



Asamblea General

Distr. general
13 de diciembre de 2016

Español
Original: inglés

Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)

Quito, 17 a 20 de octubre de 2016
Tema 8 del programa provisional*

Debate general

Informe regional para la región árabe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III): lograr que las ciudades árabes sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles

Nota de la Secretaría

El presente informe fue preparado por la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) y la Oficina Regional para los Estados Árabes del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), en colaboración con la Secretaría de Hábitat III. Numerosos expertos de diferentes países de la región en representación de diversos grupos interesados, como instituciones académicas, la sociedad civil, organismos y programas de las Naciones Unidas e instituciones gubernamentales, contribuyeron a la preparación del informe.

* A/CONF.226/1.

Índice

Resumen.....	4
I. Introducción.....	6
II. Urbanización y desarrollo.....	7
III. Urbanización y demografía.....	8
A. Juventud.....	10
B. Conflictos y desplazamientos forzados.....	12
C. Desplazados internos.....	13
D. Refugiados.....	14
E. La migración urbana.....	16
F. Remesas.....	19
G. La tierra y la vivienda.....	20
H. Asentamientos informales.....	23
I. Consideraciones normativas.....	27
IV. Urbanización y economía.....	28
V. Urbanización y equidad social.....	36
A. Seguridad alimentaria y protección social.....	38
B. Espacios públicos en las ciudades.....	38
C. Las mujeres en el desarrollo urbano.....	40
D. Inclusión económica y social.....	41
E. Inclusión política.....	42
F. Accesibilidad y la inclusión de personas con discapacidades.....	42
G. Consideraciones normativas.....	44
VI. Urbanización y medio ambiente.....	45
A. Cambio climático.....	45
1. Tendencias y efectos.....	45
2. Adaptación y resiliencia urbana.....	47
3. Reducción del riesgo de desastres.....	49
B. Medio natural y entorno construido.....	50
1. Ordenación de los recursos hídricos.....	50
2. Gestión de los desechos sólidos.....	51
3. Energía renovable y economía verde.....	52
4. Contaminación atmosférica.....	54
5. Transporte urbano sostenible.....	54
6. Consideraciones normativas.....	55
VII. Urbanización y gobernanza.....	56
A. Descentralización y relaciones entre la administración central y local.....	56
1. <i>Mashreq</i>	56
2. Magreb.....	57
3. Consejo de Cooperación del Golfo.....	57
4. Los países menos adelantados de la región.....	58
B. Gobernanza metropolitana.....	59
C. Participación ciudadana.....	59
D. Finanzas locales.....	61
1. Fuentes de ingresos.....	62
2. Gestión de las finanzas locales.....	62
E. Políticas urbanas nacionales y planificación territorial.....	65
1. <i>Mashreq</i>	66
2. Magreb.....	66
3. Consejo de Cooperación del Golfo.....	67
4. Países árabes menos adelantados.....	68
5. Consideraciones de orden normativo.....	68

VIII. Conclusión: lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles	69
A. Economía y empleo	69
B. Dinámica de la población	70
C. Igualdad de acceso a la ciudad.....	70
D. El medio ambiente y el cambio climático.....	71
E. Gobernanza urbana	72
Referencias	73

Informe regional de Hábitat III para la región árabe: desarrollo de hacia ciudades árabes, seguras, resilientes y sostenibles

Resumen

1. Desde la celebración de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), que tuvo lugar en 1996, la mayoría de los países de la región de Asia Occidental han logrado avances significativos en la gestión de la urbanización, a pesar de la crisis económica, la agitación social, la inestabilidad política y los conflictos que han tenido lugar en la región en el último decenio. Todos los países de la región, con excepción de Bahrein, Djibouti, Kuwait y Qatar, cuyas modalidades de desarrollo siempre han sido predominantemente urbanas, han experimentado un considerable crecimiento urbano. En 2050, más del 70% de la población árabe vivirá en zonas urbanas, lo que generará nuevas oportunidades y retos para mantener asentamientos humanos inclusivos, resilientes y seguros. Con el fin de lograr y mantener esos asentamientos, las políticas que configuran el espacio urbano deberían fomentar la coexistencia pacífica, promover el diálogo entre los residentes y los niveles de gobernanza e integrar objetivos estratégicos en materia de salud, transporte y movilidad, a fin de mejorar la equidad social, en particular para los pobres de las zonas urbanas y los jóvenes marginados, las mujeres y las personas con discapacidad.
2. Los principales factores impulsores de la urbanización en la región han sido: una ecología que limita la expansión urbana y, por lo tanto, invade tierras agrícolas; la estructura por edades de la población, lo que ha dado lugar a una población joven que generan altos índices de formación de hogares. Las tierras en general y, en particular, las tierras urbanas, plantean desafíos complejos desde el punto de vista jurídico que reflejan el legado heredado de normas y reglamentos medievales, otomanos, coloniales y poscoloniales, que ha conformado los derechos de tenencia. Para poder aprovechar el potencial para capitalizar el papel de las tierras como activo público en la financiación de proyectos urbanos habrá que resolver los problemas derivados de los complejos derechos de tenencia, los títulos de propiedad poco claros, los complicados controles jurídicos y regulatorios y la falta de instrumentos adecuados de gestión de las tierras.
3. La región tiene la mayor cohorte de jóvenes en el mundo, la población de 15 a 29 años representa aproximadamente una cuarta parte de la población. Los jóvenes tienden a migrar a las ciudades de la región, especialmente a los principales centros urbanos, atraídos por las instituciones educativas y las perspectivas de encontrar oportunidades de empleo, mejores servicios o de emigrar a otros países. Es preciso que las políticas urbanas aborden las necesidades del creciente número de jóvenes con estudios que están desempleados y viven en las zonas urbanas, con el fin de aprovechar como un activo la juventud de las poblaciones de la región. En general, brindar reconocimiento y apoyo a los jóvenes, en particular a los jóvenes, como asociados en el desarrollo e integrar sus preocupaciones en los marcos de desarrollo local, nacional y regional es esencial para facilitar su acceso al empleo, la educación, los servicios y, por ende, los medios de subsistencia.
4. Si bien todos los países de la región, con excepción de los países menos adelantados, han hecho progresos notables en la educación de sus jóvenes, en general no han podido proporcionarles las habilidades que necesitan para triunfar en el mercado de trabajo. La discrepancia entre el crecimiento del empleo y la estructura por edades de la población genera la alta tasa de desempleo juvenil en las zonas urbanas y sigue siendo un factor desestabilizador desde el punto de vista político y social. El desafío radica en la necesidad de formular políticas para fomentar las capacidades humanas y generar oportunidades de empleo productivo. Esas políticas deben prestar atención a la creación de un entorno propicio e incentivos para aumentar las inversiones en actividades económicas productivas en las zonas urbanas. Las mujeres en general, y en particular los graduados universitarios, se ven afectados de manera desproporcionada, dado que las tradiciones culturales a menudo limitan su acceso a ciertos puestos o su capacidad para entrar en el mercado laboral. Las políticas encaminadas a crear empleos dignos, especialmente para los jóvenes y las mujeres de las zonas urbanas, deberían fortalecer la productividad de la mano de obra, mejorar las condiciones de trabajo y aumentar la equidad social.
5. Históricamente, la migración de trabajadores, cualificados o no hacia otros países árabes, Europa y otras partes del mundo ha servido como válvula de escape para muchas familias. Muchos Gobiernos han permitido –e incluso alentado– la migración de su población en edad laboral en búsqueda de empleo en otros lugares. Los países del Magreb y el *Mashreq* se vieron gravemente afectados por la crisis financiera mundial de 2008 que limitó de manera simultánea la migración y dio lugar a un drástico descenso del turismo y la inversión extranjera. Las repercusiones económicas y sociales de las perturbaciones en las pautas de la migración internacional han sido severas. Por lo tanto, una mayor eficacia de los procesos de migración y mayores prestaciones tanto para las ciudades de acogida como para las ciudades de origen serán fundamentales para equilibrar los beneficios en

materia de desarrollo a través de territorios y mejorar la inclusión de los migrantes en el desarrollo urbano. Con este fin, en toda la región árabe se exploran y promueven enfoques innovadores para asegurar que se aprovechen las remesas de los trabajadores migrantes en pos de una urbanización inclusiva, sostenible, resiliente y segura.

6. Los conflictos armados prolongados, la ocupación y los disturbios políticos en varios países han generado millones de desplazados internos y ocasionado un flujo de refugiados a través de las fronteras nacionales en condiciones humanitarias alarmantes. El desarrollo sostenible de la vivienda para los desplazados y la defensa de los derechos de todos los refugiados y desplazados internos son fundamentales para ayudarles a aumentar la resiliencia y a recuperarse de las conmociones y tensiones derivadas de los conflictos. Será preciso buscar nuevos tipos de asistencia y colaboración entre múltiples interesados, incluidas las autoridades locales y los propios desplazados internos, en el momento en que la estabilidad y la seguridad puedan restablecerse de manera sostenible. A medida en que prosigue la lucha de los países sujetos a ocupación por alcanzar la paz y la libertad y se desarrollan soluciones para contrarrestar el impacto negativo de las guerras, la ocupación y los conflictos prolongados en los seres humanos, se precisa un compromiso renovado con los principios de la protección y la asistencia humanitaria para aumentar la solidaridad regional y mundial en la gestión del desplazamiento forzado y la prevención de conflictos.

7. Si bien los sectores industriales y de servicios urbanos representan una proporción cada vez mayor del PIB en todos los países de la región, las políticas anteriores han traído como resultado desigualdades espaciales en todos los territorios nacionales mediante la concentración de las actividades económicas en algunas grandes ciudades que concentran la mayor parte del mercado interno. Los intentos por superar esas disparidades se ven obstaculizadas por la falta de correspondencia entre la capacidad de los Gobiernos urbanos para gestionar el crecimiento, la dinámica de desarrollo del sector privado y los recursos financieros a disposición de las autoridades locales. Los Gobiernos de los países de la región que tienen una situación estable y han dejado atrás los conflictos, deberían seguir promoviendo el crecimiento económico urbano en las regiones atrasadas como medio para promover modalidades de desarrollo territorial más equilibradas. Al mismo tiempo, los Gobiernos deberían aprovechar el potencial de las ciudades para utilizar sus economías de escala y la aglomeración para acelerar el crecimiento económico nacional y mejorar el acceso a los servicios, ya que resulta más barato prestar esos servicios a un mayor número de habitantes concentrados en zonas urbanas que a las poblaciones rurales dispersas. Para lograr un equilibrio entre los beneficios del desarrollo urbano y superar las desigualdades espaciales en las ciudades y entre las ciudades y los pueblos será necesario llevar a cabo un examen de las estructuras administrativas centralizadas para garantizar y facilitar la aplicación de programas urbanos flexibles capaces de atraer a múltiples interesados, entre otros el sector privado y la sociedad civil.

8. El transporte público es limitado en la mayoría de las ciudades árabes; donde es normal encontrar distintas modalidades de transporte. Solo algunas ciudades de la región han invertido en la movilidad urbana, en parte debido a la disponibilidad de combustible barato subvencionado por los Gobiernos y la falta de recursos para mejorar la ampliación del transporte público a las zonas suburbanas. La ejecución de planes metropolitanos coherentes requerirá una inversión considerable en transporte público que mejore la movilidad y el acceso a los servicios urbanos y oportunidades que puedan impulsar el desarrollo económico. El dinámico desarrollo de políticas integradas debería velar por que los procesos de planificación espacial sean coherentes con las prioridades socioeconómicas, culturales y ambientales en pro de un desarrollo urbano más equitativo. Un enfoque de los nexos, que reconozca los vínculos entre la tierra, los alimentos, la energía y el agua puede contribuir a un desarrollo urbano más equitativo en la región. Las estrategias y políticas de planificación urbana también deberían intentar preservar valiosos recursos, proteger las zonas ecológicamente vulnerables y proporcionar suficientes espacios verdes.

9. El cambio climático puede intensificar la competencia por los escasos recursos hídricos y plantear una amenaza para los acuerdos ribereños vigentes. El aumento de los precios de los alimentos y las tarifas del suministro de agua corriente y potable ocasionarán dificultades para los pobres de las zonas urbanas y podrían dar lugar a disturbios civiles. La demanda de energía para bombear agua desde mayores profundidades, tratar y reutilizar las aguas residuales y desalinizar agua de mar supondrá una carga adicional para los sistemas energéticos nacionales. La adaptación al cambio climático requerirá la utilización más racional de los recursos hídricos para promover la conservación, la distribución más equitativa de los derechos de utilización del agua, la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles, la inversión en energía renovable y un aumento de la cooperación intrarregional para el intercambio de recursos. Existe una necesidad urgente de mejorar la eficiencia y la gestión del agua en las ciudades mediante la adopción de tecnologías modernas en el sector de los servicios de abastecimiento de agua y la superación de los obstáculos técnicos y financieros para la aplicación de sistemas de tratamiento de aguas residuales que abarquen zonas más amplias.

10. Muchos países de la región están aplicando la descentralización estructurada reforzada con la creación de capacidad técnica y administrativa a fin de mejorar su competitividad económica, impulsar el crecimiento de los sectores principales y fortalecer la capacidad de las autoridades locales para hacer frente a los desafíos del desarrollo integrado mediante métodos adaptados de gobernanza participativa. Para hacer frente a esos desafíos, la descentralización de las funciones de desarrollo requerirá el fortalecimiento de la capacidad técnica y financiera de todos los niveles de gobernanza, especialmente las de las autoridades locales para ejecutar los planes nacionales. Para lograr la descentralización en la región será necesario una asignación coherentes de responsabilidades entre los gobiernos nacionales, provinciales y locales y una programación integrada de inversiones de capital como un instrumento de planificación territorial municipal y de gestión financiera.

11. Cuando los actuales conflictos en la región lleguen a su fin, el derecho al regreso voluntario y la restitución debe ser reconocido, junto con el derecho a una vivienda adecuada y a la restitución de la tierra y la propiedad, lo cual podrá exigir la creación de nuevos mecanismos institucionales o la coordinación de los marcos de planificación y gobernanza existentes. Será necesario también identificar fuentes de financiación e inversión para responder a los enormes desafíos que planteará la reconstrucción de las ciudades total o parcialmente destruidas en países que han dejado atrás los conflictos.

12. Se precisan enfoques de colaboración desde la base para la planificación urbana y la gobernanza para integrar de manera efectiva las aspiraciones y las necesidades de los habitantes de las zonas urbanas y responder a ellas. Las prácticas, regulaciones y procesos administrativos urbanos excluyentes deberían modificarse de manera que respondan al interés público y estén en consonancia con ideales de desarrollo más amplios. Los esfuerzos por ampliar la participación del público deberían fomentar la participación de las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas de edad y otras personas cuyas necesidades son actualmente ignoradas o no se abordan debidamente por las autoridades locales y los proveedores de servicios.

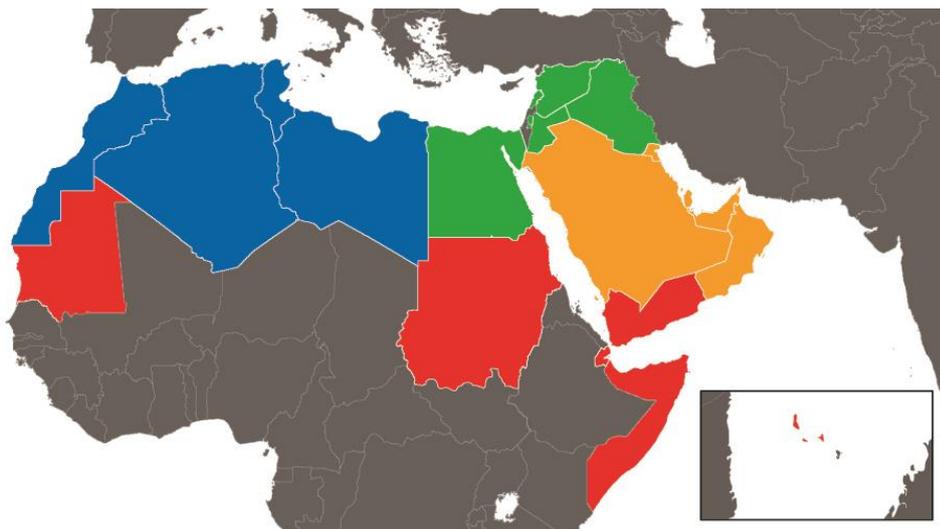
13. La mejora de los datos para una supervisión y gestión más eficaz de los asentamientos humanos es fundamental para comprender las oportunidades y los desafíos del desarrollo urbano, diseñar las respuestas de los gobiernos locales y centrales y aplicar enfoques que fomenten la inclusión, la equidad, la seguridad y la sostenibilidad. Las organizaciones intergubernamentales regionales ofrecen una plataforma estratégica única para iniciar una reforma hacia el perfeccionamiento de la compilación y el desglose de datos, y la armonización de los métodos y las opciones normativas en la región.

I. Introducción

14. En consonancia con los preparativos para Hábitat III y las directrices elaboradas al respecto, en el presente informe se examina el papel de la urbanización en el desarrollo en la región árabe. Se abordan las cuestiones de la accesibilidad y la inclusión social, el cambio climático y los valores fundamentales de las Naciones Unidas, aunque el informe en su conjunto y las recomendaciones están estructurados en torno a los siguientes temas: economía, equidad social, medio ambiente y gobernanza. Los capítulos del informe se centran en los factores impulsores específicos de la urbanización de la región y las respuestas normativas conexas de sus Gobiernos.

15. En los casos en que procede, el análisis se desglosa en las siguientes subregiones: *Mashreq* –Egipto, Iraq, Jordania, Líbano, Palestina, Siria; Magreb –Argelia, Libia, Marruecos, Túnez; Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) –Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos; y los países árabes menos adelantados –Comoras (véase el recuadro en el gráfico 1), Djibouti, Mauritania, Somalia, Sudán y Yemen.

Gráfico 1
Mapa de la región árabe



16. En la partes II y III se examinan las tendencias de la urbanización y el desarrollo desde la celebración de Hábitat II y se ponen de relieve las repercusiones de la urbanización dinámica que son específicas de la región. Los principales temas abordados son: la juventud de la población; la importancia de las remesas de los trabajadores expatriados para impulsar la expansión urbana, en particular la propagación de los asentamientos informales; y cómo repercuten los diversos conflictos en los desplazamientos forzados, tanto a nivel interno como a través de las fronteras nacionales.

17. La parte IV documenta los cambios que han tenido lugar en la región hacia una base económica predominantemente urbana. En ella se describe la evolución de la dinámica del crecimiento y las respuestas de los Gobiernos nacionales para tratar de equilibrar el desarrollo espacial en los planos nacional y local y para gestionar el crecimiento en un marco integrado.

18. La parte V se refiere a la urbanización y la equidad social. En ella se evalúan los efectos de la rápida urbanización que ha tenido lugar en la región en la calidad de la vida urbana y la disponibilidad de espacio abierto, la seguridad alimentaria, la inclusión social, el papel de la mujer y la atención a las necesidades de las personas con discapacidad. Si bien los Estados árabes han hecho algunos progresos hacia un desarrollo urbano, la desigualdad social sigue impulsando la fragmentación del espacio urbano (lo que quedó evidenciado concretamente con las demostraciones de 2011).

19. La parte VI trata de los posibles efectos del cambio climático en la región. Se describen las posibles manifestaciones subregionales y las medidas de adaptación de los Gobiernos y se evalúa la transición hacia una energía no contaminante. El capítulo también se ocupa de la urbanización y sus efectos en el medio natural y el entorno construido, incluida la salud humana y el aumento de la demanda de agua, la gestión de desechos y los servicios urbanos básicos.

20. En la parte VII se analizan los cambios en la gobernanza urbana y hasta qué punto las políticas de descentralización han sido una respuesta eficaz al rápido proceso de urbanización de la región. Se evaluará el papel cada vez más importante de los gobiernos locales en algunos países con el fin de determinar las limitaciones en materia de recursos institucionales, financieros y humanos que están obstaculizando la evolución de la planificación urbana y la capacidad de gestión a nivel local. Se presta especial atención al aumento de la participación de la sociedad civil en la prestación de servicios sociales, junto con su función de promoción cada vez más amplia respecto de cuestiones relativas al espacio abierto y el medio ambiente.

21. En la parte VIII se resumen las principales cuestiones examinadas en el informe regional y se proponen mensajes clave para fundamentar el proceso mundial con perspectivas a la formulación e implementación de la Nueva Agenda Urbana.

II. Urbanización y desarrollo

22. Los Estados árabes han desplegado ingentes esfuerzos por cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las mejoras en la matriculación y la paridad entre los géneros en la educación, además de para la salud humana y los resultados educativos en las ciudades, han sacado a muchos de la pobreza urbana. Sin embargo, todavía persisten disparidades entre los asentamientos urbanos y rurales y dentro

las zonas urbanas en lo que al espacio se refiere, así como diferencias subregionales en términos de igualdad entre los géneros y gestión sostenible de los recursos. Además, un factor crítico que obstaculiza el avance del desarrollo humano hoy día es la amenaza a la seguridad humana como resultado de los conflictos prolongados en la región. El restablecimiento de la paz y la estabilidad es un requisito fundamental para el fomento del desarrollo humano mediante el aprovechamiento de los recursos de la región, como las oportunidades que representan su gran cohorte de jóvenes.

23. Los desafíos y las prioridades de la región árabe en materia de la urbanización y el desarrollo se reflejan en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹, aprobada recientemente. La Agenda contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que preservan la esencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con vistas a erradicar la pobreza en todas sus formas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible ponen de relieve la interdependencia de las cuestiones de desarrollo y abarcan temas que no se abordan totalmente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular la igualdad, la gobernanza y la sostenibilidad, junto con un enfoque centrado en la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas. La Agenda 2030 reconoce que, si bien los objetivos son universales, cada país tiene su propia situación, capacidades y políticas y por ende facultad para determinar objetivos, diseñar políticas y supervisar los progresos y rendir informes sobre ellos.

24. Aunque los 17 Objetivos guardan relación con las cuestiones urbanas, el Objetivo 11 es especialmente pertinente, ya que se centra en la necesidad de “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” y, a más tardar en 2030, “aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países”. Comprender la dinámica de los asentamientos urbanos en la región árabe es un primer paso para alcanzar este objetivo.

III. Urbanización y demografía

25. Desde la celebración de Hábitat II, la mayoría de los países de la región árabe han sido testigos de un aumento significativo de la proporción de la población urbana. La expansión geográfica de las ciudades y los pueblos en esta región predominantemente semi-árida a menudo ha conducido al sacrificio de valiosas tierras agrícolas en aras de la urbanización.

26. Si bien el nivel de urbanización de la región es relativamente alto, hay grandes variaciones entre las subregiones y dentro de cada país como resultado de la política de desarrollo espacial, la geografía, la vegetación, las prácticas agrícolas, las tradiciones culturales y, más recientemente, los movimientos de población y las concentraciones resultantes de los conflictos y la inseguridad en la región.

27. Abordar los problemas de desarrollo urbano en la región árabe requiere estrategias nacionales de desarrollo amplias que reconozcan los vínculos indisolubles entre la producción de alimentos, el consumo de agua y energía en una región donde estas cuestiones están inextricablemente vinculadas. Esa estrategia debe también reconocer que la incapacidad de las zonas rurales para hacer frente a los problemas de desarrollo de manera adecuada es un importante factor que impulsa el crecimiento urbano. Las políticas nacionales deben abordar las cuestiones de desarrollo tanto rurales como urbanas, a fin de diseñar estrategias resilientes capaces de crear sinergias entre los sectores y esferas temáticas.

28. La urbanización en muchos países de la región ha continuado a un ritmo acelerado como consecuencia de la continuación de las altas tasas de natalidad, la transformación económica o los cambios ambientales (gráfico 2). En 1996, los países del Consejo de Cooperación del Golfo ya se encontraban entre los países más urbanizados del mundo. Desde los años noventa, la composición demográfica de su población urbana ha cambiado ya que ha aumentado su necesidad de trabajadores expatriados debido a la existencia de proyectos de desarrollo urbano de gran escala. Con la excepción de Djibouti, que funciona como una ciudad-Estado, los países menos adelantados que se contaban entre los menos urbanizados del mundo árabe y que habían registrado aumentos moderados de la proporción de la población urbana desde 1996, habían comenzado a urbanizarse rápidamente. Para 2050, el 50% o más de la población de todos los Estados árabes, salvo Comoras, vivirá en zonas urbanas. Ello supone un enorme desafío y será necesario desarrollar estrategias de gestión y políticas apropiadas como las que se ponen de relieve en todo el informe.

¹ A/RES/70/1

Gráfico 2

Porcentaje del total de la población urbana en cada subregión (1994, 2014, 2050)



Fuente: Datos correspondientes a 1996 del Banco Mundial, 2015a. Datos de 2014 y 2050 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), 2014; los datos de 1996 correspondientes al Sudán incluyen a Sudán del Sur.

Mashreq – *Mashreq*

Urban Population as Percentage of Total Population -
 Percentage de la población urbana del total de la población
 Egypt - Egipto
 Iraq -Iraq
 Jordan - Jordania
 Lebanon - Líbano
 Palestine - Palestina
 Syria - Siria

Gulf Cooperation Council - Consejo de Cooperación del Golfo
 Bahrain - Bahrein
 Kuwait - Kuwait
 Oman - Omán
 Qatar - Qatar
 Saudi Arabia - Arabia Saudita
 United Arab Emirates - Emiratos Árabes Unidos

Maghreb – Magreb

Urban Population as Percentage of Total Population -
 Percentage de la población urbana del total de la población
 Algeria - Argelia
 Libya - Libia
 Morocco - Marruecos
 Tunisia - Túnez

Arab LDCs - Países árabes menos adelantados

Comoros - Comoras
 Djibouti - Djibouti
 Mauritania – Mauritania
 Somalia - Somalia
 Sudan - Sudán
 Yemen - Yemen

29. La continuidad histórica de las ciudades antiguas milenarias en el *Mashreq* justifican su posición preferencial en las políticas de desarrollo espacial y estructuras urbanas de la subregión, lo que se traduce en un crecimiento sostenido de las principales ciudades capitales. Ammán, Bagdad, El Cairo y Beirut, por ejemplo, representan el 21%, el 27%, el 48% y el 55% de la población urbana de sus respectivos países (Banco Mundial, 2015a). El Cairo es la ciudad más grande y alberga la única megaregión urbana en la región árabe: el corredor Cairo-Alejandría.

30. Cabe mencionar que los datos de las zonas urbanas no están armonizados a nivel de la región ya que cada país tiene su propia definición de zonas urbanas. La mayoría de los países utilizan una combinación de información cuantitativa, como un umbral demográfico, e información cualitativa, por ejemplo la importancia de una ciudad desde el punto de vista administrativo o económico, en un contexto nacional. A lo largo de los decenios, los criterios cuantitativos y cualitativos han cambiado en muchos Estados árabes. En Mauritania, por ejemplo, el umbral demográfico para las zonas urbanas aumentó de 5.000 o más habitantes en 1988 a 10.000 o más en el 2000. Entre otros ejemplos de criterios cualitativos cabe mencionar el predominio de una actividad económica no agrícola en Argelia, los centros administrativos de las prefecturas en las Comoras y localidades de importancia comercial o administrativas en el Sudán.

Cuadro 1
Definición de “urbano” en las estadísticas demográficas nacionales

<i>Criterios cuantitativos</i>	<i>Criterios cualitativos</i>	<i>Combinación de criterios cuantitativos y cualitativos</i>
Arabia Saudita (5.000 habitantes o más); Bahrein (2.500 habitantes o más); Líbano (5.000 habitantes o más); Qatar (5.000 habitantes o más); Túnez (5.000 habitantes o más)	Djibouti (la capital y poblaciones sedentarias de determinados distritos); Egipto (provincias específicas y fronteras; Emiratos Árabes Unidos (nueve ciudades o localidades); capitales de provincias; capitales de distritos); Iraq (municipios); Libia (Trípoli y Benghazi y partes urbanas de otros municipios); Yemen (capitales de 17 provincias y otras localidades)	Argelia, Comoras, Jordania, Kuwait, Marruecos, Omán, Palestina, Siria, Somalia y Sudán

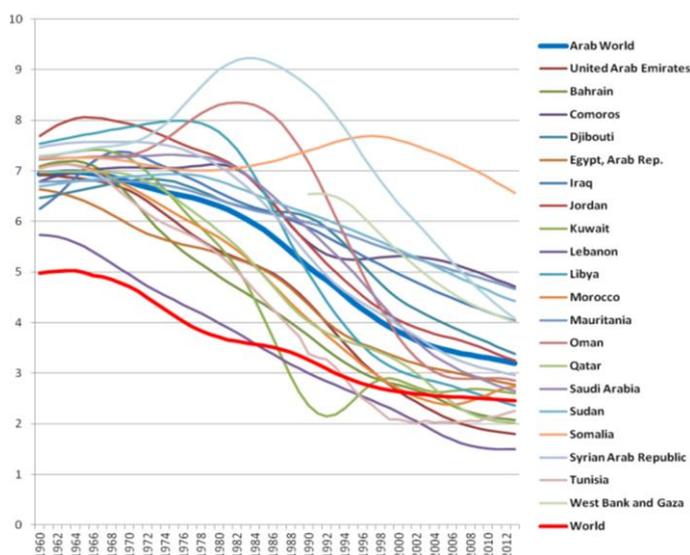
Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2014.

31. El problema de la armonización de los datos para una mejor comparación y análisis no es exclusivo del mundo árabe, ni se limita a la esfera de la demografía urbana. A fin de evaluar con mayor exactitud las necesidades de los ciudadanos más vulnerables, los países de la región se beneficiarían de una mejor recopilación y desglose de datos, incluida información sobre educación, situación socioeconómica, origen étnico, sexo, religión, nacionalidad, etc. La capacidad para llevar a cabo una reforma estadística depende en gran medida del contexto institucional de la oficina de estadística y su gobernanza, los recursos asignados, y la presencia de personal calificado. En situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos, la capacidad de los organismos de estadística para cumplir su mandato, para producir estadísticas responsables y transparente tropieza con ingentes dificultades.

A. Juventud

32. Desde los años setenta, los avances en la atención de la salud, en particular para los niños y las madres, se han traducido en un aumento de las tasas brutas de natalidad. Si bien la transición demográfica ha acompañado al desarrollo en muchos Estados árabes (con la consiguiente reducción de las tasas de mortalidad), las tasas de fecundidad se han mantenido altas y han disminuido considerablemente menos que en decenios anteriores, en particular en los países árabes menos adelantados. Ello ha dado lugar a una estructura etaria cada vez más joven en el mundo árabe, donde en 2011 más de la mitad de la población era menor de 25 años (CESPAO, 2011).

Gráfico 3
Tasa de fecundidad, total de nacimientos por mujer en los Estados Árabes



Fuente: Datos del Banco Mundial, 2015a.

Arab World - Mundo árabe
United Arab Emirates - Emiratos Árabes Unidos
Bahrein - Bahrein
Comoros - Comoras
Djibouti - Djibouti
Egypt, Arab.Rep - Egipto, República Árabe de

Iraq - Iraq
 Jordan - Jordania
 Kuwait - Kuwait
 Lebanon - Líbano
 Libya - Libia
 Morocco - Marruecos
 Mauritania - Mauritania
 Oman - Omán
 Qatar - Qatar
 Saudia Arabia - Arabia Saudita
 Sudan - Sudán
 Somalia - Somalia
 Syrian Arab Republic - República Árabe de Siria
 Tunisia - Túnez
 West Bank and Gaza - Ribera Occidental y Gaza
 World - Resto del mundo

33. A medida que más jóvenes emigran a las ciudades en busca de educación y de empleo, las políticas urbanas deberán abordar el desafío que planteará el creciente número de jóvenes urbanos altamente cualificados pero desempleados, a fin de aprovechar la juventud de su población como un activo. Esto ha sido un desafío importante en varios países, habida cuenta de la magnitud del aumento de la población joven y la persistente lucha para combatir la pobreza y soportar los conflictos armados. Por lo general, la tasa de desempleo es más elevada en las zonas urbanas y afecta de manera desproporcionada a las mujeres. Las tradiciones culturales, la limitada movilidad y otros factores también limitan la movilidad de las jóvenes graduadas y, por lo tanto, su capacidad para entrar en el mercado laboral.

34. La situación actual en la región árabe es el resultado de un período de crecimiento sostenido del desempleo entre los jóvenes desde 1995. Alrededor de 2010 (fecha que coincide con el inicio de los disturbios), la situación comenzó a deteriorarse y no se ha recuperado. Las tasas de desempleo juvenil son más elevadas entre las clases medias, lo que indica una falta de correspondencia entre las competencias y los conocimientos adquiridos a través de la enseñanza y las exigencias de un mercado laboral dinámico en la economía regional y mundial. La incapacidad para crear oportunidades para los jóvenes de las zonas urbanas podría poner en peligro la seguridad y la estabilidad nacional, como han demostrado los disturbios de 2011 y sus secuelas.

35. Muchos países de la región han ido más allá al considerar a los jóvenes de las zonas urbanas como grupo en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión. En países directamente afectados por los acontecimientos de 2011, se han elaborado políticas independientes en relación con los jóvenes y se han creado órganos con el mandato de entender y atender sus necesidades, en particular con vistas a aportar la fundamentación necesaria para la adopción de políticas en materia de educación, capacitación y empleo. La política de Túnez en relación con los jóvenes es un ejemplo de ello. Jordania, el primer país que elaboró una política nacional para los jóvenes en la región en 2005, ha reconocido la necesidad de establecer vínculos más estrechos entre los sistemas de educación y capacitación y el mercado de trabajo, y de comprender las necesidades específicas de los jóvenes de las zonas urbanas a fin de que puedan convertirse en agentes importantes y participantes en la vida política, económica, social y cultural del país (Jordania, 2005 y 2014). La mejora de la empleabilidad de los jóvenes también es una prioridad para Marruecos y, velar por que la estrategia educativa y las inversiones se ajusten a las necesidades del mercado de trabajo es parte del ideal del Iraq en lo que a su juventud urbana se refiere (Iraq, 2014).

36. Las necesidades de los jóvenes de las zonas urbanas en muchos países del Consejo de Cooperación del Golfo y los países menos adelantados son abordadas y examinadas principalmente por ministerios nacionales y organismos específicos del Gobierno central. Los servicios de los organismos especializados en los jóvenes, como la Presidencia General para el bienestar de la juventud en la Arabia Saudita, centran por lo general su labor en el deporte y las actividades sociales y culturales para los jóvenes en las ciudades y aldeas. Según se describe en el noveno Plan de Desarrollo de Arabia Saudita (2010-2014), la política en relación con los jóvenes por ejemplo, exhorta a la ampliación de las oportunidades deportivas para las mujeres dentro del marco apropiado de los valores sociales del Reino (Arabia Saudita, Ministerio de Economía y Planificación, 2009). La capacidad de la mujer para participar plenamente en algunos de estos programas de asistencia social sigue siendo limitada.

37. El tamaño y las características de la cohorte de jóvenes en el mundo árabe tiene consecuencias importantes para la política económica nacional y para la planificación urbana y la gobernanza, en particular en lo que respecta a la futura demanda de viviendas. Como futuros ciudadanos de sus ciudades, los jóvenes tienen el derecho y la responsabilidad de participar y contribuir a la formulación, aplicación y supervisión de la Nueva Agenda Urbana en el mundo árabe. No han participado en la

aplicación de los principios del Programa de Hábitat, aunque, como lo demostraron los acontecimientos y disturbios civiles ocurridos recientemente en la región, hay una gran conciencia de la importancia de su participación política. Si bien solo Egipto, Jordania, Túnez y el Yemen han establecido comisiones legislativas sobre cuestiones relativas a los jóvenes, en los últimos años la sociedad civil ha sido testigo de una proliferación de las organizaciones centradas en las prioridades de los jóvenes de las zonas urbanas. En 2009, el Líbano y el Iraq establecieron parlamentos juveniles nacionales para fomentar el ejercicio de la ciudadanía y el liderazgo (CESPAO, 2011). La probada capacidad de la generación más joven para utilizar y aprovechar las tecnologías de la información y las comunicaciones tiene un gran potencial para crear mayores oportunidades de participación e influir en las políticas relacionadas con el desarrollo urbano sostenible.

38. Además, en algunos países se ha comenzado a sentir el impacto demográfico del prolongado conflicto en el grupo etario de 18 a 30 años, predominantemente entre los hombres que fueron reclutados en el ejército o se incorporaron voluntariamente a las milicias. También se han comenzado a observar desequilibrios en la relación edad-sexo en el Iraq y Siria. Los jóvenes desplazados por la violencia y las guerras han tenido que buscar trabajos que aportan ingresos diarios para mantener a sus familias, como es el caso de los refugiados sirios en Jordania, el Líbano y la región del Kurdistán del Iraq. Los conflictos y la violencia también han tenido un efecto importante en las mujeres y las niñas. En el caso de los refugiados sirios, en Jordania el porcentaje de niñas menores de 18 años que han contraído matrimonio aumentó del 12% en 2011 (similar a las cifras antes de la guerra) al 25% en 2013. Este fenómeno fue impulsado por las presiones sobre las familias sirias derivadas de la falta de recursos económicos y el deseo de proteger a sus mujeres jóvenes. Ello se ha traducido a menudo en consecuencias negativas en lo que respecta a la salud y la educación y en violaciones de los derechos de las mujeres y los niños (Save the Children, 2014).

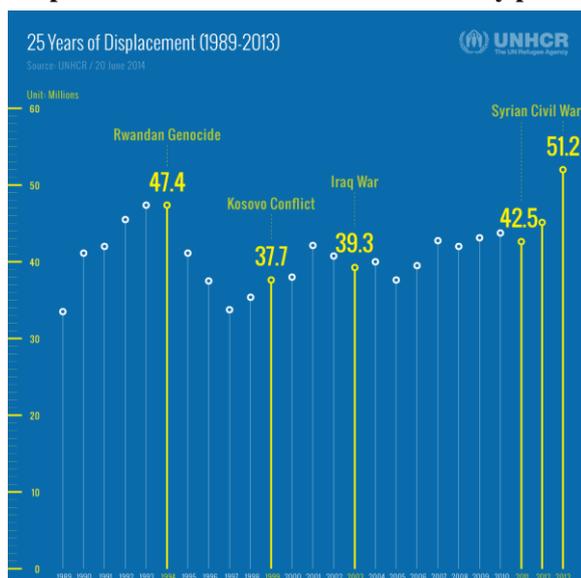
B. Conflictos y desplazamientos forzados

39. Desde la celebración de la Conferencia Hábitat II en 1996, la región árabe ha tenido que hacer frente a diversas situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos. En los cinco años transcurridos entre 2009 y 2013, nueve de los 22 países sufrieron al menos un conflicto, lo que dio lugar a un debilitamiento del estado de derecho, la disminución de la capacidad operacional para prestar servicios, una propagación de viviendas informales y la apropiación de tierras, el aumento de la delincuencia y un aumento de la inseguridad (CESPAO, 2014).

40. A finales de 2014, la cifra total de desplazados alcanzó un récord mundial de 59,9 millones de personas entre refugiados, desplazados internos o solicitantes de asilo, como resultado en gran medida de los conflictos en la región árabe (ACNUR, 2015a). En los últimos años, la crisis de Siria ha hecho que este total aumente de manera significativa, lo que se ha visto reforzado por los conflictos en curso en Somalia, el Sudán y el Yemen y la continuación de la inestabilidad en el Iraq y Libia. Los palestinos constituyen la población de refugiados más grande del mundo.

41. Los cambios en el clima, que ocasionan una mayor frecuencia y magnitud de las estaciones secas, también han dado lugar a desplazamientos de la población en los últimos 20 años y siguen siendo uno de los diversos factores que impulsan la migración de las zonas rurales a las urbanas en muchos países. Los niños y los jóvenes constituyen una proporción importante de los desplazados en la región árabe a día de hoy y muchos de ellos viven en condiciones que amenazan el pleno disfrute de sus derechos a la seguridad, la educación y el acceso a la atención de la salud, entre otros servicios básicos esenciales para su desarrollo.

Gráfico 4

Desplazamientos forzados a nivel mundial y principales acontecimientos (1989-2013)

Fuente: ACNUR, 2014a.

25 Years of Displacement (1989-2013) - 25 años de desplazamiento (1989 a 2013)

Source: UNHCR / 20 June 2014 - Fuente: ACNUR, 20 de junio de 2014

Unit millions - Unidades: millones

Rwandan Genocide - Genocidio de Rwanda

Kosovo Conflict - Conflicto de Kosovo

Iraq War - Guerra del Iraq

Syrian Civil War - Guerra Civil en Siria

25 años de desplazamiento (1989 a 2013)

Fuente: ACNUR, 20 de junio de 2014

42. En algunos países, los campamentos siguen siendo la única política viable desde el punto de vista político para garantizar el acceso a los procedimientos de asilo, en particular para los refugiados internacionales, (ACNUR, 2014c). Aunque los campamentos pueden ofrecer ventajas en cuanto a la coordinación de la prestación de servicios en situaciones de emergencia, la experiencia árabe se ha caracterizado por un rápido hacinamiento en muchos casos que dan lugar a problemas de saneamiento, brotes de enfermedades, inundaciones, incendios e inseguridad, en particular para las mujeres y las niñas (CESPAO y Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2015)). En la actualidad, la mayoría de los desplazados viven en entornos distintos de los campamentos, en particular en las ciudades.

C. Desplazados internos

43. A finales de 2014, había 7,6 millones de desplazados internos en Siria, más que en cualquier otro país. El Iraq y el Sudán acogen la tercera y cuarta mayores poblaciones de desplazados internos (más de 3,2 millones y 3,1 millones, respectivamente) (ACNUR, 2015a). El desplazamiento interno se ha convertido cada vez más en un rasgo distintivo de los conflictos del siglo XXI y, a su vez, ha hecho necesarios nuevos mandatos y marcos interinstitucionales (algunos de los cuales fueron desarrollados en los decenios de 1990 y 2000). El documento Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos, presentado al Comité de Derechos Humanos en 1998, reconoce los derechos de los desplazados internos. Si bien algunos buscan refugio en campamentos o centros colectivos (a menudo gestionados por organizaciones humanitarias internacionales), un número cada vez mayor se establece en las ciudades, donde cada vez es más difícil diferenciarlos de los pobres de las zonas urbanas (Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, 2015).

44. En Siria en octubre de 2014, la provincia de Alepo tenía la mayor población de desplazados internos en comparación con cualquier otra provincia (casi 2 millones). La capital, Damasco, acogió a otros 400.000 (Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, 2014). En el Iraq, en junio de 2015, las estimaciones situaban el número total de personas desplazadas en cerca de 4 millones, muchos de los cuales habían huido a centros urbanos como Bagdad y Erbil en la región del Kurdistán. En la provincia de Anbar, la mayoría de los desplazados estaban en su provincia de origen y habían huido a Faluya y Ramadi, los dos centros urbanos de más rápido crecimiento en el país (Serageldin y otros, 2014).

45. Además de los desplazamientos masivos en el *Mashreq*, las guerras civiles en Libia, el Sudán y el Yemen han desplazado por la fuerza a millones de personas en múltiples oleadas. La prolongación del conflicto en Darfur, la violencia expansiva en Sudán del Sur y los desastres naturales hicieron que el número de personas desplazadas en el Sudán se elevara a más de 3,1 millones a principios de 2015. El conflicto en Libia desplazó a aproximadamente medio millón de personas en 2011 y a otro medio millón en 2014, cuando la violencia llegó a campamentos urbanos (CESPAO y OIM, 2015).

46. Las personas desplazadas de la región tienden a concentrarse en las zonas urbanas buscando la seguridad y las oportunidades económicas que pueden ofrecer las ciudades. En el Sudán, en 2008 se estimó que entre el 18% y el 23% de la población urbana de Jartum eran desplazados, sin contar los que vivían en campamentos (Jacobsen, 2008). Según el ACNUR, la gran mayoría de los desplazados internos en el Yemen no vive en campamentos sino en habitaciones alquiladas o asentamientos informales, lo que exacerba las cuestiones relacionadas con la vivienda inadecuada, el acceso a los servicios urbanos básicos y a las modalidades de desarrollo sostenible (ACNUR, 2015).

47. En situaciones de conflicto prolongado que generan múltiples desplazamientos, las necesidades de los desplazados son complejas y tienen efectos a largo plazo sobre las comunidades de acogida. La presión sobre las autoridades locales ha hecho que los agentes humanitarios tengan que prestar servicios urbanos básicos; por ejemplo, servicios de salud y de educación prestados por instituciones religiosas y entidades privadas, y servicios de recogida de desechos (ONU-Hábitat, 2014a). La presencia de un gran número de desplazados dispara el precio de la vivienda por lo que estos optan por vivir con familiares y amigos o alquilar habitaciones a familias de acogida. Con el tiempo se agotan los ahorros de la familia y las condiciones de vivienda de muchos hogares siguen deteriorándose, lo que obliga a las familias a compartir unidades de vivienda o a habitar viviendas y alojamientos improvisados e incompletos.

48. Las soluciones para los desplazados internos difieren de las de los refugiados, ya que los primeros son ciudadanos del país en el que han sido desplazados. Algunos países han adoptado políticas para gestionar los desplazamientos internos. El Iraq elaboró una política nacional sobre el desplazamiento en 2008 que amplió las opciones de tenencia de la tierra a fin de facilitar el acceso de las personas desplazadas a la tierra y garantizar su derecho a una vivienda adecuada (Iraq, 2014). El Yemen fue el segundo país de la región árabe en adoptar esa política en junio de 2013, cuando su principal logro fue establecer un marco jurídico que promueve la primacía de la voluntariedad con respecto a la integración, el reasentamiento o el retorno.

49. La situación de las poblaciones desplazadas en la región es dinámica y se relaciona con la evolución de la situación en los distintos conflictos que causan esos desplazamientos. Las nuevas consideraciones normativas de índole urbana que no tienen en cuenta los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) ni el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Interinstitucional Permanente corren el riesgo de pasar por alto u obviar las necesidades de los desplazados en cuanto al acceso a la vivienda, los servicios y los medios de subsistencia, y poner en peligro la estabilidad local y regional. En la actualidad, la cuestión de las soluciones duraderas para los desplazados internos se reduce principalmente a garantizar la seguridad a largo plazo y la protección de sus derechos, como el derecho de retorno y el derecho a la restitución de tierras o bienes que garantizan los Principios Pinheiro². La capacidad y los recursos de los gobiernos locales y centrales son un componente fundamental de las soluciones duraderas para asegurar el acceso sostenible a la tierra y los servicios para los desplazados internos.

D. Refugiados

50. Los conflictos en el Iraq, Libia, Siria, Somalia, Sudán y el Yemen y la ocupación de Palestina han contribuido a prolongar la crisis de los refugiados, cuyos efectos se sienten en todo el mundo. En 2014, Siria se convirtió en el país de origen del mayor número de refugiados registrado a nivel mundial. Los refugiados sirios han buscado, principalmente, seguridad, refugio y servicios en las ciudades de países vecinos, a saber, Turquía (2,62 millones), Líbano (1,07 millones) y Jordania (635.000) (ACNUR, 2015b). Al disminuir la proporción de refugiados que permanecen en campamentos, las ciudades de acogida se enfrentan al problema de proporcionar vivienda, servicios urbanos básicos y empleo a esta afluencia de refugiados.

51. Desde finales de 2014, el Líbano y Jordania han estado entre los 10 principales países receptores de refugiados del mundo y han ocupado el primer y segundo lugar, respectivamente, entre los países que mayor cantidad de refugiados por 1.000 habitantes han recibido (ACNUR, 2015a).

² Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas

Otros Estados árabes receptores de refugiados sirios son Iraq (245.000) y Egipto (118.000) (ACNUR, 2015b). El carácter repentino del desplazamiento en Siria contrasta con Palestina, país de origen de la crisis de refugiados más prolongada del mundo. En 1995, 2,8 millones de palestinos desplazados fueron registrados por el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), cifra que asciende ahora a 5,1 millones (ACNUR, 1995; ACNUR, 2015a). El regreso de los refugiados a las ciudades palestinas ha mermado desde el último decenio del siglo XX debido, en gran parte, a la ocupación continuada, los conflictos, las demoliciones de viviendas y las confiscaciones de tierras (Autoridad Nacional Palestina, 2010). El hecho de que Israel no reconozca el derecho de los palestinos a regresar ha contribuido a que se mantenga su condición de refugiados, situación que solo se resolverá cuando se solucione el conflicto.

52. Desde 1995, a escala mundial, se han registrado cifras bajas sin precedentes en materia de retornos de refugiados, solo 100.000 refugiados regresaron a sus países de origen en 2014, de los cuales casi 11.000 a Iraq y poco más de 13.000 a Sudán (ACNUR, 2015). La volátil naturaleza de los conflictos en la región y los acontecimientos que se han desarrollado merman mucho las posibilidades que tienen los refugiados de Iraq y Siria de regresar. El rápido incremento del número de refugiados procedentes de Siria ocurrido en los últimos cuatro años ha ejercido una enorme presión sobre los sistemas de asilo locales e internacionales, haciendo que una solución duradera en materia de vivienda para las familias de refugiados sea un proceso cada vez más largo y a menudo difícil, mientras que la duración del conflicto ha llevado a muchos refugiados sirios a buscar mayor seguridad y mejores condiciones de vida en Europa. La naturaleza del conflicto agrava las dificultades de la actual situación de los refugiados, ya que el regreso voluntario de los refugiados sirios depende de que se pueda restablecer la paz y la seguridad en el país asolado por la guerra.

53. Las autoridades locales y nacionales son partes interesadas decisivas a la hora de tratar con las poblaciones de refugiados, una proporción cada vez mayor de los cuales (en la actualidad, el 59% de los refugiados en todo el mundo y más de la mitad de las personas internamente desplazadas) ya no buscan refugio temporal, sino que viven en entornos urbanos (Crawford y otros, 2015). En Jordania, aproximadamente el 85% de los refugiados sirios no vive en campamentos, principalmente en las provincias del norte. Más del 50% de los refugiados se han asentado en las provincias de Amán e Irbid, y otro 20% en Mafraq y Zarqa (Jordania, 2015). Uno de los principales problemas a que se enfrentan los refugiados sirios es el de las diferencias que existen entre los ingresos que sus limitadas actividades económicas han podido generar y el costo de la vida, como son los altos precios de los alimentos y los alquileres cada vez más elevados. Estudios publicados en abril de 2013 mostraron que en Mafraq el 86% de los refugiados sirios vivían en una casa o un apartamento de un costo medio de 136 dinares jordanos (190 dólares de los Estados Unidos), en comparación con el ingreso medio mensual de 140 dinares jordanos (195 dólares), lo que deja pocos recursos para cubrir otras necesidades esenciales (UNICEF, ACNUR; REACH, 2013; CARE, 2013). La vulnerabilidad de las familias de refugiados se ve agravada por contratos de alquiler inestables y a corto plazo. En la estrategia de respuesta del sector nacional de la vivienda de Jordania se pone énfasis en las intervenciones que potencian las maneras en las que el sector de la vivienda urbana puede satisfacer las necesidades básicas tanto de los refugiados como de las poblaciones locales, colocando viviendas sin terminar o deterioradas en el mercado, en asociación con el sector privado local, mediante la prestación de apoyo a urbanizadores y bancos de Jordania, y el aumento de la capacidad crediticia de las familias.

54. Además de las presiones sobre el sector de la vivienda, la evolución rápida y la magnitud de la crisis siria exceden la capacidad de las autoridades locales para gestionar de manera eficiente sus consecuencias en las zonas urbanas. La superpoblación, la escasez de agua y los patrones de asentamiento agrario espontáneo han tenido efectos negativos en las condiciones de vida y el medio ambiente. Estimaciones realizadas por el Gobierno del Líbano indican que más de un millón de refugiados sirios viven en viviendas alquiladas o en asentamientos informales en 1.000 municipios, donde ellos representan el 25% aproximadamente de la población de las comunidades de acogida. A finales de 2014, se estimaba que el 55% de los refugiados vivían en viviendas insalubres o asentamientos informales (Líbano y Naciones Unidas, 2014). Las familias encabezadas por mujeres tienen más probabilidades de vivir en viviendas con agua y saneamiento insuficientes y se ha determinado que pagan alquileres considerablemente menores que los hogares encabezados por hombres (Programa Mundial de Alimentos, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el ACNUR, 2014).

55. En Jordania y el Líbano, los pobres de las zonas urbanas de las comunidades de acogida sufren a menudo los efectos negativos producidos por la disposición de los refugiados a aceptar salarios más bajos y pagar alquileres más altos. Por otra parte, los dueños de empresas e inmuebles se benefician con esta nueva demanda de empleo y viviendas de alquiler. La creciente disparidad de ingresos

generada por estas crisis puede tener repercusiones prolongadas para la resiliencia urbana y afectar a la capacidad de las comunidades de acogida para absorber las crisis y recuperarse de ellas de manera sostenible. El agua, el saneamiento y las redes eléctricas en muchas ciudades de acogida libanesas no han podido mantener el ritmo de crecimiento de los asentamientos informales en las zonas periurbanas estimulado por la llegada de los refugiados. Sin embargo, con una gestión adecuada, los conocimientos traídos por los refugiados y las poblaciones desplazadas a las comunidades de acogida pueden aprovecharse como catalizadores del desarrollo. Países europeos de acogida como son Alemania e Italia han comenzado a elaborar y aplicar políticas para ofrecer opciones de viviendas asequibles en zonas con disminución demográfica.

56. Como el número de desplazados continúa aumentando y los refugiados recorren distancias cada vez más largas en busca de seguridad y oportunidades para reconstruir sus vidas, es preciso buscar nuevas soluciones transnacionales. La cooperación regional mediante el Plan de Respuesta Regional para Siria ha surgido como un marco de coordinación necesario para que los gobiernos y el sector humanitario presten asistencia durante el conflicto sirio y se aumente la resiliencia de las zonas afectadas³. También han surgido nuevas modalidades de asistencia y asociación, como son los programas de transferencia de efectivo y los enfoques por áreas, en los que se incorporan las aportaciones de las propias comunidades de acogida. El Plan de Respuesta Regional de 2014 fue el primero que incorporó el apoyo a las autoridades locales mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional (ACNUR, 2014b). Además, las autoridades nacionales que controlan los presupuestos municipales deberían proporcionar fondos a los municipios que estén en consonancia con los problemas a los que éstos se enfrentan y una orientación normativa clara que les permita actuar.

57. Como la búsqueda de la paz en la región no ha cesado y los Estados Árabes formulan soluciones para los efectos negativos de las guerras y los conflictos prolongados en los seres humanos, es necesario renovar el compromiso con los principios de protección y asistencia humanitaria para aumentar la solidaridad regional y mundial en la gestión de los desplazamientos forzados. Las presiones que los desplazamientos y las situaciones prolongadas de refugiados ejercen sobre la provisión de servicios urbanos deberán considerarse seriamente, ya que el sector humanitario coordina su respuesta con las autoridades locales y la participación de las comunidades receptoras. La primera Cumbre Humanitaria Mundial, celebrada en mayo de 2016 en Estambul, constituyó una útil plataforma para generar soluciones viables y mecanismos de cooperación acordes con la Nueva Agenda Urbana que tiene en cuenta soluciones sostenibles para los desplazados. Las partes interesadas de las zonas urbanas, los ministerios de los sectores que se ocupan de los asuntos urbanos, las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil en las zonas urbanas serán fundamentales para la localización de la respuesta humanitaria y la preparación para la gestión de las crecientes crisis de refugiados en las zonas urbanas. Como se recalcó en un importante informe sobre la migración, el desplazamiento y el desarrollo en una cambiante región árabe, los gobiernos locales, la sociedad civil y los planificadores urbanos son los que están en mejores condiciones para determinar las necesidades y prioridades, tanto de los migrantes forzados como de las poblaciones de acogida, y adaptar las estrategias de desarrollo urbano a las condiciones locales (CESPAO y OIM, 2015).

E. La migración urbana

58. La migración del campo a las ciudades fue uno de los principales factores impulsores del crecimiento de la urbanización en la región árabe, que se cuadruplicó entre 1970 y 2010. El Programa de Hábitat promovió políticas que perseguían aliviar la presión ejercida sobre las ciudades poniendo freno a la migración del campo a la ciudad mediante el incremento de las inversiones y la ampliación del suministro de servicios básicos a las zonas rurales. Si bien muchos de esos programas se pusieron en práctica, pocos tuvieron efecto en la migración. Por tanto, varias organizaciones internacionales se están centrando en hacer más eficientes los procesos migratorios y en crear condiciones que permitan a los pobres disfrutar de las ventajas socioeconómicas de las zonas urbanas (Naciones Unidas, 2014). Cada vez más se reconoce la necesidad de promover políticas de desarrollo rural, sin dejar de fortalecer las políticas urbanas y regionales que, a la larga, puedan dirigir los flujos de población hacia nodos estratégicos y nuevos polos de crecimiento a lo largo de los corredores de desarrollo.

59. Varios factores de empuje y atracción han influido en la migración del campo a la ciudad en la región árabe. El desarrollo económico a través de inversiones en industrias y sectores basados en las ciudades y las oportunidades de subsistencia que ellas ofrecen atraen a los migrantes rurales, mientras que la escasez de agua y las sequías endémicas y la modernización del sector agrícola empujan a muchos residentes de las zonas rurales a abandonar los medios de subsistencia basados en la agricultura. Como las disparidades entre las zonas rurales y las urbanas persisten, las familias y las

³ El primer plan de respuesta regional se anunció en marzo de 2012.

personas que buscan tener mayor acceso al trabajo, mejores servicios y una mejor calidad de vida siguen afluyendo a las ciudades de gran y mediano tamaño en cada una de las subregiones.

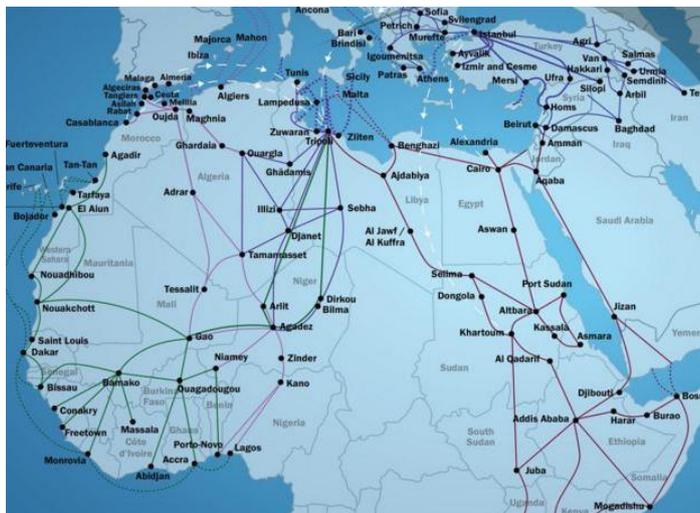
60. Los países del *Mashreq* son principalmente países de origen, que envían trabajadores cualificados y no cualificados de las zonas rurales y urbanas a los Estados del Golfo o al extranjero. Los patrones migratorios dentro y fuera de la región se han visto gravemente afectados por los sucesos acaecidos desde 2011 y los desplazamientos forzados. Antes de la guerra civil, Siria era predominantemente un país de acogida, que recibía cantidades significativas de refugiados iraquíes y palestinos, así como otros migrantes procedentes de los Estados Árabes, que representaban el 86,5% de los extranjeros en el país (Siria, Oficina del Primer Ministro, 2004).

61. En el Magreb, las ciudades de los países productores de petróleo como Argelia y Libia son destinos importantes para los egipcios, los libaneses y otros migrantes regionales atraídos por las oportunidades de empleo creadas por los ingresos del petróleo. En Libia, los migrantes africanos se asientan con carácter más o menos permanente en el país, situación facilitada por la política panafricana del país, lo que modifica la estructura de la economía y la sociedad en muchas ciudades. La guerra en Libia invirtió esta modalidad de inmigración, ya que los migrantes huyeron hacia países vecinos, cruzaron el mar Mediterráneo hacia Italia o regresaron a sus países. Marruecos y Túnez son predominantemente fuentes de migrantes hacia Europa. Entre 2000 y 2013, la población mundial de migrantes procedentes del Magreb aumentó de aproximadamente 3,6 millones a 5,5 millones (DAES, 2013).

62. Una de las transformaciones más notables de la migración en el Magreb, que incide en el desarrollo urbano, es la afluencia de migrantes del África Subsahariana, quienes utilizan las zonas urbanas de Marruecos como ciudades de tránsito para migrar, a menudo ilegalmente, a Europa. La magnitud de las corrientes de migración irregular a través del corredor Marruecos-España se mantuvo en aumento hasta finales del decenio del 2000; ante esta situación las autoridades españolas incrementaron el control de los puntos de cruce terrestres y marítimos, lo que dio lugar a que un número cada vez mayor de personas del África Subsahariana se asentase en las ciudades marroquíes y se produjesen grandes concentraciones en Rabat. Esa fue la causa de que Marruecos se convirtiese en el primer país árabe en aplicar una política en materia de migración. Esta política, que fue aprobada en 2013, incluyó la regularización de ciertas categorías de migrantes (Marruecos, Ministerio encargado de los Marroquíes Residentes en el Extranjero y de los Asuntos Migratorios (2015). Varias instituciones están trabajando para reducir la marginación de los migrantes procedentes del África Subsahariana, pero la discriminación y las percepciones negativas de las comunidades de acogida siguen siendo obstáculos para una mayor integración.

Gráfico 5

Principales rutas migratorias en la región



Fuente: OIM, 2015a

63. La capacidad de los países del Consejo de Cooperación del Golfo para consumir sus proyectos de desarrollo urbano en gran escala ha dependido en buena medida de los trabajadores expatriados. En 2013, los Estados del Golfo acogieron a 2,4 millones de egipcios y a otro medio millón de trabajadores de Palestina, Jordania y Siria. La mayoría de los trabajadores expatriados poco cualificados proceden de los países asiáticos (principalmente del subcontinente indio) por intermedio de los sistemas de patrocinio conocidos como *kafala*. Estos sistemas, que asignan a los empleadores la responsabilidad legal de proveer vivienda y servicios a los trabajadores expatriados, son objeto de

críticas por perpetuar malas condiciones de vida y de trabajo. Sin embargo, en los últimos años, ciertas reformas introducidas han procurado conceder derechos y beneficios más amplios a estos trabajadores. Por ejemplo, las leyes promulgadas en Bahrein (2009) y los Emiratos Árabes Unidos (2005) han mejorado la movilidad de la mano de obra para los trabajadores expatriados en esos países; por otro lado Kuwait promulgó en 2015 leyes para proteger los derechos de los trabajadores domésticos (Zahra, 2015).

64. En los Estados del Golfo más pequeños, los extranjeros constituyen la mayoría de la población, como se muestra en el cuadro 2 (Instituto Universitario Europeo y Gulf Research Centre, 2015). En los dos últimos decenios se ha observado un aumento significativo de acuerdos bilaterales concertados entre los países de origen y los países de acogida, en particular acuerdos con gobiernos de Asia para coordinar la contratación, la gestión de mano de obra y la protección de los derechos de los trabajadores expatriados establecidos temporalmente y protocolos adicionales que abordan principalmente las condiciones para la repatriación.

Cuadro 2

Trabajadores expatriados y acuerdos bilaterales con los países de origen

<i>País</i>	<i>Porcentaje de extranjeros de la población total (último año disponible)</i>	<i>Acuerdos bilaterales sobre circulación de mano de obra con países de origen y fecha del primer acuerdo</i>
Arabia Saudita	33%	Filipinas (2013); India (2014);
Bahrein	52%	Nepal (2008)
Emiratos Árabes Unidos	89%	Nepal (2007)
Kuwait	69%	Egipto (1997); Filipinas (1997); India (2007)
Omán	44%	India (2008)
Qatar	86%	Marruecos (1981); Túnez (1981); Sudán (1981); Somalia (1983); India (1986); Bangladesh (1988); Irán (1991); Pakistán (1992); Nepal (2005); China (2008); Turquía (2009); Gambia (2010); Macedonia (2014);

Fuente de datos: Instituto Universitario Europeo y Gulf Research Center, 2015.

65. Las políticas relativas a los trabajadores migrantes tienen importantes consecuencias para el desarrollo de ciudades inclusivas que garanticen el acceso a condiciones de vida dignas para todos y el desarrollo urbano que promueve la cohesión social. Para lograr el desarrollo urbano en gran escala es necesario también adoptar políticas nacionales e internacionales que posibiliten la gestión eficiente de la circulación de los trabajadores de forma que se incrementen al máximo los beneficios para los países de acogida y los de origen.

66. En 2006, la Liga de los Estados Árabes aprobó la Declaración Árabe sobre Migración Internacional para facilitar la movilidad y asegurar beneficios mutuos para los Estados Árabes y los países de origen, así como para promover el desarrollo y la integración regional. En la Declaración de 2013 sobre Migración Internacional en la Región Árabe se reforzaron los enfoques de colaboración relativos a la gestión de la mano de obra expatriada, particularmente en los países del Golfo. Los Emiratos Árabes Unidos participaron en un proyecto piloto con Gobiernos de Asia seleccionados con vistas a fin de aumentar la eficiencia en los procesos de contratación de trabajo temporal y mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores expatriados.

67. En los países menos adelantados de la región, los movimientos de población se intensificaron en diversos puntos durante las guerras civiles en Somalia, el Sudán y el Yemen o después de éstas. Los traslados de poblaciones en el Sudán se produjeron principalmente entre la firma del Acuerdo General de Paz y la secesión de Sudán del Sur. El año anterior a la independencia, 300.000 personas se trasladaron de Sudán del Sur al Sudán (DAES, 2013). Estos movimientos de población y la primacía urbana del Gran Jartum han dado lugar a una migración económica que afluye a las regiones metropolitanas en busca de oportunidades de empleo, mejores servicios urbanos y mejor calidad de vida. Todos los países menos adelantados de la región han experimentado una emigración neta desde mediados del decenio de 1990, aunque en los últimos cinco años la inmigración neta a Djibouti y Somalia ha aumentado.

F. Remesas

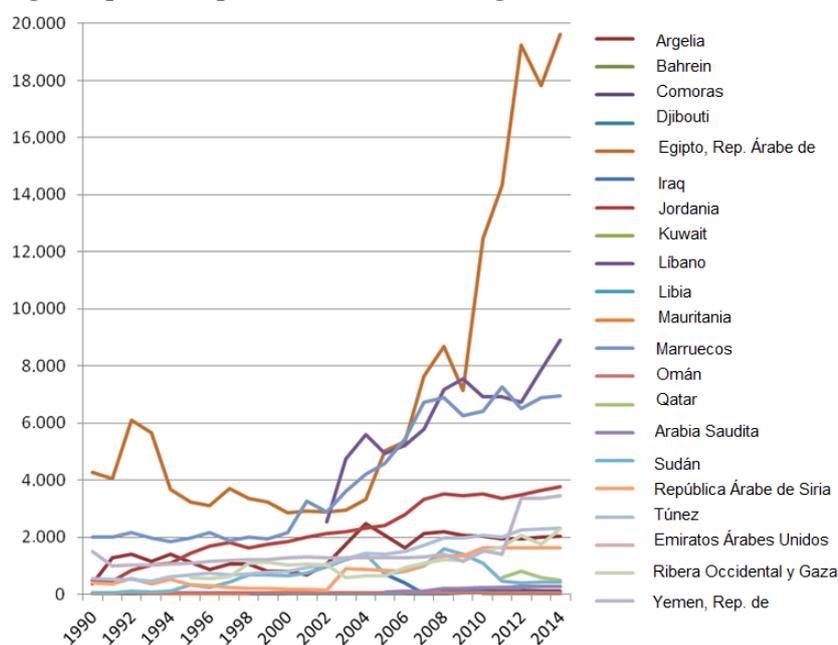
68. Aproximadamente el 9% de las remesas mundiales va a los Estados Árabes, mientras que el 17% va de los Estados del Golfo a los países de origen de los migrantes (Banco Mundial, 2015). Egipto recibe el valor absoluto de remesas mayor de la región y es el sexto receptor del mundo. El Gran Cairo y el Alto Egipto son centros para inversiones de remesas, en particular en tierras y viviendas, que continúan revalorizándose rápidamente. La información más reciente sobre la contribución de las remesas al PIB data de 2013 y, por tanto, está distorsionada como resultado de las perturbaciones de 2011 en los países del *Mashreq*. Las Comoras es el país que más depende de las remesas, las cuales representaron casi el 20% del PIB en 2013. Otros países cuyas remesas aportan más del 5% del PIB son el Líbano (17,7%), Jordania (10,8%), el Yemen (9,3%), Egipto (6,6%) y Marruecos (6,6%) (Banco Mundial, 2015b)⁴. Las transferencias de remesas de los Estados árabes proceden en su inmensa mayoría de los Estados del Golfo, encabezados por la Arabia Saudita, seguida de los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Qatar y Omán.

69. Las remesas, que a menudo superan el valor de la asistencia oficial para el desarrollo, desempeñan un papel importante en el desarrollo nacional de los Estados Árabes. Son un elemento clave en las estrategias económicas de las familias receptoras, muchas de las cuales dependen de ellas para satisfacer las necesidades básicas y generar activos. Los ahorros se invierten en la adquisición de tierras, viviendas y también en realizar mejoras graduales y crear fondos para iniciar una actividad comercial.

70. En el *Mashreq*, se estima que la diáspora libanesa, como mínimo, triplica la población residente. Sus contribuciones son perseguidas fundamentalmente por las empresas, las organizaciones de beneficencia social y las redes internacionales. El compromiso del Gobierno con la diáspora y las actividades para aprovechar las remesas sigue siendo limitado y se concentra en la transferencia de conocimientos en distintos sectores, como las telecomunicaciones. También han surgido iniciativas regionales, como la Primera Conferencia de Expatriados Árabes, organizada por la Liga de los Estados Árabes en 2010. En el Magreb, en particular en Marruecos y Argelia, suelen aprovecharse las asociaciones de inmigrantes, con el apoyo de la comunidad internacional de donantes, para vincular a los expatriados con sus aldeas de origen.

Gráfico 6

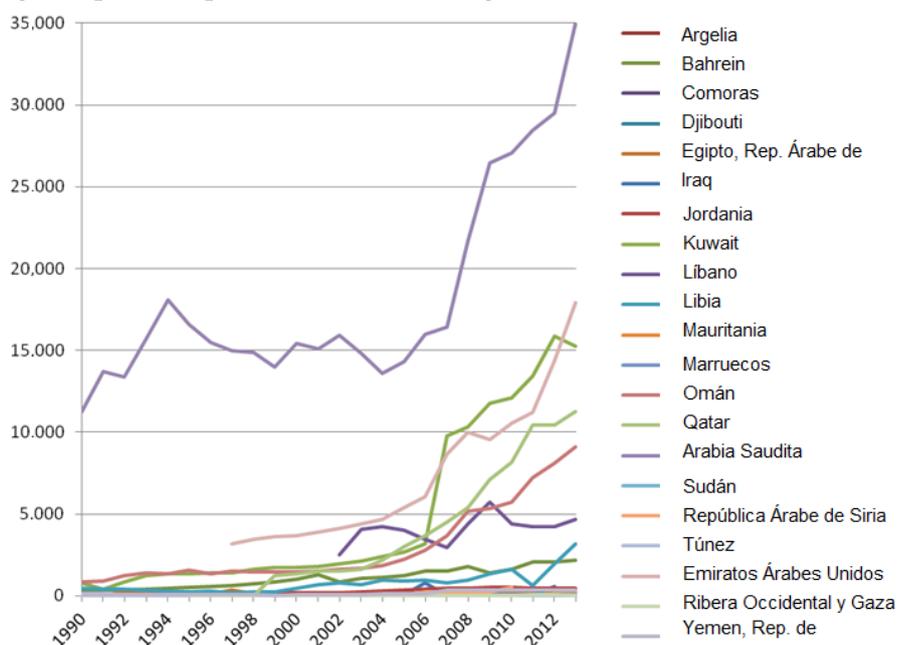
Ingresos por concepto de remesas de los migrantes (en millones de dólares)



Fuente: Banco Mundial, 2015b. No se dispone de datos para los Emiratos Árabes Unidos ni Somalia; las cifras correspondientes a 2014 son estimaciones.

⁴ No se dispone de datos sobre las remesas como proporción del PIB en 2013 para Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Libia, Mauritania, Palestina y Siria.

Gráfico 7

Egresos por concepto de remesas de los migrantes (en millones de dólares)

Fuente: Banco Mundial, 2015 b. No se dispone de datos para Somalia.

71. En los países de origen, los marcos jurídicos, los ministerios y los organismos del Gobierno central se han establecido para coordinar los asuntos relativos a la migración y llegar a la diáspora para aprovechar las inversiones y el caudal de conocimientos en el extranjero en los proyectos nacionales de desarrollo urbano. Esta respuesta sectorial pone de relieve la necesidad de seguir integrando las políticas migratorias a las políticas nacionales de desarrollo. Egipto, Marruecos y Túnez han estado a la cabeza de los países que han establecido derechos jurídicos para sus migrantes en el extranjero y movilizad las remesas para inversiones de capital en las ciudades. El Long Live Egypt Fund, establecido en 2013, y el Moroccan MaghriBank, establecido también en 2013, han financiado proyectos empresariales de expatriados en sus respectivos países y demostrado la manera en que los países pueden incorporar a sus nacionales en el extranjero para fortalecer las relaciones financieras con la región.

G. La tierra y la vivienda

72. La región árabe comparte una historia común en lo que a la tenencia de la tierra, los sistemas de registro y las leyes de titularización se refiere. El aumento del valor de la tierra y la rápida revalorización de los edificios desde mediados del decenio de 1970 han dado lugar a la actual segmentación del mercado de tierras y afectan a todos los aspectos de la política urbana. Si bien las élites políticas y empresariales han conseguido el control de grandes extensiones de las tierras más valiosas y estratégicamente situadas desde los años noventa, la construcción informal por grupos de ingresos medianos excluidos de los mercados de tierras oficiales por el alto valor de éstas, ha propulsado la propagación de una urbanización no planificada. En los países de origen, como Egipto, Jordania, Marruecos, Túnez y Siria, los asentamientos no planificados suelen financiarse mediante los ingresos provenientes de las remesas enviadas por las familias. La especulación generalizada caracteriza los mercados de la vivienda –tanto formales como informales– y ha contribuido a impulsar la expansión física de muchas ciudades de la región.

73. En términos de expansión urbana, en la región, el uso de la tierra por habitante es algo más que la mitad de la media mundial. El uso de la tierra aumentó en alrededor de una cuarta parte entre 1990 y 2015, experimentando un incremento a un ritmo similar al de otras regiones, pero partiendo de una base de referencia baja.

Cuadro 3

Zona urbana, población y uso de la tierra por habitante en 1990, 2000 y 2015 en 10 ciudades representativas de las ciudades de la región árabe

País	Ciudad	Zona urbana (hectáreas)			Población			Uso de la tierra por habitante (metros cuadrados)		
		1990	2000	2015	1990	2000	2015	1990	2000	2015
Iraq	Bagdad	61 920	69 155	78 509	2 781 420	4 035 979	5 420 156	223	171	145
Arabia Saudita	Riad	44 892	68 794	137 684	2 159 252	3 389 053	5 974 561	208	203	230
Yemen	Sanaa	13 188	16 540	36 729	943 926	1 527 973	2 270 517	140	108	162
Egipto	Alejandro	11 486	19 930	31 732	2 662 238	3 079 302	4 499 301	43	65	71
Túnez	Al-Qayrawan	1 247	1 997	2 215	80 704	106 546	139 345	155	188	159
Egipto	El Cairo	37 901	76 559	157 026	9 133 697	13 042 244	16 479 592	42	59	95
Marruecos	Marrakech	5 395	8 307	14 638	387 426	557 051	779 526	139	149	188
Argelia	Tébessa	1 623	2 646	3 710	106 787	161 210	205 221	152	164	181

Fuente: ONU-Hábitat, 2016b.

74. Una de las cuestiones relativas a la tierra más importantes en la región, aparte de la expansión urbana, a menudo en valiosas tierras agrícolas, es el registro de la propiedad y la titulación de las tierras. El registro de las transacciones de propiedades en la región es la segunda cuestión más engorrosa y costosa del mundo después del África Subsahariana, ya que toma una media de 36 días a un costo estimado de 5,7% del valor de la propiedad (Banco Mundial, 2009 y 2010). Habida cuenta de que además es necesario resolver la compleja cuestión de los derechos de propiedad primarios y derivados tradicionales y encontrar a todos los herederos y titulares de derechos, no sorprende entonces que gran parte de las propiedades en todos los países de la región sigan sin registrar. Además, las sucesivas transacciones con títulos de propiedad no registrados hacen que la titularidad no quede clara. En el Túnez posterior a la revolución, las tierras ya no pueden ser expropiadas para una finalidad pública hasta que las autoridades locales y todos los titulares de los derechos de propiedad se hayan puesto de acuerdo sobre un valor tasado. Este procedimiento se ha convertido en un gran obstáculo para la ejecución de proyectos públicos en las ciudades y deberá modificarse para facilitar la ampliación prevista de la ciudad que contribuirá al desarrollo urbano sostenible.

75. A pesar de los esfuerzos de todos los países por reformar sus mercados hipotecarios, un obstáculo importante para la financiación de las compras de propiedades es el hecho de que los bancos no aceptan las tierras no registradas como garantía, lo que limita el acceso al crédito a las familias de menores ingresos que tratan de crear activos. Las instituciones de microfinanciación podrían subsanar esa deficiencia, aunque ese método requiere un conjunto de pruebas más sólidas que las disponibles actualmente en la región.

76. Los métodos de provisión de vivienda y acceso a la tierra en los Estados árabes han cambiado significativamente en los últimos 20 años y su aplicación ha quedado interrumpida en los países que han experimentado crisis e inestabilidad desde 2011. Habida cuenta de la estructura por edades de la población, los índices de creación de familias y la continuada migración del campo a la ciudad, todos los países de la región padecen una escasez de viviendas asequibles, lo que impide el disfrute gradual del derecho a una vivienda adecuada. El alto precio de las tierras urbanas, su rápida revalorización y el suministro limitado en los asentamientos urbanos densos son elementos determinantes de muchos de los problemas de desarrollo urbano que enfrentan las ciudades árabes hoy día. El artículo 31 de la Carta Árabe de Derechos Humanos, de 2008, ratificada por 17 Estados árabes, garantiza la igualdad de derechos de propiedad, pero todavía existen obstáculos tradicionales que repercuten en la adquisición de tierras. Por ejemplo, se estima que el acceso de las mujeres a la herencia y a la propiedad de la tierra oscila entre casi el 30%, en Jordania y menos del 1%, en Omán (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2002).

77. Reglamentos de subdivisiones obsoletas, normas que regulan el alquiler, leyes de protección de los inquilinos y procedimientos largos e innecesariamente complicados y costosos de registro y expedición de títulos obstaculizan la labor de los mercados oficiales de tierras y viviendas. Los procedimientos particularmente largos y engorrosos de registro de tierras de Egipto se han mejorado gracias a la reducción de la tasa de registro, que de 12% del valor de la propiedad se rebajó a una tasa

fija. (ONU-Hábitat, 2012a). La mayoría de las principales ciudades de la región han digitalizado los registros, el procesamiento electrónico de datos y los sistemas de gestión de la información en la administración de las tierras para aliviar algunos de estos problemas.

78. Los conflictos recientes y en curso tienen graves consecuencias para el registro oficial de las tierras y la propiedad. En la guerra civil del Líbano se destruyeron los registros de la propiedad, lo que ha convertido en una prioridad la digitalización y actualización de los registros de la propiedad, para el desarrollo económico y urbano del país (ONU-Hábitat, 2012a). Los países con conflictos en curso suelen tener registros obsoletos o en mal estado, situación que podría agravarse por los desplazamientos masivos que estos conflictos han causado, en particular, desde el año 2009.

79. Tanto en países estables como en países que han salido de conflictos, los Gobiernos se están esforzando por mantener el ritmo de las tendencias de la urbanización mediante la apertura de nuevas zonas de desarrollo y la construcción de viviendas asequibles. Los elevados precios de las tierras urbanas hacen que las familias jóvenes no puedan acceder a muchos de los mercados de viviendas y se vean obligados a vivir con sus padres o hacinados en barrios donde los precios de la vivienda son más bajos. En África del Norte, el primer 20% de la población que genera ingresos estimula el rápido aumento de los precios de las tierras mediante la compra de tierras, villas y apartamentos de lujo en barrios habitados por élites o en nuevos distritos suburbanos.

Recuadro 1: Experiencias y desafíos de las nuevas ciudades - Egipto y Marruecos

En toda la región, durante el decenio de 2000, han proliferado nuevas ciudades, construidas por organismos públicos y semipúblicos, con objeto de aliviar algunas de las presiones sobre los centros urbanos y satisfacer la creciente demanda de vivienda. Sin embargo, se han desarrollado lentamente, y las estimaciones demográficas actuales para el Gran Cairo, por ejemplo, indican que su actual población se sitúa solo entre el 3% y el 27% de la meta (Tadamun, 2015). Su desarrollo también está modificando la distribución espacial de las tierras urbanas y creando mercados de tierras que se están revalorizando rápidamente en los nuevos sitios recién urbanizados y alrededor de éstos, en particular, cuando van acompañados de proyectos con una gran infraestructura y la prestación de servicios mantiene el ritmo de la urbanización para atraer residentes. En zonas de expansión urbana, nuevas zonas de desarrollo y nuevas ciudades en el Gran Cairo, los precios se duplican cada dos o tres años. En general, faltan conexiones de transporte para estas zonas.

El grupo inmobiliario Al Omrane está desarrollando cuatro nuevas ciudades que se encuentran en diversas etapas de construcción en Marruecos: Tamansourt, cerca de Marrakech, Tamesna, cerca de Rabat-Salé, Sahel-Lakhiayta, cerca de Casablanca, y Chafrate, cerca de Tánger (Al Omrane, 2013). La urbanización en las nuevas ciudades del Gran Cairo se ha ido acelerando y entre 2001 y 2008 ha alcanzado una media del 27,9% de crecimiento. Más del 50% de las urbanizaciones en las nuevas ciudades del Gran Cairo corresponde al Nuevo Cairo y la Ciudad 6 de Octubre/Sheikh Zayed, ciudades gemelas situadas a lo largo del mismo eje este-oeste, lo que pone de relieve la importancia de integrar el nuevo desarrollo previsto en las estrategias de corredores regionales más amplios (Organización General de Planificación Física (GOPP), 2012). Los precios de las tierras y la vivienda más altos se encuentran en el Nuevo Cairo, donde los proyectos de desarrollo inicial estuvieron a cargo de Orascom, la mayor empresa inmobiliaria privada de Egipto. Entre 2004 y 2005, los precios de las tierras en el Nuevo Cairo se cuadruplicaron de 1.000 libras egipcias a 4.000 libras egipcias por metro cuadrado (Serageldin y otros, 2010).

80. El segundo 20% de los generadores de ingresos necesitan tener acceso a la financiación de viviendas por debajo de los tipos de interés del mercado. Esos tipos de interés se suelen reservar para las cooperativas y otros grupos que están dispuestos a construir y desarrollar sus propias viviendas en terrenos de propiedad del Estado asignados a esos grupos por el Gobierno, o cuentan con los medios para hacerlo. En la práctica, las familias forman cooperativas para tener acceso a la tierra, y no a la financiación para la vivienda, y las tierras que se adquieren suelen subdividirse entre los miembros de las cooperativas, lo que representa una ruptura con los principios tradicionales de las cooperativas. Los países con climas relativamente estables en lo que a las inversiones se refiere, como Egipto y Marruecos, han atraído a inversores privados para construir viviendas asequibles en terrenos propiedad del Estado, que se conceden a precio subvencionado. En Egipto, las autoridades venden en el mercado libre terrenos para la construcción en las nuevas ciudades y utilizan las ganancias para financiar la expansión de infraestructura a esas nuevas zonas. Los países menos adelantados, en cambio, casi no han podido construir la cantidad de viviendas asequibles necesarias ni crear las condiciones que permitirían la participación del sector privado.

81. Las condiciones urbanas en algunos países, como el Líbano de la posguerra, han segmentado más los mercados de las tierras y la vivienda. El entorno legislativo, social y cultural propicia la fragmentación y la búsqueda de seguridad y una mejor provisión de servicios promueve la separación urbana entre los grupos que pueden permitirse el alojamiento en comunidades cerradas y los servicios que ellas proporcionan y los que no. El parque inmobiliario del Líbano ha experimentado una drástica

transición hacia las “comunidades cerradas”, cuya proporción ha crecido del 1% del mercado, en 2000, al 10%, en 2010 (ONU-Hábitat, 2012a).

H. Asentamientos informales

82. El sector informal de la vivienda ha llenado sistemáticamente el vacío dejado por el sector privado, el cual se ha centrado más que nada en satisfacer la demanda de viviendas lujosas de las familias de ingresos medianos y altos. La escasez de las viviendas asequibles construidas por los programas de viviendas para familias de bajos ingresos también contribuye a perpetuar el aumento de las viviendas informales. Las estructuras y la ubicación de los asentamientos informales de la región se caracterizan por dos modalidades diferentes: estructuras precarias o improvisadas en barrios marginales céntricos y en lugares peligrosos e insalubres y zonas periurbanas que no tienen acceso a servicios básicos; y una expansión urbana no planificada que en su mayor parte subdivide las tierras agrícolas en violación de los códigos existentes. Esta última tipología se caracteriza por construcciones sólidas de concreto y ladrillo y un trazado rectilíneo derivado de la forma de los campos y que anticipa futuros servicios de infraestructura que podrían brindar las autoridades locales. Sin embargo, en esos asentamientos la densidad constructiva suele dificultar la prestación de servicios urbanos básicos, como alcantarillado, drenaje, espacios públicos y transporte público, lo que compromete el derecho de los habitantes a una vivienda adecuada. En un estudio realizado en 2009 por el Informal Settlements Development Fund de Egipto se estableció la diferencia entre las zonas de riesgo⁵ y las zonas no planificadas y se señaló que un total del 65% de la zona urbana del Gran Cairo estaba ocupada por asentamientos informales: el 5% en zonas de riesgo y el 60% en zonas no planificadas (Serageldin y otros, en preparación). Esta terminología empleada en Egipto y en otros países de la región para describir los barrios marginales y los asentamientos informales concuerda en diverso grado con las definiciones de ONU-Hábitat⁶.

83. En esos asentamientos operan urbanizadores en pequeña escala, agentes de bienes raíces, abogados y contadores, y las transacciones de tierras y propiedades se realizan en su gran mayoría por intermedio de documentos de venta entre particulares, que raras veces se registran. Los mecanismos de financiación informal también se utilizan tanto para la adquisición de tierras como para la construcción de viviendas. En Palestina, por ejemplo, se calcula que más del 80% de todas las transacciones financieras relacionadas con viviendas se realizan en efectivo y no se declaran, excepto mediante contratos privados (Estado de Palestina, 2014).

84. A pesar de los considerables avances alcanzados, la proliferación de barrios marginales y de asentamientos informales ha seguido siendo un problema en la región árabe, perpetuado por el alto precio de las tierras, los movimientos y desplazamientos de las poblaciones, el limitado acceso a los créditos, las engorrosas transacciones de tierras y los procedimientos de registro de la tenencia, las restricciones financieras impuestas a la gestión pública del desarrollo urbanístico. Según la División de Estadística de las Naciones Unidas, en 2014, la población de los barrios marginales en países árabes seleccionados representaba entre el 8% y el 92% del total (véase el cuadro 4).

⁵ Las zonas inseguras son zonas en las que existen peligros físicos o para la salud o riesgo de desalojo, mientras que las zonas no planificadas son las que no cumplen las leyes relativas a la planificación y la construcción (Khalifa, 2011).

⁶ ONU-Hábitat define un barrio marginal como “una zona en la que se combinan, en diversos grados, las características siguientes (se limitan a las características físicas y jurídicas del asentamiento, que no incluyen las dimensiones sociales más difíciles): acceso insuficiente al agua potable, acceso insuficiente a los servicios de saneamiento y otras infraestructuras, mala calidad estructural de la vivienda, hacinamiento y régimen incierto de residencia”. Los asentamientos informales se describen como: i) las zonas residenciales en las que se han edificado un grupo de unidades habitacionales en terrenos respecto de los cuales los ocupantes no tienen derechos legales o los ocupan ilegalmente; ii) asentamientos no planificados y zonas donde la vivienda no cumple los reglamentos de planificación y construcción existentes (viviendas no autorizadas). (ONU-Hábitat, 2003).

Cuadro 4
Población de los barrios marginales como porcentaje de la población urbana de Estados árabes seleccionados (1990-2014)

<i>País</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2007</i>	<i>2009</i>	<i>2014</i>
Comoras	65,4	65,4	68,9	68,9	68,9	68,9	69,6
Egipto	50,2	39,2	28,1	17,1	14,4	13,1	10,6
Iraq	16,9	16,9	16,9	52,8	52,8	52,8	47,2
Jordania				15,8	17,7	19,6	12,9
Líbano				53,1			
Marruecos	37,4	35,2	24,2	13,1	13,1	13,1	13,1
Mauritania							79,9
Siria				10,5	22,5		19,3
Somalia				73,5	73,6	73,6	73,6
Sudán							91,6
Túnez							8,0
Yemen				67,2	76,8		60,8

Fuente: División de Estadística de las Naciones Unidas, 2015 (incluye a todos los Estados árabes respecto de los cuales se disponía de datos).

85. Los países árabes menos adelantados tienen el mayor porcentaje de población urbana que vive en barrios marginales y asentamientos informales, el 60,8%, en Yemen; el 69,6%, en las Comoras; el 73,6%, en Somalia y el 91,6% en el Sudán, en 2014. Mauritania es el otro país con más de la mitad de la población urbana en barrios marginales y asentamientos informales (79,9%) (División de Estadística de las Naciones Unidas, 2015). Sin embargo, en los dos últimos decenios, varios Gobiernos han adoptado medidas para enfrentar estos reiterados problemas mediante la aplicación de políticas y programas específicos, de mecanismos que mejoran el entorno urbano en las comunidades de bajos ingresos y la ampliación de programas de construcción de viviendas asequibles. Casi todos los países han otorgado prioridad a la construcción de viviendas asequibles en sus políticas y programas urbanos, aunque persisten problemas para la provisión pública y privada desde el punto de vista de la disponibilidad de tierras urbanas y la accesibilidad a esta, y del acceso a la financiación de la vivienda para urbanizadores y posibles propietarios de viviendas (ONU-Hábitat, 2012a).

86. La presencia de refugiados sirios en Jordania y el Líbano ha aumentado drásticamente la demanda, por sí limitada, de viviendas asequibles. En Jordania, según ha informado el Plan de Respuesta para la Crisis de Siria, el déficit medio anual de 3.400 unidades habitacionales se ha visto agravado por la necesidad de otras 120.000 de estas unidades para alojar a los refugiados sirios. En las comunidades locales la asistencia se ha centrado en mejorar las unidades habitacionales, terminar edificios, proporcionar materiales de protección contra las inclemencias climáticas y poner en prácticas programas condicionales de arrendamiento con pago en efectivo en diversas ciudades, entre otras, Irbid, Jerash, Mafraq, Zarqa, Ajlun, Al Balqa, Amman, Tafileh, Karak y Madaba. La conmoción provocada por la crisis de refugiados sirios ha servido de catalizador de reformas institucionales, tales como el examen y la revisión de las Políticas Nacionales para la Vivienda y la revitalización de la Corporación de Viviendas y Desarrollo Urbano (Jordania, 2015).

87. En Siria, antes de la guerra, grandes volúmenes de las poblaciones de ciertas provincias vivían en barrios marginales y asentamientos informales: el 85% de la población de Hasakeh, el 74% en Raqqa y el 59% en Homs. Porcentajes menores de la población vivían en zonas informales en los centros económicos de Alepo y Damasco (el 17% y el 15%, respectivamente). En cuanto a la parte de las tierras urbanas que ocupaban, el 18% de la extensión total de Alepo estaba constituido por asentamientos informales, concentrados fundamentalmente en el nordeste, alrededor de la zona industrial de Sheikh Najjar (Ali, 2005). Todos los países que desde 2011 han experimentado disturbios han visto crecer los asentamientos informales debido al quebrantamiento del orden público como resultado de la apabullante carga de trabajo que tienen las autoridades locales y la paralización de las inversiones oficiales en proyectos urbanos.

88. En Egipto, Jordania y Palestina, algunas de políticas urbanas puestas en marcha por los organismos centrales abordan la cuestión de la provisión de viviendas asequibles. Desde su creación en 1991, el Consejo Palestino para la Vivienda, organización sin fines de lucro y principalmente financiada por donantes, ha hecho aportaciones importantes a la rehabilitación, reconstrucción y provisión de unidades habitacionales y apartamentos en la Ribera Occidental, Gaza y Jerusalén Oriental, por lo que obtuvo el premio Dubai International Award for Best Practices in 2008 (Estado de Palestina, 2014).
89. El Informal Settlements Development Fund, de Egipto, creado en 2009, concede créditos al gobierno local para financiar el mejoramiento de los asentamientos informales. Su estudio sobre los asentamientos informales y la clasificación de emplazamientos se tradujo en un plan de acción bien definido, cuya implementación ha repercutido en casi un millón de residentes urbanos. Además de la reconfiguración espacial y las mejoras sobre el terreno, el Fondo ha abogado por la asignación de tierras y unidades habitacionales sociales en nuevas ciudades con vistas a la reubicación. El Fondo todavía encara problemas para mantenerse sostenible desde el punto de vista financiero y desarrollar un marco jurídico gestionable para las complejas transacciones de tierras. La tarea de enfrentar la cuestión de los asentamientos informales en situaciones de conflicto tropieza con los obstáculos que representan la inestabilidad política y las preocupaciones en materia de seguridad, pero el Iraq ha comenzado a elaborar políticas para encarar ese reto en las ciudades más grandes.
90. Marruecos y Túnez descollan por la eficiencia de sus programas nacionales para el mejoramiento y la provisión de viviendas asequibles y la reducción de la población urbana que vive en barrios marginales y asentamientos informales. En Marruecos, entre 1995 y 2014, la proporción de la población urbana que vivía en esos barrios disminuyó del 35% al 13%, debido, en buena medida, a la capacidad para incorporar al sector privado y al aumento del acceso a créditos de las familias de bajos ingresos (División de Estadística de las Naciones Unidas, 2015).
91. Ya en 2015, la experiencia que había adquirido Marruecos al abordar el problema de la urbanización acelerada, y la consiguiente expansión de asentamientos informales, permitió transformar 52 de 85 ciudades seleccionadas en ciudades sin barrios marginales gracias a la ejecución del programa nacional Villes sans Bidonvilles, llevada a cabo fundamentalmente por la sociedad de inversiones Al Omrane. Creada en 2004, Al Omrane integra funciones previamente que antes correspondían a tres organismos gubernamentales diferentes (Agence Nationale de Lutte Contre l'Habitat Insalubre (ANHI), organismo encargado de reasentar a los habitantes de los barrios marginales; la Attacharouk Co., constructora pública de grandes proyectos inmobiliarios; y la Société nationale d'équipement et de construction, empresa pública de ingeniería y contratación) a fin de aplicar las políticas nacionales de vivienda y planificación urbana del Gobierno (ONU-Hábitat, 2012a). La labor de Al Omrane puede dividirse en cuatro categorías principales: la construcción de viviendas sociales de bajo costo; la reubicación de los habitantes de los barrios marginales y las casas precarias (para el programa Ciudades sin Barrios Marginales); la construcción de viviendas en el sur del país y la urbanización de nuevas ciudades (Al Omrane, 2015).

Recuadro 2: Mejoramiento de barrios marginales por la Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (ARRU) de Túnez

Antes de 2011, Túnez había alcanzado un gran éxito en el mejoramiento de los barrios marginales logrando eliminar esos barrios en todo el país. La Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine es una de las empresas públicas más antiguas encargada de mejorar las condiciones de vida de los pobres de las zonas urbanas en el mundo árabe mediante el mejoramiento, en vez del reasentamiento. Creada en 1981, realiza una labor de coordinación y cooperación con otros organismos públicos, incluidas las autoridades locales, y ofrece préstamos para la construcción y la mejora de viviendas, la renovación de los barrios más antiguos, la regularización de los asentamientos informales situados en la periferia urbana y la provisión de servicios básicos, como agua, saneamiento y escuelas. Se financia gracias a las aportaciones del National Solidarity Fund (alrededor del 65%), el Housing Fund, el Gobierno nacional y el sector privado (ONU-Hábitat, 2012a).

Desde 2002 hasta 2009, sus proyectos urbanos beneficiaron a más de 1,1 millones de personas con un costo de más de 72 millones de dólares (ONU-Hábitat, 2012a). En 2012, emprendió un nuevo programa para rehabilitar e integrar 83.000 hogares en 73 zonas residenciales, que benefició a 430.000 habitantes aproximadamente. Más recientemente, el organismo se ha centrado en integrar diversos barrios marginales a la estructura urbana mediante proyectos de provisión de servicios y la rehabilitación de viviendas a fin de reducir las desigualdades urbanas. Su mandato se ha ampliado enormemente como resultado de la proliferación de asentamientos informales en los alrededores de Túnez y otras ciudades importantes ha aumentado en el periodo posterior a la crisis y los disturbios de 2011.

92. Entre 2004 y 2011, Al Omrane construyó 1.138.627 unidades habitacionales. Las viviendas asequibles se subvencionan en forma cruzada mediante la construcción y venta de viviendas según el valor del mercado a familias de medianos y altos ingresos. En 2010, de 107.400 unidades producidas, 33.000 fueron de bajo costo, 37.200 unidades asequibles para familias de ingresos moderados y las restantes 37.200 se destinaron a la venta a precios de mercado. Según el Ministerio de Viviendas y Política Urbana, más de 200.000 familias se habían beneficiado del programa a mediados de 2015. Además, para medir el éxito desde el punto de vista del trabajo físico, el programa incluye la participación de ciudadanos importantes y de opciones de reasentamiento que satisfagan diversas necesidades habitacionales, como son las de las familias monoparentales, en particular mujeres divorciadas o viudas. Los habitantes de barrios marginales más vulnerables se benefician de otro componente del programa que mejora el acceso a los servicios, proporciona cierta protección social y abre oportunidades para actividades generadoras de ingresos cerca de los nuevos asentamientos.

93. La Agence Nationale de l'Amélioration et du Développement du Logement se creó, en 1991, en Argelia, para la construcción de viviendas asequibles para familias de trabajadores asalariados. En 2001, recibió el mandato de ejecutar un programa de alquiler de viviendas para familias de bajos ingresos. En Argelia, ha encabezado las actividades de mejora de los barrios marginales, centradas en cinco provincias (Orán, Constantina, Skikda, Annaba y Guelma), que han beneficiado a 55.000 personas (Argelia, Agence Nationale de l'Amélioration et du Développement du Logement, 2015). En 2007, un censo nacional sobre viviendas inseguras e inadecuadas reveló que existían más de 500.000 de esas viviendas. Para hacer frente a esa situación se han construido, en primer lugar, nuevas viviendas de alquiler y se han mejorado y renovado las unidades existentes (Argelia, 2014).

94. Desde las sequías que afectaron el país en los decenios de 1970 y 1980, Mauritania carece de los recursos necesarios para atender las necesidades de una importante migración económica, que afluye a sus principales ciudades. El programa Twizé, ejecutado por el Commissariat aux Droits de l'Homme, à la Lutte contre la Pauvreté et l'Insertion, ha dado prioridad a varios de los enfoques propugnados por el Programa de Hábitat, entre otros, la regularización de la tenencia de la tierra, la concesión de microcréditos para financiar viviendas y el fomento de la capacidad de las microempresas para los miembros de la comunidad. Sin embargo, el programa no logró la sostenibilidad financiera necesaria y, cuando la financiación del Banco Mundial llegó a su fin, no pudo sobrevivir al aumento de los costos de los materiales y de la construcción. No obstante, el programa movilizó a los ciudadanos, demostró que era posible estructurar una asociación entre diversos actores y a su terminación, en 2008, se habían construido 6.500 viviendas.

95. Buena parte del éxito de los programas encaminados a reducir el número de habitantes de los asentamientos no planificados en el Magreb es resultado de la financiación cruzada. La asistencia técnica, el apoyo de los organismos de las Naciones Unidas y la comunidad de desarrollo han fomentado la creación de asociaciones de múltiples interesados. La asistencia prestada al sector de la vivienda social han hecho que el sector privado desempeñe un papel cada vez más importante en la provisión de viviendas para los grupos de ingresos medios. El sector privado sigue desempeñando su papel más activo en lo que respecta a las viviendas para familias de más altos ingresos y el desarrollo inmobiliario comercial.

96. En el Consejo de Cooperación del Golfo, los barrios marginales y los asentamientos informales solo se encuentran en algunas ciudades de entrada. Yeda ha experimentado un crecimiento demográfico y una expansión espacial rápidos, lo cual, junto con la insuficiente provisión de viviendas asequibles y la poco rigurosa aplicación de reglamentos de desarrollo, dio lugar a que el 35% de los residentes de la ciudad vivieran en asentamientos informales en 2009.

97. En el Plan Estratégico de Yeda para 2009 se tuvo en cuenta la cuestión de los asentamientos no planificados y se reconoció tanto la importancia social de esas zonas como los problemas de salud pública y seguridad que planteaban para la municipalidad. En 2007, se inició una respuesta institucional con la creación de la empresa pública Jeddah Development and Urban Regeneration Company (JDURC) y el programa Yeda sin Barrios Marginales. En el mandato de la empresa estaba prevista la eliminación de los barrios marginales, la formulación de soluciones sostenibles en materia de vivienda y el establecimiento de asociaciones del sector público y el privado, así como la adquisición de vehículos para fines especiales a fin de formular y gestionar soluciones en relación con las viviendas sostenibles (JDURC, 2015). Para prepararse para acoger a los 5,7 millones de habitantes previstos para 2029, el Plan Estratégico insta a construir 950.500 unidades habitacionales, de las cuales 685.000 deberían ser asequibles para los grupos de medianos y bajos ingresos, como parte de los esfuerzos por reducir la urbanización informal y las viviendas precarias (ONU-Hábitat, 2012a).

98. En la península arábiga las ciudades-estado tienen problemas de desarrollo urbano asociados a la escasez de viviendas de bajo costo y las malas condiciones de vida creadas por la afluencia de mano de obra expatriada. Sin embargo, Kuwait ha logrado diversificar su mercado de alquiler para satisfacer las necesidades de los trabajadores expatriados que no pueden poseer viviendas de manera legal.

99. En los países menos adelantados de la región, los asentamientos informales se caracterizan por limitadas capacidades de administración y gestión de la tierra, lo que repercute de diversas maneras en el desarrollo territorial y el bienestar humano. Jartum es una de las pocas ciudades de este subgrupo que ha adoptado un enfoque para regularizar, mejorar y proporcionar vivienda adecuada a los pobladores de los asentamientos informales o los antiguos campamentos de desplazados internos. El concepto de Dar es Salam, que es un plan de solares y servicios con el que se ha tratado de invertir los negativos resultados de las prácticas de erradicación de barrios marginales, adoptadas en los años setenta y ochenta, ha garantizado la tenencia de vivienda a más de 250.000 familias; este plan se ha replicado en todo Jartum (ONU-Hábitat, 2012). No obstante, este proceso aceleró la migración hacia la ciudad y sus alrededores y trajo por resultado un crecimiento urbano incontrolado en la periferia.

100. El Banco Mundial ha recomendado a Yemen que mejore sus asentamientos marginales in situ en lugar de reasentar a los pobladores, que es más costoso, aunque los problemas de la tenencia impiden la aplicación de las dos estrategias. En Yemen, el 90% de la tierra se posee de manera informal o la tenencia no está legalmente reconocida (Dabbas y Burns, 2011). El actual conflicto ha exacerbado la situación. En los países menos adelantados de la región, será necesario reformar los complicados procesos de titulación y registro que combinan sistemas tradicionales con modernas leyes de registro, para que las estrategias en materia de vivienda aplicadas en la región logren el objetivo de producir viviendas adecuadas para la población y las metas establecidas en la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2025 (ONU-Hábitat, 2012b).

I. Consideraciones normativas

- Teniendo en cuenta que la población de la región árabe es fundamentalmente joven, las políticas urbanas han de reconocer a los jóvenes como asociados para el desarrollo e integrar sus preocupaciones a los marcos locales, nacionales y regionales de desarrollo y brindarles el apoyo necesario. Deberá priorizarse la formación de entornos que propicien la creación de empleos decentes y productivos, la provisión de viviendas adecuadas y asequibles y el acceso equitativo a los servicios urbanos.
- Las estrategias regionales y nacionales de ordenación del crecimiento económico, y, en particular, las políticas nacionales de urbanización, deberían abordar explícitamente el acceso a una vivienda adecuada, la regularización de los asentamientos informales, la mejora de los barrios marginales y de la infraestructura, los servicios urbanos básicos y el acceso a empleos decentes y productivos.
- Para evitar la segregación, exclusión y marginación urbanas en la región, las estrategias deberían estar dirigidas a que las personas desplazadas reciban un trato equitativo, para reducir los estigmas y la animosidad entre ellas y las comunidades de acogida. Los programas de vivienda y empleo deberían producir beneficios mutuos y diseñarse de manera que potencien las oportunidades y el valor añadido generados por esas poblaciones. Como los Gobiernos, los organismos humanitarios y las Naciones Unidas se esfuerzan por combatir las consecuencias del desplazamiento más allá de la solución de vivienda temporal que ofrecen los campamentos, será necesario hacer coordinaciones a nivel interinstitucional y con múltiples interesados para garantizar respuestas humanitarias compatibles con los objetivos de desarrollo urbano locales y las normas de las Naciones Unidas y aprovechar las oportunidades que esas poblaciones brindan y que se les brinda.
- Deberían explorarse políticas y programas innovadores que proporcionen ayuda a los refugiados hasta que les sea posible retornar a sus hogares. A la larga, se debería aspirar a vincular sus conocimientos y capacidades productivas a las economías formales de los países de acogida a través de iniciativas de desarrollo económico local inclusivas y la creación de empleos, para aumentar la productividad y erradicar las prácticas laborales violatorias de los derechos humanos, incluso la mano de obra infantil. Esas políticas y medidas innovadoras deberían estar encaminadas a mejorar los medios de subsistencia y la vida, tanto de los refugiados como de los ciudadanos de los países de acogida.
- La reconciliación y reconstrucción en los centros urbanos son una prioridad en materia de desarrollo, si lo que se pretende es proporcionar a los afectados por la guerra, la ocupación, los disturbios y los desastres naturales, una vivienda adecuada, servicios urbanos básicos y oportunidades de subsistencia.

- La reforma de los mecanismos de otorgamiento de títulos de propiedad sobre la tierra y su registro debería abordar el problema de la urbanización fragmentada y no reglamentada, a fin de promover ciudades compactas e inclusivas e impedir que sigan creciendo los asentamientos urbanos no planificados en tierras agrícolas valiosas, y reconocer los indisolubles vínculos entre alimentos, energía y agua.
- La recopilación y gestión de datos desglosados por vivienda y urbanización deben mejorarse como parte de las actividades encaminadas a hacer un seguimiento de los avances realizados en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la aplicación de la Nueva Agenda Urbana.
- En los entornos urbanos debe aplicarse un enfoque de nexo que podría ser más eficaz al considerar la dinámica urbano-rural, ya que las políticas y las inversiones en una esfera pueden tener repercusiones directas en otra. Los esfuerzos para integrar la gestión y la gobernanza a todos los sectores y escalas ayudan a los interesados a no ceñirse al marco de formulación de políticas y toma de decisiones convencionales compartimentadas, y adoptar un enfoque que gestione las compensaciones y fomente la resiliencia general del desarrollo, estableciendo sinergias entre las esferas temáticas para atender de manera simultánea los problemas del desarrollo humano y el desarrollo urbano.
- En la región árabe, las plataformas y los mecanismos regionales son vitales para la coordinación y el seguimiento de la aplicación de las estrategias de vivienda y urbanización sostenible. En la región, las organizaciones y entidades regionales pueden desempeñar un papel importante en el fomento de políticas inclusivas de desarrollo urbano. El mecanismo del Foro Ministerial Árabe sobre Vivienda y Desarrollo Urbano es vital en este sentido y deben realizarse esfuerzos para fortalecerlo a nivel nacional y regional, para hacer el seguimiento de las prioridades en materia de vivienda y desarrollo urbano sostenible en la región árabe en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible y de la Nueva Agenda Urbana.

IV. Urbanización y economía

101. Las ciudades son los principales generadores de riqueza nacional en los países del mundo árabe no productores de petróleo; ofrecen oportunidades de empleo que atraen a los jóvenes, a migrantes de las zonas rurales y, en el caso del Consejo de Cooperación del Golfo, a mano de obra calificada procedente de otros Estados árabes y obreros expatriados no calificados de otras partes del mundo, fundamentalmente de Asia Sudoriental. Todos los Gobiernos árabes reconocen su importancia como laboratorio de innovaciones, como imán para las inversiones y como fuente de empleo. Las oportunidades para la creación de nuevas formas de producción y asociación mediante las economías de escala, la aglomeración y la concentración de fuerza de trabajo calificada en las ciudades, pueden espolear el crecimiento y el desarrollo económicos. Las ciudades se han convertido en los principales motores del desarrollo económico y son clave para reducir el porcentaje de personas que viven en la pobreza. En los últimos años, también han pasado a ser el principal destino de los refugiados y los desplazados internos que huyen de las zonas de conflicto.

102. Casi todos los Gobiernos han realizado esfuerzos concertados para sacar partido de su potencial económico mediante sus estrategias territoriales nacionales; han reconocido la necesidad de reducir las grandes aglomeraciones metropolitanas y de desarrollar ciudades secundarias, crear nuevas ciudades y extensiones urbanas planificadas, incluso nuevos corredores de desarrollo. Los países árabes reconocen la importancia de fomentar la diversificación en las políticas nacionales de desarrollo con miras a reducir las desigualdades regionales y urbanas y aprovechar el potencial económico de las ciudades en el marco de las economías nacionales. Ello incluye la promoción del desarrollo económico en las ciudades secundarias, las nuevas ciudades y los corredores de desarrollo; de ese modo se fortalece la conectividad entre las ciudades primarias y secundarias y los enlaces territoriales urbano-rurales.

103. Si bien las tasas de crecimiento económico de los países árabes recientes han tendido a superar el promedio mundial, han variado significativamente de un país a otro de la región como resultado de la Segunda Guerra del Golfo (2003) y, en los últimos años, los desórdenes públicos, las ocupaciones prolongadas, los conflictos en Libia, Siria y Yemen y la creciente inestabilidad política regional. Sin embargo, a pesar de los recurrentes conflictos armados y disturbios civiles, la mayoría de los países de la región han logrado importantes beneficios económicos desde principios del milenio. Con excepción del Iraq, Libia, Siria y el Yemen, países que han experimentado una caída del PIB por habitante como resultado de los conflictos armados, todos los países de las regiones del Magreb y el *Mashreq* han registrado aumentos constantes en el PIB desde el año 2000; Djibouti, Jordania, Marruecos y el Sudán han registrado los aumentos más significativos. Entre los países del Consejo de Cooperación del

Golfo, todos, excepto los Emiratos Árabes Unidos, han mostrado aumentos impresionantes, Qatar y Kuwait lograron las cifras más altas: 531% y 321%, respectivamente (Banco Mundial, 2015a).

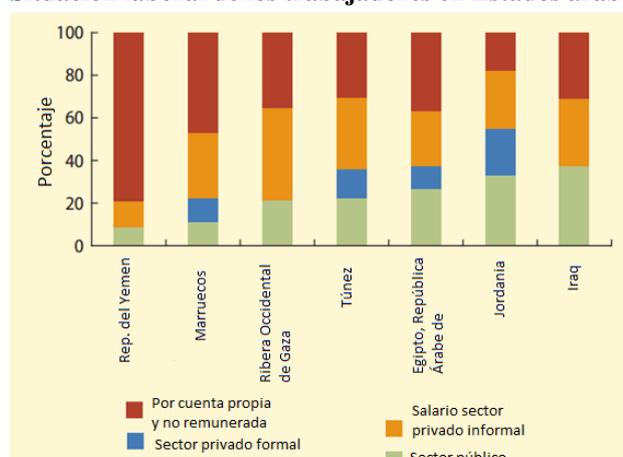
104. El crecimiento del PIB en los países no productores de petróleo de la región ha sido moderadamente bajo; se mantuvo oscilando alrededor del 2% a lo largo del decenio anterior y, según estimaciones del Banco Mundial, el impulso ha venido principalmente por cambios demográficos y estructurales. Si bien el aumento de la participación de la población en edad laboral ha contribuido el 50% del PIB global per cápita durante los últimos 20 años, las tasas de desempleo siguen siendo altas (Banco Mundial, 2015a). La economía informal urbana ha absorbido a muchos de los que ingresan en la fuerza laboral, en especial las mujeres, en actividades en pequeña escala y baja productividad, no contempladas por la legislación laboral. Por ejemplo, se estima que en el Gran Cairo la economía informal absorbe a más de la mitad de la fuerza de trabajo de la ciudad (Serageldin y otros, en preparación). En Marruecos, en un estudio realizado en 2007 por el Consejo Superior de Planificación se observó que el 69,8% de las actividades del sector informal se llevaban a cabo en zonas urbanas (Marruecos, 2014). Los datos compilados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) indicaron que, entre 2000 y 2007, la participación correspondiente al empleo informal en el total correspondiente al empleo no agrícola en el Líbano, Palestina y Siria fue 43,5%, 43,4% y 30,7% respectivamente. Según cálculos realizados sobre las actividades económicas informales (excluida la agricultura) en países de África Septentrional como Argelia, Egipto y Túnez, estas representaron un promedio del 25% del PIB durante el mismo periodo (OCDE, 2009). El crecimiento del empleo se ha concentrado en empresas emergentes y microempresas (una gran proporción de las cuales pertenecen al sector informal en muchos países) con menos de cinco empleados, que a menudo son miembros de la familia quienes no reciben remuneración. Por ejemplo, entre 1996 y 2010, estos representaban el 9% de la creación de empleo en Túnez y, entre 2005 y 2010, el 77% en el Líbano (Banco Mundial, 2015a).

105. Como resultado de lo anterior, muchos Estados árabes no están en condiciones de proporcionar empleo a grandes segmentos de sus poblaciones, especialmente los jóvenes y mujeres cultos. Corregir este desequilibrio entre la cualificación académica de jóvenes graduados universitarios y las oportunidades que existen en la economía se ha convertido en un objetivo estratégico para casi todos los países, ya que las poblaciones exigen trabajo, salarios dignos y la reducción de los altos precios de los alimentos, la energía y la vivienda.

106. Los productores locales y las empresas que fabrican productos para el mercado interno continúan tropezando con el control público sobre eslabones decisivos de la cadena de suministro y con reglamentos burocráticos engorrosos que constituyen importantes trabas para los pequeños empresarios que desean crear empresas. En 2014, en Túnez, según estimaciones del Banco Mundial, cumplir con el marco regulatorio tenía un costo equivalente a un impuesto sobre las empresas locales del 13% de los ingresos, mientras que el costo de los incentivos para las inversiones era del 2% del PIB⁷. Exceptuando la industria de la confección y el textil, casi toda la industria manufacturera del Maghreb consiste principalmente en el ensamblaje de bienes intermedios importados procedentes, en gran parte, de socios europeos, incluidas piezas para productos de alta tecnología e ingredientes para medicinas fabricadas por empresas farmacéuticas locales en virtud de licencias.

Gráfico 8

Situación laboral de los trabajadores en Estados árabes seleccionados (2005-2010)



Fuente: Banco Mundial, 2013a.

⁷ Banco Mundial, "The unfinished revolution", *Development Policy Review*, mayo de 2014.

107. Las políticas económicas anteriores también contribuyeron a aumentar las desigualdades regionales y urbanas al concentrar las actividades del sector industrial, incluida la distribución mayorista, en las ciudades más grandes donde se encuentra la mayor parte del mercado interno, una consideración clave para las empresas que producen para ese mercado, y en las ciudades de entrada, para las empresas que producen bienes para la exportación. El sostenido énfasis en la atracción de la inversión extranjera directa ha aumentado el predominio de las ciudades capitales, las regiones costeras (como en Túnez) y las ciudades portuarias, como Alejandría, Port Said y Suez, en Egipto; Casablanca, en Marruecos; Alepo (centro económico dominante antes de la guerra civil) y Yeda, en Arabia Saudita.

108. Si bien todavía contribuye de manera significativa al PIB en las Comoras (36%), el Sudán (33%), Siria (18% en 2007), Marruecos (15%) y Egipto (14%), la agricultura ha sido un sector en declive en todas las economías árabes, mientras que en las zonas urbanas el sector industrial y el de los servicios constituyen ahora una proporción cada vez mayor en el PIB. El sector de los servicios sigue siendo el sector que más aporta a la economía en el Magreb (50%) y el *Mashreq* (60%), y en los países del Consejo de Cooperación del Golfo la mayor parte del empleo urbano se encuentra en el sector de los servicios.

109. Si bien las economías de los países del Consejo de Cooperación del Golfo siguen siendo impulsadas por la explotación de sus recursos petroleros, varias de ellas han iniciado la aplicación de nuevas estrategias encaminadas a diversificar su base económica mediante el desarrollo de la economía del conocimiento. En Arabia Saudita, por ejemplo, la participación del sector manufacturero no petrolero en el PIB creció del 12,7%, en el período del 2005 al 2009, a 14%, en 2014. En Argelia, Marruecos y Túnez, las políticas de diversificación económica han puesto énfasis en el desarrollo de la industria manufacturera, que ahora representa el 25% o más en el PIB. En algunos países, el desarrollo de servicios de salud modernos también tiende a diversificar sus economías (Banco Mundial, 2015a).

Recuadro 3: Empresas pequeñas y microempresas

En Argelia, el Gobierno ha promovido las microempresas urbanas que, según estimaciones, crearon entre 2010 y 2013 más de 530.000 empleos en la industria, el turismo y la artesanía. El programa ha hecho hincapié en el desarrollo de pequeñas y medianas empresas en el marco de la política dirigida a crear empleos para los jóvenes, en particular, los graduados de escuelas secundarias y universidades.

En Egipto, el Fondo Social para el Desarrollo es un organismo nacional que proporciona apoyo técnico y financiero para la creación de pequeñas empresas y microempresas en las principales ciudades. Sus actividades, financiadas por el Banco Mundial y donantes bilaterales, han pasado a ser parte integrante de importantes intervenciones de rehabilitación urbana en la zona del Gran Cairo y en otras grandes ciudades.

Inspirado en el modelo egipcio, el Fondo Social para el Desarrollo del Yemen, establecido en 1997, desarrolla la capacidad de las comunidades pobres y de los asociados locales para implementar proyectos de desarrollo orientados a reducir la pobreza. Los programas para el desarrollo de comunidades, pequeñas empresas y microempresas, la capacidad de las autoridades locales y un programa de trabajo con uso intensivo de mano de obra en 2012 ya habían llegado a 3.700 barrios urbanos (Al-Iryanil y otros, 2015).

En Jordania, con el apoyo de la Unión Europea y otros donantes, el Gobierno está procurando poner en práctica una estrategia nacional con el objetivo de fortalecer el sector de la microfinanciación y realizar reformas para aumentar la competitividad de las pequeñas empresas y las microempresas. Con el apoyo del Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social y el Banco Mundial, ha instituido un programa que permite a los bancos locales conceder microfinanciación con tasas competitivas a pequeñas y medianas empresas.

110. Todos los Gobiernos de la región han recalado la necesidad de crear empleos, particularmente para los jóvenes que ingresan en la fuerza de trabajo. Los principales motores económicos han sido el sector de la construcción y el de los servicios, seguidos de las pequeñas empresas y las microempresas que se han convertido en sectores que cada vez contribuyen más a la creación de empleo en las ciudades.

111. En el Sudán, el Estado, como mayor propietario de tierras, ha desempeñado un papel activo en la promoción del desarrollo de zonas industriales urbanas y del microcrédito para “familias productivas” que realicen alguna actividad económica en el hogar. En Palestina la creación de empleos está restringida en su mayor parte a labores en el sector de la construcción y los servicios que no requieren cualificaciones.

112. Tanto Marruecos como Arabia Saudita han logrado un alto grado de integración de la economía urbana en sus políticas nacionales de desarrollo. En Marruecos, la mejora del entorno urbano ha formado parte de la política nacional de desarrollo desde 2005. El fortalecimiento y la modernización de la infraestructura, que incluye, entre otros, el transporte entre ciudades, la mejora del acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y, según estimaciones, la provisión de crédito a 1,5 millones de pequeñas empresas y microempresas, 69,8% de las cuales se

encuentran en zonas urbanas, forman parte del esfuerzo por integrar la economía urbana al sector formal. La Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano ha financiado más de 6.000 actividades para la generación de ingresos en las zonas urbanas con miras a aumentar el empleo en el sector comercial y el de servicios; también apoya las actividades de preservación del patrimonio y la artesanía.

113. En 2009, el Consejo de Ministros saudita aprobó una ambiciosa estrategia de empleo con miras a diversificar la economía nacional, corregir los desequilibrios estructurales y mejorar la productividad de los ciudadanos sauditas en sectores emergentes de la economía. Un elemento clave de la vigorosa estrategia estructural es la integración de la economía urbana a la política nacional de desarrollo. Los sucesivos planes quinquenales de desarrollo para la gestión de los macro-objetivos y los objetivos sectoriales ahora incluyen una estrategia geoespacial nacional con políticas explícitas para los centros nacionales, regionales y locales de desarrollo que integran el desarrollo económico a los planes geoespaciales urbanos.

114. En Jordania y el Líbano (y en Siria antes de la guerra civil), las políticas de diversificación económica han puesto énfasis en la expansión de la industria y la diversificación de su base económica a través del desarrollo de la economía del conocimiento, los polos de tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios empresariales. La contribución al PIB de las actividades industriales en esos países ha aumentado hasta casi el 30%, mientras que en Egipto se ha mantenido en alrededor del 15%, como se indica en el cuadro 5.

Cuadro 5

Valor añadido por industria y servicios, 2010-2014 (porcentaje en el PIB)

	Argelia	Líbia	Marruecos	Mauritania	Túnez ^c	
Industria	47,1	-	23,4	40,9	31,1	
Servicios	42,9	-	55,9	37,8	60,8	
	Egipto	Iraq	Jordania	Líbano	Palestina	Siria ^a
Industria	14,5	-	30,0	24,8	24,1	37,9
Servicios	45,6	-	66,4	69,7	69,3	38,3
	Bahrein ^b	Kuwait ^c	Oman	Qatar	Arabia Saudita	EAU ^c
Industria	45,7	61,0	68,6	-	56,9	54,9
Servicios	53,3	38,5	30,1	-	41,1	44,2
	Comoras	Djibouti ^d	Sudán	Yemen		
Industria	11,8	16,4	20,4	48,99 ^d		
Servicios	52,6	80,1	50,4	40,46 ^d		

^a 2000

^b 1995

^c 2010

^d 2005

Fuente: Banco Mundial, 2015a.

115. Las actividades económicas, las oportunidades de empleo y la riqueza están cada vez más concentradas en una o más ciudades principales. En Egipto, el Gran Cairo representa el 51% de la población urbana, casi una tercera parte del PIB, el 25% de la fuerza de trabajo empleada y el 40% de los establecimientos industriales (GOPP y Banco Mundial, 2014). En el Sudán, los sectores urbanos de la industria y de los servicios aportan el 33,6% y el 39% del PIB nacional, respectivamente; en 2008, el 75% de todas las empresas manufactureras y el 85% de todas las empresas de servicios en el Sudán se encontraban en Jartum, el motor económico del país (Banco Mundial, 2009b). En Túnez, el 59% de la población vive en la región del Gran Túnez. En Jordania, la participación de la población urbana de Ammán ha crecido de 25%, en 1990, a 42%, en 2014.

116. En los países del Consejo de Cooperación del Golfo, debido al ecosistema desértico, prácticamente toda la población vive en zonas urbanas. En Arabia Saudita, con una tasa de urbanización del 83%, el 38% de la población urbana vive en las dos ciudades mayores: Riad y Yeda. En el Líbano, el 44% de la población total vive en el Gran Beirut. En 2014, las ciudades marroquíes representaban el 58% de la población y en 2010 generaban el 75% del PIB.

117. Muchos de los Gobiernos de la región están tratando de disminuir las presiones que el desarrollo ejerce sobre un limitado número de aglomeraciones urbanas, promoviendo un desarrollo económico espacial equilibrado mediante la creación de zonas industriales periféricas, nuevas ciudades y corredores de desarrollo que conectan los nodos de desarrollo existentes con regiones atrasadas, para mejorar el acceso de éstas a empleos y servicios, promover su desarrollo económico y reducir las desigualdades regionales.

Cuadro 6
Población urbana (en millones), 1990 y 2014

	Argelia	Libia	Marruecos	Mauritania	Túnez	
1990	13,5	4,0	14,0	0,4	4,7	
2014	27,3	4,9	20,2	2,4	7,3	
% en ciudad principal	13%	25%	18%	56%	59%	
	Egipto	Iraq	Jordania	Líbano	Palestina	Siria
1990	26,7	12,0	3,8	2,2	1,5	6,2
2014	38,6	24,1	5,5	3,9	3,5	12,6
% en ciudad principal	48%	41%	42%	44%	-	12%
	Bahreïn	Kuwait	Omán	Qatar	Arabia Saudita	EAU
1990	0,4	2,1	1,2	0,4	12,4	1,8
2014	0,8	3,3	2,4	1,6	28,9	9,1
% en ciudad principal	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	38% ^a	n.a.
	Comoras	Djibouti	Somalia	Sudán	Yemen	
1990	0,1	0,4	1,9	7,2	2,6	
2014	0,2	0,7	4,3	13,2	9,7	
% en ciudad principal	n.a.	n.a.	n.a.	25%	20% ^b	

^a Riad y Yeda

^b Datos de 2005

Fuente: Banco Mundial, 2015a.

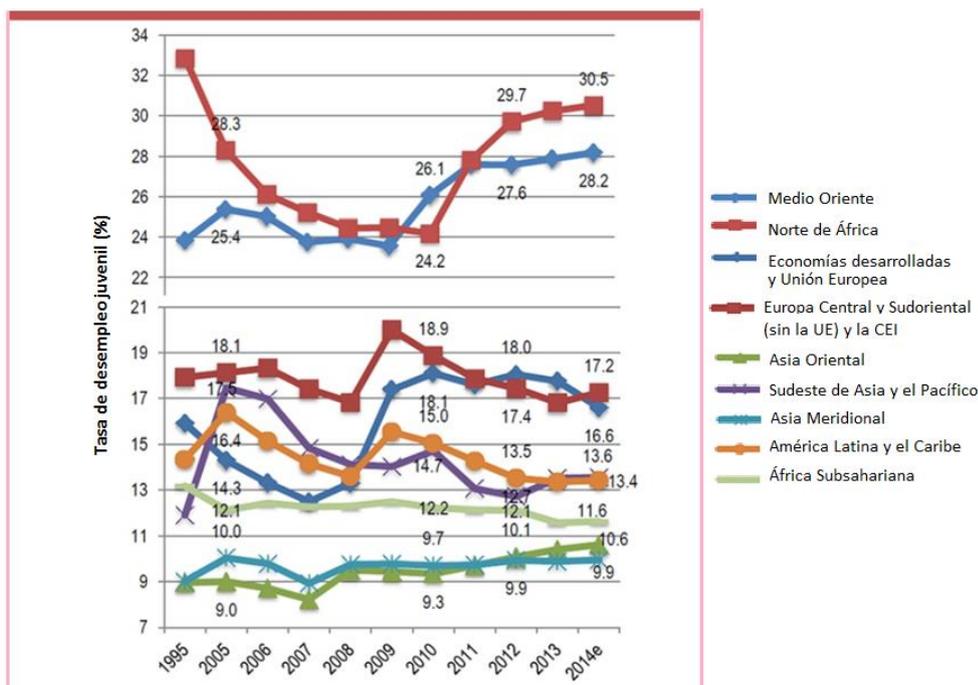
118. Por ejemplo, en el documento *Egypt 2052 Vision*, aprobado recientemente, las siete regiones de desarrollo del país se han reunido en cuatro grupos económicos como parte de los esfuerzos por equilibrar el desarrollo en todo Egipto y aliviar las presiones sobre el Gran Cairo y Alejandría, los principales motores económicos del país. La prioridad dada a la zona económica del Canal de Suez con el objeto de buscar un contrapeso al predominio de la región del Gran Cairo aprovecha la importancia del canal como arteria de transporte internacional y se beneficia de la presencia de dos ciudades de entrada: Port Said y Suez. Para aprovechar todas las posibilidades de desarrollo previstas para este ambicioso proyecto se requerirán cerca de 30 años.

119. En Marruecos, donde tres ciudades –Casablanca, Rabat-Salé y Tánger– representan el 80% de la actividad económica del país, la política emprendida por el Gobierno, a saber, 2012 Politique de la Ville Référentiel, ha venido promoviendo activamente la construcción de nuevas ciudades en corredores de desarrollo seleccionados para lograr un mejor equilibrio espacial urbano.

120. Las remesas de los trabajadores expatriados en los países del Consejo de Cooperación del Golfo y la Unión Europea han sido un factor importante para la urbanización de la región. Los países del Consejo son una de las mayores zonas de generación de remesas del mundo, ya que proporcionan empleo a muchos trabajadores expatriados, entre otros, a trabajadores no calificados, y las remesas, enviadas a través de los canales formales y también los informales, constituyen una proporción significativa en el PIB, en particular, en Egipto (el sexto receptor de remesas mayor del mundo), pero también en Jordania, el Líbano, Marruecos y Túnez. Las remesas han aumentado de 4.300 millones de dólares, en 1995, a 19.600 millones de dólares, en 2014, en Egipto; de 2.000 millones de dólares, en 1995, a 5.400 millones de dólares, en 2010, en Marruecos; y de 499 millones de dólares, en 1995, a 3.500 millones de dólares, en 2010, en Jordania. Invertidas básicamente en viviendas, estas remesas han exacerbado el mercado inmobiliario urbano e incluso la expansión de asentamientos informales.

121. Con objeto de desplazar el crecimiento económico hacia ciudades secundarias, Arabia Saudita está mejorando la infraestructura de Asir, Haíl, Hofuf, Medina, Tabuk y Taif. Asimismo, está invirtiendo en la urbanización de nuevas ciudades. En Medina, la Ciudad de la Economía del Conocimiento (que se finalizará para 2016-2018) se centrará en el desarrollo de conocimientos comerciales especializados, la apoyarán una variedad de complejos comerciales y culturales. La Ciudad Económica Rey Abdullah, al norte de Yeda, y la Ciudad Económica de Jizán, que se prevé finalizar a más tardar en 2020, se centrarán en la industria pesada, la biotecnología y los productos farmacéuticos. En Haíl, la Ciudad Económica Príncipe Abdul Aziz Bin Mousaed, se convertirá en un centro de transporte y logística. La terminación de todas estas ciudades está prevista para 2016. Actualmente se están ejecutando los planes de otras dos ciudades económicas, en Tabuk y en la Provincia Oriental. El reto consiste en educar y capacitar a los jóvenes desempleados a fin de habilitarlos para que se empleen en un mercado altamente competitivo encabezado por el sector privado.

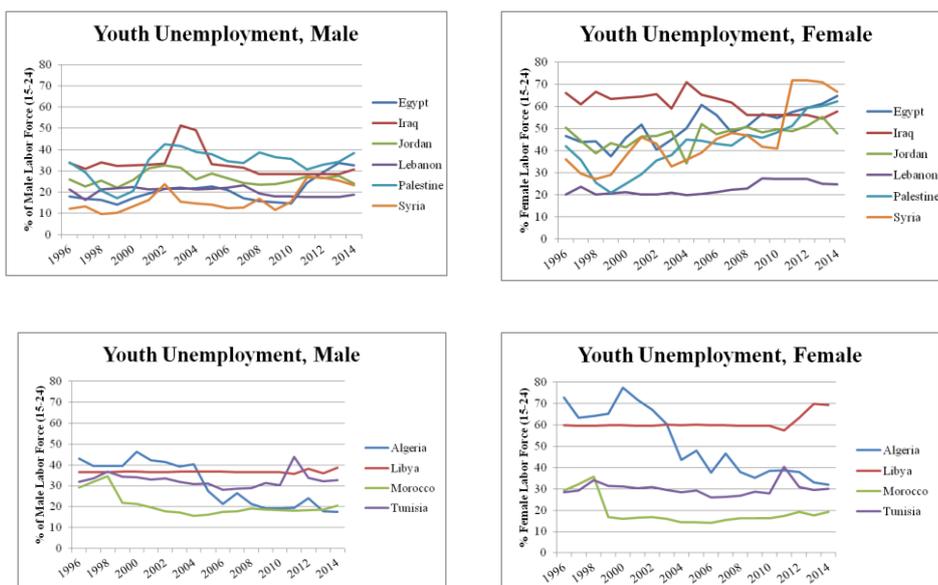
Gráfico 9
Tasa de desempleo juvenil por región (1995-2014)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo, 2015.

122. Según los modelos de la Organización Internacional del Trabajo, en 2014 los países del Magreb y el *Mashreq* registraron la tasa de desempleo juvenil más elevada de todas las regiones del mundo. La urbanización en los Estados Árabes ha redundado en un mejor acceso a la salud y a la educación y en un marcado aumento del rendimiento escolar entre los jóvenes. Uno de los principales problemas que ha enfrentado la región árabe durante los pasados 20 años ha sido la creación de puestos de trabajo para quienes se incorporan a la fuerza de trabajo. Todos los países han debido enfrentarse al desafío de brindar oportunidades de empleo a uno de las mayores cohortes de jóvenes del mundo.

Gráfico 10
Tasa de desempleo juvenil en los países del *Mashreq* y el Magreb (porcentaje en el grupo de edad de 15 a 24 años, por sexo)



^a 2010

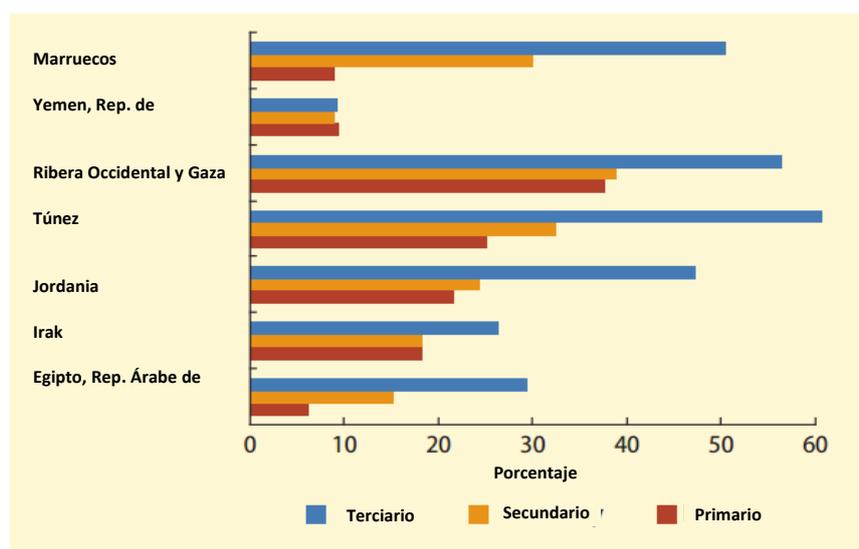
Fuente: Banco Mundial, 2015a.

Youth Unemployment, Male – Desempleo juvenil, hombres
 % of Male Labor Force (15-24) - % de fuerza laboral masculina (15 a 24)
 Egypt – Egipto
 Iraq – Irak
 Jordan – Jordania
 Líbano – Líban
 Palestine – Palestina
 Siria – Siria
 Algeria – Argelia
 Libya – Libia
 Morocco – Marruecos
 Tunisia - Túnez

Youth Unemployment, Female – Desempleo juvenil, mujeres
 % of Female Labor Force (15-24) - % de fuerza laboral femenina (15 a 24)
 Egypt – Egipto
 Iraq – Irak
 Jordan – Jordania
 Líbano – Líban
 Palestine – Palestina
 Siria – Siria
 Algeria – Argelia
 Libya – Libia
 Morocco – Marruecos
 Tunisia - Túnez

Gráfico 11

Tasas de desempleo por nivel educativo en países árabes seleccionados, grupo de edad de 15 a 24 años, 2005–2010



Fuente: Banco Mundial, 2013a.

123. Entre un 18 % y un 32 % de las personas con educación terciaria están desempleadas en Argelia, Marruecos y Túnez, en tanto que la cifra asciende a 34 % en Jordania y casi a 40 % en Egipto. El aumento en la correlación inversa entre rendimiento escolar y el empleo es particularmente alarmante en el caso de los jóvenes que ingresan a la fuerza laboral. Ello subraya la necesidad de lograr una mejor armonización entre la demanda de habilidades específicas en sectores emergentes de la economía (por ejemplo, la tecnología de la información) y la capacitación que ofrecen las universidades locales. Por ejemplo, si bien tiene uno de los mejores sistemas de educación terciaria en el mundo árabe, en Egipto el 44,6 % de los graduados universitarios menores de 30 años están desempleados, frente a un 35,6 % del total de ese grupo de edad y un 31 % del total de graduados universitarios (Banco Mundial, 2015a.)

124. Las considerables inversiones realizadas en el sistema educativo han redundado en un notable aumento en los niveles de rendimiento escolar en la mayoría de los países, pero para los jóvenes, y en especial para las mujeres, resulta cada vez más difícil encontrar un empleo que corresponda a su nivel educativo, tanto en su país como en otros países. Las mujeres han sido las principales beneficiarias de diversos programas sociales implementados en Argelia, entre ellos la entrega de pequeños préstamos sin intereses por parte de la Agencia Nacional de Gestión del Microcrédito (ANGEM) para financiar emprendimientos económicos (61,3% de los beneficiarios del programa fueron mujeres), y un programa de integración de graduados dirigido a quienes buscan trabajo por primera vez (entre 1999

y 2013, el 66,6% de quienes recurrieron al programa para encontrar empleo fueron mujeres) (Argelia, 2014).

125. Si bien la partida de jóvenes con un buen nivel educativo no es un fenómeno nuevo, los efectos acumulados de los cambios en la economía global, la innovación tecnológica y las crecientes restricciones de ingreso a la Unión Europea, América del Norte y los países del Consejo de Cooperación del Golfo están poniendo de relieve esta falta de coincidencia entre las habilidades que enseña el sistema educativo y las que exige el mercado de trabajo local.

126. Algunos países están comenzando a hacer importantes progresos con vistas a mejorar la coordinación entre las estrategias de desarrollo económico y los resultados del sistema educativo. En Marruecos, donde el grupo de edad de 15 a 34 años representa más de la tercera parte de la población y registra una tasa de desempleo que prácticamente duplica la tasa nacional, el Gobierno ha jugado un papel activo en tres programas dirigidos a los jóvenes: el programa Idmaj, que brinda oportunidades de pasantías a graduados jóvenes para ayudarlos encontrar un empleo que se ajuste a sus habilidades; el programa Taehil, que les aporta habilidades suplementarias que los preparan mejor para las exigencias del mercado de trabajo; y el programa Moukawalati, que brinda asistencia a empresarios jóvenes para que lleven adelante nuevos emprendimientos de negocios. Entre 2006 y 2014, el programa Idmaj permitió integrar al mercado de trabajo a más de 416.000 personas que buscaban empleo, mientras que el programa Moukawalati ayudó a 31.400 jóvenes emprendedores a abrir 5.650 pequeñas empresas que permitieron crear 15.708 empleos. La cultura de empresas nuevas de perfil tecnológico en zonas metropolitanas tales como Ammán, Beirut y El Cairo es un sector emergente en el mundo árabe y promueve un entorno propicio para jóvenes emprendedores e innovadores.

127. La tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral, si bien sigue siendo baja, ha mejorado considerablemente, a pesar de que existe una creciente falta de correspondencia entre la tasa de empleo femenino y el creciente rendimiento escolar en las mujeres. En Egipto, el 42 % de las mujeres con educación terciaria están desempleadas, frente a un 39 % en el caso de los hombres; en Marruecos, el 33 % de las mujeres con educación terciaria están desempleadas, frente a un 16 % en el caso de los hombres.

Consideraciones normativas

- Fomentar la diversificación de las políticas nacionales de desarrollo con vistas a corregir las disparidades en los planos urbano y regional y aprovecharse del potencial económico de las ciudades como parte de las economías nacionales. Promover un crecimiento económico inclusivo y de amplia base para una población urbana en rápido crecimiento y, en particular, aprovecharse de las posibilidades que presenta la existencia de una población joven con un nivel educativo cada vez más alto.
- Promover el desarrollo económico en ciudades secundarias, nuevos centros poblados y corredores de desarrollo con vistas a mejorar el equilibrio del desarrollo en los planos nacional y regional y ampliar los beneficios económicos más allá de los centros urbanos dominantes actuales. Fortalecer la conectividad entre las ciudades primarias y las secundarias y dentro de las ciudades. Promover la creación de redes eficaces y sostenibles de transporte y movilidad urbana.
- Financiar y gestionar la infraestructura y los servicios urbanos básicos necesarios para satisfacer las necesidades de las poblaciones actuales y prepararse adecuadamente para el futuro crecimiento urbano.
- Afrontar el importante desafío que supone el desempleo juvenil en la región árabe, teniendo en cuenta la necesidad de armonizar los sistemas de educación y capacitación profesional con oportunidades de empleo productivo. Priorizar el fortalecimiento de las oportunidades de empleo para las mujeres con vistas a lograr la igualdad de género en la región árabe.
- Aplicar criterios innovadores para aprovecharse del envío de remesas, de forma tal que puedan contribuir con iniciativas de urbanización inclusiva, sostenible, resiliente y segura en la región árabe.
- Reconocer los procesos de reconstrucción cuyo objetivo sea fortalecer las economías urbanas como oportunidades para construir ciudades más inclusivas, resilientes, seguras y sostenibles.
- A corto plazo, promover y fomentar la construcción de viviendas urbanas asequibles en las ciudades existentes y buscar maneras de mitigar el aumento vertiginoso en el precio de las tierras y los alquileres, situación que impide que las familias jóvenes accedan al mercado de

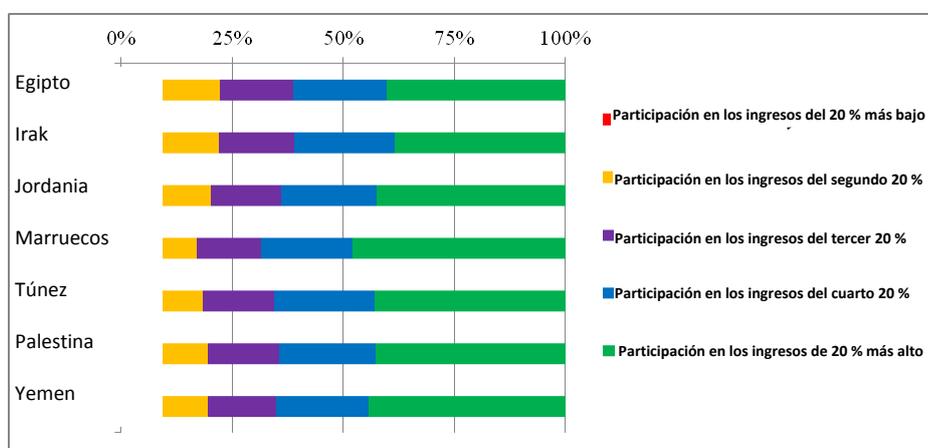
vivienda y las obliga a vivir con familiares o en barrios hacinados, donde los precios de la vivienda son menores, o en asentamientos informales.

V. Urbanización y equidad social

128. La edición 2014 del Foro de Alto Nivel de los Países Árabes sobre el Desarrollo Sostenible reconoció que muchos países árabes habían desatendido las cuestiones de igualdad y protección social en sus iniciativas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las conclusiones de los informes sobre los países árabes correspondientes a 2010 y 2013 en materia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio indicaron que los medidores de desigualdad habían registrado cambios prácticamente imperceptibles durante los 20 años anteriores; por ejemplo, el coeficiente de Gini fue de 34,3 en la década de 1990, frente a 34,7 en la década de 2000. Jordania y Mauritania lograron avances en la reducción de la desigualdad de los ingresos, mientras que los países árabes menos desarrollados registraron mejoras promedio (Naciones Unidas y Liga de los Estados Árabes, 2013). La desigualdad económica y social es muy visible en las ciudades de la región árabe, en las cuales las crecientes disparidades entre los diferentes sectores de la población están reduciendo las posibilidades de acceso equitativo a viviendas adecuadas, servicios básicos y oportunidades de empleo remunerado.

Gráfico 12

Participación en los ingresos o el consumo por quintil de población para países árabes seleccionados (últimos datos disponibles)



Fuente: Banco Mundial, 2016.

129. Los Estados Árabes han hecho algunos progresos hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo relacionado con la reducción de la pobreza extrema. No obstante ello, desde 2010, y en el marco de los conflictos que han ocurrido desde entonces, otros indicadores de pobreza han aumentado (CESPAO, 2014). Según las líneas nacionales de pobreza, en 1990 la incidencia promedio de la pobreza era de 22,7 %, un guarismo que aumentó a 23,4 % en 2012 (Naciones Unidas y Liga de los Estados Árabes, 2013). Por lo tanto, las políticas de protección social, y especialmente la introducción de un nivel mínimo de protección social que tenga como objetivo la reducción de la pobreza y la desigualdad, constituyen un componente fundamental que debe tomarse en consideración a la hora de implementar la Nueva Agenda Urbana para esta región.

130. Los disturbios que se han propagado en los últimos años por algunos estados de la región demostraron la estrecha relación que existe entre la exclusión social y la inestabilidad política. En un contexto en el que la seguridad se ha transformado en un criterio prioritario que condiciona la elección de la ubicación, las ciudades han experimentado un aumento de la segregación espacial y la homogeneización social. La fragmentación de las ciudades en enclaves económicos, étnicos y religiosos que comparten pocos vínculos entre sí más que los servicios de transporte presentará un importante desafío en la reconstrucción posterior al conflicto. En contextos urbanos complejos, los grupos vulnerables varían en función de su situación física, económica y social, si bien frecuentemente son los pobres quienes sufren las mayores privaciones. Por ejemplo, los habitantes pobres de las ciudades frecuentemente se establecen en tierras que no son idóneas para el desarrollo, lo que se traduce en una mayor vulnerabilidad a los fenómenos meteorológicos adversos.

131. La clase media tiene un papel fundamental que desempeñar en lo relacionado con vincular a los estratos más altos y más bajos de la estructura social de las ciudades. Un factor determinante de la clase media es su condición de propietarios de activos productivos, entre ellos tierras y bienes. La localización de la clase media, sus condiciones de vivienda, su acceso al empleo y los servicios y su

estilo de vida definen las aspiraciones de las poblaciones más pobres, y en tal sentido ayudan a definir los parámetros de inclusión y exclusión social. El crecimiento de la clase media en el mundo árabe y en todo el planeta es una fuente decisiva de mano de obra calificada, una clase con capacidad de consumo y un grupo emprendedor que brinda un importante apoyo al crecimiento y desarrollo económicos. Sin embargo, esto no puede lograrse sin la inclusión y participación plenas de las mujeres en la fuerza laboral, una meta cuya consecución, como se señaló en capítulos anteriores, enfrenta importantes obstáculos en los planos social, cultural, económico y político.

132. En los países de origen, particularmente en la región del *Mashreq*, el proceso de urbanización formal e informal impulsado por el envío de remesas y sostenido por los elevados índices de formación de hogares y una escasez generalizada de viviendas ha provocado un drástico aumento en los precios de las tierras, las cuales han quedado fuera del alcance de numerosos integrantes de las clases medias. La proliferación y posterior densificación de los asentamientos informales se ha acelerado y ha profundizado las diferencias de clases en esos espacios. Desde mediados del decenio de 1980, las intervenciones públicas usuales han consistido en estrategias de mejoramiento urbano que evitan los desplazamientos y en iniciativas de reconfiguración espacial. Esto mejora el valor de los activos de los pobres, si bien a largo plazo, cinco años y más luego de la finalización de los proyectos, los movimientos de la población provocados por el crecimiento del mercado inmobiliario privado han ocasionado el desplazamiento de las poblaciones más pobres (Serageldin, 2015).

133. Esta dinámica suscita la cuestión de si los proyectos públicos de mejoramiento pueden llevar a una zona deteriorada y de bajos ingresos hacia una situación de mayor equilibrio social. Con vistas a promover la inclusión, los Gobiernos han procurado mejorar la asequibilidad de la tierra y la vivienda, uno de los aspectos del derecho a una vivienda adecuada, pero la carencia de sistemas de transporte público asequibles continúa siendo un obstáculo para reducir la exclusión y la segregación física. La aplicación de topes a los precios de la tierra en proyectos patrocinados por los Gobiernos ha tenido lugar únicamente en zonas periféricas, donde proyectos aislados alojan a los pobres y a aquellos que han perdido sus hogares como consecuencia de desastres o desalojos forzosos. No puede considerarse que una vivienda sea adecuada si sus ocupantes no tienen un grado de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica de situaciones de desalojo forzoso, acoso y otras amenazas (ACNUDH y ONU-Hábitat, 2009). Las políticas que subsidian el costo de las tierras urbanas han fomentado el desarrollo de subdivisiones suburbanas de alto nivel que desde 2010 se han transformado en comunidades de acceso restringido, lo cual va en contra del objetivo original de incentivar proyectos cohesivos desde el punto de vista físico y social.

134. Actualmente las ciudades presentan características de mayor diversidad social y fragmentación espacial. En numerosos países árabes, los subdistritos son cada vez más inclusivos desde el punto de vista económico, a la vez que los barrios individuales presentan una mayor homogeneidad en los planos social, étnico y religioso. La existencia de viviendas segregadas para trabajadores expatriados confirma una tendencia similar que no da señales de moderarse. Las diferencias entre los distintos grupos y la creciente segregación espacial generan un entorno que conduce al conflicto, cuyas amenazas deben impulsar la aplicación de estrategias de desarrollo urbano que se ajusten a modalidades de mayor inclusión e igualdad social.

135. El rico patrimonio cultural de la región incluye sitios arqueológicos que integran la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, barrios urbanos históricos y rituales y prácticas que son parte integral de la memoria colectiva y la identidad de los pueblos árabes. Si bien numerosos barrios históricos se han deteriorado y presentan una gran cantidad de hogares de bajos ingresos, otros ubicados en Egipto, Marruecos, Siria y Túnez han sido restaurados y preservados. Las recientes guerras civiles ocurridas en el Iraq y Siria han dejado parcialmente destruidos a estos barrios, e importantes sitios y museos han quedado arrasados como consecuencia de actos de saqueo, excavación ilegal y daños causados voluntariamente. Existe una necesidad imperiosa de detener estos actos de expoliación. Los países afectados deberían adoptar medidas inmediatas como parte de sus planes de acción para la fase posterior al conflicto.

136. Estos distritos históricos no solamente son parte de la vida cotidiana de la población, sino un importante recurso económico, un polo de atracción turística que constituye un componente fundamental de la economía de la región, y un importante generador de divisas para los países que no son productores de petróleo. Reconocer el patrimonio cultural compartido también desempeña un papel clave en el fortalecimiento de la cohesión social. El reconocimiento y la preservación del patrimonio cultural, tanto tangible como intangible, es fundamental para entender la historia e identidad de los asentamientos urbanos, con vistas a preservar el entramado social en un contexto de nuevos desarrollos urbanos y para el beneficio de las futuras generaciones.

A. Seguridad alimentaria y protección social

137. En respuesta a crisis tales como la crisis alimentaria mundial de 2007 y las crisis políticas que comenzaron en 2011 en la región, se ha iniciado en toda la región un proceso de fortalecimiento de los programas de asistencia social, definidos como transferencias no contributivas destinadas a poblaciones vulnerables a la pobreza o que ya viven en ella. De hecho, el informe árabe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha hecho hincapié en que la región necesita contar con niveles mínimos de protección social que sean progresivos, asequibles e inclusivos como un paso de importancia crucial hacia la aplicación de medidas eficaces que beneficien a las poblaciones pobres y vulnerables. La ineficacia de varios de los sistemas de protección social en la región puede atribuirse a la falta de datos confiables y actualizados sobre las comunidades pobres y vulnerables y a problemas con el alcance de la cobertura. En promedio, 16 % del quintil más pobre de la población no recibe ningún tipo de asistencia social. Los instrumentos de protección social en funcionamiento en las zonas urbanas de la región incluyen subsidios para alimentos y combustibles, transferencias de efectivo, cupones para alimentos, programas de nutrición escolar y obras públicas, muchos de los cuales tienen objetivos multifacéticos y posibles beneficios en materia de desarrollo. La protección social también puede adoptar la forma de sistemas de seguros sociales, si bien numerosos informes de países de la región destacan la desigualdad en las ventajas que estos sistemas ofrecen a las mujeres que trabajan y a los grupos vulnerables. La práctica informal del *zakat* también desempeña un papel en la redistribución de la protección social, administrada a través de organizaciones confesionales (Devereux, 2015).

138. Las redes de seguridad alimentaria son de especial importancia en una región que depende en gran medida de las importaciones de alimentos. De cara a 2030, el proceso de urbanización y crecimiento de la población en las zonas urbanas podría ser uno de los principales factores que impulsará la inseguridad alimentaria, ya que provocará cambios en las modalidades de consumo y acceso de las personas y aumentará la demanda en las ciudades (Programa Mundial de Alimentos e Instituto de Desarrollo de Ultramar, 2015). La autonomía alimentaria es una meta carente de realismo en esta región que presenta una situación de estrés hídrico, y los subsidios alimentarios son un componente predominante de los programas sociales y de reducción de la pobreza de la mayoría de los países. No obstante ello, numerosos informes en años recientes han afirmado que los subsidios son una forma costosa y poco eficaz de garantizar la seguridad alimentaria y la protección social a los hogares pobres. Además, la inestabilidad que ha experimentado la región desde 2011, visible principalmente en las ciudades, puede vincularse con el aumento en el precio de los alimentos y la consecuente inseguridad alimentaria, situación que, a su vez, puede provocar un recrudecimiento de los disturbios civiles. Los desplazamientos y los movimientos migratorios de grandes cantidades de personas, así como una mayor exposición a las consecuencias de fenómenos meteorológicos adversos, exacerbarán la inseguridad alimentaria en la región. De no tomarse medidas de planificación y resiliencia, es probable que aumente la dependencia en las importaciones.

B. Espacios públicos en las ciudades

139. A pesar de la importancia de su función social, los espacios públicos en las ciudades y pueblos árabes reciben poca atención de las autoridades locales y los gobiernos centrales en comparación con otros países y frente a otros elementos de los espacios urbanos, tales como las viviendas y la infraestructura. La incompatibilidad de estilos de vida es un importante factor impulsor de la segregación espacial, y la incompatibilidad de conductas es un aspecto clave de la creciente falta de confianza social. Esta situación ha traído aparejado el resurgimiento de espacios semi-privados en los cuales la admisión está limitada a grupos de usuarios particulares y depende del pago de cargos o el cumplimiento de reglas. Anteriormente limitada a los lugares de reunión para grupos étnicos y religiosos y clubes exclusivos, esta nueva y particularmente inquietante tendencia ha llegado a los centros comerciales y las zonas recreativas.

140. Los *souks*, las calles y comercios para compras especializadas, las costaneras, los parques públicos y las playas continúan ofreciendo espacios donde personas de diferentes grupos sociales y niveles de ingresos pueden relacionarse. Los espacios públicos cumplen una función social importante, si bien con frecuencia son escasos en las ciudades árabes (Serageldin, 2015). Para su bienestar y correcto desarrollo, es fundamental que los niños y adolescentes puedan acceder a espacios en los que se sientan cómodos. Las ciudades árabes son notorias por su carencia de lugares seguros donde estos puedan ejercer su derecho a jugar⁸. La inestabilidad que comenzó en 2011 ha producido un aumento en la cantidad de ocupaciones ilegales de espacios públicos y verdes, en un contexto de deficiencias en la

⁸ Según el artículo 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), “los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas” (ACNUDH, 1989).

aplicación de la ley y desplazamientos de la población. Es importante hacer los máximos esfuerzos posibles para mejorar y preservar dichos espacios.

141. Los espacios abiertos y los espacios verdes públicos en las ciudades de la región del *Mashreq* también se han visto limitados por la rápida urbanización y los limitados recursos hídricos que caracterizan el entorno árido de muchas ciudades árabes. Asimismo, estos espacios frecuentemente se concentran en las zonas céntricas de las ciudades y en los barrios más acaudalados, lo que se traduce en desigualdades en el acceso. La rehabilitación de numerosos centros históricos y medinas en la región del Magreb ha redundado en importantes inversiones en infraestructuras de espacios verdes y públicos. Por ejemplo, los habitantes de Rabat disfrutaban en promedio de 20 m² de espacios públicos verdes por persona, fruto de la inversión en proyectos de espacios verdes impulsada por el gobernador en 2014, de casi 32 millones de AED (aproximadamente 3,2 millones de dólares de los Estados Unidos) (El Aissi, 2014). Los recursos de los países del Golfo han posibilitado la realización de importantes inversiones en espacios públicos cuyo diseño promueve la inclusión y la eliminación de las barreras.

142. En contraste, en la zona urbanizada de la Zona Metropolitana de El Cairo hay aproximadamente 3 m² de espacio abierto verde por habitante, en lo que representa uno de los índices más bajos del mundo (GOOP, 2012). La recomendación de la Organización Mundial de la Salud es que las ciudades tengan como mínimo 9 m² de este tipo de espacios por persona. Por lo tanto, y con vistas a garantizar la habitabilidad, existe una necesidad acuciante de crear espacios abiertos en este contexto de entramado urbano de elevada densidad, especialmente en los asentamientos informales, los cuales presentan condiciones de hacinamiento y cuyos espacios de circulación pública frecuentemente no están acondicionados y exhiben características de hostilidad y poco mantenimiento. Los ministerios, las provincias y la amplia mayoría de las organizaciones de la sociedad civil en Egipto concuerdan en que es necesario aumentar la cantidad de espacios abiertos, una meta que ha sido incluida en las políticas destinadas a mejorar el entorno de vida. En la provincia de Guiza todavía existen algunos parques y fincas rurales, pero se encuentran bajo la jurisdicción del Ministerio de Agricultura, el cual debe cooperar con el Gobierno de la provincia para mejorar los jardines públicos existentes, los cuales presentan una urgente necesidad de rehabilitación, y para construir otros nuevos.

143. Las parcelas vacantes e infrautilizadas presentan considerables oportunidades para aumentar la cantidad de espacios públicos en las ciudades árabes, con vistas a mejorar la habitabilidad urbana y promover una mayor cohesión social. Entre mediados y finales del decenio de 2000, el municipio de Beirut adquirió una combinación de parcelas en barrios hacinados y parcelas abiertas y vacantes con el objetivo de crear 33 jardines públicos para complementar los 23 que ya existían en 2007. La densidad poblacional de Beirut y las iniciativas de construcción impulsadas por desarrolladores privados luego de la guerra civil han limitado las posibilidades de brindar y mantener espacios verdes, y según se informa el promedio de espacios verdes per cápita es de 0,8 m² por habitante (NOW News, 2007).

144. El Gobierno de Jordania ha adoptado un proyecto nacional para promover la ecologización de los municipios. La iniciativa *Green Amman 2020* fue presentada en 2014 con el objetivo de rehabilitar los espacios verdes existentes y crear otros nuevos. Según informes del Municipio de la Zona Metropolitana de Ammán, la ciudad cuenta con 145 parques, y 2,5 % de la zona metropolitana consiste en espacios verdes.

145. Si bien Argelia ha logrado importantes avances en la provisión de viviendas dignas, su plan actual denominado *Schéma National de l'Aménagement du Territoire* reconoce y prioriza la necesidad de mejorar el entorno de vida y de preservar los espacios públicos como un paso necesario hacia la erradicación de las desigualdades sociales. (Argelia, 2014). Los habitantes de su capital, Argel, tienen de 6 m² de espacios verdes por persona (Wilaya de Ain Temouchent, sin fecha).

146. La rehabilitación o creación de espacios públicos y verdes en las ciudades del Golfo es uno de los componentes de las políticas de Estado para mejorar la habitabilidad. La cantidad de espacios abiertos había experimentado un drástico descenso en numerosas ciudades saudíes, como Riad, donde las zonas verdes pasaron de 78 m² por persona en 1950 a 16 m² por persona en 1999 (ONU-Hábitat, 2012a). En Yeda la proporción es de 2 m² por residente urbano, lo que ha impulsado la puesta en marcha del Plan Estratégico de Yeda, con vistas a aumentar la cantidad de espacios públicos abiertos. Los esfuerzos del Gobierno a nivel nacional para aumentar las zonas cultivadas se concentran principalmente en las zonas rurales y tienen por objeto mitigar las rigurosas condiciones climáticas, especialmente habida cuenta de los actuales pronósticos en materia de cambio climático (Arabia Saudita, 2014). La estrategia de gestión ambiental del Gobierno de Qatar ha impulsado un cambio hacia la ampliación de los espacios verdes en zonas urbanas tales como Doha, con vistas a enfrentarse a los desafíos de sostenibilidad que está atravesando el país en un contexto de rápido aumento en la cantidad de obras de construcción. El uso de corredores flanqueados por árboles en vez de parques

abiertos de gran extensión refleja la estrategia principal del Gobierno para la ecologización de Doha (Qatar, Secretaría General de Planificación para el Desarrollo, 2011). El espectacular crecimiento de la industria de la construcción en Dubái y Abu Dabi ha reducido las posibilidades para la instalación de espacios públicos verdes, que en 2015 representaban un 2 % del área urbana de Dubái (*World Cities Culture Forum*, 2016). Según la Visión 2030 de Abu Dabi, la ciudad se ha trazado el objetivo de crear espacios públicos vibrantes en el marco de una estrategia global de conectividad y mediante estrategias de desarrollo orientadas al tránsito que fomenten la circulación peatonal.

147. El Plan de Estructuración del Estado de Jartum (2008 a 2033) incluyó propuestas para la creación de parques regionales de mayor extensión en zonas rurales forestadas del estado, así como para transformar una estación ferroviaria abandonada en un parque y mejorar la infraestructura de los mercados de Omdurman y Al Lafa en la zona urbana de Jartum. Estas propuestas constituyen medios útiles y funcionales para la preservación de los espacios abiertos y complementan las iniciativas que buscan crear espacios verdes en la ciudad a través del acondicionamiento y embellecimiento de zonas intersticiales y avenidas de importancia, entre ellas la costanera sobre el Nilo. En la revisión del plan urbano para Djibouti también se ha tenido en cuenta la creación de espacios públicos con vistas a mejorar el acceso a los servicios urbanos.

Figura 13

Intervención de ecologización urbana en el Plan de Estructuración del Estado de Jartum



Fuente: Ministerio de Planificación y Desarrollo Físico del Estado de Jartum, 2009

C. Las mujeres en el desarrollo urbano

148. La inclusión y empoderamiento de las mujeres es un factor clave para promover la igualdad de género, uno de los principios fundamentales de los derechos humanos. En los países que están atravesando procesos de transición política y económica se han registrado progresos en lo referido a aumentar la participación de la mujer en la vida cívica y política. Las iniciativas de empoderamiento en los países árabes que se están recuperando de la reciente situación de inestabilidad y el empeoramiento económico que eso trajo aparejado han procurado fortalecer la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida urbana. En toda la región se han constatado importantes cambios en las tradiciones socioculturales que limitaban su participación en los planos social, económico y político.

149. En los países del *Mashreq*, las mujeres han aumentado constantemente su participación en la vida política desde el decenio de 1960, y si bien su representación en el ámbito judicial aún es limitada, han ocupado cargos a nivel ministerial y resultado electas para integrar el parlamento y diversos consejos y comisiones nacionales. El actual conflicto en Siria ha afectado adversamente a las mujeres y a los jóvenes en las zonas de guerra y en los grupos de desplazados internos y refugiados, cuyos derechos deben ser restaurados y defendidos de conformidad con los convenios del ACNUR. A pesar de los efectos de la guerra y del actual conflicto, los cuales han afectado de manera desproporcionada sus perspectivas educativas y de participación en la vida económica y política, y en un marco de constantes dificultades en los planos cultural y social, la participación de las mujeres en las actividades económicas urbanas en el Iraq ha mejorado levemente (Iraq, 2014).

D. Inclusión económica y social

150. Un total de 17 Estados Árabes han ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); más de la mitad han firmado la Convención desde Hábitat II en 1996, si bien existen reservas respecto de su compatibilidad con los códigos familiares o la ley Sharia. Normas culturales, leyes consuetudinarias en vigencia, la complejidad del proceso de registro de tierras y la falta de información frecuentemente han impedido a las mujeres ejercer sus derechos respecto de la tierra. Algunos países en la región árabe continúan aplicando leyes que limitan la movilidad y la autonomía de la mujer dentro de la estructura del hogar. En algunos países, acciones tales como tramitar un pasaporte, viajar a otro país, tener un empleo fuera del hogar y decidir casarse podrían exigir el permiso del hombre (Banco Mundial, 2013b).

151. Las mujeres han visto vulnerado su derecho al uso de espacios sociales debido al riesgo de ser víctimas de actos de violencia sexual, acoso e intimidación en el ámbito público. Si bien no existen muchos datos disponibles, algunos estudios han resaltado la gravedad del problema. Por ejemplo, más del 99,3 % de las jóvenes y las mujeres de Egipto consultadas informaron haber experimentado algún tipo de acoso sexual durante su vida. Según el mismo estudio, 82,6 % de las encuestadas afirmaron no sentirse seguras en las calles; el porcentaje aumentó a 86,5 % en lo relacionado con la seguridad al usar el transporte público (ONU-Mujeres, 2013). La sociedad civil ha promovido algunas iniciativas de defensa para enfrentarse a este problema, tales como el proyecto HarassMap en Egipto (utilizado principalmente en la mega zona urbana de El Cairo-Alejandro), el cual lleva un registro de las situaciones de acoso y agresión con vistas a promover espacios seguros para todos. Para reducir el acoso se necesita el apoyo y la adhesión de diversos grupos de actores interesados, entre ellos líderes religiosos, representantes de las fuerzas policiales y legisladores (ONU-Mujeres, 2013).

152. El acceso a espacios públicos con vistas a mejorar la participación de las mujeres en la vida pública frecuentemente se ve restringido por la escasa libertad de movimiento. En toda la región árabe existen normas sociales y culturales que restringen la movilidad e imponen la realización de tareas domésticas, y la segregación laboral y las preferencias personales limitan la participación de las mujeres en la vida pública. La segregación laboral continúa ocurriendo en algunos países de la región, sea que se deba a la designación de ciertos espacios laborales como destinados exclusivamente a las mujeres o al hecho de que se restringe su acceso a determinadas profesiones consideradas peligrosas, nocivas o moralmente perjudiciales para ellas o su reputación. Egipto, Kuwait, Marruecos, Arabia Saudita, Siria, los Emiratos Árabes Unidos y el Yemen imponen restricciones en el caso de empleos que pudieran ser “moralmente perjudiciales” o afectar la reputación de la mujer en la sociedad (Banco Mundial, 2013b). Además, en muchos lugares de trabajo se sigue practicando la separación por género; tal es el caso de Arabia Saudita, donde se han llevado adelante numerosos e importantes proyectos para establecer centros industriales con espacios de trabajo destinados exclusivamente a las mujeres.

153. La capacidad de las mujeres de moverse físicamente dentro de los espacios urbanos constituye otro importante desafío en toda la región árabe. En Arabia Saudita, las normas sociales prohíben que las mujeres conduzcan automóviles. En Egipto y los Emiratos Árabes Unidos, se han designado vagones del metro para uso exclusivo de las mujeres y los niños, lo cual les permite viajar de manera independiente sin correr peligro de ser víctimas de acoso. Estas restricciones limitan la capacidad de las mujeres árabes de llegar a los centros de empleo, las escuelas y las universidades e instituciones sociales y culturales.

154. Si bien las actitudes de los países que integran el Consejo de Cooperación del Golfo son más conservadoras que en otras subregiones, los índices de participación de las mujeres en la fuerza laboral están aumentando, especialmente en cargos de la administración pública. A pesar de que sus niveles educativos están aumentando, existe una profunda discrepancia entre las habilidades que se enseñan en los centros educativos y las exigencias del sector privado (UNESCO, 2013). En 2013, Qatar registró el máximo índice de participación de las mujeres en la fuerza laboral (51 %), en tanto que los Emiratos Árabes Unidos fue el país que logró el mayor avance en este indicador (de 25 % en 1990 a 47 % en 2013). El desempleo juvenil en la región continúa planteando enormes desafíos y afecta de manera desproporcionada a las mujeres: en 2013, 51 % de las mujeres de entre 15 y 24 años estaban desempleadas, frente a un 23 % de los hombres jóvenes (ONU-Mujeres, 2015).

155. La región árabe registra el índice más bajo de cuentas de ahorro a nombre de mujeres residentes en zonas urbanas (4 %), mientras que menos del 6 % de las pequeñas y medianas empresas en manos de mujeres constituidas oficialmente tienen acceso a préstamos bancarios (Souad, 2015). Si bien la mayoría de los países en la región árabe ha promulgado legislación contra la discriminación laboral y normas que exigen igual remuneración por igual trabajo, es difícil hacer cumplir estas leyes, especialmente en vista de la gran cantidad de mujeres que trabajan en el sector no estructurado (Banco Mundial, 2013b). Cabe señalar que la movilidad económica de los trabajadores del sector no

estructurado y sus posibilidades de incorporarse al sector formal varían considerablemente en función del nivel educativo y el género; por ejemplo, en Egipto los hombres con un buen nivel educativo logran pasar del sector laboral informal al formal con una frecuencia mucho mayor (Wahba, 2009). Por lo tanto, las futuras políticas en materia de justicia económica deben tener en cuenta la feminización de la economía informal y las oportunidades (o la falta de ellas) que brinda actualmente.

E. Inclusión política

156. En varios países la ley ha fijado cuotas para la presentación de candidaturas de mujeres, principalmente mediante legislación en materia de elecciones. Las constituciones de el Iraq, Arabia Saudita, Somalia y Túnez fijan cuotas para los miembros de las cámaras bajas de sus parlamentos (Base de Datos Mundial de Cuotas para las Mujeres, 2015), mientras que la Constitución de Egipto de 2014 dispone un aumento en la representación de las mujeres y los jóvenes en los consejos locales (Tadamun, 2014). En Argelia, Libia y Marruecos, en 2012 las mujeres representaron entre 8 % y 11 % del total de integrantes de las cámaras bajas parlamentarias (ONU-Hábitat, 2012). Se han establecido ministerios dedicados a cuestiones relacionadas con las mujeres y dependencias sobre asuntos de género, entre ellos el Ministerio de Asuntos de la Mujer de Palestina, establecido en 2003 (Estado de Palestina, 2014). Mauritania se aprovechó de la transición política ocurrida en el país entre 2005 y 2007 para fijar una cuota de 20 % de representación femenina en los consejos municipales y para recomendar que uno de los dos adjuntos de cada gobernador de las capitales regionales fuera una mujer (*Centre Marocain des Etudes Stratégique and Konrad Adenauer Stiftung*, 2014).

157. Las estructuras de gobernanza urbana en los Estados del Golfo siguen estando integradas principalmente por ciudadanos hombres, si bien desde mediados del decenio de 1990 se ha registrado un considerable progreso en la inclusión de las mujeres. Qatar fue el primero de los países del Golfo en permitir que las mujeres se presentaran como candidatas en las elecciones municipales de 1999, y en 2003 se eligió por primera vez en la región a una mujer para que ocupara un cargo municipal (ONU-Hábitat, 2012a). En el caso de Omán, en el año 2000 por primera vez hubo mujeres que fueron elegidas o nombradas para ocupar cargos políticos, y en 2003 se aprobó el sufragio universal (Al Kitbi, 2008). La reforma política ocurrida en Bahrein en 2002 otorgó a las mujeres el derecho al sufragio; la primera mujer en ocupar un cargo en un consejo municipal fue elegida en Muharraq en 2010 (ONU-Hábitat, 2010). En Kuwait, las mujeres lograron acceder al derecho al voto en 2005. Luego de la elección parcial del órgano legislativo de los Emiratos Árabes Unidos, el Consejo Federal Nacional, las mujeres pasaron a representar 22,5 % del total de sus integrantes. En 2015, y luego de una decisión del Rey Abdullah, las mujeres en Arabia Saudita participaron por primera vez en las elecciones municipales, no solamente como votantes, sino también como candidatas. Las mujeres se quedaron con 20 de los 2.000 cargos disponibles en las elecciones de 2015 (Amos, 2015).

158. No obstante los logros del mundo árabe en lo relacionado con el aumento de la participación de las mujeres en los planos político, económico y social, especialmente en los ámbitos urbanos, la región sigue estando a la zaga del promedio mundial en varios de los indicadores relacionados con los derechos y las libertades de las mujeres. Siguen existiendo disparidades entre los asentamientos rurales y los urbanos en materia de oportunidades de desarrollo y resultados para las mujeres.

F. Accesibilidad y la inclusión de personas con discapacidades

159. Una política internacional importante que ha afectado el desarrollo urbano desde Hábitat II fue la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en 2006⁹. Asimismo, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, que trata sobre las ciudades y las comunidades sostenibles, ha incorporado entre sus metas la promoción del acceso inclusivo y universal a los servicios urbanos. Dichas metas buscan promover la inclusión de las personas con discapacidad mediante la provisión de sistemas de transporte público y diseños de espacios verdes y públicos que sean accesibles.

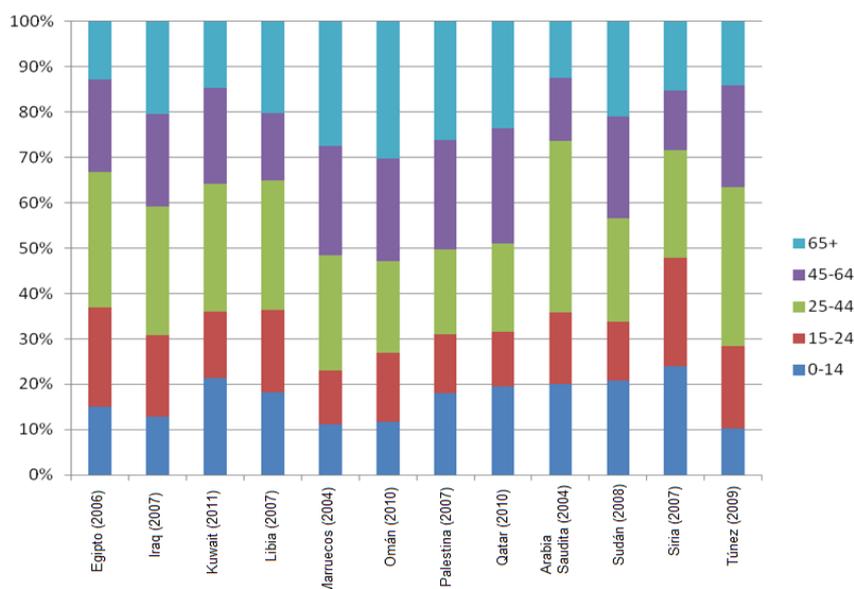
160. Habida cuenta de que numerosas estadísticas nacionales se reúnen sobre la base de métodos de informe de los propios interesados, y el estigma social frecuentemente lleva a algunas personas a no revelar las situaciones de discapacidad, es difícil determinar la cantidad de personas con discapacidad en los países árabes. Los datos disponibles muestran que los países árabes presentan índices de

⁹ Algunos de los artículos pertinentes al Programa de Hábitat y al ambiente en urbano son: el artículo 9, que trata sobre el entorno físico, incluidos los edificios, las calles, el transporte, los sistemas tecnológicos de comunicación e información y otras instalaciones; el artículo 12, que se aboca al igual reconocimiento como persona ante la ley, lo que incluye cuestiones relacionadas con transacciones financieras e inmobiliarias; el artículo 19, que consagra la libertad de circulación y de elección de la residencia; el artículo 19, que establece el derecho a la inclusión y a la participación en la vida comunitaria; y el artículo 28, que consagra el derecho a un nivel de vida adecuado y a la protección social, lo que incluye el acceso a servicios básicos y a viviendas públicas.

prevalencia de discapacidades relativamente bajos (entre 0,4 % y 4,9 %) cuando se comparan con otras regiones (CESPAO y Liga de los Estados Árabes). Gran parte del progreso logrado en los países del Golfo se ha concentrado en mejorar el entorno para las personas que sufren de discapacidades físicas. Además de programas de asistencia social para personas discapacitadas y con bajos ingresos, numerosas políticas y marcos en materia de discapacidad en el mundo árabe están dirigidos a las personas de mayor edad. Sin embargo, si bien el grupo de edad de personas mayores de 65 años presenta los índices más elevados de discapacidad en todos los países para los cuales hay datos disponibles, otros grupos de edad, como la cohorte de 25 a 44 años, representan una importante proporción del total de la población de personas con discapacidad.

Figura 14

Distribución de personas con discapacidad, por edad (porcentaje)



Fuente: CESPAO y Liga de los Estados Árabes, 2014.

161. Existe poca diferencia en la prevalencia de la discapacidad entre hombres y mujeres, si bien como resultado de los conflictos en el Iraq, Libia, Somalia, Siria y el Yemen, los grupos de edad más jóvenes suelen incluir a una mayor cantidad de hombres con discapacidades.

162. Según lo demuestran los datos disponibles para países seleccionados, las personas con discapacidad en la región árabe continúan enfrentando obstáculos para incorporarse a la fuerza laboral y a las instituciones educativas. Por ejemplo, en Egipto, Jordania y Omán la tasa de empleo de las personas con discapacidad es aproximadamente la mitad que la del total de la población. En numerosos países las disparidades en materia de educación son aún más profundas, y abarcan un espectro que va de países como Egipto, en el cual la tasa de analfabetismo de la población de discapacitados duplica a la de la población en general (61,3 % de las personas con discapacidad son analfabetas, frente a 29,6 % de la población en general), a casos como los de Palestina y Qatar, que presentan tasas de analfabetismo seis o siete veces más altas que las de la población en general, respectivamente (CESPAO y Liga de los Estados Árabes, 2014).

163. Los Gobiernos de la región se valen de los ministerios de salud, educación y asuntos sociales para atender las necesidades de las personas con discapacidad. No obstante ello, los servicios que el sector público de la región brinda a las personas con discapacidad presentan importantes deficiencias, de las cuales se ocupan con frecuencia las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de personas discapacitadas, las fundaciones y los donantes internacionales. En las ciudades palestinas, las organizaciones comunitarias desempeñan un papel clave en los programas destinados a las personas con discapacidad, particularmente en lo relacionado con iniciativas de sensibilización a nivel comunitario que procuran evitar la estigmatización y la discriminación.

164. La cuestión de la accesibilidad para las personas con discapacidad ha sido particularmente notoria en las tareas de reconstrucción, como las llevadas a cabo en Beirut luego de la guerra civil. A mediados del decenio de 1990, el Ministerio de Asuntos Sociales, el Comité Nacional para los Discapacitados, la Sociedad Libanesa para el Desarrollo y la Reconstrucción del Distrito Central de Beirut (SOLIDERE) y la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental (CESPAO) elaboraron un manual de diseño para un entorno libre de obstáculos con vistas a promover la reconstrucción inclusiva del distrito central de Beirut. El manual estableció normas técnicas y

requisitos de diseño para la nueva infraestructura y construcciones y para la renovación de edificaciones, infraestructuras y otros espacios públicos dañados (SOLIDERE y CESPAAO, 1998). Los obstáculos a la implementación en el Líbano han incluido, entre otros, la centralización del enfoque, lo cual limita el papel que desempeñan las autoridades locales y otros actores interesados, la demora de los marcos jurídicos en impulsar la aplicación de las normas, y los recursos y la capacidad locales para reproducir y aplicar las recomendaciones del manual en el plano nacional (Samad, 2010).

165. Desde su ratificación de la Convención, muchos países árabes han hecho importantes esfuerzos por adoptar y reformar legislación que proteja y promueva los derechos de las personas con discapacidad. En Jordania, el establecimiento del Consejo Superior para los Asuntos de Personas con Discapacidad y su redacción de la Estrategia Nacional 2010–2015 para personas con discapacidad son pasos importantes hacia la implementación de la Convención y la construcción de ciudades más inclusivas. El informe nacional del Iraq a Hábitat III¹⁰ confirma que la obtención de información sobre las personas con discapacidad, con vistas a ampliar de manera eficaz los servicios que se les brindan, es uno de los compromisos asumidos como parte de la visión nacional. En el Magreb, y con la financiación del Banco Mundial, Marruecos está llevando adelante un proyecto en Marrakech cuyo objetivo es incluir aspectos de accesibilidad en la infraestructura de transporte urbano en beneficio de las personas con movilidad limitada.

166. Los países que integran el Consejo de Cooperación del Golfo se encuentran entre los más avanzados de la región en materia de promulgación de legislaciones con vistas a aplicar los principios de diseño universal en la construcción y la planificación de espacios públicos. En Abu Dabi, los sectores público y privado ofrecen una variedad de servicios, programas e iniciativas de asistencia a las personas con discapacidad, tales como 17 centros públicos y 25 privados destinados a los niños con discapacidad, pases gratuitos para el transporte público y autobuses públicos con acceso para sillas de ruedas, servicios especializados de emergencia y oportunidades formación profesional (Gobierno electrónico de Abu Dabi, 2016). En Omán, el Comité Nacional de Servicios para las Personas Discapacitadas y las autoridades locales supervisan los aspectos de accesibilidad en el entorno construido y el cumplimiento con las normas jurídicas en materia de accesibilidad (Abdel Samed, 2010). Dubái se ha trazado el objetivo de ser una ciudad que tenga en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad antes de 2020.

167. Los conflictos armados en varios Estados árabes suponen una amenaza para las viviendas existentes y podrían provocar un aumento en la cantidad de civiles y combatientes discapacitados como consecuencia de las lesiones sufridas en zonas de guerra y durante ataques terroristas, así como una mayor incidencia de trastornos mentales. A medida que el Iraq, Libia, Siria y el Yemen dejen atrás los conflictos y elaboren políticas de vivienda que tengan en cuenta el reasentamiento de las poblaciones desplazadas, las iniciativas de construcción y reconstrucción de viviendas deberán aplicar los principios de diseño universal, con vistas a garantizar el derecho de las personas con discapacidad a una vivienda digna. En muchos Estados árabes las municipalidades son las encargadas de emitir permisos de construcción y llevar adelante obras públicas, por lo que desempeñan un papel fundamental a la hora de garantizar la aplicación de códigos y principios de diseño que prioricen la inclusión.

G. Consideraciones normativas

- Desarrollo urbano directo hacia modalidades de mayor inclusión e igualdad social con vistas a eliminar las múltiples formas de exclusión, entre otras, igualdad de acceso a viviendas adecuadas, servicios urbanos básicos y oportunidades de subsistencia para todos. Aplicar criterios de mayor inclusión y resiliencia en las tareas de reconstrucción de entornos y espacios urbanos en zonas que han salido de conflictos.
- Reformar las dinámicas en materia de vivienda y tierras en la región árabe para subsanar las manifestaciones físicas de desigualdad social, las dificultades de acceso a viviendas adecuadas, la fragmentación de los espacios urbanos y las comunidades de acceso restringido. Diseñar, desarrollar y gestionar las ciudades de manera que se aumente la productividad y la colaboración y participación cívicas, se promueva la coexistencia pacífica y se aliente el diálogo entre los residentes urbanos.
- Los espacios públicos son un derecho y deberían planificarse de una manera tal que se garantice el acceso adecuado y en pie de igualdad para todos los residentes, independientemente de su condición. Asimismo, el aumento de la participación cívica, el

¹⁰ <https://www2.habitat3.org/bitcache/10c298450ab4da3e6e85587e0673b167ac0cd902?vid=567125&disposition=inline&op=view>

fomento de la coexistencia pacífica, la promoción del diálogo entre los residentes urbanos y la coherencia con otros objetivos normativos en materia de salud, transporte y movilidad son aspectos que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar, desarrollar y mantener este tipo de espacios.

- Preservar el patrimonio urbano y cultural como un activo y un medio para salvaguardar la cohesión del entramado social, la identidad cultural y la seguridad.
- Establecer niveles mínimos de protección social que sean progresivos, asequibles e inclusivos en la región árabe como un paso de importancia crucial hacia la aplicación de medidas eficaces en beneficio de las poblaciones pobres y vulnerables. Poner en marcha reformas amplias en los planos institucional y político, con vistas a adoptar un enfoque basado en los derechos humanos en lo relacionado con la protección social, de forma tal de vincular la reducción de la pobreza con iniciativas que fortalezcan el mercado laboral y permitan un mejor acceso a los servicios básicos.
- Garantizar la seguridad alimentaria y diseñar estrategias de resiliencia con vistas a brindar protección social a las poblaciones más vulnerables, en un contexto de escasez generalizada de recursos y desaceleración económica perpetuada por el conflicto.
- Impulsar la participación de las mujeres y eliminar los obstáculos a dicha participación con vistas a garantizar su acceso en condiciones de igualdad a servicios, oportunidades y posiciones de liderazgo en todos los planos de la vida social, económica y política. También existe una necesidad imperiosa de diseñar estrategias para contrarrestar las situaciones de abuso, violencia sexual y acoso que las mujeres y las niñas enfrentan en los espacios públicos.

168. La promoción del enfoque basado en los derechos es fundamental para garantizar que las personas con discapacidad puedan acceder en pie de igualdad a los servicios, el transporte, los espacios públicos y las oportunidades de empleo que ofrecen las ciudades, así como participar en condiciones de igualdad en la gobernanza urbana.

VI. Urbanización y medio ambiente

A. Cambio climático

1. Tendencias y efectos

169. Respecto del cambio climático, las tendencias en la región árabe señalan a una drástica disminución en las precipitaciones y a un aumento en las olas de calor y las sequías de diversa intensidad. El informe más reciente del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) hace hincapié en la gravedad de los efectos que el cambio climático tendrá en la región árabe hacia 2050. Se estima que las temperaturas aumentarán de 1,5 a 2 grados por encima de las temperaturas de la época preindustrial, lo que provocará una menor cantidad de precipitaciones, sequías más frecuentes y severas y episodios de fuertes precipitaciones e inundaciones. Según los pronósticos, el nivel del mar aumentará entre 10 y 30 centímetros, en función de las ubicaciones costeras (IPCC, 2013). Estas tendencias no afectarán de la misma forma a todas las subregiones, habida cuenta de que no todas están en la misma zona climática.

170. Un aumento concomitante en la cantidad de fenómenos meteorológicos extremos provocará inundaciones repentinas, lo que traerá aparejado muertes, desplazamientos y daños a la propiedad pública y privada. Las infraestructuras podrían verse severamente afectadas, en un contexto en el que determinados tramos de las redes viales, especialmente aquellos sin pavimentar, sean arrastrados por las corrientes. Las zonas montañosas áridas de la región están expuestas a tormentas de ese tipo, entre ellas secciones de Jordania, Siria, la Región de Kurdistán en el Iraq, Egipto (donde el valle se hace más estrecho y en el Sinaí), la región occidental de Arabia Saudita (especialmente Asir), y otras regiones en las que la combinación entre la topografía, los vientos estacionales, la temperatura y los patrones de humedad son propicios para la formación de tormentas (Banco Mundial, 2014a).

171. La región árabe cuenta con extensas zonas costeras sobre el mar Mediterráneo, el mar Rojo, el golfo y los océanos Índico y Atlántico, e importantes porcentajes de la población residen en ciudades costeras densamente pobladas. En seis Estados árabes, a saber, Bahrein, las Comoras, Djibouti, Kuwait, el Líbano y Palestina, la totalidad de la población vive en un radio de 100 km de la costa (Foro Árabe para el Medio Ambiente y el Desarrollo ((AFED), 2008). La concentración de la urbanización y el desarrollo socioeconómico en las zonas costeras hace de la región árabe una de las más vulnerables del mundo a las consecuencias del aumento del nivel del mar, a saber, disminución de la productividad agrícola, importantes pérdidas de zonas costeras bajas y riesgos para las comunidades

costeras¹¹. Existen al menos 20 ciudades árabes situadas en zonas¹² con más de un millón de habitantes.

172. Se prevé que el aumento del nivel del mar Mediterráneo traerá como resultado la filtración de agua salada en las tierras agrícolas altamente productivas del delta del Nilo en Egipto, donde el aumento en el nivel de las capas freáticas impedirá el drenaje; estos son motivos de preocupación más inmediatos que la potencial pérdida de superficies debido a las inundaciones, para lo cual no existen cálculos exactos. Los efectos del índice más alto de aumento del nivel del mar en el periodo de 1993 a 2010, que según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático se ubicó entre 2,8 mm y 3,6 mm por año, deberían evaluarse en combinación con las fuerzas tectónicas que ocasionan un hundimiento del terreno en algunas zonas de la costa y una elevación en otras, así como con la pérdida, luego de la construcción de la Represa de Asuán, de los sedimentos de reposición transportados por el Nilo. La topografía llana supone un mayor riesgo de inundaciones, y la erosión de los abanicos aluviales en los estuarios de los afluentes del Nilo en Damietta y Rosetta está modificando la línea costera.

173. Los principales efectos del cambio climático en las zonas costeras del Magreb se reflejan en la modificación de los regímenes de vientos occidentales, que según pronósticos resultarán una reducción del 12 % en las precipitaciones hacia 2030, con una disminución concomitante del 10 % en la producción agrícola y ganadera (ONU-Hábitat, 2012a). El Ministerio de Asuntos Generales y Gobernanza de Marruecos trabajó en cooperación con el Banco Mundial para recabar datos y desarrollar modelos en relación con diversos fenómenos meteorológicos. El estudio recomendó la creación de una oficina nacional de gestión de los riesgos con el mandato de coordinar las acciones de los ministerios, las autoridades locales y otros actores (Marruecos, Ministerio de Planificación Urbana y Regional, 2015). Si bien el Mediterráneo es un mar demasiado constreñido, con una costa excesivamente accidentada, como para que las tormentas violentas de fuerte oleaje adquieran características destructivas, el desarrollo de complejos hoteleros con escolleras de protección a lo largo de la costa ha desviado mar adentro las corrientes marinas que fluyen del oeste al este y que transportan arena, lo que ha ocasionado erosión en las playas, falta de bahías de descarga, floraciones de algas, contaminación y la destrucción de la ecología marítima costera en Egipto, Libia y Túnez. La magnitud del desarrollo urbano a lo largo de la costa de Túnez, el emplazamiento de sus ciudades más importantes y las actividades económicas en curso y las previstas, entre ellas las relacionadas con el turismo y las tecnologías de las comunicaciones, lo transforman en el país más vulnerable a los efectos del aumento del nivel del mar en el Mediterráneo meridional, después de Egipto. Su producción agrícola también se verá afectada por un entorno de clima más seco y la filtración de agua salada.

174. Habida cuenta del actual contexto de ocupación y conflictos en el Iraq, Siria y otros países árabes, cabe esperar que la degradación ambiental que experimentarán estos países no se limitará a los efectos del cambio climático. Cuando las poblaciones deben soportar períodos prolongados de violencia, es poco probable que se preocupen de otra cosa más que de su supervivencia y seguridad. No obstante ello, desde 2011 el Iraq ha establecido 10 estaciones para efectuar un seguimiento de las pautas meteorológicas. En Siria, los recursos de agua superficial en la región occidental del país, donde se concentran los centros urbanos, las actividades económicas y la mayoría de las tierras agrícolas productivas, se utilizan al máximo, y la extracción de aguas subterráneas ha alcanzado niveles excesivos. En 2008 se elaboraron planes para aprovechar el tramo del Tigris que le corresponde al país, con vistas a abastecer a las tierras agrícolas de las provincias orientales, donde la agricultura, que depende de las lluvias, y por ende, la seguridad alimentaria, se vieron gravemente afectadas debido a la imprevisibilidad y disminución de las precipitaciones.

175. Los movimientos migratorios impulsados por factores climáticos ocurren principalmente dentro de los países, frecuentemente de las zonas rurales a las zonas urbanas. Tradicionalmente, la movilidad ha sido una estrategia de adaptación para evitar los peligros y diversificar los ingresos, pero con frecuencia las poblaciones más pobres y vulnerables no pueden desplazarse. Sin embargo, con cada vez más frecuencia las ciudades se han transformado en lugares que presentan riesgos y peligros ambientales, entre ellos los relativos al cambio climático (OIM, 2014). En el Iraq, más de 60.000 agricultores empobrecidos cuyos medios de subsistencia se vieron afectados negativamente por sequías ocurridas en 2006 y 2008 migraron a zonas urbanas (Banco Mundial, 2014a). En Jordania se registraron movimientos migratorios similares.

¹¹ Según el informe del IPCC (2013), hacia finales de este siglo el 70% de las zonas costeras del mundo probablemente “experimentarán un cambio de nivel del mar de hasta un 20 % del cambio del nivel del mar medio mundial”.

¹² <http://citypopulation.net/world/Agglomerations.html> (acceso el 15 de julio de 2016)

176. En las zonas del Sahel en Mauritania, cada episodio importante de sequía ha desencadenado olas migratorias a las ciudades, y cientos de miles de hogares nómadas se han desplazado a Nouakchott y Nouadhibou, donde la existencia de pozos más profundos permite llegar a las aguas subterráneas. Entre 1970 y 2000, la población de Nouakchott aumentó de 40.000 habitantes a más de 700.000. A pesar de que las autoridades centrales y locales trabajan con donantes y organizaciones no gubernamentales para ampliar el suministro de agua a las zonas periurbanas, el desarrollo portuario ha modificado el flujo de las corrientes costeras, lo que ha ocasionado una importante erosión a lo largo de la línea costera meridional de la ciudad, que en algunos años llegó casi a los 25 m (Abu-Ata, 2015). Importantes secciones de la ciudad están por debajo del nivel del mar, lo que hace que el agua salada se filtre en su suelo poroso, y que sean más vulnerables al aumento del nivel del mar en el Atlántico Sur.

177. En Sudán, desde 1930 la línea divisoria de las zonas desérticas y semidesérticas se ha movido entre 50 km y 200 km en dirección sur, y se estima que continuará moviéndose en esa dirección, lo que plantea una amenaza para el 25 % de las tierras agrícolas del país y supondría una disminución del orden del 20 % en la producción de alimentos (ONU-Hábitat, 2012a). Los prolongados períodos de severa sequía se han traducido en movimientos migratorios masivos hacia las ciudades ubicadas en las riberas del Nilo. La población de Jartum experimentó un enorme crecimiento cuando migrantes y desplazados internos que huían de la situación de constante conflicto en la provincia de Darfur buscaron supervivencia y seguridad en la capital y otras ciudades importantes de la región de Darfur. Según estadísticas oficiales, en 2009 la zona metropolitana de Jartum albergaba a más de 600.000 desplazados internos, además de los 1,5 millones de desplazados integrados localmente (Grupo de Políticas Humanitarias, 2011). Asimismo, los pobres que viven en asentamientos informales o que se han establecido en zonas bajas de la capital están entre los más vulnerables a los efectos de los fenómenos meteorológicos adversos. En 2009, las inundaciones afectaron a 22.291 hogares, principalmente en asentamientos urbanos informales en Jartum, y ocasionaron daños a sistemas de agua y saneamiento de importancia crucial (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2013).

178. En los países que integran el Consejo de Cooperación del Golfo, se pronostica un aumento en la cantidad de olas de calor, inundaciones repentinas y tormentas de arena, fenómenos que traerán aparejados sus propios desafíos económicos y sanitarios. Los nuevos máximos en las temperaturas extremas podrían afectar la productividad laboral de los sectores sensibles, especialmente aquellos que hacen un uso intensivo de la mano de obra. La proporción de la fuerza laboral que se espera se verá particularmente afectada entre 2010 y 2030 se ubica entre 10 % y 20 %, pero podría llegar a un 40 % en algunos países árabes (Reunión del Grupo de Expertos del Programa Mundial de Alimentos, 2016). El aumento de las temperaturas en el Golfo afectará las condiciones laborales de los trabajadores manuales expatriados.

179. El Yemen presenta fenómenos meteorológicos extremos diferentes. Padece la escasez de agua más grave de la región árabe, con aproximadamente 86 m³ de recursos de agua renovables por persona (Al Horazi, 2014). La escasez de agua ha tenido enormes repercusiones en la agricultura y ha impulsado a aquellos cuyos medios de subsistencia se han visto comprometidos a migrar a las ciudades, con lo que el Yemen se ha transformado en uno de los países con el mayor índice de inseguridad alimentaria del planeta¹³. Las inundaciones repentinas ocasionadas por períodos breves de abundantes precipitaciones se ven agravadas por la práctica de pavimentar y canalizar los lechos secos de los ríos. Las inundaciones de 2008 fueron particularmente perjudiciales y ocasionaron una pérdida del 6% del PIB del país (Leister, 2015).

2. Adaptación y resiliencia urbana

180. Según estimaciones del Banco Mundial, hacia 2025 el cambio climático en la región árabe dejará expuestas a entre 80 y 100 millones de personas a la escasez de agua, y de 6 a 25 millones de personas se verán afectadas por inundaciones costeras. Las respuestas al cambio climático en la región tienden a ser correctivas cuando surgen emergencias, en vez de ser parte integral de una estrategia de adaptación que fomente la resiliencia. Si bien las iniciativas de investigación respecto del cambio climático y las proyecciones sobre sus efectos en los países están mejorando, aún no han adquirido la trascendencia que merecen. En un contexto de profunda vulnerabilidad socioeconómica, los habitantes pobres de las zonas rurales y los desplazados internos están particularmente expuestos a los fenómenos meteorológicos adversos (Banco Mundial, 2014a).

¹³ El Yemen ocupó el lugar 90 entre los 109 países incluidos en la edición 2015 del Índice Mundial de Seguridad Alimentaria, elaborado por la dependencia de inteligencia de *The Economist*.

181. Si bien los planes de desarrollo de todos los países árabes abarcan la producción agrícola y ganadera, son pocos los que abordan específicamente el cambio climático y los problemas ambientales. Los motivos que impulsan las iniciativas de protección de las tierras dedicadas a la agricultura difieren. Sudán prioriza la producción y la exportación de cueros, en tanto que para Egipto la seguridad alimentaria es fundamental. Jordania menciona su potencial de absorción de CO₂, y Marruecos se concentra en la gestión de fenómenos meteorológicos destructivos que dañan los cultivos (Banco Mundial, 2014a). Para que la preservación de las tierras agrícolas produzca su potencial efecto de mitigación, es necesario racionalizar el uso de fertilizantes para evitar los efectos negativos derivados de la escorrentía, la contaminación de ríos y la aparición de “zonas muertas” en lagos, estuarios y zonas costeras en desembocaduras de ríos.

182. En Sudán, la entidad encargada de las cuestiones relativas al cambio climático a nivel nacional es el Consejo Superior para el Medio Ambiente y los Recursos Naturales. El estado de Jartum también ha establecido su propio Consejo para el Medio Ambiente. Luego de las graves inundaciones ocurridas en 2013, el estado de Jartum tomó varias medidas correctivas, entre otras el fortalecimiento de las márgenes de ríos, la reparación de muros de retención y la relocalización de ocupantes ilegales a lugares alejados de las zonas inundables, además de fomentar el uso de materiales duraderos en la construcción de viviendas nuevas.

183. Las circunstancias singulares de Palestina han impedido al país la implementación de la Estrategia Palestina de Adaptación al Cambio Climático elaborada en 2010. Se estima que estas limitaciones continuarán obstaculizando la adaptación y el fortalecimiento de la resiliencia.

184. Debido a la concentración de su población y actividades económicas en el valle del Nilo y en el delta bajo del Nilo, Egipto es uno de los 10 países más vulnerables a los efectos del cambio climático. Las dos principales preocupaciones son la escasez de agua y el aumento del nivel del mar. Actualmente Egipto está recurriendo a acuíferos a diferentes profundidades en la meseta desértica occidental y aplicando procesos de desalinización para sustentar el desarrollo en sus zonas costeras, principalmente en las provincias del Mar Rojo y de Sinaí. Tecnologías recientes han posibilitado el descubrimiento de depósitos subterráneos que podrán sostener la expansión de la agricultura en las zonas desérticas al oeste del valle central y el Delta, pero el tramo del Nilo que corresponde a Egipto es insuficiente para sustentar el crecimiento poblacional proyectado.

185. Túnez es el único país de la región y el tercero del mundo, luego del Ecuador y la República Dominicana, que ha incluido una referencia al cambio climático en su Constitución, la cual adoptó en 2014. La norma tunecina estipula que “el Estado garantizará el derecho a un entorno equilibrado y saludable y el derecho a participar en la protección del clima” (Paramaguru, 2014). En esencia, faculta a entidades públicas y privadas a participar en actividades que promuevan un “entorno saludable”.

186. Con la excepción de Omán y Arabia Saudita, los países que integran el Consejo de Cooperación del Golfo tienen limitaciones desde el punto de vista geográfico y han debido enfrentarse a una importante demanda de obras de desarrollo urbano a gran escala. La respuesta a esta demanda de expansión ha consistido en ganar terreno al mar y llevar adelante obras de desarrollo en marismas salinas y zonas llanas. Una proporción cada vez mayor de la población vive ahora en zonas bajas, lo que deja pocos hábitats y elementos naturales capaces de absorber las aguas de inundación y las mareas de tormenta. Se estima que 85 % de los habitantes de los Emiratos Árabes Unidos reside a escasos metros por encima del nivel del mar (ONU-Hábitat, 2012a). En 2009, las proyecciones del Organismo de Abu Dabi para el Medio Ambiente respecto de los efectos del aumento del nivel del mar llevaron al reconocimiento de la necesidad de diseñar un plan integrado de gestión costera. En Bahrein, el Consejo Supremo para el Medio Ambiente afirmó que, sobre la base de las proyecciones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, del 5 % al 11 % del país quedará inundado por el aumento del nivel del mar (ONU-Hábitat, 2012a). Se construirán barreras contra las inundaciones para proteger a la tierra del aumento del nivel del mar de hasta 60 cm que se espera hacia 2100. Un comité nacional de gestión de los desastres ha establecido el requisito de que todos proyectos nuevos sean diseñados de forma tal que puedan resistir un aumento del nivel del mar de ese orden.

187. Las variaciones en las pautas de las corrientes oceánicas, que según pronósticos provocarán tormentas más frecuentes y extremas, también plantean preocupaciones acuciantes. Si bien los fenómenos ciclónicos y los huracanes aún se consideran raros, el Yemen fue golpeado por el ciclón Chapala en noviembre de 2015. La inexistencia de una administración funcional dejó a la zona desprevénida para enfrentarse al desastre. Omán, donde el 50 % de cuyos habitantes residen cerca de la costa en Mascate y la región de Batinah, también está más expuesto a las tormentas que se forman en el Océano Índico y el Mar Árabe (ONU-Hábitat, 2012). En 2007, el ciclón Guno puso de manifiesto la extremada vulnerabilidad del país a los fenómenos meteorológicos extremos. En

respuesta, el Gobierno creó un Ministerio del Medio Ambiente y Asuntos Climáticos, el cual instaló una red de indicadores hidrometeorológicos y publicó directrices sobre las obras de desarrollo en zonas inundables. Son necesarios importantes proyectos de infraestructura para que el sistema de alcantarillado pueda hacer frente a las inundaciones repentinas y a las mareas de tormenta.

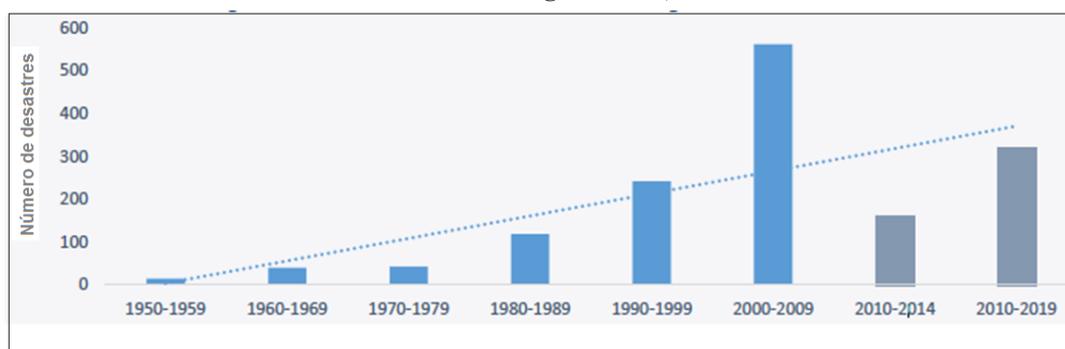
188. En Arabia Saudita, que ha experimentado un marcado aumento en las olas de calor, las tormentas de arena, las precipitaciones fuertes y las inundaciones repentinas, también se han constatado cambios en las pautas meteorológicas. En 2013, en respuesta a las previsiones de un posible aumento en la cantidad de desastres naturales, el Gobierno presentó las Directrices de Planificación Urbana Sostenible para el Nuevo Crecimiento, las cuales prohíben la construcción de proyectos de desarrollo nuevos en zonas que sean inundables, que puedan tener actividad sísmica o que presenten riesgos de contaminación ambiental. Este primer paso digno de elogio debería ratificarse mediante normas de implementación.

3. Reducción del riesgo de desastres

189. El aumento en la incidencia de peligros naturales, aunado a niveles bajos de preparación para situaciones de desastre, se ha traducido en un importante aumento en la cantidad de muertes en la región. El aumento en la cantidad de inundaciones es el más pronunciado, mientras que las sequías han afectado a la mayor cantidad de personas y los terremotos han ocasionado los mayores daños. Las estimaciones de los costos de los daños a infraestructuras, viviendas y medios de subsistencia en la región entre 1990 y 2015 superan los 18.000 millones de dólares, a saber, 6.800 millones de dólares atribuibles a los terremotos, 5.600 millones de dólares atribuibles a las inundaciones y 5.400 de dólares a las tormentas (CESPAO, 2015).

Figura 15

Tendencia en la incidencia de desastres en la región árabe, 1950-2019



Fuente: CESPAO, 2015.

190. La Primera Conferencia Árabe sobre la Reducción del Riesgo de Desastres reconoció la vulnerabilidad de las ciudades árabes, y en marzo de 2013 emitió la Declaración de Aqaba sobre la Reducción del Riesgo de Desastres en las Ciudades, en la cual propuso 16 metas alcanzables y mensurables hacia las cuales las autoridades municipales pudieran avanzar rumbo a 2017. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros, 2013). La Declaración hizo un llamamiento para incorporar principios de desarrollo sostenible en los planes de desarrollo urbano en todos los sectores, entre ellos los de infraestructura, medioambiente, energía y desarrollo socioeconómico, con vistas a mejorar la resiliencia frente a situaciones de desastre. Además, hizo hincapié en la necesidad de aplicar políticas sólidas de gestión del riesgo de desastres, de contar con instituciones funcionales encargadas de la ejecución, de hacer las inversiones que fuesen necesarias en actividades de reducción del riesgo de desastres, y de fortalecer las capacidades de alerta temprana.

191. Luego de iniciativas regionales para implementar el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015, el Consejo de Ministros Árabes Encargados del Medio Ambiente adoptó la Estrategia Árabe 2020 para la Reducción del Riesgo de Desastres, la cual fue posteriormente ratificada por los Jefes de Estado que asistieron a Segunda Cumbre Árabe sobre Economía, Sociedad y Desarrollo en enero de 2011. Más recientemente, en noviembre de 2015, la Estrategia fue actualizada para ajustarse al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, el cual es el primer acuerdo de importancia de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La Estrategia Árabe para la Reducción del Riesgo de Desastres se considera como un nexo entre las estrategias nacionales y el marco internacional.

B. Medio natural y entorno construido

1. Ordenación de los recursos hídricos

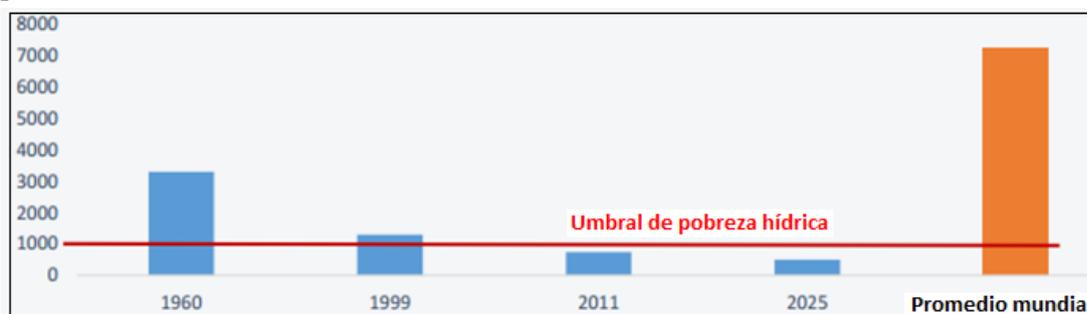
192. La gestión inadecuada de las masas de agua, los humedales y las llanuras aluviales ha provocado la desaparición de las barreras de protección naturales que estabilizan las orillas, absorben contaminantes, retienen las aguas de crecida y reducen la capacidad destructiva de las crecidas repentinas. Esta pérdida de servicios de los ecosistemas puede ser devastadora en vista de la posible subida del nivel del mar y los efectos de los fenómenos meteorológicos extremos. Para reparar los daños al medio ambiente hace falta comprometerse a reequilibrar la interacción entre las comunidades y las zonas sensibles de importancia vital para la conservación de la calidad del agua, los medios de subsistencia y los hábitats de la flora y fauna marina y silvestre.

193. En una región en la que el 85% de la superficie se considera zona árida, el problema más urgente es la disponibilidad de agua: el 60% de los países ya padece una grave escasez y más de la mitad de ellos está por debajo del nivel de escasez absoluta, fijado en 500 m³ per cápita al año de agua renovable (Pivac, 2015). En los ríos queda poca agua para asignaciones, o no queda ninguna, y todas las cuotas asignadas se consumen por completo. Como se muestra en el gráfico 16, los acuíferos y otros recursos hídricos subterráneos están sobreexplotados y la extracción supera las tasas de reposición naturales. Jordania, Libia, Palestina, Siria y el Yemen son los países con más estrés hídrico del mundo y figuran entre los más afectados por la inseguridad alimentaria. A causa de conflictos internos o regionales, los cinco países se enfrentan a dificultades sin precedentes en materia de distribución y prestación de servicios equitativos.

194. Como ocurre en todo el mundo salvo en las ciudades-Estado, la agricultura consume entre el 70 y el 80% del agua, aunque su contribución al PIB en 2014 fue del 3,8% en Jordania, el 10% en Argelia, el 14,5% en Egipto, el 16% en Marruecos y el 29,2% en el Sudán, el país menos urbanizado (Banco Mundial, 2014b). No obstante, el sector agrícola es importante no solo para la seguridad alimentaria de la región sino para la subsistencia de la población rural, y las pérdidas agrícolas son uno de los principales factores de la migración de las zonas rurales a las urbanas en la región. Es muy necesario aumentar la eficiencia del uso del agua en el sector agrícola mediante la adopción de numerosas tecnologías modernas que se aplican en otras regiones, como el riego por goteo, el riego programado, la agricultura de secano y la captación del agua de lluvia.

Gráfico 16

Recursos hídricos renovables anuales per cápita en la región árabe en 1960-1999 y proyecciones para 2025



Fuente: CESPAAO, 2015.

195. Desde la década de 1990 a 2013, la extracción anual de aguas subterráneas y superficiales en la región árabe aumentó un 18,3%; solo en los países del Consejo de Cooperación del Golfo el incremento fue del 44,4% (CESPAO, 2015). También se prevé que las reservas de agua se reduzcan a largo plazo por el cambio climático y se agudice la dependencia de la desalinización, con el consiguiente costo energético. Dos tercios o más del agua potable que se consume en Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Qatarya se obtienen mediante desalinización, proporción que en el caso de las ciudades de la Arabia Saudita asciende al 70%. La adopción de la desalinización, proceso de alto consumo energético, no está exenta de efectos en el medio ambiente, como la incidencia de la extracción de agua en la vida marina de la zona y la gestión de las descargas de salmuera, mezcla de concentración salina y contaminantes térmicos y químicos. A fin de mejorar las tecnologías hídricas y el rendimiento energético de la desalinización, los Gobiernos del Consejo de Cooperación del Golfo han invertido más de 100 mil millones de dólares entre 2011 y 2016 (Pivac, 2015).

196. Las aguas residuales tratadas se han convertido en una importante fuente de agua utilizable que puede ayudar a cubrir la demanda creciente de agua en las zonas urbanas y contribuir a la protección del medio ambiente al evitar la liberación de aguas residuales sin tratar en masas de agua y zonas costeras. Según un estudio de 2015 realizado por la CESPAAO en 11 países árabes, cada año se recogen en las ciudades unos 5.500 millones de metros cúbicos de aguas residuales, de los cuales casi el 91% (unos 5.000 millones de metros cúbicos) se somete al menos a algún tipo de tratamiento primario (CESPAAO, ACWUA y Consejo Ministerial Árabe del Agua, 2015). En los países del Consejo de Cooperación del Golfo, casi todas las aguas residuales que se recogen en las ciudades se tratan en el nivel terciario, mientras que una parte sustancial de las aguas residuales recogidas en el Iraq y Libia se vierte sin tratar en masas de agua. La implantación del tratamiento y la reutilización de las aguas residuales se enfrenta a varios obstáculos técnicos, financieros, sociales e institucionales. Hace falta elaborar normas y reglamentos y establecer un sistema de supervisión y rendición de cuentas para proteger la salud humana y el medio ambiente. Los países árabes han elaborado esas normas en diversa medida, aunque en la práctica no siempre se cumple la normativa nacional e internacional (PNUD, 2013).

2. Gestión de los desechos sólidos

197. La generación de desechos per cápita tendió a la baja entre 2000 y 2006, en particular en algunas subregiones: en el Magreb se redujo de 1,3 a 0,4 kilogramos por persona y día, y en el *Mashreq* de 1,35 a 0,62 (CESPAAO, 2015). Con todo, en los países árabes, los desechos municipales sólidos están convirtiéndose en un problema grave que menoscaba la calidad de vida y el atractivo de las ciudades. El crecimiento de la población, el progreso económico, la expansión de las zonas urbanas y el aumento de los niveles de vida contribuyen al problema de la gestión de los desechos sólidos en las ciudades árabes y plantean nuevas dificultades para los planificadores y los encargados de la adopción de decisiones en todos los niveles.

198. Según Sweep-Net, la red regional de intercambio de información y conocimientos especializados sobre desechos sólidos entre los países del *Mashreq* y el Magreb, las necesidades de inversión en asuntos relacionados con los desechos de Argelia, Egipto, Jordania, el Líbano, Mauritania, Marruecos, Palestina, la República Árabe Siria, Túnez y el Yemen durante los próximos diez años se sitúan entre 6,5 y 9,3 millones de dólares. Según esa red, las ciudades de la región árabe dedican entre el 20% y el 50% de sus presupuestos a la gestión de los desechos sólidos (Ismail, 2012). Se calcula que en 2020 los desechos sólidos de la región superarán los 200 millones de toneladas anuales, por lo que si muchas de sus ciudades siguen sin adoptar prácticas de gestión integrada de desechos sólidos, podría producirse una grave crisis ambiental y urbana (Al-Yousfi, 2006).

199. Si bien algunos países árabes han implantado ya estrategias de gestión integrada de los desechos, los sistemas modernos de recogida, tratamiento, eliminación, reciclado, reutilización y recuperación se encuentran aún en una fase incipiente. En los países de ingresos medianos, la falta de una regulación adecuada de esas actividades ha dado lugar a nuevos problemas y al surgimiento de un sector no estructurado que actúa en vertederos y ciudades. La mayoría de las personas que participan en la recuperación de los desechos pertenecen a grupos sociales que ya sufren exclusión y pobreza, y la práctica de esas actividades en vertederos incontrolados, pese a las ganancias económicas y los beneficios ambientales, agrava la situación de partida de esas personas al aumentar su exposición y su vulnerabilidad a los riesgos para la salud.

200. La crisis de los desechos ha afectado particularmente al Gran Beirut, en concreto desde que en julio de 2015 se clausurase el vertedero de Naameh, destino de las basuras de la ciudad durante 19 años. En la zona siguen generándose 3.000 toneladas diarias de desechos y el Gobierno del Líbano está teniendo dificultades para encontrar una alternativa, mientras se generalizan los vertidos ilegales, la quema de basuras y la incineración no controlada a pequeña escala (Líbano, Ministerio de Medio Ambiente, 2016). La crisis de los desechos, tras alcanzar dimensiones nacionales, ha originado manifestaciones multitudinarias para exigir responsabilidades y una solución sostenible y ha propiciado la puesta en marcha y ampliación de numerosas iniciativas de reciclado y compostaje a cargo de la sociedad civil y pequeñas empresas.

201. En la zona metropolitana de El Cairo se generan más de 15.000 toneladas de desechos sólidos al día. Los sectores estructurado y no estructurado gestionan cerca del 60% de esos desechos, mientras que el resto se vierte de forma ilegal, lo que causa graves problemas ecológicos y de salud pública. Se calcula que los recolectores irregulares gestionan un tercio de la basura de El Cairo y recogen hasta 3.000 toneladas diarias de desechos, de los cuales reciclan hasta un 80% (Fahmi, 2005). La insuficiencia de los marcos normativos y los reglamentos es un obstáculo para la regularización de esa recolección no estructurada. Además, el hecho de que los vertidos sean la práctica de gestión de desechos más habitual en los países árabes impide el desarrollo de las actividades de reciclado.

202. El centro de tratamiento y eliminación de desechos peligrosos de Jradou (Túnez), que se inauguró en 2008 y fue la primera instalación de esa índole que se creaba en la región árabe, se suspendió en 2011 después de que un fallo judicial diese la razón a los residentes locales que denunciaban los efectos del centro en el medio ambiente, en especial la contaminación de las aguas subterráneas. Con el cierre de la única instalación de gestión de desechos industriales y peligrosos de Túnez, las más de 150 empresas que hacían uso de las instalaciones se vieron obligadas a almacenar esa clase de residuos, pese a la escasez de espacio. La vigilancia de las cantidades de desechos peligrosos se ha vuelto más difícil e impide a las empresas tunecinas cumplir con las normas europeas (Webmanagercenter, 2014).

203. En los países del Consejo de Cooperación del Golfo está muy extendido el uso de vertederos muy eficientes. El alto contenido de materia orgánica de los desechos municipales ha llevado a algunas ciudades, como Doha, a invertir en compostaje y producción de fertilizantes a partir de desechos alimentarios. Si bien la descarga en vertederos es el método de eliminación de los desechos sólidos más antiguo y habitual, hacen falta otras opciones de tratamiento para lograr una gestión integrada de los desechos. Es preciso que los planificadores y administradores municipales de la región determinen programas y políticas que vayan más allá de la eliminación de los desechos y se basen en la relación costo-eficacia, la viabilidad técnica, la aceptabilidad social y los planes financieros innovadores, incluida la financiación para el clima.

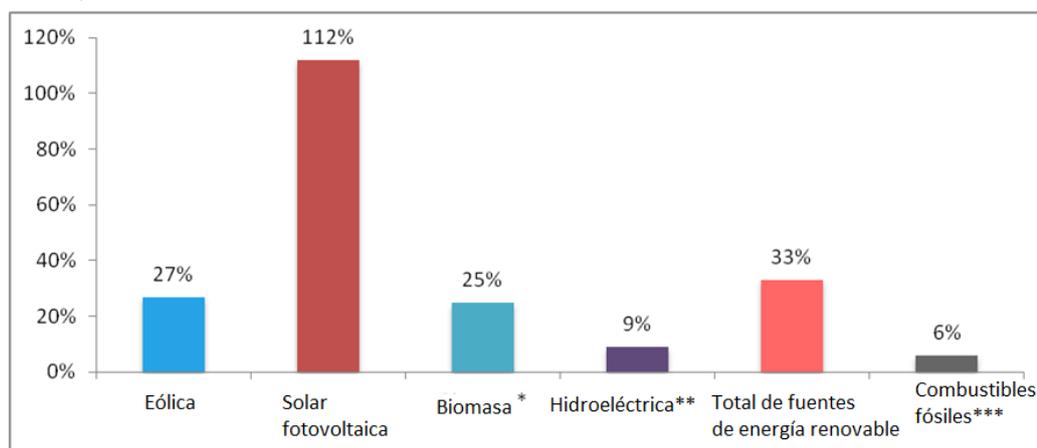
3. Energía renovable y economía verde

204. El Fondo Verde para el Clima de las Naciones Unidas ha recibido muchos menos fondos de los prometidos, lo que restringe el apoyo a los países vulnerables más pobres de la región y de otros lugares (Mathiesen, 2015). Es necesario que los países, las jurisdicciones subnacionales y las ciudades integren la infraestructura ecológica en sus planes para mejorar las condiciones de vida y aumentar su competitividad. Todos los países de la región árabe se han impuesto metas en materia de energía renovable, lo cual supone un cambio considerable respecto de 2007, cuando solo cinco países de la región las habían establecido (IRENA, 2013). Egipto, Jordania, Marruecos, el Sudán, Túnez y el Yemen también han reformado los subsidios de energía. Los tres primeros han aplicado esas reformas en el sector eléctrico y todos ellos han subido los precios de los productos derivados del petróleo. Los mayores aumentos de la generación de energía renovable han tenido lugar en Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez (Centro Regional del Oriente Medio y África del Norte para las Energías Renovables y la Eficiencia Energética (CREREE), 2015). Marruecos ha hecho grandes progresos en la generación de más energía solar gracias a NOOR, proyecto de energía solar que se puso en marcha en 2009. La primera fase de NOOR, que finalizó en febrero de 2016, tiene una capacidad de 160 megavatios y puede abastecer de electricidad a 650.000 personas. En torno a 2020, cuando terminen de construirse las etapas siguientes, la central será capaz de producir 580 megavatios y suministrar electricidad a más de un millón de personas (Nelson, 2016).

205. En el gráfico 17 se indica el promedio de crecimiento anual de los recursos de energía renovable en la región árabe de 1990 a 2011. A pesar de ese incremento, la proporción de consumo real de los recursos de energía renovable en los países árabes sigue siendo insignificante, pues el promedio de la región apenas llega a un 0,24% (CESPAO, 2015). Los paneles solares, que podrían ser un importante mecanismo de reducción de las emisiones en la región dado el elevado número de días soleados en todos los países, se han abaratado considerablemente en el último decenio. También ha bajado el precio de los parques eólicos, si bien este tipo de energía requiere un régimen de vientos adecuado, fenómeno presente en algunos lugares de todos los países de la región (IRENA y otros, 2013).

Gráfico 17

Promedio de crecimiento anual de la producción de electricidad en la región árabe, por tipo de fuente, de 2008 a 2011



Fuente: IRENA y otros, 2013.

* El promedio de crecimiento anual de la generación de electricidad a partir de biomasa corresponde al período 2009-2011.

** El promedio de crecimiento anual de la generación de energía hidroeléctrica del Líbano y Siria comprende datos de 2010.

*** El promedio de crecimiento anual de la generación de energía a partir de combustibles fósiles del Líbano, Siria y el Yemen comprende datos de 2010.

206. Las emisiones de gases de efecto invernadero per cápita aumentaron un 45,2% en la región árabe desde la década de 1990, pese a labor realizada en todo el mundo para reducirlas (CESPAO, 2015). Si los yacimientos de gas natural que acaban de descubrirse en Egipto se usan para sustituir el gasóleo en las centrales eléctricas, el país más poblado de la región podrá reducir un tanto sus emisiones. En El Cairo y Alejandría se han construido redes de distribución de gas, producto muy usado en las cocinas y los calentadores de agua de los hogares de ingresos altos y medianos. Las viviendas de los barrios más antiguos no suelen estar conectadas a esas redes, y aún falta abastecer de servicios a los asentamientos informales urbanos y periurbanos (Abdel Ghafar, 2015). Por su parte, el Líbano ha logrado movilizar fondos privados para financiar proyectos de eficiencia energética mediante el mecanismo Acción Nacional para la Eficiencia Energética y la Energía Renovable (CREREE, 2015). Desde la década de 1990 ha aumentado de forma considerable el número de paneles solares instalados para calentar el agua en los hogares de Jordania y el Líbano (Observatoire Méditerranéen de l'Energie, 2015).

207. A medida que sigan creciendo las ciudades árabes, es posible que las concentraciones de edificios altos agraven el efecto de isla térmica al crear grandes extensiones de concreto que absorben el calor y bloquean la brisa natural, o, por el contrario, crean “túneles de viento” y bloquean la luz solar, fenómenos todos ellos que disuaden de hacer vida en la calle. La construcción verde, el diseño de paisajes urbanos ecológicos y los parques pueden paliar ese efecto de isla térmica y reducir el consumo de energía destinada al aire acondicionado, la niebla urbana y los riesgos para la salud derivados del estrés térmico y la mala calidad del aire. Jordania está actualizando su plan nacional de uso del suelo, que data de 2006, para tener en cuenta la sostenibilidad del medio ambiente en la planificación y la gestión urbanas, mientras que el Consejo de Construcción Ecológica del país aprobó en 2013 un manual de construcción ecológica sobre diseño urbano y edificios individuales. Los Emiratos Árabes Unidos, el Líbano y Qatar han elaborado sus propios sistemas de calificación en materia de construcción ecológica para incorporar los aspectos socioeconómicos, ambientales y culturales de la arquitectura moderna.

Recuadro 4. Masdar (Emiratos Árabes Unidos)

El Consejo de Planificación Urbana de Abu Dabi ha elaborado el Sistema Perla de Calificación para evaluar el cumplimiento de las normas de construcción ecológica. Cuando se termine de edificar, la ciudad de Masdar, el proyecto insignia de construcción ecológica de los Emiratos Árabes Unidos, será una “ciudad energía cero” en la cual toda la energía procederá de fuentes renovables, se reciclarán los desechos y no habrá vehículos tradicionales. Este proyecto urbanístico, en el que se han invertido 22 mil millones de dólares y que está destinado a ser un polo de empresas de tecnología limpia, ha recibido algunas críticas porque está construyéndose en el desierto, a las afueras de Abu Dabi, y para obtener agua dependerá por completo de la desalinización, proceso de elevado costo energético, por lo cual, en cuanto modelo para otras ciudades de la región árabe, resulta cuestionable (Kingsley, 2013).

208. Pese a los avances logrados en materia de construcción ecológica y energía renovable, en toda la región sigue habiendo tareas pendientes, como la regulación de la eficiencia energética del transporte y la industria y la aplicación efectiva de las políticas existentes.

4. Contaminación atmosférica

209. La relación entre el medio ambiente y la salud humana es evidente en las ciudades árabes, donde la disminución de la calidad del aire y la mala calidad del agua y del saneamiento van asociadas a una mayor incidencia de las enfermedades respiratorias y a las enfermedades diarreicas, respectivamente. En 2014, según la base de datos sobre contaminación atmosférica urbana de la Organización Mundial de la Salud, cinco países árabes –Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Jordania y Qatar– figuraban entre los 15 países del mundo con mayor concentración media anual de materia particulada fina e inhalable (OMS, 2014). Además, se considera que cerca del 98% de la población de la región árabe está expuesta a un nivel de materia particulada en el aire superior al valor guía de la OMS (Brauer y otros, 2015). Se ha constatado que, del total de muertes por enfermedad respiratoria o cardíaca registradas en la región del Mediterráneo Oriental en 2012, más de 250.000 se debieron a la contaminación atmosférica (OMS, 2012). Además, la contaminación tiene otros efectos externos ligados a la salud, como el costo de la atención médica y la pérdida de productividad a causa de una enfermedad.

210. El transporte terrestre, la energía térmica, las desalinizadoras y las plantas de fabricación son los principales factores de contaminación atmosférica en las ciudades árabes, si bien las condiciones climáticas propias de la región también inciden en la calidad del aire, que presenta de suyo un mayor volumen de partículas de polvo en suspensión. El número de vehículos por kilómetro de carretera ha ido en aumento en los países árabes –en 2009 superó el promedio mundial de 32–, lo que ha dado lugar a un mayor consumo de combustible, a la emisión de gases de efecto invernadero y otros gases tóxicos y a la congestión del tráfico (CESPAO, 2015). Los subsidios del combustible, el envejecimiento del parque de vehículos, los sistemas de transporte público insuficientes y la mala planificación urbana son cuatro de los factores que suelen citarse para explicar la insostenibilidad de los sistemas de transporte de la región. Muchos países árabes han adoptado medidas para reducir la contaminación atmosférica causada por el transporte, como la introducción de sistemas de metro y ferrocarril en Argelia, Egipto y los Emiratos Árabes Unidos; el establecimiento de niveles de ahorro de combustible y otras especificaciones normalizadas para vehículos en la Arabia Saudita; el desguace de vehículos viejos y el uso de gas natural comprimido en Egipto; y la introducción de normas sobre gasolina sin plomo y de bajo contenido de azufre en muchos países (AFED, 2015).

5. Transporte urbano sostenible

211. La movilidad urbana y la sostenibilidad de los medios de transporte son fundamentales para garantizar la libertad de circulación y el acceso a empleos y servicios que mejoren los resultados en materia de desarrollo urbano y la calidad de vida de los ciudadanos. El número de vehículos privados en la región viene en aumento desde el decenio de 1990, aunque con grandes diferencias entre las subregiones: si en el *Mashreq* y el Magreb han aumentado un 48% y un 50%, respectivamente, en los Países del Consejo de Cooperación del Golfo han disminuido un 49% (CESPAO, 2015). En varias ciudades árabes se manifiesta un uso atípico de los vehículos privados, como por ejemplo en Beirut, donde más de dos tercios de los desplazamientos urbanos se hacen en vehículos de esa categoría (El-Geneidy y otros, 2011). Con el aumento del parque automovilístico privado, la seguridad peatonal se convierte en motivo de preocupación, y cobra suma importancia la infraestructura dedicada a los viandantes, como las aceras con bordillo y las medianas y pasos de cebra elevados. El transporte público sigue usándose mucho en la mayoría de las ciudades, si bien su predominio disminuye en algunas, como Argel, Casablanca y Túnez. En esta última, por ejemplo, el autobús y el tranvía, que en 1996 representaban el 35% del transporte urbano, cayeron hasta el 16% en 2006. En los últimos decenios también ha aumentado el transporte público irregular, como los taxis compartidos y los minibuses en países como Argelia, Egipto y Marruecos (El-Geneidy y otros, 2011).

212. En toda la región se han emprendido varias iniciativas a nivel nacional y municipal basadas en el reconocimiento de que el sector del transporte es uno de los factores principales de las emisiones que afectan al clima, la contaminación atmosférica y los vínculos entre el medio ambiente y la salud. En 2014 se preparó una hoja de ruta sobre la calidad de los combustibles, centrada en la promoción del gasóleo de bajo contenido de azufre, para ayudar a los países de la Liga de Estados Árabes a avanzar sistemáticamente hacia la implantación de las normas europeas (Centro para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Región Árabe y Europa, 2014).

213. En Bahrein, Egipto, Marruecos y Túnez también se han elaborado estudios de casos para establecer una base de referencia de reducción del consumo de combustible en los vehículos ligeros, estudios que se usarán para impulsar las actividades de la Iniciativa Mundial para el Ahorro de

Combustible en la región. En ese mismo ámbito se enmarca la labor de la Alianza en pro de Combustibles y Vehículos Menos Contaminantes, orientada a apoyar la elaboración de un plan nacional de reducción del contenido de azufre del gasóleo y lograr la adhesión de más países para que ahorren más combustible. En la región se han emprendido varias iniciativas para reducir el consumo de combustible, como la imposición en la Arabia Saudita de normas de ahorro de combustible para los vehículos ligeros a partir de 2016. Es probable que otros países del Consejo de Cooperación del Golfo hagan lo propio.

6. Consideraciones normativas

- Cumplir los compromisos mundiales y regionales (Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, Estrategia Árabe para la Reducción del Riesgo de Desastres) salvando las diferencias entre las estrategias nacionales y los marcos internacionales. Sustituir las políticas centradas en la mitigación del cambio climático por la integración de iniciativas de adaptación, transferencia de tecnología y creación de capacidad, y al mismo tiempo fortalecer la capacidad institucional, financiera y técnica de las instituciones que se ocupan del medio ambiente para aplicar programas y vigilar el cumplimiento de las normas ambientales.
- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por las ciudades y reconocer que el cambio climático representa una amenaza para los medios de subsistencia y la seguridad humana, en particular los de grupos vulnerables tales como los pobres de las zonas urbanas y otros colectivos cuyas soluciones de refugio conllevan el asentamiento en zonas bajas o peligrosas, con el consiguiente aumento del nivel de exposición y del riesgo de sufrir fenómenos y desastres relacionados con el clima.
- Ampliar las medidas normativas para abordar la cuestión de la protección del medio ambiente en la región árabe, en particular en las esferas de la pérdida de diversidad biológica, la contaminación del agua y el aire, la desertificación, la escasez de agua, la erosión costera y el aumento del nivel del mar, en particular en los países que sufren crisis y conflictos prolongados.
- Resolver los problemas que plantea la urbanización rápida y promover estrategias de planificación nacional e intervenciones espaciales encaminadas a preservar recursos valiosos. Orientar el desarrollo urbano para examinar cuestiones relativas a la exposición y la vulnerabilidad de las comunidades a los desastres y los riesgos ambientales. Preparar planes de gestión de desastres por adelantado y elaborar directrices de desarrollo para las zonas vulnerables desde el punto de vista ambiental. Las “ciudades inteligentes” pueden contribuir a la creación de ciudades sostenibles y resilientes en la región árabe. Es necesario fomentar el transporte urbano sostenible y la aplicación de unos principios de desarrollo urbano apropiados (relativos a la compacidad, la conectividad, el uso mixto, el transporte multimodal, los edificios e infraestructuras que usan los recursos con eficiencia, etcétera) que puedan reducir la demanda de energía.
- Diseñar y gestionar las ciudades árabes dando prioridad al aumento de su resiliencia ante el cambio climático y los desastres naturales. Fortalecer la capacidad institucional, financiera y técnica para fomentar la resiliencia urbana y la gestión del riesgo de desastres a todos los niveles.
- Aplicar prácticas mejoradas de aprovechamiento del agua y un uso más eficiente para la conservación, la reutilización y la racionalización de los recursos hídricos escasos. Implantar sistemas modernos de recogida, tratamiento y eliminación, como el reciclado, la reutilización y la recuperación.
- Fortalecer la gestión de los desechos sólidos en el contexto de unas poblaciones urbanas cada vez más numerosas y emprender iniciativas de reciclaje para depender menos de los vertederos.
- Ampliar los proyectos de energía renovable en la región árabe, en particular la energía solar y eólica, y los principios de la economía verde para aminorar la dependencia de los combustibles fósiles y reducir la contaminación atmosférica que afecta a la salud de las poblaciones árabes, especialmente en los grandes centros urbanos.

VII. Urbanización y gobernanza

214. La complejidad y fragmentación de las estructuras jurídicas e institucionales, que suelen ser ineficaces para la ejecución de las políticas, agravan los efectos de la urbanización rápida en toda la región árabe. La escasa coordinación entre los diferentes ministerios e instituciones responsables del desarrollo urbano, entre la administración central y la local y entre las dependencias de los gobiernos locales complican la aplicación de marcos de gobernanza exhaustivos y transparentes.

215. Los ministerios y organismos técnicos centrales establecen las políticas urbanas nacionales, regionales y locales, por lo que las autoridades municipales solo están facultadas para aplicar planes de índole local. Si bien este sistema ha permitido que las ciudades acometan mejoras de la infraestructura, la labor encaminada a aumentar la capacidad de las autoridades municipales y con ello descentralizar las responsabilidades administrativas ha producido resultados desiguales. La tendencia predominante ha sido el traspaso de funciones al nivel local sin llevar a cabo la necesaria descentralización fiscal. Los gobiernos municipales suelen carecer de personal capacitado para planificar y gestionar el crecimiento urbano y no están facultados para fijar impuestos y tasas locales, por lo que dependen de las transferencias de los gobiernos centrales o regionales para financiar sus inversiones y actividades. Esta dependencia financiera de los municipios respecto del gobierno central introduce una dimensión política en las relaciones entre el centro y las comunidades locales que socava en parte las ventajas de la gobernanza local participativa. Dado que las administraciones locales prestan unos servicios escasos, las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado una función importante en la prestación de servicios de salud, educación y socorro a los pobres.

216. Hay pocos datos objetivos, precisos y comparables sobre tendencias de desarrollo urbano en toda la región. Esta carencia dificulta los análisis necesarios para comprender las causas y los factores determinantes de las dinámicas urbanas y suministrar la información que se precisa para apoyar y supervisar la adopción de decisiones. Pese a la labor realizada para mejorar la gestión de datos, la formulación de políticas apropiadas para el desarrollo urbano sigue siendo un problema, y los gobiernos a todos los niveles ven mermada su capacidad de adoptar decisiones con conocimiento de causa. Además, las instituciones de gobierno de muchos países son hostiles a los intentos por aumentar la transparencia necesaria para implantar la responsabilidad social y una gobernanza de calidad.

A. Descentralización y relaciones entre la administración central y local

217. Los países árabes tienen una larga tradición de administración estatal centralizada, con la excepción de países como Libia, Somalia, el Sudán y el Yemen, en que la estructura tribal de la sociedad ha dado lugar a sistemas federales de autogobierno. La reforma de todo proceso burocrático arraigado sin perturbar la gobernanza es una tarea ardua y prolongada. Salvo en los países productores de petróleo, esa tarea se ha tornado más difícil por la marcha de los profesionales más cualificados, que dejan la administración pública principalmente para buscar empleos mejor remunerados en el sector privado. En las economías más centralizadas, como Egipto, esa tendencia se inició en la década de 1990 con la liberalización económica y la privatización de muchas empresas del sector público en países como Túnez. A pesar de las dificultades, muchos países de la región han aplicado políticas de descentralización con mayor o menor éxito para acercar la gobernanza a los ciudadanos y crear sociedades libres y justas.

1. *Mashreq*

218. Desde mediados de la década de 1990, las legislaciones relativas a los gobiernos locales vienen descentralizando, cada vez en mayor medida, diversas atribuciones en materia de desarrollo urbano para transferirlas a las autoridades locales, aunque la mayoría de los Gobiernos centrales conserva el control de los recursos financieros, que se redistribuyen mediante transferencias a las instancias locales. En Egipto, las provincias son las principales autoridades locales que se ocupan de prestar servicios urbanos, labor que realizan en coordinación directa con los diferentes ministerios por medio de sus delegaciones regionales y consejos ejecutivos. La Ley Núm. 119 de 2008, relativa a la construcción, amplió las facultades y el mandato de esos consejos en relación con la gestión y planificación territoriales, la autonomía financiera y la consulta con los interesados en los procesos de desarrollo. La Organización General de Ordenación Territorial, dependencia del Ministerio de Vivienda, Servicios Públicos y Nuevas Comunidades, sigue siendo el principal organismo encargado de preparar planes regionales y provinciales, y ayuda a las provincias a elaborar sus planes estructurales, planes maestros y planes detallados.

219. En el Iraq, a raíz de que el Gobierno central sustituyese el modelo de Estado centralizado por uno más federal en 2003, varias enmiendas legislativas han servido para transferir numerosas funciones a las provincias y los municipios. La más reciente, de 2013, se introdujo en la Ley Núm. 21 de 2008, o Ley de Potestades Provinciales, que sigue incompleta y es motivo de controversia. Pese a

los progresos conseguidos en pos de un Estado descentralizado, quedan por resolverse varias cuestiones, como la aprobación de la descentralización administrativa por las autoridades centrales y locales, la superposición de competencias, la coordinación y la mayor autoridad de las provincias en los asuntos jurisdiccionales locales (Iraq, 2014).

220. En 2014, Jordania presentó unas leyes nuevas en materia de descentralización administrativa en las que se perfilaban los principios del marco de descentralización, y se convino en examinar la legislación existente para hacer efectiva la administración local. Los municipios del país son independientes desde el punto de vista financiero pero actúan en coordinación con el Ministerio de Asuntos Municipales en los ámbitos de planificación urbana, conservación de las calles, recogida de desechos sólidos, concesión de permisos de construcción de emisión y establecimiento de impuestos y tarifas. En Siria, antes de la crisis, el Ministerio de Administración Local preparó un proyecto de ley sobre la administración local en el que se estipulaba la transferencia desde el Gobierno central a las autoridades provinciales de la competencia en materia de transporte regional y otras funciones relacionadas con los servicios, la economía y la Cultura.

221. En el Líbano, de conformidad con el Decreto 118 (1977), los municipios tienen jurisdicción sobre las obras de “carácter público”. En 2009 el Gobierno central traspasó a los municipios más atribuciones en materia de construcción y mejora de carreteras y gestión del transporte público. Dada la amplitud de esas competencias y las cortapisas administrativas que los limitan en materia de recursos humanos y financieros, los ayuntamientos se han agrupado en asociaciones municipales como forma de aunar sus capacidades. De las 48 asociaciones de municipios que hoy existen, 36 se han creado en los últimos diez años (Atallah, 2012).

222. Entre los países del *Mashreq* destaca la autonomía política de los municipios palestinos, especialmente marcada como consecuencia de la fragmentación territorial causada por la ocupación israelí. En la década de 2000, esa división territorial y la correspondiente división gubernamental intensificaron la descentralización de la autoridad y la prestación de servicios prescrita en la Ley de Gobierno Local que aprobó en 1997 la Autoridad Nacional Palestina. En 2005 y 2006 se crearon varias asociaciones de consejos para cooperar en la prestación de servicios y la planificación del desarrollo. La planificación urbana, el abastecimiento de agua y electricidad y la concesión de permisos de construcción son competencia de los consejos electivos de los municipios y aldeas.

2. Magreb

223. Al igual que en el *Mashreq*, los sistemas de gobernanza local del Magreb acusan la influencia del legado otomano, aunque en Argelia, Marruecos y Túnez también presentan características que reflejan la herencia colonial francesa. Sin embargo, desde Hábitat II, y en particular desde 2011, se han emprendido varias reformas con el objeto de subsanar la falta de correspondencia entre la descentralización administrativa en favor de las instancias de gobernanza subnacionales y el control central de las finanzas de los gobiernos locales.

224. La nueva constitución de Túnez promueve la autonomía de los municipios, departamentos y regiones, incluida la capacidad de participar en asociaciones internacionales (artículo 140). Antes de la revolución, la descentralización, si bien se promovía en leyes como el código de impuestos locales de 1997, estaba limitada por la falta de coordinación entre los planes urbanos nacionales, regionales y locales y por la escasez de recursos humanos y financieros. La forma más práctica de procurar la descentralización era mediante proyectos de desarrollo municipales (emprendidos en 1992 y 2010) (World Bank and Government of Tunisia, 2015). En virtud de la nueva constitución, promulgada en 2014, las autoridades municipales tienen la responsabilidad de prestar servicios locales de forma autónoma, transparente y participativa (capítulo VII).

225. En el caso de Marruecos, lo más distintivo desde mediados de la década de 1990 ha sido la creación de regiones, las unidades subnacionales de mayor entidad territorial y jurídica del país. Esa subdivisión en regiones representa un importante paso hacia la aplicación de políticas orientadas a equilibrar el desarrollo territorial y está en consonancia con una política de descentralización paulatina y democracia local. En Argelia, la Ley Núm 90-08 de 1990 establece las facultades y el carácter jurídico de las provincias (*wilayat*) y las comunas. En 2011 se aprobó una legislación que tiene por objeto fomentar la participación ciudadana y la gestión asociativa de los servicios locales (Algeria, 2014). La crisis de Libia está afectando a Argelia e impide determinar a ciencia cierta si el país optará por mantener su estructura administrativa federal o avanzará hacia un Estado unitario descentralizado.

3. Consejo de Cooperación del Golfo

226. En los Estados del Golfo, las relaciones entre los Gobiernos centrales y las administraciones locales y la creación de estructuras de poder descentralizadas se caracterizan por una participación pública cada vez mayor en la gobernanza mediante elecciones populares, aunque los municipios

apenas han adquirido autonomía en los últimos dos decenios. La Arabia Saudita celebró los primeros comicios para elegir a la mitad de los miembros de los ayuntamientos en 2005 y dos elecciones posteriores en 2011 y 2015. En el sistema federal de los Emiratos Árabes Unidos, las elecciones para cubrir la mitad de los miembros del Consejo Nacional Federal se celebraron por primera vez en 2006. En Qatar, los organismos del Gobierno central prestan servicios eficaces y han realizado intervenciones importantes en materia de desarrollo local, y en 1999 se creó un Consejo Municipal Central, constituido por elección directa, que tiene por objeto asesorar sobre proyectos municipales de infraestructura y desarrollo (UN-Habitat, 2012a) Del mismo modo, en Omán, los consejos electivos son ante todo órganos consultivos que contribuyen a la formulación de políticas y la planificación del presupuesto, aunque en última instancia la autoridad recae en el Jefe de Estado y el Consejo de Estado. En 2002 se establecieron consejos municipales electivos en cinco provincias de Bahrein, aunque gozan de poca autonomía.

227. Varias estrategias gubernamentales han reconocido que la coordinación con las autoridades locales puede ser provechosa en materia de desarrollo municipal, pero la transferencia de competencias a las administraciones locales es limitada, salvo en la Arabia Saudita, donde los consejos regionales y municipales tienen atribuciones en materia de planificación y desarrollo para el mantenimiento de la salud pública, la gestión del espacio público y la expedición de permisos de construcción. La tendencia hacia una mayor descentralización administrativa que viene dándose en la Arabia Saudita desde hace 20 años se caracteriza particularmente por el establecimiento de autoridades regionales (*amanat*) y el aumento de la capacidad institucional de los organismos municipales mediante la transferencia de edificios, equipos y conocimientos especializados para formar a los funcionarios municipales (Saudi Arabia, 2014).

228. Los demás Estados del Golfo, en su mayoría ciudades-Estado muy urbanizadas, coordinan la prestación de servicios y la adopción de decisiones mediante diversos órganos centrales y locales. En los Emiratos Árabes Unidos, la estrategia gubernamental de 2007 hizo hincapié en que si se reformaba la administración pública podrían crearse mayores sinergias entre los gobiernos federales y locales. Por su parte, los gobiernos locales de Abu Dhabi han procurado aumentar su eficiencia operativa y su capacidad administrativa para reforzar las posibilidades de la descentralización municipal. La legislación de Kuwait ha conferido algunas facultades ejecutivas a las autoridades subnacionales. Por ejemplo, la Municipalidad de Kuwait tiene competencia decisoria sobre la concesión de permisos comerciales y de construcción, la salud y seguridad en el lugar de trabajo, la aprobación de proyectos de infraestructura y la planificación y adquisición de terrenos vinculadas a esos proyectos (Aly Khedr, 2010).

229. Las ciudades sagradas de la Meca y Medina presentan dificultades y oportunidades únicas en materia de gobernanza y gestión urbanas. La importancia de ambos lugares para los musulmanes dio lugar a la creación de una comisión especial de desarrollo de la Meca, Medina y los santos lugares en 2004 para acometer una planificación exhaustiva y supervisar el proceso de urbanización, y del Comité Superior de la Peregrinación, entidad encargada de gestionar todo lo relativo a un acontecimiento que año tras años reúne en las ciudades sagradas a más de dos millones de musulmanes de todo el mundo. Además, Medina es la sede del primer observatorio urbano del mundo árabe: creado en 2004 con el apoyo técnico del PNUD y ONU-Hábitat, el observatorio urbano local Al-Madinah ha servido de inspiración para el establecimiento, en otros lugares del mundo árabe, de observatorios similares que promueven las consultas con múltiples interesados durante la aplicación a nivel local de los planes de desarrollo y reúnen datos urbanos fundamentales sobre los indicadores del Programa de Hábitat para usarlos en la elaboración de esos planes. Hoy son más de 30 los observatorios urbanos de esa índole repartidos entre diversas ciudades de 11 países árabes (ATO, 2016). El observatorio Al-Madinah, si bien no tiene carácter jurídico, desempeña una importante función consultiva por cuanto sirve de fundamento a las decisiones y los planes del Gobierno central, y se inspira directamente en las recomendaciones resultantes de Hábitat II (Madinah Local Urban Observatory, 2009).

4. Los países menos adelantados de la región

230. La labor descentralizadora que se ha realizado en muchos de los países árabes menos adelantados ha tenido que compensarse con el establecimiento del orden y la seguridad a nivel central. En los últimos dos decenios, la fragmentación gubernamental ha afectado a la gobernanza urbana en Somalia, el Sudán y el Yemen. En la mayoría de esos contextos, la descentralización ha seguido el camino trazado en acuerdos de gobierno de transición o acuerdos de paz, o bien se ha recogido en las nuevas constituciones. En el Sudán, por ejemplo, la Constitución de 1998 consolidó la división en estados en el sistema federal del país, y la firma en 2005 de la Constitución de Transición tras el Acuerdo General de Paz otorgó autoridad política a esos estados para promulgar legislación a nivel local (Sudan, Ministry of Environment, Forestry and Urban Development, 2014).

231. En los países afectados por la fragmentación geopolítica, como Palestina y Somalia, la primera medida adoptada para mejorar la gobernanza local ha sido aumentar la capacidad local de prestar servicios en pos de unos objetivos que van desde la construcción nacional a la consolidación de la paz. Ejemplo de ello es el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre Gobernanza Local y Prestación Descentralizada de Servicios en Somalia, que se inició en 2013 y continúa fortaleciendo los principios de descentralización recogidos en las diversas cartas y constituciones que regulan los territorios del país.

232. En el Yemen, la labor descentralizadora también se ha caracterizado por el apoyo de los donantes y otros países en el plano local, apoyo que ha cristalizado en la elaboración de Estrategias de Desarrollo Urbano para las ciudades de Adén, Hodeida, Al Mukala y Saná. Esos proyectos internacionales se compaginaron con un ambicioso programa nacional de descentralización iniciado en 2000 mediante la Ley de la Autoridad Local, en la que se prescribió el establecimiento de distritos y consejos provinciales electivos y la transferencia de la planificación, el desarrollo y las funciones administrativas a los consejos locales. Sin embargo, las diferencias en cuanto a la voluntad de los dirigentes tribales de imponer la ley, la superposición de las jurisdicciones y competencias y la consolidación en el poder del partido gobernante en las elecciones provinciales de 2008 pusieron en peligro el éxito de la reforma y terminaron llevando al estallido de la violencia y a la actual guerra civil, que ha perturbado la gobernanza a nivel central y local.

233. Djibouti ha ampliado su proceso de descentralización mediante la transferencia de más competencias a las regiones, que adquirieron condición jurídica y autonomía financiera en 2002 (Kellam, 2005). En las Comoras, la Constitución de 2001, modificada en 2009, concede ciertas facultades a las islas, aunque faltan por resolverse el problema de la prestación de servicios básicos y las deficiencias derivadas de la superposición de mandatos (International Monetary Fund (IMF), 2004).

B. Gobernanza metropolitana

234. Varias de las ciudades principales de la región han crecido tanto que se han convertido en grandes zonas metropolitanas, fenómeno que plantea problemas de gobernanza pero también ofrece nuevas oportunidades. Las dificultades que entraña la prestación de servicios en los territorios urbanos de gran tamaño y la coordinación interjurisdiccional necesaria para superarlas ha propiciado la fusión de los organismos encargados de prestar servicios metropolitanos, como los consejos para la prestación conjunta de servicios en Jordania.

235. Con la creación de nuevas divisiones administrativas y la transferencia de algunos poderes administrativos a las zonas metropolitanas, aunque sea limitada, se ha procurado mejorar la gestión y el desarrollo de esas grandes zonas urbanas, en especial a la luz de la inseguridad y la inestabilidad recientes. En los países del Magreb, la gobernanza metropolitana se ha basado en los modelos franceses de *agglomération urbaine* (aglomeración urbana) y *communauté urbaine* (comunidad urbana) para lograr una prestación eficiente de servicios urbanos en todos los distritos de las diversas aglomeraciones. En Marruecos, la Ley Núm 78/2000 de la Carta Municipal, enmendada en 2008, estableció una condición jurídica especial para las aglomeraciones urbanas y les otorgó competencias más amplias para velar por el desarrollo económico local y la reducción de las disparidades socioeconómicas (Morocco, 2009). En otros casos, como el de la Municipalidad del Gran Ammán, la gobernanza de la zona metropolitana es independiente de los procedimientos y las relaciones que mantienen entre sí las provincias y los municipios. En el estado de Jartum (Sudán), la gestión del Gran Jartum corre a cargo del gobierno provincial.

236. En muchos países no están definidos con claridad el mandato y la financiación de los gobiernos metropolitanos, lo que ocasiona tensiones con las administraciones locales englobadas bajo su jurisdicción. Con el establecimiento de niveles provinciales de gobernanza (regiones) dirigidos por presidentes y consejos electivos, que se ocupan principalmente de cuestiones económicas, hay más riesgo de que se superpongan las competencias. Los sistemas de gobernanza en distintos niveles exigen una reasignación de atribuciones sustentada en el principio de subsidiariedad y una nueva forma de coordinar esos niveles para lograr una planificación y una gestión eficaces de los centros urbanos.

C. Participación ciudadana

237. La Conferencia Hábitat II, celebrada en Estambul, representó un momento decisivo para el desarrollo urbano habida cuenta de que contó por primera vez con la participación de organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias, las cuales promovieron un enfoque que engloba las opiniones de múltiples interesados y el establecimiento de asociaciones entre el sector público, la empresa privada y la sociedad civil para alcanzar los resultados deseados. Las revueltas que han

sacudido buena parte del mundo árabe desde 2011 también han propiciado una mayor conciencia de la importancia de incorporar las opiniones de los ciudadanos en diversos aspectos de la gobernanza urbana.

238. Sin embargo, en muchos casos, las personas aún no han visto colmada la aspiración de tener una representación política sustancial y equitativa en la configuración de sus países. En algunos países está disminuyendo la participación de los ciudadanos, los medios de comunicación y la sociedad civil, contrariamente a las esperanzas de quienes tomaron parte en los levantamientos iniciados a comienzos de 2011. Los problemas de seguridad han llevado a los Gobiernos a adoptar medidas tales como la intervención en la labor que realizan las organizaciones no gubernamentales y comunitarias en Egipto y Palestina, y la restricción del derecho de reunión en Egipto y de la libertad de prensa y de expresión en Jordania y Marruecos. En Palestina y el Iraq, algunas organizaciones de la sociedad civil declaran haber sufrido el acoso de las autoridades nacionales y locales y la injerencia en sus asuntos (USAID, 2013).

239. Sin embargo, en varias ciudades y países árabes se reconoce cada vez más que los enfoques participativos en materia de planificación urbana y las iniciativas comunitarias pueden contribuir a mejorar las condiciones de vida, la prestación de servicios y los asentamientos informales. En la región se han dado algunos progresos notables, como la frecuencia cada vez mayor con que se celebran comicios para elegir a una parte o a la totalidad de los miembros de los consejos locales y provinciales, y la mayor participación de los votantes, especialmente en los Estados del Golfo. Los mecanismos electorales son un aspecto de la participación ciudadana, aunque esta también debe promoverse mediante la información, las consultas y, en último término, la colaboración en la adopción de decisiones y la puesta en práctica de iniciativas de desarrollo local. Seis países miembros de la CESPAAO han promulgado o redactado leyes sobre el acceso a la información. En 2012, otros cinco países también contaban con legislación pertinente e instituciones que promueven las consultas públicas y el diálogo social por conducto de consejos especializados, como el Consejo Económico y Social del Líbano (UN DESA and ESCWA, 2012). En los últimos tres años, Marruecos y el Yemen han entablado comunicación con la sociedad civil y le han solicitado aportaciones acerca de la política nacional mediante diálogos formales, mientras que Jordania, Palestina y la región iraquí del Kurdistán se han esforzado por empoderar a la sociedad civil y fomentar las asociaciones (USAID, 2013).

240. En el *Mashreq*, la participación ciudadana en el desarrollo urbano suele procurarse directamente mediante consejos electivos en todos los niveles de la gobernanza local o indirectamente mediante las organizaciones de la sociedad civil, que subsanan deficiencias graves en materia de prestación de servicios en las zonas urbanas y, en algunos casos, son los proveedores de servicios más eficientes para los pobres de esas zonas. En Egipto, el Ministerio de Solidaridad Social ha elaborado proyectos de reforma de la restrictiva legislación vigente y ha iniciado un proceso consultivo con organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales para ultimar una ley nueva que regule el sector (State Information Service, 2014).

241. En el Magreb, la política de apertura a la participación de las organizaciones de la sociedad civil adoptada por Marruecos ha propiciado un aumento espectacular de las organizaciones no gubernamentales, cuyo número ha pasado de unas 8.000 en 1996 a más de 30.000 en 2009 (UN-Habitat, 2012a) Los acontecimientos de 2011 repercutieron en Marruecos, como demuestra la aprobación de una constitución nueva que sienta buena parte de las bases de la gobernanza urbana participativa, entre ellas los principios de la participación democrática en las decisiones y los proyectos, el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna, la cooperación y la solidaridad en la promoción del desarrollo sostenible y la igualdad de acceso a los servicios básicos. La participación ciudadana en el desarrollo urbano también ha ido en aumento merced a la adopción y aplicación de la *Politique de la Ville*, modelo de política urbana que se elaboró mediante consultas con múltiples interesados y se comunicó por las redes sociales, gracias a lo cual llegó a unas 20.000 personas. La nueva política tiene por objeto establecer una forma nueva de gobernanza que contribuya a alcanzar el desarrollo urbano integrado mediante contratos municipales que encarnen una concepción común de lo que debería ser un proyecto de desarrollo urbano y establezcan un marco coherente para coordinar la labor de las distintas partes (Morocco, Ministry of Housing and City Policy, 2014).

242. En Túnez, el derecho a la participación política está consagrado en la Constitución de 2014 y comprende el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus representantes locales o presentarse como candidato en las elecciones municipales, a reunirse y manifestarse, a tener acceso a la información y a participar en la adopción de decisiones sobre el presupuesto local (Tunisia, Centre de formation et d' appui à la decentralization and GIZ, 2014). La enmienda de la ley fundamental de los consejos de distrito locales y la elaboración participativa de los planes de inversión de los distritos constituyen el marco jurídico de participación ciudadana en un país que sigue adelante con su transición política. Si bien sigue habiendo problemas, particularmente en cuanto a la coordinación de

los interesados, varias medidas prácticas han fomentado la participación de los ciudadanos. A nivel ministerial, el Centro ha elaborado un manual para ayudar a las autoridades locales y los consejos municipales a poner en marcha procesos de participación con la asistencia técnica de la GIZ. En el plano local, Sfax emprendió un programa de elaboración participativa del presupuesto a principios de 2015 y, desde 2014, los ciudadanos de La Marsa han sido corresponsables de la adopción de decisiones en materia de presupuestos municipales y proyectos de infraestructura básica.

243. Las organizaciones de la sociedad civil inscritas en el Ministerio de Asuntos Sociales de cada uno de los Estados del Golfo operan principalmente en las esferas de la cultura, el deporte, el esparcimiento y el medio ambiente, pero la legislación de muchos países les prohíbe dedicarse al activismo político o intervenir en cuestiones políticas y sociales delicadas. No obstante, el Golfo ha sido testigo del extraordinario aumento de los consejos municipales elegidos democráticamente, lo cual representa el primer paso hacia una mayor participación de los ciudadanos (en especial las mujeres) en la adopción de decisiones en el plano local. En la Arabia Saudita, el programa Ciudades Futuras de la Arabia Saudita, puesto en marcha por el Ministerio de Asuntos Municipales y Rurales con el apoyo de ONU-Hábitat, ha iniciado procesos de planificación participativa para apoyar la planificación territorial en 17 ciudades del país (Saudi Arabia, 2014).

244. En algunos de los países menos adelantados de la región, varios obstáculos impiden la participación eficaz de los ciudadanos. Otros, como las Comoras y el Yemen, han fomentado el crecimiento y desarrollo de organizaciones de la sociedad civil y les han permitido participar en la gobernanza local. Antes de la guerra civil, el Yemen fue testigo de la aparición de unas 2.000 organizaciones de esa índole, una cuarta parte del total existente, en el marco de un proceso de diálogo nacional (World Bank, 2014). Según el artículo 13 de la Constitución de las Comoras de 2001, la participación ciudadana es la base de la gobernanza local y la democracia, aunque esa participación ya se había convertido en un pilar del desarrollo en virtud de los programas de ajuste estructural aplicados en el sector agrícola. El Sudán ha adoptado medidas para implantar la participación ciudadana, principalmente mediante el intercambio de información sobre los planes locales y la celebración de un número reducido de consultas, como, por ejemplo, en la elaboración del Plan Estructural del Estado de Jartum. En Mauritania, los procesos de descentralización han servido para establecer principios de gobernanza participativa entre los gobiernos locales y la sociedad civil, pero persisten algunos obstáculos que impiden una participación ciudadana efectiva.

245. En otros países, como Djibouti, la participación ciudadana no está recogida en ningún marco de gobernanza local. La sociedad civil carece de la información sobre los diversos procesos y proyectos de gobernanza local que necesitaría para participar en ellos (Kellam, 2005). En Somalia, la participación de la sociedad civil está concentrada en las organizaciones de beneficencia que prestan servicios básicos y atienden necesidades humanitarias. Algunas administraciones del país ponen trabas a la participación de esas organizaciones en la adopción de decisiones.

D. Finanzas locales

246. Las cuestiones financieras han ocupado un lugar preponderante en el contexto actual de descentralización asimétrica. Los desequilibrios en materia de competencias políticas, funciones y recursos financieros afectan en diversa medida a la planificación y la gestión urbanas en los distintos niveles de gobernanza local. Hace falta reformar las finanzas municipales, los procedimientos de registro de la propiedad y los censos de contribuyentes para que las autoridades locales puedan financiar sus operaciones e inversiones de capital. Los principales factores que afectan a las finanzas municipales son los siguientes:

247. El incumplimiento generalizado de las normas de desarrollo urbano, en especial desde 2011, lo cual pone de manifiesto la necesidad de unos marcos de política urbana nacional integrados y realistas, y de la firme voluntad de imponer su cumplimiento.

248. La fluctuación de las transferencias de los Gobiernos centrales, en particular desde el bache económico en que se sumieron los países afectados por la agitación política. Las transferencias irregulares o reducidas se han convertido en la norma en países como Egipto, que tratan de garantizar la solvencia financiera del Estado para alcanzar la estabilidad macroeconómica.

249. La insuficiencia de la capacidad técnica y gestora de las autoridades locales para desempeñar sus funciones de gestión urbana y sus engorrosos procedimientos burocráticos, la laxitud mostrada en la aplicación de los reglamentos y la influencia corruptora de los bajos salarios, en particular en el plano local; y

250. Las dificultades que entraña la expansión de los ingresos locales, la recaudación de impuestos y el establecimiento de un impuesto sobre el patrimonio que refleje de forma adecuada el valor real y la revalorización de las tierras urbanas.

1. Fuentes de ingresos

251. Pese a que se tiende cada vez más a descentralizar las funciones de planificación y administración, los presupuestos locales siguen estando bajo el control del Gobierno central en casi todos los países de la región. Durante las revueltas, los presupuestos municipales se redujeron considerablemente en los países afectados a causa de la pérdida de ingresos públicos procedentes de las fuentes minerales nacionales y extraterritoriales y las dificultades que entrañaba la recaudación de impuestos destinados a posibilitar las transferencias desde la administración central. En fechas más recientes, los presupuestos municipales también se han contraído en los países productores de petróleo a causa de la bajada del precio del crudo. El Iraq y el Sudán, además de sufrir sendos conflictos armados y, en el caso del segundo, la secesión de un territorio rico en petróleo (Sudán del Sur), también han de afrontar los efectos de la caída de los precios del petróleo y el gas natural.

252. En la región árabe, las principales fuentes de ingresos locales son los impuestos sobre el patrimonio y las actividades económicas y las tarifas de los servicios públicos, pero la escasa recaudación y los bajos importes suelen comprometer el desempeño de los gobiernos locales y la sostenibilidad de la prestación de servicios. Las transferencias de la administración central destinadas a inversiones de capital acaban usándose para cubrir insuficiencias en los gastos de funcionamiento de los servicios primordiales. Además, las fórmulas de redistribución adoptadas en muchos países no incentivan la mejora del desempeño financiero de los municipios. Las únicas ciudades que podrían recaudar unos ingresos locales considerables son las de mayor tamaño y economía diversificada. A causa de la imprevisibilidad presupuestaria, las autoridades locales han tenido dificultades para hacer un seguimiento de los avances logrados en el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo urbano.

253. Las tierras de propiedad pública que se transfieren a los municipios en virtud de las leyes de descentralización son un activo fundamental para las autoridades locales por cuanto pueden servir para financiar el desarrollo urbano. Ahora bien, las administraciones que venden tierras para cubrir insuficiencias en los gastos de funcionamiento están poniendo en peligro sus posibilidades de desarrollo. La venta de activos públicos para sufragar los gastos de funcionamiento tiene consecuencias a largo plazo para las finanzas y la planificación y debe ser tan solo un recurso a corto plazo. Además, la urbanización resultante, como edificación puntual no planificada, puede convertirse a la larga en un grave obstáculo para la aplicación de una estrategia de crecimiento urbano coherente.

254. El mejor uso que se ha dado a la tierra como activo financiero ha sido mediante asociaciones con el sector privado en proyectos de urbanización específicos que se atienen a las políticas territoriales nacionales, como la creación de corredores de desarrollo, ciudades nuevas y zonas económicas. Es frecuente la concesión de desgravaciones y exenciones fiscales para estimular la construcción de viviendas asequibles y la creación de cooperativas, como se ha hecho en Egipto y Marruecos, medida que representa un paso positivo hacia la materialización del derecho a una vivienda adecuada, amenazado por el aumento de los costos (OHCHR and UN-Habitat, 2009). En el caso de los proyectos de edificación nuevos, se conceden exenciones de uno o más impuestos durante períodos de 3 a 15 años para alentar la inversión en actividades económicas. Estas subvenciones reducen el rendimiento fiscal, y se cuestionan sus efectos en las industrias orientadas a la exportación. Los sistemas de tenencia complejos que presentan diversos estratos de derechos primarios y secundarios derivados de las normas consuetudinarias, sumados a la fragmentación de la propiedad debida a las leyes sucesorias, agravan los problemas que de por sí plantean la falta de registros de propiedades, la elaboración del censo de contribuyentes y la facturación y recaudación de impuestos. En la región abundan los títulos de propiedad no registrados porque las elevadas tasas y los engorrosos procedimientos administrativos suponen una traba para el registro y la expedición de títulos, y la mayoría de las adiciones a las propiedades no se declaran y quedan sin gravar. Además, en la mayoría de los países, los asentamientos informales en las zonas urbanas marginales no están sujetos al pago de impuestos hasta que no se hayan regularizado.

2. Gestión de las finanzas locales

255. Los gastos de funcionamiento dominan los presupuestos locales: como en muchos países en desarrollo, buena parte de ellos se va en sueldos, salarios, edificios y equipos. Los gastos periódicos se financian con cargo a recursos ordinarios: transferencias de la administración central, impuestos locales, tasas y tarifas, ingresos comunes, subvenciones periódicas en bloque e impuestos para fines específicos. Los gastos de capital se presupuestan y contabilizan por separado, aunque, en muchos países, la falta de conocimientos de gestión financiera no permite diferenciar con claridad los dos tipos de gastos. El mantenimiento de la infraestructura y la inversión de capital con rendimientos a largo plazo suelen postergarse para destinar el gasto a proyectos que rindan beneficios más inmediatos.

a) **Mashreq**

256. En los últimos dos decenios se han verificado algunos progresos en la revisión de la estructura y las normas que rigen las transferencias de la administración central y las relaciones fiscales entre esta y los gobiernos locales de algunos países, en especial los del *Mashreq*. Asimismo, se han creado fondos municipales de desarrollo, o bien, en muchos casos, se han reestructurado para hacerlos más eficaces. En el Líbano, los impuestos recaudados por el Gobierno central se distribuyen mediante un instrumento financiero específico, el Fondo Municipal Independiente. La modernización del sistema de financiación municipal del país se beneficiará de las recomendaciones resultantes del Primer Proyecto de Infraestructura Municipal del Banco Mundial, aprobado en 2000, y la nueva ley de descentralización, en cuya redacción trabaja un comité constituido al efecto por el Primer Ministro, incluirá normas nuevas de distribución.

257. En Jordania, las finanzas municipales se han mejorado mediante lo siguiente: el estímulo a los municipios para que redacten planes de desarrollo, la adopción de un criterio de equidad en la distribución de subvenciones estatales a los municipios, el establecimiento de un sistema de información sobre gestión financiera y el impulso a la emisión de bonos municipales. Las transferencias del Gobierno central representan el 40% de los ingresos municipales y otro 14% procede de préstamos del Banco de Desarrollo de Ciudades y Aldeas (Jordan, 2013). En la región, este banco representa un ejemplo destacable y duradero de las transferencias a las autoridades locales que contribuyen directamente a la mejora de los servicios. El capital del banco, que pasó de 25 millones de dinares jordanos en 1996 a 50 millones en 2002, procede de las aportaciones del Gobierno central (68%), el Banco Central de Jordania (2%) y los propios consejos locales (30%) (CVDB, 2015; Batshon, 2004).

258. El Banco de Desarrollo de Ciudades y Aldeas proporciona financiación mediante préstamos y conocimientos técnicos y administrativos para proyectos de infraestructura tales como carreteras, aceras, bibliotecas, parques públicos y equipos de tratamiento de desechos sólidos, a un tipo de interés del 5% y con un vencimiento de 12 años y un período de carencia de dos años. Los proyectos productivos, como mataderos, zonas industriales y artesanales y estacionamientos de vehículos, reciben préstamos a un tipo de interés del 6%, con el mismo vencimiento y período de carencia. Del total de proyectos financiados por el banco en 2004, un 86% fueron de infraestructura y servicios y el 14% restante fueron proyectos productivos. Varios ayuntamientos están en deuda con la entidad, motivo por el cual el Gobierno central ha optado por fusionarlos (de 327 han pasado a 99), reestructurarlos y asignar 8,5 millones de dinares jordanos a la capacitación del personal y la mejora de los procedimientos de presupuestación. La situación financiera ha mejorado gracias a que la fracción del impuesto a los combustibles que corresponde a los municipios se aumentó hasta el 6% y a que el Ministerio de Asuntos Municipales liquidó la deuda pendiente (CVDB 2015; United Cities and Local Governments (UCLG) Country Profiles).

259. Pese a la separación económica de su territorio y los problemas que plantea la crisis financiera del país, agravados por los recortes que desde 2010 vienen aplicándose en la ayuda de los donantes internacionales, el Fondo de Crédito y Desarrollo Municipal de Palestina, establecido en 2005, ha logrado ciertos avances en la mejora de las finanzas municipales. El Fondo otorga subvenciones a los municipios para que mejoren su gestión financiera y adquieran capacidad crediticia a fin de que puedan obtener préstamos del propio Fondo para sufragar infraestructuras y servicios locales. El objetivo a largo plazo de la entidad es convertirse en el intermediario financiero entre las administraciones locales, de un lado, y el Gobierno palestino y los donantes, de otro. El Fondo viene a ser una ventanilla única que distribuye fondos a 134 municipios por un solo canal, en lugar de hacerlo a través de varios donantes y corrientes de financiación de la Autoridad Palestina. Entre 2005 y agosto de 2012, la entidad destinó un total de 126 millones de dólares a proveer de fondos a centenares de pequeños proyectos financiados por donantes, proyectos que iban desde la construcción de infraestructura municipal a la creación de capacidad, pasando por otras actividades municipales (Palestine, Municipal Development and Lending Fund, 2013).

b) **Magreb**

260. Si bien las transferencias del Gobierno central y los ingresos generados en el plano local son las principales fuentes de financiación de los gobiernos locales en Marruecos (61% y 25%, respectivamente), los préstamos para la mejora de las infraestructuras municipales van en aumento y ya representan el 5% de los recursos locales. En 2007, la Ley Núm 47-06 unificó y simplificó la fiscalidad local, y en el marco de gestión organizativa mejorado que la acompañaba se establecieron las administraciones tributarias locales. En 2012, el 52% de la financiación de los consejos municipales de distrito procedía de la tributación local (Morocco, 2014). El cuadro 7 muestra que los

impuestos locales representan menos de la mitad de las transferencias estatales canalizadas hacia la financiación territorial en Marruecos.

Cuadro 7

Financiación de las comunidades territoriales en Marruecos (en miles de dirhams)

	1996	2012
Tributación local	4 165	10 200
Transferencias estatales	5 650	23 300
Préstamos	585	1 996
Total	10 400	35 496

Fuente: Marruecos, 2014

261. En el Magreb existen dos fondos municipales de desarrollo, los Fonds d'Equipement Communal de Marruecos y la Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales de Túnez, que prestan dinero a los municipios con un interés bajo y a largo plazo para que financien proyectos capaces de generar ingresos. Si bien muchos fondos de desarrollo municipal han estado mal gestionados o no han logrado la sostenibilidad financiera, el de Marruecos se ha reestructurado en los últimos años para superar algunas de esas deficiencias. En la actualidad, con la asistencia técnica del Banco Mundial, los Fonds financian una amplia gama de proyectos en los que el gobierno local solo puede ser un asociado y entre los que cabe mencionar la edificación o rehabilitación de viviendas y la construcción de centros de comercio al por mayor y al por menor, instalaciones deportivas e instalaciones de uso turístico. Los préstamos pueden ser a 15 años con un interés basado en la tasa de descuento que aplique el banco central en el momento de aprobarse el préstamo, aunque nunca será inferior al 6,25%. Las operaciones de los Fonds han crecido con relativa lentitud: la cartera crediticia de la entidad ha pasado de 511 millones de dólares en 2002 a 1.311 millones en 2013. En 2012, el 56% de los préstamos se concedía para fines de desarrollo urbano (Fonds d'Equipement Communal, 2012).

c) Consejo de Cooperación del Golfo

262. Los gobiernos locales del Golfo se financian casi exclusivamente con transferencias de los Gobiernos centrales, procedentes en su mayoría de los ingresos del petróleo. En la Arabia Saudita, si bien las autoridades locales pueden cobrar ciertas tasas por publicidad, concesión de permisos de construcción e inscripción en el registro de empresas, la responsabilidad de fijar y recaudar tasas y redistribuir lo recaudado corresponde al Ministerio de Finanzas. Dada su condición especial, la capital, Riad, y las ciudades sagradas de la Meca y Medina administran sus propias finanzas y disponen de sus propios presupuestos (UN-Habitat, 2012a) Las autoridades locales tienen poca libertad para endeudarse, salvo en Bahrein y Kuwait, cuyos Gobiernos han establecido disposiciones jurídicas en sus constituciones para que los municipios puedan obtener préstamos (Adib, 2008).

d) Países árabes menos adelantados

263. Los Estados y los distritos subestatales de los países menos adelantados dependen de una combinación de transferencias financieras de cuantía imprevisible procedentes de los ingresos nacionales y de la ayuda de los donantes internacionales, dos fuentes que han quedado muy afectadas por los disturbios y la guerra civil, como en el caso del Yemen, o por los conflictos prolongados, como en Somalia y el Sudán. En el Sudán, la zona metropolitana de Jartum alberga al 70% de los contribuyentes del país y sus tributos representan el 81% de toda la recaudación fiscal (Abdalla, 2008). Pese a ello, en el actual ciclo presupuestario, el Gobierno central solo ha concedido al estado de Jartum la mitad de sus solicitudes de financiación. La ciudad compensa ese déficit mediante la venta de tierras. En el Yemen, gracias a la Ley de Autoridades Locales de 2000, los municipios pueden generar ingresos a nivel local mediante impuestos, tarifas y tasas, y recibir transferencias y subvenciones estatales para gastos de funcionamiento ordinarios e inversiones de capital, respectivamente (UCLG, 2014).

264. En 2005, Hargeisa, capital de la región somalí de Somalilandia, estableció un sistema de información geográfica a efectos de imposición predial y planificación con el apoyo técnico de ONU-Habitat. Gracias a ese sistema, los ingresos por impuestos sobre bienes inmuebles han pasado de 169.062 dólares en 2005 a casi 700.000 dólares en 2010 (UN-Habitat, 2012a). La capacidad del personal municipal de mantener y actualizar el sistema ha supuesto un problema, por lo que serán necesarias más actividades de creación de capacidad y formación para que el sistema pueda contribuir a apuntalar los ingresos municipales.

E. Políticas urbanas nacionales y planificación territorial

265. En diciembre de 2015, en el primer Foro Ministerial Árabe sobre Vivienda y Desarrollo, celebrado en El Cairo (Egipto), se presentó la Estrategia Árabe para la Vivienda y el Desarrollo Sostenible 2030, que se aprobó en la Cumbre Árabe de 2016, celebrada en Nuakchot (Mauritania) en julio de 2016. La Estrategia es el instrumento para aplicar y supervisar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible –en especial el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles–, la Nueva Agenda Urbana en la región árabe, los compromisos ambientales sobre resiliencia urbana y los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial pertinentes para los países árabes sobre cuestiones relativas a las crisis urbanas. La visión de la vivienda y el desarrollo urbano en la región tiene por objeto lograr que “los asentamientos humanos integrados y sostenibles sean resilientes y competitivos y ofrezcan una calidad de vida mejor para todos los habitantes de la región árabe”. Para materializar ese ideal han de cumplirse los siguientes objetivos: garantizar el acceso universal a una vivienda adecuada, segura y asequible y a los servicios básicos; lograr la prosperidad, la equidad en el desarrollo y la integración social; planificar asentamientos integrados y sostenibles en todos los Estados árabes; atenerse a los principios de la buena gobernanza urbana y crear capacidades de planificación y gestión de los asentamientos humanos; mejorar la sostenibilidad ambiental urbana; aumentar la capacidad de adaptación al cambio climático y la protección de los recursos naturales; y estimular la productividad de las ciudades para lograr el crecimiento económico y el desarrollo sostenible en los planos nacional y regional.

266. La mayoría de los países árabes han adoptado políticas urbanas nacionales y estrategias de crecimiento que se reflejan en marcos de desarrollo territorial urbano. Las políticas urbanas nacionales que define y promueve ONU-Hábitat consisten en “un conjunto coherente de decisiones obtenidas mediante un proceso dirigido por el Gobierno en el que se coordina y moviliza a diversos agentes para materializar un ideal y un objetivo comunes cuyo logro promoverá un desarrollo urbano más transformador, productivo, inclusivo y resiliente a largo plazo” (UN-Habitat, 2014).

267. Esos marcos se han reflejado en las políticas nacionales implantadas en Egipto para impedir la urbanización de tierras de valor agrícola y en los planes maestros territoriales de los países francófonos del Magreb, o mediante una serie de estrategias sectoriales, como en Jordania. Los marcos deben integrar las prioridades locales y ofrecer la orientación general necesaria para garantizar la coherencia y establecer sinergias entre los programas nacionales y las iniciativas locales. En los países del Golfo, la formulación de políticas urbanas nacionales ha obedecido a la necesidad de diversificar la economía, principalmente mediante inversiones en la economía del conocimiento y la planificación territorial conexa para facilitar ese nuevo sector, incluida la creación de nuevas ciudades. En los países menos adelantados que carecen de políticas urbanas nacionales expresas, el período posterior al conflicto, cuando llegue, podría representar una oportunidad muy necesaria de planificar la reconstrucción y el desarrollo urbano de forma integrada para que se refuercen mutuamente, como se hizo en el Sudán. No obstante, la estabilidad y la seguridad son condiciones necesarias para llevar a cabo una consulta nacional sobre cualquier plan de futuro en materia de desarrollo urbano.

268. Las políticas urbanas nacionales y las estrategias territoriales vigentes en la región árabe observan algunos principios occidentales de planificación territorial y combinan los modelos derivados de las antiguas administraciones coloniales con las tradiciones jurídicas y administrativas locales. La aplicación de las políticas urbanas nacionales suele plantear problemas a causa del desequilibrio entre las estrategias de desarrollo formuladas a nivel nacional o regional y los recursos, la capacidad de ejecución y los planes elaborados a nivel local. Con todo, en el Magreb y en Egipto se adopta cada vez más el concepto de regiones de desarrollo económico, adaptándolo a las circunstancias especiales de cada país. En 2005, Jordania estudió la posibilidad de establecer consejos regionales en las provincias para coordinar los planes y programas destinados a cada región, modelo que llegó a poner a prueba en Madaba, antes de decantarse por la transferencia de competencias a las provincias por motivos políticos y sociales (Jordan, 2014).

269. El desarrollo urbano ambientalmente sostenible plantea enormes dificultades en una región fundamentalmente semiárida como la árabe, que padece el mayor estrés por déficit hídrico del mundo. Se prevé que el cambio climático, al aumentar la incidencia e intensidad de las sequías, agravará el agotamiento de las reservas de aguas subterráneas. La disminución de las precipitaciones pone en peligro la capacidad de las comunidades rurales para mantener los medios de vida basados en la agricultura y estimula aún más la migración del campo a la ciudad. Las ciudades costeras deben afrontar seriamente los posibles efectos del aumento previsto del nivel del mar, pero también urge que los países cuyas ciudades han crecido tradicionalmente a orillas de los ríos impidan la urbanización de los terrenos de valor agrícola. Esa necesidad urgente tiene su mejor reflejo en la política urbana que se ha aplicado en Egipto desde 1966 y su ejemplo paradigmático en El Cairo, la única megalópolis de la

región. Es interesante señalar que esta situación ha propiciado unas estrategias de desarrollo centradas en las regiones económicas, las ciudades de entrada, los polos de crecimiento, los nodos inteligentes y los corredores de desarrollo. En este contexto, la dimensión espacial de la política urbana es un componente integral del marco estratégico de planificación.

270. Como se destacó en el primer Foro Ministerial Árabe sobre Vivienda y Desarrollo, se necesitan tecnologías de información espacial para el uso de la tierra y capacitación en esas tecnologías para que desempeñen un papel en la configuración de modelos de vivienda en las zonas urbanas. También se destacaron las actividades de sensibilización, que pueden contribuir a la adopción de modelos de vivienda sostenibles desde el punto de vista ambiental en el diseño y la planificación.

1. *Mashreq*

271. Todos los países del *Mashreq* cuentan con una estrategia territorial expresa a nivel nacional o con una serie de directrices normativas que tomadas en conjunto constituyen un marco de políticas urbanas nacionales. En Egipto, las normas nacionales de planificación y desarrollo se han modificado y refundido en una sola norma, la Ley Núm 119/2008, en la que se detallan los marcos jurídicos e institucionales de planificación y aplicación, incluidas las visiones, los planes estratégicos y los planes de desarrollo urbano en los planos nacional, regional y municipal. La norma también faculta a las autoridades locales a preparar planes regionales y estructurales, aunque pueden solicitar la asistencia de la Organización General de Ordenación Territorial, el organismo central encargado de la planificación territorial a nivel nacional y regional.

272. La Dirección General de Ordenación Territorial del Ministerio de Municipios y Obras Públicas del Iraq tiene un mandato parecido, concretamente el de elaborar planes nacionales y asociarse con las ciudades y las regiones para preparar sus planes maestros. Sin embargo, la mayoría de los planes quedaron obsoletos a partir de 2003 y no se han actualizado a causa de la situación en materia de seguridad (Iraq, 2014). El desplazamiento forzoso ha perturbado las pautas de urbanización naturales, lo que ha llevado al Ministerio a estudiar la forma de encauzar inversiones hacia las ciudades de tamaño mediano y de construir ciudades satélite capaces de absorber la expansión de los centros urbanos que ya no puedan crecer más.

273. Jordania y el Líbano han tenido que reorientar sus políticas urbanas nacionales, que han pasado de dirigir el desarrollo urbano en circunstancias conocidas a tener que hacer frente a una crisis humanitaria y a sus consecuencias en las ciudades y pueblos de los dos países. En 2006, Jordania emprendió la elaboración del primer mapa exhaustivo de usos de la tierra en el Reino, proyecto que se está actualizando para tener en cuenta los efectos del cambio climático. La Municipalidad del Gran Ammán desempeña todas las funciones de planificación relativas a la capital y acaba de ultimar el quinto plan maestro para la zona metropolitana de Ammán (Jordan, 2014). En el Líbano, el Consejo de Desarrollo y Reconstrucción, creado tras la guerra, está a cargo de la planificación nacional y la preparación de planes maestros urbanos y, en 2005, elaboró el primer plan maestro del país sobre ordenación territorial a fin de promover los principios del desarrollo sostenible y equilibrado y la conservación del patrimonio mediante la gestión del uso de la tierra.

274. En Palestina, la planificación espacial y las diversas normativas urbanísticas heredadas del período del Mandato, unidas a los múltiples estratos jurídicos y barreras físicas impuestas por la ocupación israelí, han dado como resultado un marco que carece de la coherencia necesaria para la planificación y el desarrollo territoriales en relación con el crecimiento urbano.

275. En 2010, antes del estallido del conflicto armado, Siria estableció la Comisión Superior de Planificación Regional y le encomendó la elaboración de un marco nacional de planificación regional para hacer frente a los desequilibrios y disparidades que presentaban las regiones del país en cuanto a oportunidades de desarrollo y posibilidades de crecimiento. La Comisión, preparada con el apoyo del PNUD, elaboró un marco para la planificación territorial que integraba las dimensiones económica, social y ambiental, y determinó los corredores de desarrollo y los proyectos fundamentales para reducir las disparidades y promover el crecimiento y la creación de empleo.

2. *Magreb*

276. En los países del Magreb, las políticas urbanas nacionales más recientes han tendido a conceder una atención especial al desarrollo y promoción de las ciudades secundarias para equilibrar las oportunidades económicas en sus territorios. En los dos últimos decenios, las políticas urbanas de Marruecos, Túnez y, en menor medida, Argelia se han caracterizado por la firme determinación política de proporcionar viviendas de sustitución a las familias de ingresos bajos de las zonas urbanas. Los disturbios de Libia han hecho imposible la aplicación de planes de ordenación territorial en las regiones fronterizas de Túnez y de las estrategias de desarrollo urbano que había elaborado el propio Organismo de Planificación Urbana de Libia, entre ellas la versión revisada y ampliada del Plan

Nacional de Perspectivas Territoriales 2006-2030. Un aspecto importante del desarrollo urbano en el Magreb es la importancia que se otorga a la dimensión territorial de las políticas urbanas mediante la elaboración de planes nacionales de uso de la tierra.

277. Con el objetivo de reequilibrar la población y las actividades económicas en el territorio argelino, aumentar el atractivo de los cascos urbanos deprimidos y preservar el capital natural y cultural del país, el plan nacional 2030 de uso de la tierra de Argelia establece ocho programas específicos sobre las ciudades y el desarrollo urbano. El contenido y los objetivos de los programas, comunes a muchos otros planes de uso de la tierra de la región, son los siguientes: el fomento de polos de crecimiento económico a lo largo de los corredores de desarrollo a fin de integrar las zonas industriales, el uso sostenible de los recursos, la protección y conservación del patrimonio cultural, y el reequilibrio de la urbanización litoral (Algeria, Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales, 2006).

278. En Marruecos está vigente el plan 2025 de uso de la tierra, que comprende 51 directrices espaciales y sectoriales para el desarrollo, muchas de las cuales se refieren específicamente a los territorios urbanos. Las repercusiones espaciales del crecimiento urbano hacen necesaria la planificación urbana para subsanar las deficiencias en la infraestructura y los servicios, imponer el cumplimiento de la normativa de edificación, reformar la política de vivienda y aprovechar el patrimonio cultural para el desarrollo, como se ha hecho con buenos resultados en Fez. El plan también exige la remodelación de los patrones urbanos, objetivo al que se han consagrado varias iniciativas nuevas, como la Política de la Ciudad.

279. A fin de transferir los planes de uso de la tierra del nivel estatal al local, las autoridades de las regiones elaboran planes regionales de uso de la tierra, y a nivel local también se preparan planes maestros de desarrollo urbano con el apoyo de los ministerios o direcciones competentes. Las autoridades locales y regionales adquieren cada vez más capacidad y obtienen cada vez más apoyo para llevar esos planes a feliz término, aunque pueden lograrse muchos más progresos. La nueva Constitución de Túnez asigna a las autoridades locales la función de preparar esos planes maestros como paso previo necesario para la aprobación de los proyectos de desarrollo urbano. La Ley de Planificación Urbana de Mauritania, promulgada en 2010, establece el marco jurídico para el desarrollo de la política territorial del país. Según su artículo 18, la elaboración del plan nacional de uso de la tierra debe ser un proceso participativo en el que concurren las autoridades locales, los agentes del sector privado y la sociedad civil (Mauritania, 2010).

280. Todos los planes nacionales de uso de la tierra vigentes en la región están relativamente actualizados, y países como Marruecos han ido modificando progresivamente el mandato y las funciones de sus direcciones regionales de planificación para adelantarse a las intervenciones territoriales en lugar de atacar los problemas con medidas correctivas. Para ello hace falta apoyar unas funciones de planificación cada vez más descentralizadas y velar por la coherencia de la labor pública en las distintas esferas de la planificación y el desarrollo urbano.

3. Consejo de Cooperación del Golfo

281. La política urbana de la Arabia Saudita y las políticas nacionales de las pequeñas ciudades-Estado del Golfo se centran cada vez más en la creación de centros de conocimiento para impulsar la innovación y la tecnología, si bien siguen promoviendo unas zonas urbanas económicamente productivas y unas políticas que garanticen el acceso universal a la tierra y la vivienda. En muchas políticas de desarrollo urbano y nacional, la colaboración con el sector privado ocupa un lugar más destacado que en otras subregiones del mundo árabe, lo cual no es de extrañar habida cuenta de la riqueza de la zona y de su atractivo como destino de inversiones comerciales, financieras e inmobiliarias.

282. En fechas recientes, muchos de los Estados del Golfo más pequeños han ultimado estrategias de desarrollo provistas de una dimensión territorial que orienta el crecimiento de sus principales ciudades. Esos planes y estrategias suelen elaborarse en colaboración con grandes empresas internacionales. En 2007, el Ministerio de Obras Públicas, Asuntos Municipales y Planificación Urbana de Bahrein, principal órgano encargado de la política urbana del Reino, concluyó la Estrategia Nacional de Planificación del Desarrollo 2030. Por su parte, la Secretaría General del Consejo Supremo de Planificación y Desarrollo es la entidad responsable de la Visión 2035 de Kuwait. El Comité Supremo de Planificación Urbana de la Sultanía de Omán puso en marcha, en 2010, el proceso de elaboración de la primera Estrategia Territorial Nacional del país, y en Qatar el elevado nivel de urbanización (un 99%) hace que la visión y las estrategias nacionales de desarrollo sean políticas urbanas *de facto* (Freiland, 2015). En 2008 se formuló la Visión Nacional 2030 de Qatar mediante un proceso de consultas con representantes del sector público y privado y la sociedad civil del país, incluidas las mujeres y los jóvenes (Qatar General Secretariat for Development Planning, 2008).

En los Emiratos Árabes Unidos, el Consejo de Planificación Urbana de Abu Dhabi ha preparado, para 2030, planes estructurales urbanos y regionales para Abu Dhabi (la capital), Al Garbia y Al Ain, y en Dubai, el Comité Directivo de Planificación Urbana, en colaboración con empresas consultoras extranjeras, ha preparado el Plan Maestro Urbano 2020 (Abu Dhabi Urban Planning Council, 2015; Dubai Municipality, Planning Department, 2012).

283. Dada la estructura administrativa centralizada de la Arabia Saudita, la estrategia urbana nacional otorga la responsabilidad de las decisiones estratégicas y la ejecución de proyectos fundamentalmente al Ministerio de Economía y Planificación y al Ministerio de Asuntos Municipales y Rurales. En 2001, el Ministerio Delegado ante el Ministerio de Asuntos Municipales y Rurales, encargado del urbanismo, elaboró la primera Estrategia Territorial Nacional. Sometida a examen en la actualidad, la Estrategia presta una atención especial a la gestión de los vínculos entre las zonas urbanas y rurales y señala la necesidad de promover el papel de las ciudades de tamaño pequeño y mediano en el desarrollo económico y su capacidad de equilibrar la distribución de la población mediante la inversión. Al igual que otras estrategias territoriales de esta región árida, la configuración a lo largo de los corredores de infraestructura es fundamental para el desarrollo urbano integrado de todo el país. Sin embargo, la Arabia Saudita carece de una legislación exhaustiva sobre estrategias territoriales, planes urbanísticos y participación pública, si bien es cierto que la estrategia territorial vigente se benefició de la celebración de consultas públicas extraoficiales (Saudi Arabia, 2014).

4. Países árabes menos adelantados

284. En los países menos adelantados, la política urbana nacional suele integrarse en la política de desarrollo nacional. En los sistemas federales de la subregión, los estados o provincias suelen ser los encargados de elaborar los planes regionales, urbanos y locales, para su posterior aprobación por un ministerio u organismo central. En el Yemen, a causa de las limitaciones en materia de capacidad que impiden a las autoridades municipales la elaboración de planes, casi toda la labor al respecto corre a cargo de la recién creada Autoridad General para el Estudio de Tierras y la Planificación Urbana (Dabbas and Burns, 2011). Antes del estallido de los disturbios en 2011, la agitación social ya venía poniendo en peligro la capacidad del Gobierno para elaborar políticas urbanas y ejecutar programas. En los países cuyas provincias han conservado la capacidad de elaborar planes de desarrollo urbano y territorial, se necesitan mecanismos para armonizarlos con las políticas nacionales y garantizar así una gestión coherente del crecimiento urbano. Muchos países de la subregión sufren conflictos que impiden el logro de la cohesión nacional necesaria para elaborar políticas urbanas estatales integradas. El caso de Somalia es tan solo un ejemplo.

285. En el sistema federal del Sudán, la planificación urbana y rural corre a cargo de las *wilayat* o estados, cuyas administraciones se ocupan de preparar planes estructurales a nivel provincial, planes maestros urbanos y planes de desarrollo rural. En 1996, en un esfuerzo por mejorar la coordinación central, se fundó el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial para supervisar la ordenación y el desarrollo territoriales a nivel nacional. Desde su creación, el Consejo ha aprobado directrices generales de planificación que se han traducido en planes estructurales para las capitales de los estados y en planes regionales de desarrollo para los estados de Jartum, Gedaref, Darfur del Sur, Norte, Nilo Azul y Kassala. El Consejo también está preparando proyectos de creación de observatorios urbanos y una estrategia nacional de desarrollo urbano sostenible (Sudan, Ministry of Environment, Forestry, and Urban Development, 2014).

286. En las Comoras y Djibouti se han elaborado sistemas de planificación basados en modelos franceses. La aglomeración urbana de Djibouti está actualizando su plan maestro sobre el uso de la tierra y la planificación urbana, cuya aprobación data de 2000. Los objetivos actuales se centran en el crecimiento de las actividades portuarias e industriales para impulsar la posición de Djibouti como puerta de entrada a África Oriental, sin dejar de seguir promoviendo las ciudades secundarias como forma de aliviar la presión demográfica (ADDS, 2012).

5. Consideraciones de orden normativo

- Empezar reformas jurídicas e institucionales adecuadas para facilitar la aplicación de las políticas.
- Reforzar la coordinación entre los diferentes ministerios e instituciones responsables del desarrollo urbano y las instancias locales, y entre los gobiernos municipales, para generar marcos de gobernanza exhaustivos y transparentes.
- Fomentar la eficacia de la gobernanza descentralizada y la descentralización política y fiscal, y acrecentar la capacidad de los municipios de generar sus propios recursos para complementar las transferencias del Gobierno central. Fortalecer las capacidades técnicas locales para la planificación y gestión del crecimiento urbano.

- Mejorar la gobernanza metropolitana y abordar la cuestión de la coordinación interjurisdiccional de las grandes zonas urbanas para afrontar los problemas de gestión y desarrollo urbanos, en particular con respecto a la ampliación del acceso equitativo a los servicios urbanos básicos.
- Reformar las finanzas municipales, los procedimientos de registro de la propiedad y los censos de contribuyentes para que las autoridades locales puedan financiar sus operaciones e inversiones de capital, valorar el suelo urbano y promover actividades para regularizar el sector no estructurado de la economía como medio de generar ingresos locales.
- Promover la participación de los ciudadanos en diversos aspectos de la gobernanza urbana y crear las capacidades institucionales y técnicas necesarias para integrar las contribuciones de los ciudadanos en los planes urbanos, las políticas, la supervisión y la ejecución.
- Estrechar los vínculos entre los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil en las iniciativas comunitarias para mejorar las condiciones de vida, prestar servicios urbanos básicos y mejorar los asentamientos informales. Para obtener la colaboración de los ciudadanos en los procesos de participación efectiva se necesita una labor concertada que fomente la capacidad de la sociedad civil y sus organizaciones, en especial la de los grupos marginados. Esa participación puede alentarse y facilitarse mediante una gobernanza basada en tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Coordinar la recuperación y la reconstrucción después de los conflictos con las autoridades locales para aumentar la resiliencia de las zonas afectadas por el conflicto y crear las capacidades institucionales y técnicas necesarias.
- Adoptar medidas para obtener datos objetivos, precisos y comparables sobre las tendencias del desarrollo urbano a fin de analizar las dinámicas urbanas y facilitar la información concreta necesaria para apoyar y supervisar la adopción de decisiones y la formulación de políticas.

VIII. Conclusión: lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles

287. Los objetivos de la inclusión, la seguridad, la resiliencia y la sostenibilidad son de primordial importancia para las ciudades árabes y la región árabe en su conjunto. En los últimos decenios han aflorado graves problemas urbanos que hay que tratar de resolver. Es muy necesario consensuar un nuevo enfoque en materia de vivienda y desarrollo urbano para satisfacer las necesidades y aspiraciones de los habitantes de la región. La definición y el análisis de los principales problemas y prioridades en materia urbana que afronta la región contribuirán al debate mundial en curso y a la elaboración de la Nueva Agenda Urbana, y allanarán el camino hacia la adopción de un nuevo enfoque en relación con el desarrollo urbano sostenible en la región. A continuación se resumen las cuestiones y los mensajes que figuran en el presente informe.

A. Economía y empleo

288. En 2014, entre el 40% y el 70% de la población de la región árabe vivía en ciudades y el grueso de la actividad económica nacional se concentraba en una o más de las grandes aglomeraciones urbanas. Uno de los principales problemas a que se enfrenta la región árabe desde hace 20 años en vista de la concentración cada vez mayor de las actividades económicas en las ciudades ha sido la creación de puestos de trabajo para las personas que se incorporan al mercado laboral. En la mayoría de los países de la región, el hecho de que las tasas de mortalidad disminuyan más rápido que las de natalidad, sumado a la importancia que casi todos los Gobiernos conceden a la educación, ha dado como resultado un marcado aumento del número de jóvenes instruidos que ingresan en el mercado laboral. En consecuencia, todos los países se han visto ante el reto de ofrecer oportunidades de empleo a una de las cohortes de jóvenes más grandes del mundo. En muchos países se da una disparidad cada vez mayor entre los logros académicos y los puestos de trabajo disponibles, con el consiguiente aumento de las tasas de desempleo.

289. Las medidas para hacer frente al problema del desempleo juvenil deben priorizar la concordancia entre los sistemas educativos y las oportunidades de empleo productivo y considerar la posibilidad de invertir en formación profesional y actividades de emprendimiento. La promoción y el desarrollo ininterrumpidos de instrumentos y enfoques innovadores para aprovechar las remesas de fondos también pueden tener un efecto económico positivo en las comunidades urbanas que trasciende el marco puntual de los hogares beneficiarios.

290. Asimismo, la magnitud de la población joven ha supuesto un problema considerable para el desarrollo de la región, al tiempo que la desigualdad en el acceso a las oportunidades de progreso se ha agudizado con las crecientes disparidades económicas. La exclusión política, económica y social, que afecta fundamentalmente a los jóvenes, fue uno de los principales factores de la agitación política que estalló en 2011 y debería recibir atención prioritaria en todo futuro plan de desarrollo para zonas urbanas a fin de superar las desigualdades crecientes y promover la estabilidad de la región.

291. La generación de un crecimiento inclusivo y de base amplia debe ser un componente fundamental de las actividades que se desplieguen para estimular la creación de empleo, diversificar la economía, corregir las disparidades económicas regionales y urbanas y promover el desarrollo económico de las ciudades secundarias, las nuevas ciudades y los corredores de tal modo que sus beneficios reviertan de forma más equilibrada en los distintos territorios. Las intervenciones integrales en materia de protección social que vinculen la reducción de la pobreza con el apoyo al mercado de trabajo y un mayor acceso a los servicios básicos serán probablemente las que contribuyan en mayor medida a reducir las desigualdades sociales en las ciudades árabes.

B. Dinámica de la población

292. En varios países árabes, el proceso urbanizador ha proseguido a ritmo acelerado como consecuencia del rápido crecimiento de la población, la migración de las zonas rurales a las urbanas y la migración internacional, las transformaciones económicas y los cambios del medio ambiente. La migración de las zonas rurales a las urbanas y la migración internacional, incluso hecha de los desplazamientos motivados por la guerra y los conflictos, siguen impulsando ese proceso de urbanización y, a su vez, se ven impulsadas por tres factores de atracción, a saber, las oportunidades de subsistencia, la mayor calidad de los servicios y la mayor calidad de vida, y un factor de expulsión, la disminución de las oportunidades en el sector agrícola.

293. Determinados segmentos de la población de las ciudades árabes siguen padeciendo un acceso desigual, ya sea físico, social o económico, a la tierra y la propiedad, el empleo remunerado, la protección social, los espacios públicos seguros y los servicios urbanos básicos, incluidas la salud y la educación. Hay que conceder una atención prioritaria a los jóvenes —y en especial a las jóvenes— en cuanto asociados fundamentales para el desarrollo y brindarles unas plataformas adecuadas para que expresen sus inquietudes a fin de mejorar los marcos locales, regionales y nacionales de desarrollo, y, con ello, su acceso al empleo, la educación y los servicios.

294. Con el elevado ritmo de urbanización, sumado a las remesas de los migrantes y a una población joven, la demanda de vivienda y servicios urbanos seguirá en aumento y las autoridades locales se verán presionadas para ampliar el acceso al suelo urbano y ofrecer una infraestructura adecuada. Por tanto, las administraciones locales y los Gobiernos nacionales deben promover, fomentar e incentivar la construcción de viviendas urbanas asequibles y afrontar con urgencia la cuestión de la subida vertiginosa del precio del suelo y el elevado precio de los alquileres, dos factores que impiden el acceso de las familias jóvenes al mercado de la vivienda y las empujan a los asentamientos periféricos e informales, lo que a su vez contribuye a la expansión de las ciudades. Hace falta reformar los mecanismos de expedición y registro de títulos de propiedad para resolver los problemas de la urbanización fragmentada y no reglamentada, promover la compacidad e impedir la urbanización de las tierras de valor agrícola.

295. La violencia y el miedo a sufrirla han originado movimientos masivos de población y concentraciones de desplazados en las zonas urbanas. Los desplazamientos provocados por los conflictos han acelerado el proceso de urbanización y son uno de los mayores obstáculos con que tropieza la gestión del crecimiento de la población urbana de la región árabe. La magnitud de los desplazamientos suele desbordar la capacidad de los gobiernos y autoridades locales de gestionar de manera sostenible las ciudades de acogida y plantea problemas humanos y ambientales. Se necesitan nuevas intervenciones y procedimientos de asistencia sostenibles que respeten los derechos de los refugiados y los desplazados internos, incluido el derecho de retorno y restitución una vez restablecidas la paz, la estabilidad y la seguridad.

C. Igualdad de acceso a la ciudad

296. La mejora de la equidad social ha ocupado un lugar prioritario en los llamamientos al cambio formulados por los ciudadanos y se ha convertido en elemento distintivo de las visiones del desarrollo a que aspiran la mayoría de los países. El sentimiento de exclusión, y la exclusión propiamente dicha, de las poblaciones vulnerables, junto con las expectativas frustradas de las clases medias, generaron presiones políticas que dieron lugar a disturbios civiles y conflictos en varios países de la región. Las disparidades cada vez mayores que se dan en el espacio urbano se caracterizan por el desequilibrio

geográfico de los patrones de desarrollo y la falta de acceso universal y de calidad a los servicios urbanos básicos y a una vivienda adecuada.

297. La resolución de las dificultades que plantean la financiación y el mantenimiento sostenibles de la infraestructura y los servicios básicos es indispensable para mejorar el acceso a las oportunidades de obtener ingresos y a una vivienda adecuada, incrementar los servicios de las poblaciones existentes y absorber el futuro crecimiento urbano. Para lograr una mayor equidad social y empoderar a las poblaciones vulnerables y marginadas habrá que hacer lo siguiente: aumentar las oportunidades de ganar un salario mínimo vital; reducir los obstáculos que impiden el acceso a una vivienda asequible; garantizar una cobertura y una prestación adecuadas en lo relativo a la educación de calidad, alimentación, atención sanitaria y servicios públicos; proteger el derecho de todos los ciudadanos a vivir sin violencia; y defender su derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos, en particular a nivel local.

298. La elevada tasa de crecimiento urbano, sumada a la importancia del sector informal no reglamentado como motor de la urbanización, ha dado lugar a una reducción del espacio público ajardinado por habitante en la mayoría de los países de la región. Desde la década de 1970, la rápida revalorización del suelo urbano, cuyo valor se ha duplicado aproximadamente cada tres años, ha dado lugar a un mercado segmentado que se caracteriza por la especulación generalizada, la parcelación ilícita de tierras agrícolas y vacantes en la periferia urbana, y el uso acelerado de las remesas. La dinámica de los mercados inmobiliarios de las zonas metropolitanas no estructuradas ha producido un crecimiento urbano descontrolado en el que destaca la expansión de los asentamientos informales y su rápida densificación a costa de terrenos de valor agrícola, fenómeno que pone en peligro los medios de vida, la conservación del medio ambiente y la seguridad alimentaria. Al trazar las fronteras administrativas de las ciudades hay que tener en cuenta la superficie que hará falta para absorber el futuro crecimiento urbano a fin de evitar el crecimiento desordenado y las yuxtaposiciones incompatibles de usos de la tierra. Es necesario reformar los complicados procesos de expedición y registro de títulos de propiedad vigentes en algunos Estados árabes, suma de sistemas tradicionales y leyes de registro modernas, para que las estrategias territoriales y habitacionales de la región sirvan para suministrar viviendas apropiadas a sus habitantes. Asimismo, la elaboración de políticas integradas ha de ser un ejercicio proactivo, no reactivo, en el que debe procurarse que los procesos de planificación territorial sean compatibles con las prioridades socioeconómicas, ambientales y culturales a fin de propiciar un desarrollo urbano más equitativo.

299. Los espacios públicos de las ciudades árabes cumplen una importante función social, ya que ofrecen un lugar en el que los distintos grupos sociales y clases de ingresos pueden relacionarse. Entre ellos se cuentan los zocos históricos, las calles comerciales, los mercados, los parques públicos y los paseos marítimos y malecones. Desde el punto de vista de la cohesión social, es fundamental que esos lugares sigan siendo abiertos e inclusivos, en vista de las restricciones al acceso a los espacios públicos. La seguridad y la libertad de vivir sin la amenaza del abuso y el acoso tienen una importancia capital en el logro de la accesibilidad de los espacios públicos, en especial para las mujeres y las niñas.

D. El medio ambiente y el cambio climático

300. El mayor problema ambiental de la región árabe es la escasez de agua. Las modalidades actuales de uso del agua son insostenibles toda vez que el consumo excede los suministros renovables y ha alcanzado niveles críticos en varios países. Se prevé que con la subida de las temperaturas y la disminución de las precipitaciones causadas por el cambio climático aumenten la frecuencia de las sequías graves y la escasez del agua en todos los países de la región y se reduzca la productividad agrícola entre un 10% y un 40%, lo que puede dar lugar a una mayor migración de las zonas rurales a las urbanas a causa de la pobreza. El aumento del nivel del mar y la futura inseguridad hídrica y alimentaria que amenazan a las poblaciones urbanas en rápido crecimiento son los principales problemas relacionados con el cambio climático que deben afrontar los países de la región. Por otro lado, la insuficiencia de la gestión municipal de los desechos sólidos y el aumento de la contaminación atmosférica causado por las industrias urbanas y los vehículos envejecidos ponen en peligro la salud de los habitantes de las ciudades y el atractivo de los espacios urbanos.

301. Para resolver estos problemas ambientales y climáticos hacen falta medidas de política y estrategias de planificación ampliadas para orientar el desarrollo urbano de una manera compatible con la protección de los recursos naturales. Las decisiones en materia de planificación y la aplicación de la normativa de desarrollo deben basarse en la evaluación de la posible exposición y vulnerabilidad de los lugares y las poblaciones a unas perturbaciones y estreses climáticos cada vez más frecuentes y graves. La labor destinada a elaborar estrategias y marcos mundiales y regionales puede reforzar el intercambio de conocimientos sobre los enfoques relativos a la adaptación, la financiación y las

soluciones tecnológicas, y contribuir a tender puentes entre las estrategias nacionales y los compromisos internacionales.

302. Es fundamental aumentar la eficacia de la aplicación y la supervisión de las normas ecológicas para que los países puedan obtener más beneficios en materia de desarrollo de la creación de una economía ecológica y del entorno construido. Con los incentivos a la innovación en tecnologías ecológicas se podrá seguir reduciendo el costo de las fuentes de energía renovable y disminuyendo la dependencia de fuentes más contaminantes. También hace falta ampliar las medidas orientadas a limitar la contaminación y las emisiones de gases de efecto invernadero, en especial la inversión en medios de transporte sostenibles y con bajo nivel de emisiones y en iniciativas de reciclaje, para proteger el bienestar de los habitantes de las ciudades de la región. Si se implantase una economía ecológica y se aprovecharan las posibilidades que ofrecen las fuentes de energía renovables, como la energía solar y la eólica, mejoraría el entorno de vida y se potenciaría la competitividad. Los conocimientos científicos, avances tecnológicos e innovaciones que trae consigo el concepto de ciudades inteligentes pueden apoyar la creación de ciudades sostenibles y resilientes en la región árabe.

303. Es necesario que el apoyo a la investigación ambiental en la región árabe se dirija a la resolución de los problemas de la contaminación, la gestión de desechos, la escasez de agua y los efectos del cambio climático. La labor de creación de capacidad institucional, técnica y financiera debe ir destinada a mejorar la elaboración y la aplicación de normas ambientales por los organismos competentes. Las estrategias de planificación y las políticas urbanas deben aspirar a la conservación de los recursos valiosos, la protección de las zonas sensibles desde el punto de vista ambiental y la provisión de suficientes espacios verdes.

E. Gobernanza urbana

304. Las instituciones centralizadas son una tradición común a todos los países de la región, la mayoría de cuyos gobiernos locales no están capacitados para adoptar y aplicar estrategias de gestión del crecimiento urbano. Estas administraciones dependen de los organismos nacionales para la preparación o aprobación de sus planes de desarrollo y, al no poder fijar tasas ni impuestos prediales a nivel local, de las transferencias del Gobierno central para financiar sus inversiones de capital y la mayoría de sus gastos operacionales. Las oficinas de los ministerios competentes suelen gestionar la prestación de servicios locales, pero no están facultadas para elaborar programas por su cuenta. Para descentralizar con éxito las funciones de desarrollo habrá que efectuar reformas legales e institucionales y fortalecer la capacidad técnica y financiera de las autoridades locales, en especial para aplicar en el plano local los planes nacionales de desarrollo y estrategias territoriales y poder incorporar las ideas de los ciudadanos en la elaboración de planes coordinados a nivel local. La descentralización fiscal requerirá sobre todo aumentar la capacidad de las autoridades locales de generar sus propios recursos y financiar sus operaciones e inversiones, en especial la capacidad de fijar y recaudar impuestos municipales.

305. Las deficiencias en materia de gobernanza fueron uno de los factores de la agitación que hoy vive la región árabe y, en algunos casos, del agravamiento de la inseguridad en muchas de sus ciudades. Los disturbios que afectaron a algunos países de la región a partir de 2011 frenaron temporalmente el avance hacia el logro de unas ciudades habitables, productivas y resilientes que se sustenten en una gobernanza basada en la demanda. Es necesario promover la participación del público y el fortalecimiento de los vínculos entre el gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil en iniciativas comunitarias para que la planificación y la gobernanza urbanas respondan a las necesidades y aspiraciones de la población. En las grandes aglomeraciones, la capacidad de respuesta de las autoridades municipales a esas necesidades y aspiraciones puede mejorarse mediante una mayor coordinación interjurisdiccional y metropolitana entre las autoridades subnacionales.

306. La capacidad de los Gobiernos nacionales y locales de formular visiones de futuro realistas ha quedado mermada por los efectos de la guerra, la ocupación y los conflictos, y debe restablecerse con urgencia. En varios países, el patrimonio cultural y el entramado social, dos de los activos más valiosos de la región, han sufrido los efectos perniciosos de los conflictos recientes y de los que aún se libran. Es preciso que, cuando estos se resuelvan, todos los niveles de gobierno de los países árabes participen en la creación de unos marcos de reconciliación, restitución y reconstrucción inclusivos y sostenibles. La labor de desarrollo y reconstrucción habrá de tener en cuenta las prioridades de desarrollo urbano relativas a la estabilidad política, la inclusión, la reanudación del crecimiento económico, la equidad social y la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, y al mismo tiempo garantizar la sostenibilidad ambiental y la firme determinación de combatir las causas fundamentales de los conflictos para que no vuelvan a producirse.

Referencias

- Abdalla, Muna A. (2008). Poverty and inequality in urban Sudan: Policies, institutions, and governance. African Studies Centre, Universiteit Leiden. African Studies Collection, vol. 13. Available from <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/13106/ASC-075287668-1015-01.pdf?sequence=2>.
- Abdel Ghafar, Adel (2015). Egypt's new gas discovery: Opportunities and challenges. Brookings Doha Centre, September 2015. Available from <http://www.brookings.edu/research/opinions/2015/09/10-egypt-gas-discovery-abdelghafar>.
- Abdel Samed, Bashar (2010). Accessibility standards in the Middle East and North Africa (MENA) region. Presentation at WSC workshop Accessibility and the contribution of International Standards. Available from [http://www.iso.org/sites/WSC_Accessibility_2010/presentations/3_Group_2_08_Bachar per cent20presentation.pdf](http://www.iso.org/sites/WSC_Accessibility_2010/presentations/3_Group_2_08_Bachar%20presentation.pdf).
- Abu-Ata, Nathalie (2015). Mauritania's race against the rising sea. Voices: Perspectives on Development. The World Bank. October 2015. Available from <http://blogs.worldbank.org/voices/mauritania-s-race-against-rising-sea>
- Abu Dhabi e-Government (2016). Getting support for special needs. Available from https://www.abudhabi.ae/portal/public/en/citizens/religion_and_community/special_need?_adf.ctrl-state=18a9mtkae9_4&_afLoop=477873055562721#!
- Abu-Swaireh, Luna (2015). Disaster risk reduction for resilience and sustainable development in the Arab region. Available from http://www.unisdr.org/files/45341_disasterriskreductionforresilience.pdf
- Acerro, Bera (2015). Arab States to implement Sendai Framework. United Nations Office for Risk Reduction. Available from <http://www.unisdr.org/archive/46676>
- Advisory Group on Climate Change and Human Mobility (2015). Human Mobility in the Context of Climate Change UNFCCC - Paris COP21, Recommendations from the Advisory Group on Climate Change and Human Mobility. November 2015 Available from <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2015/201511-human-mobility-in-the-context-of-climate-change-unfccc-Paris-COP21.pdf>
- Algeria (2014). National Report on housing for the Conference on Housing Habitat III. July 2014. Algeria, Agence Nationale de l'Amélioration et du Développement du Logement. (2015). Website <http://www.aadl.com.dz/>.
- Algeria, Wilaya de Ain Temouchent (no date). Les Espaces Verts de l'Algérie en Générale et de Ain Temouchent en Particulier. Available from <http://en.calameo.com/read/000001084748d4266aacd>
- Al Horazi, Foad (2014). Future impact of climate change now visible in Yemen. World Bank. Available from <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/11/24/future-impact-of-climate-change-visible-now-in-yemen>
- Ali, Erfan (2005). Municipal administration modernization project: A tool for improving urban management. Environmental Policy Integration and SMAP III. Damascus. Available from http://aamohammad.kau.edu.sa/Files/0053059/Files/4816_005_MAM_Ali.pdf
- Al-Iryani, Lamis, Alain de Janvry and Elisabeth Sadoulet (2015). The Yemen Social Fund for Development: An effective community-based approach amid political instability. International Peacekeeping, vol. 22, No. 4, 2015. Available from <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13533312.2015.1064314#.Vs-e7vkrIdU>
- Al Kitbi, Ebtisam (2008). Women's political status in the GCC States. Carnegie Endowment for International Peace, 20 August 2008. Available from <http://carnegieendowment.org/2008/08/20/women-s-political-status-in-gcc-states/f9ny>
- Al-Nozaily F. and others (2014). Promotion of indigenous knowledge in water demand management for the historical Old Sana'a City gardens (Maqashim). Journal of Engineering Sciences, Sana'a University. Available from <http://www.yemenwater.org/wp-content/uploads/2015/06/Promotion-of-Indigenous-Knowledge-in-Water-Demand-Management-.pdf>
- Al-Yousfi, Basel (2006). Sound environmental management of solid waste: The landfill bioreactor. Available from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ARADO/UNPAN020863.pdf>

- Amos, Deborah (2015). Saudi women: Elections are one step forward on a long road. NPR Parallels. 15 December 2015. Available from <http://www.npr.org/sections/parallels/2015/12/14/459683623/saudi-women-elections-are-one-step-forward-on-a-long-road>
- Arab Forum for Environment and Development (2015). Arab environment: Sustainable consumption for better resource management. Available from <http://www.afedonline.org/Report2015/English/English2015L.pdf>
- Arab Group (2013). Arab Group Statement: Closing of ADP 13 June 2013. United Nations Framework Convention on Climate Change. Available from https://unfccc.int/files/meetings/bonn_jun_2013/in-session/application/pdf/adp2-2_closing_plenary_statement_arab_group.pdf
- Arab Urban Development Institute (2016). Urban observatories in Arab cities. Available from http://www.araburban.com/index.php?page_id=231&site_id=3
- Atallah, Sami (2012). Decentralization in Lebanon. The Lebanese Centre for Policy Studies. March 2012. Available from <http://www.lcps-lebanon.org/featuredArticle.php?id=6>
- Brauer, M. and others (2015). Ambient air pollution exposure estimation for the global burden of disease 2013. Paper submitted for publication. Seattle: Institute for Health Metrics and Evaluation, University of Washington.
- Brown, O. and A. Crawford (2009). Rising temperatures, rising tensions: Climate change and the risk of violent conflict in the Middle East. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.
- CARE (2013). Syrian refugees in urban Jordan: Baseline assessment of community-identified vulnerabilities among Syrian refugees living in Irbid, Madaba, Mufrqa, and Zarqa. April 2013. Available from <http://www.care.org/sites/default/files/documents/EMER-JOR-2013-Syrian-Refugees-in-Urban-Jordan.pdf>.
- Centre for Environment and Development in the Arab Region and Europe (2014a). Forum Report of the regional forum on promoting vehicular fuel quality and fuel economy policies for the Arab region _____ (2014b). Fuel Quality Roadmap for Arab States. Available from http://scp.cedare.int/wp-content/uploads/2014/11/Arab_Sulfur_Roadmap_eng.pdf.
- Centre Maghrébien d'Etudes Stratégiques and Konrad Adenauer Stiftung (2014). Colloque nationale: La décentralization et le développement local en Mauritanie. 13-14 décembre 2014, Nouakchott (Mauritanie). Konrad Adenauer Stiftung. Available from http://www.kas.de/wf/doc/kas_14660-1442-1-30.pdf?141210134431.
- Crawford, Nicolas and others (2015). Protracted displacement: Uncertain paths to self-reliance in exile. Humanitarian Policy Group. September 2015. Available from <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9851.pdf>.
- Dabbas, Suleiman and Tony Burns (2011). Developing Effective Policy and Planning in Yemen. FIG Working Week 2011: Bridging the gap between cultures. Marrakech, Morocco, 18-22 May 2011. Available from http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/field_protection_clusters/Yemen/files/HLP_per cent20AoR/Developing_Effective_Policy_2009_EN.pdf.
- Devereux, Stephen (2015). Social protection and safety nets in the Middle East and North Africa. IDS Research Report No. 80. Institute of Development Studies. Available from <http://www.ids.ac.uk/publication/social-protection-and-safety-nets-in-the-middle-east-and-north-africa>.
- Economic and Social Council, Jordan (2008). Assessing the Middle Class in Jordan (2008) – Policy Paper. Available from [http://www.mop.gov.jo/echobusv3.0/SystemAssets/pdf/Reports/Assessing_the_Middle_Class_in_Jordan_\(2008\).pdf](http://www.mop.gov.jo/echobusv3.0/SystemAssets/pdf/Reports/Assessing_the_Middle_Class_in_Jordan_(2008).pdf).
- Egypt (2009). Act 119 of 2009. *Egyptian Official Gazette*. <http://dar.bibalex.org/webpages/mainpage.jsf?PID=DAF-Job:54009&q=>
- Egypt, General Organization for Physical Planning (2012). Greater Cairo urban development strategy. Part 1: Future vision and strategic directions. Cairo Future Vision. General Organization for Physical Planning. Ministry of Housing, Utilities, and Urban Communities. UN-Habitat. UNDP. Available from <http://gopp.gov.eg/wp-content/uploads/2015/07/1CFV-EN.pdf>.

- Egypt, State Information Service (2014). Statement by the Ministry of Social Solidarity about NGOs Law. August 14, 2014.
<http://www.sis.gov.eg/En/Templates/Articles/tmpArticleNews.aspx?ArtID=79210#.Vnb6qfkrIdU>
- El Aissi, Nouredine (2014). Rabat: Plus de 30 millions de DH pour l'espace vert. *L'économiste*, No. 4242, 27 March 2014. Available from <http://www.leconomiste.com/article/927851-rabat-plus-de-30-millions-de-dh-pour-l-espace-vert#sthash.eZycCsBM.dpuf>
- El-Geneidy, A. and others (2011). Sustainable urban mobility in the Middle East and North Africa. Thematic study prepared for Global Report on Human Settlements 2013. Available from http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2013/06/GRHS.2013.Regional.Middle.East_.and_.North_.Africa.pdf.
- Environmental Defense Fund (2015). *Solutions*, Vol 46. No 4. Fall 2015. New York.
- European University Institute and Gulf Research Centre (2015). GCC: Total population and percentage of nationals and non-nationals in GCC countries (latest national statistics, 2010-2015). Gulf Labour Markets and Migration Database. Available from <http://gulfmigration.eu/total-population-and-percentage-of-nationals-and-non-nationals-in-gcc-countries-latest-national-statistics-2010-2015/>.
- Fahmi, Wael Salah (2005). The impact of privatization of solid waste management on the zabbaleen garbage collectors of Cairo. *Environment and Urbanization*, Vol 17, no.2, p.158
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (2002). Gender and law: Women's rights in agriculture. Legislative Study 76, Rev. 1. Available from <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4311e/y4311e00.pdf>.
- _____ (2014). Urban agriculture in the Gaza Strip through vertical gardens and aquaponics. Available from <<http://www.fao.org/fileadmin/templates/FCIT/PDF/Fact_sheet_on_aquaponics_Final.pdf>>.
- France, Agence Française de Développement (2016). La plus grande centrale solaire du monde, à Ouarzazate. Available from <http://carte.afd.fr/afd/fr/projet/la-plus-grande-centrale-solaire-du-monde-a-ouarzazate>.
- Funk, C. and others (2011). A climate trend analysis of Sudan, U.S. Geological Survey Fact Sheet 2011-3072. Available from <http://pubs.usgs.gov/fs/2011/3072/pdf/FS2011-3072.pdf>.
- Global database of quotas for women (2015). Website <http://www.quotaproject.org/uid/search.cfm> con.
- Groupe Al Omrane (2013). 4 villes nouvelles. Available from <http://www.alomrane.ma/fr/metiers-programmes-r7/villes-nouvelles-c66/>
- _____ (2015). Website <http://www.alomrane.ma/>
- Handicap International. (2015). Maroc 2015. September 2015. Available from <http://www.handicap-international.fr/sites/default/files/country/files/handicap-international-maroc.pdf>.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (2013). Summary for policymakers of *Climate change 2013: The Physical science basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. Summary available from <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>
- _____ (2014). Climate change 2014: Synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp.
- Internal Displacement Monitoring Centre (2015). *Global overview 2015: People internally displaced by conflict and violence*. Available from <http://www.internal-displacement.org/publications/2015/global-overview-2015-people-internally-displaced-by-conflict-and-violence>.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2009). Sudan: Khartoum State floods emergency appeal. 17 September 2009. Available from <https://www.ifrc.org/docs/appeals/09/MDRSD007EA.pdf>.

- International Labour Organization (2015). Youth unemployment rates by region, 1995 and 2000–2014. Available from http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/WCMS_411962/lang--en/index.htm.
- International Monetary Fund (2004). *Union of the Comoros: Selected issues and statistical appendix*. IMF Country Report 04/233. August 2004.
- International Organization for Migration (2014). *IOM outlook on migration, environment and climate change*. Available from http://publications.iom.int/system/files/pdf/mecc_outlook.pdf.
- _____ (2015a). *Mediterranean update. Missing migrants project*, 4 August 2015. Available from <https://www.iom.int/sites/default/files/infographic/image/IOM-Mediterranean-Migration-Routes-04-Aug-2015.jpg>.
- _____ (2015b). *World migration report 2015. Migrants and cities: New partnerships to manage mobility*. October 2015. Available from http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf.
- Iraq (2014). *National Report of the Republic of Iraq for Habitat III 2016*. Republic of Iraq. UN-Habitat. Baghdad. July 2014.
- Ismail, Anis B. (2012). *SWEEPNET: Greening the waste sector in the Arab region*. Available from <http://css.escwa.org.lb/SDPD/3562/D3-P4.pdf>.
- Jacobsen, Karen (2008). *Internal displacement to urban areas: The Tufts-IDMC Profiling Study. Khartoum, Sudan: Case 1*. August 2008. Feinstein International Centre, Tufts University in collaboration with Internal Displacement Monitoring Centre, Geneva. Available from <http://fic.tufts.edu/assets/Tufts-IDMC-Profiling-2008-Khartoum.pdf>.
- Jeddah Development and Urban Regeneration Corporation (2015). Website <http://www.jdurc.com/index.php/en/about-jdurc/about-company>.
- Jordan (2014). *Third National Report on the Habitat in Cooperation with UN Programme for Human Settlement (Jordan)*. September 2014.
- Jordan, Higher Council for Affairs of Persons with Disabilities (2010). 2010-2015 National Strategy for People with Disabilities. Available from <http://inform.gov.jo/en-us/By-Date/Report-Details/ArticleId/86/2010-2015-National-Strategy-for-People-with-Disabilities>.
- Jordan, Higher Council for Youth, United Nations Development Programme and United Nations Children's Fund (2005). National Youth Strategy for Jordan 2005- 2009: Summary. Available from http://www.youthpolicy.org/national/Jordan_2005_National_Youth_Strategy.pdf.
- Jordan, Ministry of Planning and International Cooperation and United Nations (2015). *Jordan Response Plan for the Syria Crisis*.
- Kellam, Henry H. (2005). *Decentralization and capacity-building in Djibouti*. IFES/USAID/DJIBOUTI, Decentralization October – December 2005. Available from http://www.henrykellam.com/reports/Dji_FinRep_USAID.pdf.
- Khalifa, Marwa A. (2011). Redefining slums in Egypt: Unplanned versus unsafe areas. *Habitat International*, Volume 35. pp. 40-49.
- Khartoum State Ministry of Planning and Physical Development (2009). Khartoum Structure Plan. MEFIT & CENTECS. October 2009.
- Khedr, Ahmed Aly (2010). Kuwait's legal system and legal research. GlobaLex. Available from <http://www.nyulawglobal.org/globalex/Kuwait.html#themunicipality>.
- Kimenyi, Mwangi S. (2012). *One year after independence: Opportunities and obstacles for Africa's newest country*. Africa Growth Initiative at the Brookings Institute. June 2012. Available from <https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/one-year-after-south-sudans-independence-opportunities-and-obstacles-for-africas-newest-country/>
- Kingsely, Patrick (2013). Masdar: the shifting goalposts of Abu Dhabi's ambitious eco-city. *Wired*, December 2013. Available from <http://www.wired.co.uk/magazine/archive/2013/12/features/reality-hits-masdar>.
- League of Arab States (2008). *Arab Charter on Human Rights*.

- Lebanon and United Nations (2014). Lebanon Crisis Response Plan: 2015-16. 15 December 2014. Available from https://dl.dropboxusercontent.com/u/23549942/LCRP_Leb/LCRP_FULL_141215_web.pdf.
- Leister, Eric (2015). Several years' worth of rain falls in Yemen from Chapala. Accuweather. <http://www.accuweather.com/en/weather-news/strengthening-cyclone-chapala/53282115>
- Madinah Local Urban Observatory (2009). Scroll of Honour Submission. World Habitat Day 2009. Available from http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/9125_270_MLUOSubmission.pdf.
- Mathiesen, Kar (2015). UN climate fund releases \$183m to tackle global warming. *The Guardian*, 6 November 2015. Available from <http://www.theguardian.com/environment/2015/nov/06/uns-climate-fund-release-183m-to-tackle-global-warming>.
- Morocco (1997) Loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région. Available from <http://www.fec.org.ma/Textes/Loi47-96.pdf>.
- _____ (2009). "Dahir no 1-08-153 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi no 17-08 modifiant et complétant la loi no 78-00 portant charte communale, telle que modifiée et complétée." *Bulletin Officiel*. Available from http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loi_17-08_Fr.pdf?ver=2014-11-10-112908-80
- Morocco, Haut-Commissariat au Plan. (2014). Presentation des Principaux Résultats du Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2014. Available from http://rgph2014.hcp.ma/Presentation-des-principaux-resultats-du-RGPH-2014_a374.html.
- Morocco (2014). Country Report for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development. Kingdom of Morocco. Rabat. July 2014.
- Morocco, Ministry of Housing and City Policy (2014). L'expérience marocaine en matière de politique de la Ville. Presentation at the Conference Bilan et perspectives de la nouvelle politique de la ville et de l'habitat organized by APD Maroc. Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville. 18 December 2014. Available from <http://www.slideshare.net/apdmaroc/apd-maroc-conference-bilan-perspectives-de-la-nouvelle-politique-de-la-ville-et-de-lhabitat>.
- Morocco, Ministry responsible for Moroccans Residing Abroad and Migration Affairs (2015). *Stratégie nationale d'immigration et d'asile*. Available from <http://www.marocainsdumonde.gov.ma/fr/le-minist%C3%A8re/affaires-de-la-migration/strat%C3%A9gie-nationale-dimmigration-et-dasile>.
- Morocco, Ministry of Urban and Regional Planning (2015). *Gestion des risques dans la planification urbaine*. Available from <http://www.muat.gov.ma/urbanisme.php>.
- Nelson, Arthur (2016). Morocco to switch on first phase of world's largest solar plant. *The Guardian*, 5 February 2016. Available from <http://www.theguardian.com/environment/2016/feb/04/morocco-to-switch-on-first-phase-of-worlds-largest-solar-plant>.
- NOW News (2007). Beirut's public space (or lack thereof). NOW Media. 31 July 2007. https://now.mmedia.me/lb/en/reportsfeatures/beirut_public_space_or_lack_thereof.____
- Observatoire Méditerranéen de l'Énergie (2015). *Solar thermal in the Mediterranean region: Market assessment*. Report for GSWH – UNEP – UNDP. September 2015. Available from https://www.b2match.eu/system/stockshop2013/files/Market_Assessment_Report_II.pdf?1357834276.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2009). Overview: Data on informal employment and self-employment. Excerpted from *Is informal normal? Towards more and better jobs in developing countries*. Available from <http://www.oecd.org/dev/poverty/42863997.pdf>.
- OHCHR and UN-Habitat (2009). The right to adequate housing. Factsheet No. 21 Available from http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf.
- Palestinian National Authority, Palestinian National Bureau of Statistics (2010). *Migration's survey in the Palestinian Territory*. December 2010. Available from http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_pcbs/PressRelease/Migration_e.pdf.
- Pantuliano, Sara, and others (2011). *City limits: Urbanization and vulnerability in Sudan: Khartoum case study*. London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute.

- Funded by UK Department for International Development. January 2011. Available from <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6520.pdf>.
- Paramaguru, Kharunya (2014). Tunisia recognizes climate change in its Constitution. *Time Magazine*, 29 January 2014. Available from <http://science.time.com/2014/01/29/tunisia-recognizes-climate-change-in-its-constitution/>.
- Pivac, Dad Zecic (2015). The big gulp: State-of-the-art technologies and sustainable practices can save the GCC from thirst. *BK magazine*. Available from <http://www.bq-magazine.com/industries/2015/02/water-scarcity-in-the-middle-east>.
- Qatar, General Secretariat for Development Planning (2011). *Qatar National Development Strategy 2011-2016: Towards Qatar National Vision 2030*. Available from http://www.mdps.gov.qa/en/knowledge/HomePagePublications/Qatar_NDS_reprint_complete_low_res_16May.pdf.
- Regional Centre for Renewable Energy and Energy Efficiency (2015). *Arab Future Energy Index (AFEX) Energy Efficiency 2015*. Available from http://www.rcreee.org/sites/default/files/afex_ee_2015_english_web_0.pdf.
- Reuters (2015). GCC to increase desalination capacity 40 per cent by 2020, IWS reveals. October 2015. Available from https://www.zawya.com/story/GCC_to_increase_desalination_capacity_40_by_2020_IWS-ZAWYA20151026083036/.
- Saab, Najib W. and Tolba Mostafa K., eds. (2009). *Report of the Arab Forum for Environment and Development – Arab environment: Climate change - Impact of climate change on Arab Countries*. Available from <http://www.afedonline.org/afedreport09/>
- Samad, Bashar Abdel (2010). Accessibility standards in the Middle East and North Africa (MENA) region. Presentation at WSC workshop Accessibility and the contribution of International Standards. 3-4 November 2010. Available from http://www.iso.org/sites/WSC_Accessibility_2010/presentations/3_Group_2_08_Bachar%20presentation.pdf
- Saudi Arabia, Ministry of Economy and Planning (2009). *Ninth Development Plan*. Chapter 18 Youth and Development.
- Saudi Arabia, Ministry of Municipal and Rural Affairs and the National Habitat Consultation Group in the Kingdom of Saudi Arabia (2014). *National Report for the UN Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)*.
- Save the Children (2014). *Too young to wed: The growing problem of child marriage among Syrian girls in Jordan*. Available from http://www.savethechildren.org/atf/cf/%7B9def2ebe-10ae-432c-9bd0-df91d2eba74a%7D/TOO_YOUNG_TO_WED_REPORT_0714.PDF
- Serageldin, Mona (2015). The dynamics of neighbourhood transformation: Long-term trends and immediate responses to turmoil and civil unrest. Lecture at City Debates 2015. American University of Beirut. Thursday, 5 March 2015.
- Serageldin, Mona, François Vigier and Maren Larsen (2014). Urban migration trends in the MENA region and the challenge of conflict-induced displacement. Background Paper for the *World migration report 2015: Migrants and cities: New partnerships to manage mobility*. Geneva: International Organization for Migration
- _____ (forthcoming). Regional case studies for the Africities Conference Report: Cairo. Background to Africities 7, Conference in Johannesburg, South Africa.
- Serageldin, M., F. Vigier and K. Leith (2010). Land in North Africa. Background Report for *States of African Cities 2010* June 2010. UN-Habitat.
- SOLIDERE and ESCWA (1998). *Accessibility for the disabled: A design manual for a barrier free environment*. Available from <http://www.un.org/esa/socdev/enable/designm/>
- Souad, Adane (2015). *Case study on Middle East & North Africa. Women's property rights in the MENA region: When state and society join efforts to discriminate against women*. The International Property Rights Index 2015. Available from <http://internationalpropertyrightsindex.org/MENA>
- State of Palestine (2014). *National Report. United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)*.

Stockholm Environment Institute (2012). Climate change, water and energy in the MENA region: Why a “nexus” approach is crucial for mitigation and adaptation. Discussion Brief. Available from <http://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/SEI-DB-2012-MENA-climate-nexus.pdf>

Sudan, Ministry of Environment, Forestry, and Urban Development (2014). Sudan’s Report for United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, (Habitat III), 2016. National Council for Physical Development and United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). December 2014.

Syria, Office of the Prime Minister (2004). Individuals distribution by nationality and gender. Central Bureau of Statistics. www.cbssyr.sy/index-EN.htm

Tadamun (2013). The right to democratic local government in the Egyptian Constitution. 5 December 2013. Available from <http://www.tadamun.info/2013/12/05/the-right-to-democratic-local-government/?lang=en#.Vns0OPkrIdX>

_____ (2015). Egypt’s new cities: Neither just nor efficient. Available from <http://www.tadamun.info/2015/12/31/egypts-new-cities-neither-just-efficient/?lang=en#.VsI9r2QrI1g>

Tunisia, Centre de formation et d’appui à la decentralization and GIZ (2014). La démocratie locale et la participation des citoyens à l’action municipale. June 2014. Available from <https://www.giz.de/en/downloads/giz2014-fr-democratie-locale-tunisie.pdf>

United Arab Emirates, Ministry of Foreign Affairs Directorate of Energy and Climate Change, International Renewable Energy Agency, and Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (REN21). (2013). *MENA renewables status report*. Available from http://www.ren21.net/Portals/0/documents/activities/Regional%20Reports/MENA_2013_lowres.pdf

United Nations (1989). Convention on the Rights of the Child. Available from <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

United Nations and League of Arab States (2013). *The Arab Millennium Development Goals Report: Facing Challenges and Looking Beyond 2015*. Available from http://www.undp.org/content/dam/rbas/doc/MDGS%20publications/Arab_MDGR_2013_English.pdf

United Nations Department for Economic and Social Affairs (2013). Population Division. International Migration. Total migrant stock at mid-year by origin and destination. Available from <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimatesorigin.shtml>

_____ (2014). Population Division. *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. Available from <http://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Rep9ort.pdf>

United Nations Department for Economic and Social Affairs and United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (2015). *Citizen Engagement and the Post-2015 Development Agenda: Report of the Expert Group Meeting*, Beirut, 3-4 December 2012 ESCWA Headquarters, Beirut, Lebanon. Available from << http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs//2013/EmpowermentPolicies/UNESCWA_Citizen-Engagement_Post-2015.pdf>>.

United Nations Development Programme (2013). *Water Governance in the Arab Region: Managing Scarcity and Securing the Future*. Available from http://www.undp.org/content/dam/rbas/doc/Energy%20and%20Environment/Arab_Water_Gov_Report/Arab_Water_Gov_Report_Full_Final_Nov_27.pdf

United Nations Development Programme, United Nations Office for Disaster Risk Reduction, League of Arab States and Swiss Cooperation Agency (2013). Aqaba Declaration on Disaster Risk Reduction. March 2013. Available from http://www.preventionweb.net/files/31093_aqabadeclarationenglishfinaldraft.pdf

United Nations Environment Programme (2010). *Environment Outlook for the Arab Region*.

_____ (2011). *Livelihood Security: Climate Change, Migration and Conflict in the Sahel*. Available from

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (2011). *Regional Overview: Youth in the Arab Region*. United Nations Programme on Youth. Available from <http://social.un.org/youthyear/docs/Regional%20Overview%20Youth%20in%20the%20Arab%20Region-Western%20Asia.pdf>

_____ (2014). *Report of the Arab High-Level Forum on Sustainable Development*. Amman, 2-4 April 2014. Available from <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=1302&menu=1515>

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia, Arab Countries Water Utilities Association and the Arab Water Ministerial Council (2015). *First Report of the Regional Initiative for the Development of a Mechanism to Monitor the Implementation of the Millennium Development Goals Related to Water and Sanitation in the Arab Region (MDG+ Initiative)*. http://www.acwua.org/sites/default/files/mdg_first_report-final-final.pdf

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia and International Organization for Migration (2015). *2015 Situation Report on International Migration: Migration Displacement and Development in a Changing Arab Region*. Available from <https://publications.iom.int/books/2015-situation-report-international-migration>

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia and League of Arab States (2014). *Disability in the Arab Region: An Overview*. April 30, 2014. Available from https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/page_attachments/disability_in_the_arab_region_-_en_1.pdf

United Nations Economic and Social Commission for Western, League of Arab States and United Nations Environment Programme (2015). *Arab Sustainable Development Report Prototype Edition. Technical Summary*. Available from http://www.preventionweb.net/files/45335_arabsustainabledevelopmentreport.pdf

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2012). *Managing Water under Uncertainty and Risk: United Nations World Water Development Report 4*, volume 1. Available from <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/WWDR4%20Volume%201-Managing%20Water%20under%20Uncertainty%20and%20Risk.pdf>

_____ (2013). Regional fact sheet: Education in the Arab States. Available from <http://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/219170e.pdf>

UN-Habitat (2003). *The Challenge of slums: Global Report on Human Settlements 2003*. Nairobi: UN-Habitat. Available from <http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1156>

_____ (2012a). *The State of Arab Cities: Challenges of Urban Transition*. Nairobi: UN-Habitat. Available from <http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?PublicationID=3320>

_____ (2012b). *Global Housing Strategy, First report, Regional Reviews and Global Assessment of the Global Strategy for Shelter to the Year 2000*.

_____ (2014a). *A Practical Guide to Designing, Planning and Executing Citywide Slum Upgrading Programmes*.

_____ (2014b). City Profile: Aleppo. Damascus.

_____ (2016a) *SDG Goal 11 Monitoring Framework – A Guide to Assist National and Local Governments to Monitor and Report on SDG Goal 11 Indicators*.

_____ (2016b). Monitoring Urban Expansion Program: New York University and Lincoln Institute, New York and Nairobi.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2013). Factsheet: Overview of disaster risk reduction in the Arab region. Available from <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/31693>

UNHCR (1995). *The State of the World's Refugees: Searching for Solutions*. Oxford University Press.

_____ (2000). *The Global Report 1999*. UNHCR Fundraising Reports, 30 June 2000.

_____ (2014a). *2014 Syria Regional Response Plan: Strategic Overview*. Available from <http://www.unhcr.org/media-rrp6/overview.pdf>

- _____ (2014b). *Global Trends 2013: War's Human Cost*. Geneva, 20 June 2014. Available from <http://www.unhcr.org/5399a14f9.html>.
- _____ (2014c). *UNHCR Policy Alternatives to Camps*. Available from <http://www.unhcr.org/5422b8f09.pdf>.
- _____ (2015a.) *A World at War. Global Trends 2014. Forced Displacement in 2014*. Geneva. Available from <http://unhcr.org/556725e69.html>
- _____ (2015b.) Syria Regional Refugee Response. Inter-agency Information Sharing Portal. Accessed 15 February 2016. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>
- _____ (2015c). Yemen: Internal displacement update. Accessed January 2015. <http://www.unhcr.org/54c64d749.html>
- United Nations Children's Fund, UNHCR and REACH. (2013). Findings of the Household Assessment of Syrian Households in Host Communities: Mafraq Governorate, 15 April 2013. Available from <file:///C:/Users/prnew/Downloads/FindingsoftheHouseholdAssessmentofSyrianHouseholdsInHostCommunitiesMafraqGovernorate15thApril2013.pdf>
- United Nations, General Assembly (2014). Progress to date in the implementation of the outcomes of the Second United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) and identification of new and emerging challenges on sustainable urban development. Report of the Secretary-General of the Conference. A/CONF.226/PC.1/5 26 July 2014. Available from <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/Progress-to-date-outcome-Habitat-II-ENGLISH1.pdf>
- _____ (2015). Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. 70/1 Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. 21 October 2015. Available from http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
- United Nations Major Group for Children and Youth (2016). Middle East and North Africa Children and Youth Position Paper Towards the New Urban Agenda.
- United Nations Statistics Division (2015). Slum population as percentage of urban, percentage. Millennium Development Goals Database. Available from <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/seriesdetail.aspx?srid=710>
- UN Women (2013). Study on Ways and Methods to Eliminate Sexual Harassment in Egypt: Results / Outcomes and Recommendations Summary. Available from http://www.dgvm.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/English_Documents/Sexual-Harassment-Study-Egypt-Final-EN.pdf
- _____ (2015). Fact Sheet – Progress of the World's Women: Transforming economies, realizing rights: Middle East and North Africa. Available from <https://www.empowerwomen.org/en/resources/documents/2015/7/progress-of-the-worlds-women-20152016-regional-fact-sheet-the-middle-east-and-north-africa?lang=en>
- USAID (2013). *CSO Sustainability Index: For the Middle East and North Africa*. Available from <https://www.usaid.gov/middle-east-civil-society>
- Wahba, Jackline (2009). Informality in Egypt: A stepping stone or a dead end? Economic Research Forum. Working Paper Series. Working Paper No. 456. January 2009. Available from <http://erf.org/publications/informality-egypt-stepping-stone-dead-end/>
- Webmanagercenter (2014). La fermeture de Jradou cache-t-elle une autre problematique environnementale? Available from <http://www.webmanagercenter.com/actualite/economie/2014/01/15/145017/tunisie-environnement-la-fermeture-de-jradou-cache-t-elle-une-autre-problematique-environnementale>
- World Bank (2006). *Kingdom of Morocco: Poverty and Social Impact Analysis of the National Slum Upgrading Programme. Final Report*. Report No. 36545-MOR. June 2006. Available from http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120841262639/MOR_Housing06.pdf
- _____ (2013a). *Jobs for Shared Prosperity; Time for Action in the Middle East and North Africa*. Available from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13284>
- _____ (2013b). *Opening Doors: Gender Equality and development in the Middle East and North Africa*. MENA Development Report Available from <http://www->

wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/02/07/000356161_20130207123902/Rendered/PDF/751810PUB0EPI002060130Opening0doors.pdf

_____ (2014a). *4th Turn Down the Heat: Confronting the New Climate Normal*. Available from <http://documents.worldbank.org/curated/en/317301468242098870/pdf/927040v20WP0000ull0Report000English.pdf>

_____ (2014b). Agriculture, value added (percentage of GDP) World Development Indicators. <http://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS>

_____ (2014c). *The Unfinished Revolution: Bringing Opportunity, Good Jobs and Greater Wealth to All Tunisians*. Development Policy Review, May 2014. Available from <http://documents.worldbank.org/curated/en/658461468312323813/pdf/861790DPR0P12800Box385314B00PUBLIC0.pdf>

_____ (2015a). Annual Remittances Data. Updated April 2015. <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>

_____ (2015b). *World Development Indicators*. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> Accessed 15 December 2015

_____ (2016). Poverty and Equity Data. <http://povertydata.worldbank.org/poverty/home/>

World Bank and Government of Tunisia (2015). Note d'orientation en matière de décentralisation. July 2015. Available from <http://documents.worldbank.org/curated/en/935171468188663961/Tunisie-Note-dorientation-en-matiere-de-decentralisation>

World Cities Culture Forum (2016). Dubai. Available from <http://www.worldcitiescultureforum.com/cities/dubai/data>

World Food Programme and Overseas Development Institute (2015). *Food in an Uncertain Future: The impacts of climate change on food security and nutrition in Middle East and North Africa*. Available from <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp279986.pdf>

World Food Programme, United Nations Children's Fund and UNHCR. (2014). *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees (VASyR) in Lebanon*. Available from http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/op_reports/wfp274481.pdf

World Health Organization (2012). Burden of Disease from Ambient Air Pollution for 2012. Available from http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/AAP_BoD_results_March2014.pdf?ua=1

_____ (2014). Ambient (outdoor) air pollution in cities database. Available from http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities-2014/en/

Youth Policy (2015). Factsheets. Webpage. Accessed 2 December 2015. <http://www.youthpolicy.org/factsheets/>

Zafar, S. (2015). Garbage Woes in Cairo EcoMENA Available from <http://www.ecomena.org/tag/waste-management-in-cairo/>

Zahra, Maysa (2015). The legal framework of the sponsorship systems of the Gulf Cooperation Council Countries: A comparative examination. Gulf Labour Markets and Migration. GLMM - EN - No. 10/2015. Available from http://gulfmigration.eu/media/pubs/exno/GLMM_EN_2015_10.pdf