



Las ciudades en la política mundial

Respuestas locales a retos globales

Hannah Abdullah (Ed.)

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

CIUDADES GLOBALES



Ajuntament de
Barcelona



AMB

Àrea Metropolitana
de Barcelona

MONOGRAFIES CIDOB 75

Las ciudades en la política mundial

Respuestas locales a retos globales

Hannah Abdullah (Ed.)

CIDOB
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS



©2019 CIDOB

CIDOB edicions
Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel.: 933 026 495
www.cidob.org
cidob@cidob.org

Impresión: Book-Print S.A.
ISBN: 978-84-92511-78-5
Depósito legal: B 28729-2019

Barcelona, diciembre 2019

Imagen de la cubierta: Shibuya, 2016 © Amer Ismail

SUMARIO

SOBRE LOS AUTORES	5
INTRODUCCIÓN	9
Hannah Abdullah	
LA GOBERNANZA URBANA DEL CAMBIO CLIMÁTICO	21
La evolución del papel de las ciudades como actores no estatales en el régimen climático internacional Linda Mederake, Ewa Iwaszuk y Doris Knoblauch	23
La mitigación del cambio climático y los ODS en la India urbana: sinergias y concesiones Darshini Mahadevia	35
LAS CIUDADES, EN EL CENTRO DE LA MOVILIDAD GLOBAL	47
Las ciudades dan forma a la política migratoria Juliana Kerr	49
Las ciudades italianas, en primera línea: la gestión de la migración entre 2013 y 2018 Andrea Tobia Zevi	61
POLÍTICAS URBANAS NACIONALES PARA ENLAZAR LA AGENDA URBANA GLOBAL CON LAS ESPECIFICIDADES LOCALES	73
La integración de políticas urbanas nacionales en África Edgar Pieterse	75
Enfoques nacionales y locales hacia la implementación de la nueva agenda urbana en Argentina Gabriel Lanfranchi	87
GOBERNAR DESDE LA ESCALA METROPOLITANA	97
Las metrópolis ante las agendas globales del desarrollo sostenible Agustí Fernández de Losada	99
Después del voto a favor del Brexit: cómo la devolución podría convertir a las ciudades británicas en actores del escenario global Andrew Carter	111

SOBRE LOS AUTORES

Hannah Abdullah es investigadora del Programa Ciudades Globales de CIDOB. Su investigación actual se concentra en la diplomacia de las ciudades y las relaciones culturales internacionales, poniendo el foco en la región euromediterránea. Es doctora en Sociología por la London School of Economics (LSE). Tiene un máster en Sociología Cultural por la LSE y un *bachelor* en Historia del Arte y Español por la University College London (UCL). Fue becaria postdoctoral en la Cátedra de Sociología Cultural de la Universidad Técnica de Dresden y ha sido profesora asistente en la LSE y profesora asociada en la Universidad de Leipzig y la Universitat Pompeu Fabra. Antes de unirse al equipo de CIDOB, ocupó el puesto de comisaria de Programas Culturales en el Goethe-Institut de Nueva York, donde desarrolló y gestionó programas relativos a arquitectura y urbanismo, entre otros. Es investigadora colaboradora del Centro de Estudios sobre Cultura, Política y Sociedad (CECUPS) de la Universitat de Barcelona.

Andrew Carter es director ejecutivo del Centre for Cities, principal *think tank* del Reino Unido centrado en la mejora del rendimiento económico de las ciudades británicas. Anteriormente fue el director ejecutivo adjunto y el director de Política e Investigación del centro. Carter tiene más de veinte años de experiencia en el ámbito de las políticas económicas urbanas y ha trabajado para agencias de desarrollo tanto públicas como privadas y para institutos de investigación. También ha formado parte del Fellowship Programme de la Churchill Foundation, en los Estados Unidos, donde analizó políticas y prácticas de desarrollo económico urbano de ciudades estadounidenses como Nueva York, Washington D. C., Boston y Chicago. Colabora habitualmente con medios de comunicación y participa como moderador y ponente en conferencias sobre un amplio abanico de temáticas urbanas y económicas en el Reino Unido y el resto de Europa.

Agustí Fernández de Losada es director del Programa Ciudades Globales de CIDOB. Es licenciado en Derecho y tiene un máster en Estudios Europeos por la Universitat Autònoma de Barcelona. También es diplomado en Gestión Pública por ESADE y ha desarrollado parte de sus estudios en la Universidad Libre de Berlín. Ha trabajado como experto para varias agencias de Naciones Unidas, la Comisión Europea y un número importante de gobiernos nacionales y locales de todo el mundo. Ha sido director del Departamento de Estudios y Asistencia Técnica Internacional de Tornos Abogados, uno de los despachos especializados en derecho público y gobernanza más importantes de España (2013-2019); director del Centro de Estudios Territoriales de Barcelona (2012-2013); director de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona (2005-2012); coordinador general de la Oficina de Coordinación del programa URBAL-III de la Comisión Europea (2008-2012) y coordinador general del Observatorio de Cooperación Descentralizada EU-LATAM (2005-2012). Es autor de varios informes,

libros y artículos sobre las agendas globales, la gobernanza pública, la modernización del Estado, el desarrollo territorial, la descentralización y la cooperación internacional. Asimismo, es ponente regular en conferencias y seminarios internacionales. También es profesor del Grado en Relaciones Internacionales de Blanquerna – Universitat Ramon Llull y del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (Universitat Pompeu Fabra).

Ewa Iwaszuk es investigadora en el Ecologic Institute, donde trabaja en los equipos expertos en Clima y en Gobernanza Urbana y Espacial. Su investigación se centra en la gobernanza climática europea e internacional, en especial, las estrategias climáticas a largo plazo, y en la mitigación y la adaptación local al cambio climático con una atención especial en las soluciones basadas en la naturaleza para la protección de las zonas urbanas contra el cambio climático. Tiene un máster en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible por el Departamento de Planificación del Desarrollo del University College London (UCL). También ha trabajado como asistente de investigación en este departamento, así como en la Escuela de Tecnología, Ingeniería y Política Pública del UCL, donde se centró en la gobernanza urbana, la adaptación urbana al cambio climático, la diplomacia de las ciudades y la gestión del conocimiento en las ciudades.

Juliana Kerr forma parte del Chicago Council on Global Affairs desde 2002, donde ahora es la directora de Global Cities. Está a cargo de la investigación, las publicaciones y los partenariados de la institución en lo que concierne a las ciudades globales, la diplomacia de las ciudades, las migraciones y Global Chicago. Forma parte del consejo del Women's Global Education Project y ha participado en el Transatlantic Core Group de la BMW Foundation (2016), en el Latin American Forum de la Bucerius Stiftung (2014) y en el intercambio de grupos de estudio en París de la Rotary Foundation (2007). Con su doble nacionalidad estadounidense y brasileña, tiene un *bachelor* en Ciencias Políticas y Francés por la University of Iowa y un certificado en Estudios Políticos por la Sciences Po de Lyon.

Doris Knoblauch es *Senior Fellow* y coordinadora de Gobernanza Urbana y Espacial en el Ecologic Institute. Su investigación se centra en la infraestructura verde y azul, los entornos urbanos y la protección local contra el cambio climático. Le apasiona la investigación acerca de las ciudades y los municipios no solo desde un punto de vista teórico, sino también por medio del involucramiento activo de su ciudadanía, sus administraciones y sus políticos en diálogos que acompañen dicha investigación teórica. Entre 2000 y 2005 estudió Ciencias Políticas en la Universidad Libre de Berlín y en la Universidad de Heidelberg, donde se centró en el análisis comparado de políticas, el análisis de políticas regionales y la teoría política.

Gabriel Lanfranchi es director del Programa de Ciudades del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en Buenos Aires. Estudió arquitectura en la Universidad de Buenos Aires y tiene un máster en Economía Urbana de la Universidad Torcuato Di Tella. Es *Research Fellow* en el MIT, donde fundó el MIT Metro Lab, un curso especial desarrollado en el marco de la Environmental Solutions Initiative, que promueve la gobernanza metro-

politana y ayuda a los gobiernos a crear mejores herramientas para la gestión de las ciudades. Ha sido copresidente de los grupos de trabajo sobre medio ambiente del T20 para las presidencias argentina y japonesa del G20. También es director del programa de posgrado en Urbanismo Metropolitano de la Universidad de Buenos Aires y asesor sénior del Banco Mundial.

Darshini Mahadevia es profesora visitante de la Escuela de las Artes y las Ciencias de la Universidad de Ahmedabad. Hasta enero de 2019 dirigió el Centre for Urban Equity de la Universidad CEPT de Ahmedabad, y fue decana de la Facultad de Planificación de la misma universidad de diciembre de 2012 a abril de 2016. Tiene un doctorado en Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad Jawaharlal Nehru y *bachelors* en Arquitectura y en Planificación Urbana. Ha sido *Research Fellow* en la UCLA, la Universidad McGill y la Universidad Tsinghua. Es autora de un importante número de libros, volúmenes editados y artículos de revista y ha participado en muchos proyectos de investigación nacionales e internacionales.

Linda Mederake es investigadora júnior del Ecologic Institute. Forma parte del equipo de Gobernanza Urbana y Espacial, donde se centra en la infraestructura verde y azul, las soluciones basadas en la naturaleza para la regeneración urbana sostenible, la mitigación y la adaptación urbana al cambio climático y los vínculos entre las zonas urbanas y las rurales. Tiene un máster en Relaciones Internacionales de la Universidad Libre de Berlín, la Universidad Humboldt de Berlín y la Universidad de Potsdam, donde se centró en la gobernanza ambiental y climática global. En el marco de la tesis del máster, vinculada al proyecto «Behind the Scenes: Mapping the Role of Treaty Secretariats in International Environmental Policy-Making» de la Universidad Libre de Berlín, exploró el rol de la Secretaría de la CMNUCC en cuanto agente del conocimiento.

Edgar Pieterse es el director del African Centre for Cities y director de Investigación Sudafricana en Política Urbana de la Universidad de Ciudad del Cabo. De noviembre de 2018 a marzo de 2019 fue Richard von Weizsäcker Fellow en la Robert Bosch Academy de Berlín. Sus investigaciones y docencia abarcan retos teóricos y prácticos relativos a la política urbana, la cultura cotidiana y los sistemas de gobernanza adaptativa. Trabaja fundamentalmente en dos ciudades sudafricanas, Johannesburgo y Ciudad del Cabo, aunque también analiza el desarrollo de otras ciudades africanas como parte de amplios discursos sobre transiciones urbanas sostenibles y urbanismo en el Sur global. Anteriormente, fue asesor especial del presidente de la provincia sudafricana Western Cape. Ha escrito *City Futures: Confronting the Crisis of Urban Development* (2008) y *New Urban Worlds: Inhabiting Dissonant Times* (2017). También es coeditor de *Africa's Urban Revolution* (2014) y *Rogue Urbanism: Emergent African Cities* (2013) y editor consultor de la revista *Cityscapes*. Es miembro de los Comités Asesores de Investigación del Gauteng City-region Observatory, del Indian Institute of Human Settlements y de LSE Cities, además de ser el coautor principal del capítulo urbano de *Rethinking Society for the 21st Century*, publicación principal del Panel Internacional en Progreso Social.

Andrea Tobia Zevi es investigador asociado a cargo del Desk Global Cities del Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), así como Eisenhower Global Fellow 2019. Tiene un doctorado en Lingüística por la Università Roma Tre. Entre 2017 y 2018 fue asesor político del primer ministro italiano, Paolo Gentiloni. Anteriormente, entre 2015 y 2016, fue asesor del ministro de Asuntos Exteriores, Cooperación Internacional y Derechos Humanos. En 2017 fue seleccionado para participar en el International Visitors Leadership Program del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Su primer libro, *Il discorso di Giorgio* (2013), analiza los discursos del presidente de la República Italiana de 2006 a 2015, Giorgio Napolitano.

Hannah Abdullah

Investigadora, Programa Ciudades Globales, CIDOB

La urbanización se ha convertido en una de las tendencias más importantes de la era moderna. Desde 2007, y por primera vez en la historia, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. De acuerdo con estimaciones de las Naciones Unidas (en adelante, ONU), en 2050 esta proporción habrá aumentado hasta los dos tercios de la población mundial (Naciones Unidas, 2019). Buena parte de este crecimiento urbano tendrá lugar en África y Asia, aunque otras regiones también se verán profundamente afectadas. Se han acuñado nuevos conceptos como «era urbana» (Burdett *et al.*, 2018) y «urbanización planetaria» (Brenner, 2014) para reflejar los cambios demográficos radicales que estamos presenciando, así como para expresar esta nueva realidad en la que pocos territorios están libres del impacto de los procesos de urbanización dadas su escala y generalización, y que deja obsoletas las distinciones tradicionales entre lo urbano y lo rural.

La comprensión de que nuestro futuro será predominantemente urbano también ha conferido a las ciudades y las regiones urbanas una relevancia sin precedentes en la política mundial. Durante las dos últimas décadas se ha producido un giro progresivo hacia lo urbano en la gobernanza global. En 2001, el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, abrió la reunión anual del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) apuntando que el mundo acababa de iniciar el «milenio urbano»¹. Ese mismo año, hizo hincapié en esta afirmación en su prólogo a la primera edición del principal informe de ONU-Hábitat, *The State of the World's Cities*:

En tanto que cada vez más las personas harán de las ciudades sus casas, estas se convertirán en los escenarios donde se aborden algunos de los mayores retos sociales, económicos, ambientales y políticos y se encuentren soluciones a dichos retos. Con el avance de la globalización, más y más ciudades deberán abordar problemas y oportunidades que hasta entonces han sido competencia exclusiva de los gobiernos nacionales (ONU-Hábitat, 2001: 2).

Este fragmento apunta dos ideas que resumen los fundamentos del giro hacia lo urbano experimentado por las agendas y los debates sobre

1. <https://www.un.org/press/en/2001/GA9867.doc.htm>

políticas de desarrollo global, en particular desde la negociación de la agenda pos-2015. En primer lugar, plantea que los principales retos actuales –desde las desigualdades hasta el cambio climático y el crecimiento económico sostenible– se concentran en las ciudades y que la gobernanza urbana es esencial para darles respuesta. En segundo lugar, arguye que las ciudades están emergiendo como actores políticos globales dispuestos a asumir responsabilidades que hasta ahora se encontraban bajo el control de los estados-nación. La combinación de ambas observaciones muestra una profunda reconfiguración de las concepciones previamente existentes de las ciudades en el desarrollo internacional: de verse como territorios locales de conflicto en los años ochenta y como lugares estratégicos para realizar intervenciones en los años noventa han pasado a entenderse como actores clave para una transformación positiva (Parnell, 2016). En especial, este cambio en la concepción de las ciudades forma parte de una revitalización más amplia de los debates sobre las ciudades y de la emergencia de un nuevo optimismo urbano en el ámbito de las ciencias sociales a principios del siglo XXI (Barnett y Parnell, 2016). Ante esta nueva situación ha surgido un consenso en las comunidades políticas, de investigación y de prácticas sobre la importancia primordial de los procesos urbanos para nuestra transición hacia un futuro más sostenible. Dado su rápido crecimiento actual, se entiende que las decisiones que hoy toman las ciudades y sus gobiernos respectivos acerca de la planificación urbana, la energía, el transporte, la vivienda y otros asuntos conexos tendrán un impacto en las generaciones futuras.

Este consenso a favor de lo urbano se consolidó como política global en el año 2015 con la adopción de una agenda universal de desarrollo urbano sostenible en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La Agenda 2030 atribuye relevancia a los procesos urbanos de dos modos. En primer lugar, tras la realización durante dos años de una campaña multiactor liderada por redes transnacionales de gobiernos locales, los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) acabaron incluyendo un objetivo urbano específico, el «ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles». Hasta el día de hoy, el ODS 11 es la máxima expresión por parte de la ONU de la amplia trascendencia social, económica y ambiental que tienen las ciudades para el futuro global (Swope, 2014). Asimismo, la Agenda 2030 reconoce el papel de los gobiernos subnacionales en la implementación, el seguimiento y la evaluación de los ODS. Y es que prácticamente todos los ODS tienen metas que dependen de las acciones de los gobiernos locales y regionales. Las otras agendas destacadas que se adoptaron en 2015, como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Agenda de Acción de Adís Abeba sobre la financiación para el desarrollo y el Acuerdo de París sobre cambio climático, también reconocen el potencial y las responsabilidades inherentes al desarrollo urbano (Rudd *et al.*, 2018). Finalmente, la Nueva Agenda Urbana (NAU), el documento resultante de la conferencia Hábitat III organizada por ONU-Hábitat en 2016, insiste todavía más en la relación de refuerzo mutuo que existe entre urbanización y desarrollo sostenible tal y como establece el ODS 11.

Algunos autores han apuntado que la mayor visibilidad de las cuestiones urbanas en los procesos políticos mundiales representa una «ideología localista global» (Ljungkvist, 2014). De acuerdo con esta ideología, los organismos internacionales se están involucrando cada vez más en la

redefinición de las relaciones entre los niveles estatal y local, empoderando así a las autoridades locales y a otros actores urbanos. No obstante, dicho empoderamiento de las ciudades no solo se ha realizado de arriba abajo sino también de abajo arriba. Los representantes y actores urbanos también han tenido un papel preponderante en la redefinición de los retos globales como urbanos y en el posicionamiento de los intereses de las ciudades en el escenario global. El incremento exponencial de las redes transnacionales de ciudades desde principios de los años dos mil (Acuto *et al.*, 2017) muestra claramente cómo las ciudades están intensificando los esfuerzos de manera colectiva para aprovechar la oportunidad de expandir su influencia política. Como se apuntaba, las redes de ciudades se encontraban entre los principales defensores del ODS urbano. Para ello, en 2013 crearon el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales (GTF por sus siglas en inglés), un mecanismo de coordinación y consulta que aporta una perspectiva local a los procesos políticos globales².

Aun así, mientras que no cabe duda de que el ODS 11 ha conseguido realzar el perfil de las ciudades en el diálogo global, en general tienen una influencia prácticamente simbólica (Fernández de Losada, 2019). El GTF ha sido un gran logro, pero es un mecanismo voluntario sin estatus formal dentro del sistema de Naciones Unidas. La ONU y otras organizaciones intergubernamentales están teniendo dificultades evidentes para revisar los mecanismos y marcos legales actuales de modo que puedan acomodar el nuevo papel de los gobiernos locales y ofrecerles una representación adecuada en las negociaciones multilaterales. Hasta ahora, esta nueva importancia atribuida a las ciudades en la agenda pos-2015 no ha ido acompañada de una transferencia real de competencias. Muchos Estados miembros temen perder visibilidad e influencia política, lo que no ayuda en este proceso. Mientras que los gobiernos nacionales han aceptado el *soft power* o «poder blando» de las ciudades, así como su facultad para defender sus intereses (Foster y Swiney, 2019), no están dispuestos a ofrecerles un «asiento en la mesa global» de forma permanente y de igual a igual. Esta falta de voluntad a la hora de tratar a los gobiernos locales como socios igualitarios también se ha hecho patente en los informes que detallan el grado de consecución de los ODS. En teoría, el sistema de informes sobre el avance de los ODS debería facilitar la integración de los indicadores locales, nacionales y globales. En la práctica, sin embargo, la participación de los gobiernos subnacionales tan solo ha sido parcial, y con diferencias entre países. Solo el 45 % de los informes nacionales voluntarios presentados ante las Naciones Unidas entre 2016 y 2018 contaron con la participación de los gobiernos locales y regionales (GOLD, 2018). A fin de fortalecer la dimensión local de dicho sistema de informes algunas ciudades como Nueva York, Los Ángeles, Kitakyushu, Buenos Aires, Santana de Parnaíba y Bristol presentaron sus propios informes locales voluntarios en 2018 y 2019.

Contribución de este volumen

Son muchos los temas y los interrogantes alrededor del cambio de dirección de la política global hacia las ciudades para los que es necesario un análisis más profundo. Durante la última década ha surgido un buen número de publicaciones que analizan críticamente la nueva acción política global de las ciudades y elaboran teorías al respecto (ver, por ejemplo, Acuto, 2013; Curtis, 2014; Ljungkvist, 2016; Oosterlync et

2. <https://www.global-taskforce.org/about-us>

al., 2019). Este volumen tiene como objetivo contribuir a este debate por medio de una perspectiva centrada en las políticas. Analiza, por medio de ejemplos concretos, la manera en que algunas ciudades y sus gobiernos toman parte en la gobernanza global a través de dinámicas de evolución e devolución. Por un lado, los siguientes capítulos examinan lo que podría llamarse la «política global» de las ciudades, es decir, el modo como las ciudades trabajan activamente para ampliar su ámbito de influencia política más allá de su jurisdicción e introducirse en el escenario, más amplio, de la política mundial. Por el otro lado, analizan cómo la Agenda 2030 y las numerosas iniciativas relacionadas con ella reconocen la necesidad de transferir competencias a los niveles subnacionales de algún modo y cómo se localizan dichas agendas en las ciudades. Este volumen se centra en tres ámbitos abordados desde la política mundial y en los que las ciudades se han implicado especialmente: cambio climático, migración y desarrollo urbano sostenible. Concluye con un análisis del surgimiento de las áreas metropolitanas –es decir, fusiones de núcleos urbanos y sus periferias que representan una parte importante del crecimiento urbano actual– como un nuevo nivel de gobernanza desde el que se formulan aproximaciones innovadoras a la urbanización sostenible.

Este volumen es el resultado del seminario *The Place and Role of Cities in Global Governance*, que tuvo lugar en CIDOB en noviembre de 2018 con el apoyo del Área Metropolitana de Barcelona. El seminario reunió a *think tanks* de todo el mundo que estudian el nuevo rol de las ciudades en la política mundial: CIDOB (España), el Ecologic Institute (Alemania, Bélgica, Estados Unidos), el Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI) (Italia), el Centre for Cities (Reino Unido), el China Center for Urban Development (China), el Centre for Urban Equity (India), el African Centre for Cities (Sudáfrica), el CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) (Argentina), el Chicago Council on Global Affairs (Estados Unidos) y la Brookings Institution (Estados Unidos).

La gobernanza urbana del cambio climático

Hoy en día existe un amplio reconocimiento de que la implementación de políticas climáticas efectivas en los ámbitos global y nacional depende de la participación de las ciudades y sus gobiernos. Las ciudades son responsables de buena parte de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y del consumo energético. Si no se controla, la rápida urbanización tendrá consecuencias negativas para la creciente demanda de recursos renovables y no renovables y creará nuevas vulnerabilidades. Además, dada la gran cantidad de población que vive en las ciudades, son altamente susceptibles a los riesgos climáticos como las inundaciones, las tormentas y las olas de calor. Pero las ciudades también concentran el conocimiento, los recursos técnicos y a menudo la voluntad política para implementar acciones y políticas prácticas sobre el terreno para la mitigación del cambio climático. Algunas de las principales redes transnacionales de ciudades como ICLEI – Local Governments for Sustainability, el Grupo de Liderazgo de Climático C40 y el Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía surgieron para abordar la gobernanza climática. Esta acción en red de las ciudades cubre parcialmente el «déficit de gobernanza» (Hale *et al.*, 2013) que existe entre nuestra

necesidad de obtener soluciones climáticas globales y la incapacidad del orden multilateral de ofrecerlas (Bouteligier, 2013). Cada vez más, las respuestas al cambio climático dadas por la gobernanza de arriba abajo son complementadas por acciones concertadas a nivel de ciudad capaces de abordar las causas y los impactos, fuertemente policéntricos, del cambio climático.

En su capítulo, **Linda Mederake, Ewa Iwaszuk y Doris Knoblauch** analizan la evolución del papel de las ciudades en el régimen climático internacional tal y como lo definen los principios, las reglas, las normas y los procedimientos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kyoto, el Acuerdo de París y otros instrumentos relacionados. Las autoras defienden que, mientras que las ciudades no gozan de un rol formal en las negociaciones intergubernamentales sobre gobernanza climática, su reconocimiento va más allá del de otros actores no estatales en procesos similares. Desde que en 1995 se creó el Grupo de Gobiernos Locales y las Autoridades Municipales (LGMA por sus siglas en inglés) en el marco de la CMNUCC, las ciudades han ido ganando influencia y visibilidad en las cumbres mundiales por el clima. Los Acuerdos de Cancún de 2010 representaron un punto de inflexión en este sentido. Hoy en día, los foros oficiales en los que se producen intercambios entre representantes nacionales y de ciudades son una práctica habitual en las conferencias de las partes (COP por sus siglas en inglés) de la CMNUCC. Las autoras hacen un recorrido por los hitos que han llevado a los logros mencionados y subrayan el papel crucial de las redes transnacionales de ciudades especializadas en el ámbito climático. Las redes de ciudades funcionan como plataformas para la incidencia política y el aprendizaje entre pares, como también empoderan a las ciudades para que desarrollen actuaciones independientemente de las políticas climáticas nacionales. No obstante, las autoras señalan también las limitaciones geográficas, financieras y legales de la acción climática global impulsada desde las ciudades. En particular, resaltan cómo el orden jurídico internacional entorpece la reforma, muy necesaria, del marco actual de gobernanza climática mundial focalizado en torno a los estados y la transferencia de poderes a las autoridades locales.

Con una mirada hacia la gobernanza climática internacional desde el Sur global, **Darshini Mahadevia** examina los conflictos y las sinergias potenciales entre los esfuerzos de mitigación del cambio climático y la implementación de los ODS en la India urbana. India, segundo país más poblado del mundo y con una destacable trayectoria de crecimiento económico y urbanización, está sometida a una gran presión para lograr los objetivos del Acuerdo de París. Sin embargo, al igual que sucede con otras economías emergentes, los esfuerzos de mitigación muy probablemente comprometerán a varios ODS a menos que se formulen vías sinérgicas al mismo tiempo. Existe una necesidad universal de abordar las dos agendas conjuntamente, pero en situaciones de claro déficit de desarrollo, como sucede en la India urbana, las disyuntivas se agravan. Fijándose en las políticas de transporte y de ordenación del territorio de las ciudades indias, el capítulo examina la manera como, en contextos de grandes desigualdades que facilitan que la élite se apropie del poder de decisión política, las medidas de mitigación pueden provocar un aumento adicional en los índices de pobreza y desigualdad, con el consiguiente perjuicio para la consecución de los ODS. Para reducir estos

efectos adversos para los grupos sociales más desaventajados hace falta una planificación de políticas públicas más sensible y ética. Para Mahadevia, la interrelación efectiva entre los esfuerzos de mitigación y los ODS debe producirse de abajo arriba y a través de acciones impulsadas por las ciudades y que respondan a las especificidades locales. Con el objetivo de comprender mejor la relación entre las políticas locales, nacionales y globales, el capítulo identifica sinergias y concesiones entre las agendas globales sobre el clima y el desarrollo sostenible en la India urbana y ofrece valiosas aportaciones para la planificación de políticas y la investigación empírica futuras.

Las ciudades, en el centro de la movilidad global

A menudo se usa el reconocimiento creciente del rol de las ciudades en la gobernanza internacional del cambio climático como modelo de acción política urbana global para otros ámbitos. Uno de los ámbitos emergentes que cada vez está más ligado a los retos planteados por el cambio climático y el traspaso de responsabilidades a las ciudades y los gobiernos locales es la migración. Con el aumento de las temperaturas globales, las zonas urbanas deberán acoger no solo a las personas migrantes por motivos económicos y a personas refugiadas que huyen de conflictos sino también a un número creciente de población desplazada a causa del cambio climático. La movilidad global está alcanzando cifras sin precedentes y se está haciendo patente que, mientras que las leyes y la gobernanza relativas a las migraciones recaen esencialmente en el nivel nacional de gobierno, los gobiernos locales son unos interlocutores esenciales en cuanto que primeros receptores y hospedadores de migrantes. Se encargan de la mayor parte de la provisión de servicios y subsiguientes iniciativas de integración, y poseen importantes capacidades técnicas y conocimientos de políticas públicas (Brandt, 2018). Aun así, hasta hace poco las deliberaciones regionales e internacionales y las políticas relativas a la población migrada y refugiada no tenían en cuenta las necesidades y experiencias de los gobiernos locales. Actualmente la situación está cambiando y las ciudades se están involucrando activamente en la diplomacia y el *policy making* sobre migración. Existen ejemplos destacados de alianzas entre ciudades estadounidenses y políticas «santuario», como también la existencia de la red europea Solidarity Cities. A nivel de Naciones Unidas, las iniciativas más destacables han sido la Declaración de Mechelen –que, liderada por la asociación mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), promovió que el Pacto Mundial sobre Migración (PMM) adoptara un enfoque basado en los derechos humanos– y el Mayors Migration Council (MMC) –creado en paralelo al PMM en diciembre de 2018 con el objetivo de dar forma a su implementación–.

Las ciudades estadounidenses han estado al frente de este progreso. **Juliana Kerr** analiza cómo las ciudades de este país están emergiendo como nuevos actores de la política migratoria en los niveles nacional e internacional y propone algunas ideas sobre cómo las ciudades en general podrían involucrarse de manera más sistemática en la toma de decisiones políticas. Una mayoría de alcaldes y líderes locales de todo el país se ha mostrado tradicionalmente comprometida con la agenda migratoria y ha impulsado varias iniciativas para minimizar sus retos y

maximizar sus beneficios. Sin embargo, como apunta Kerr, la efectividad de dichas iniciativas se ve gravemente comprometida por la legislación nacional, desfasada, creada sin tener en cuenta la visión de las ciudades y que ha demostrado ser incapaz de dar respuesta a las dinámicas globales y las necesidades socioeconómicas de las ciudades de hoy en día. A fin de contrarrestar dichas limitaciones, las ciudades se han puesto a colaborar para dar una nueva forma a las políticas migratorias. Kerr pone de manifiesto las estrategias más exitosas desarrolladas hasta ahora, que incluyen la adopción colectiva de políticas locales, la diplomacia de las ciudades y otras formas de colaboración transnacional. Dado que estas estrategias no son solo aplicables en el ámbito de las migraciones ni por parte de las ciudades estadounidenses, el capítulo de Kerr tiene fuertes repercusiones en otros ámbitos de actuación y otras regiones. No obstante, como lo hacen Mederake y sus coautoras, Kerr da cuenta de las limitaciones de la influencia local en las políticas migratorias y de los posibles riesgos de conferir demasiada autonomía a las ciudades en este ámbito. Así, mientras que el «nuevo localismo» estadounidense tiene mucho potencial (Katz y Nowak, 2017), no debería idealizarse: es especialmente en este país donde el control local de las políticas de asentamiento evoca un pasado violento relacionado con la segregación racial y la supresión de los derechos de las minorías.

Los dos capítulos incluidos en esta sección tratan la importante cuestión de cómo las ciudades están reescribiendo las narrativas populistas antiinmigración. Kerr aborda la manera como el movimiento de ciudades santuario en Estados Unidos ha combatido eficientemente la retórica racista y la agenda de deportaciones del presidente Trump a través de la defensa de la diversidad y la inclusión. En el plano de la Unión Europea (UE) y de las ciudades italianas en particular, **Tobia Zevi** desentraña de forma crítica el discurso antiinmigración que ha dominado el debate público en Italia desde la llegada al Gobierno en 2018 del Movimiento Cinco Estrellas y la Liga. Zevi ofrece un contrapeso racional a la distorsión populista del abrumador aumento de la inmigración a través de un análisis de las cifras de inmigración entre 2013 y 2018 y de las políticas que se adoptaron como consecuencia de ellas. Más concretamente, analiza cómo desde la «crisis de los refugiados» de 2015 el sistema italiano de acogida (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* o SPRAR, creado en 2002) ha llamado a participar cada vez más a las ciudades y las autoridades locales con el objetivo de repartir las responsabilidades y distribuir a los receptores de protección internacional en los distintos territorios. La gestión de las personas migrantes en las ciudades italianas, según Zevi, está íntimamente ligada a asuntos de planificación urbana. Al no dar apoyo a los municipios con políticas de planificación a nivel tanto local como nacional, el Gobierno central puso seriamente en peligro el éxito del SPRAR. Asimismo, la coalición del Movimiento Cinco Estrellas y la Liga aumentaron la presión sobre los municipios aplicando recortes en los fondos del SPRAR. Esta sobrecarga sufrida por las ciudades está causando el deterioro de los sistemas de acogida y alimentando el discurso populista antiinmigración. El análisis del caso italiano muestra el alto grado de resiliencia de las ciudades a la hora de responder a los flujos migratorios. No obstante, se encuentran en peligro dada la inexistencia de una visión clara, una gestión eficiente y una financiación suficiente. Las políticas migratorias internacionales deben comprometerse urgentemente con estas realidades locales y ofrecerles una respuesta.

Políticas urbanas nacionales para enlazar la agenda urbana global con las especificidades locales

Las políticas urbanas nacionales (PUN) han sido ampliamente reconocidas como una herramienta efectiva para la implementación y el seguimiento de la dimensión urbana de la agenda global pos-2015 y, en especial, los ODS y la NAU. La NAU identifica políticas urbanas nacionales que enlazan las dinámicas de la urbanización con el proceso integral de desarrollo nacional como uno de los cinco pilares de aplicación principales para respaldar una gobernanza, una coordinación y un seguimiento claros y responsables en todos los niveles de gobierno, tanto nacional como regionales y locales. A resultas de la lógica integrativa de la agenda pos-2015 ha surgido una nueva generación de PUN cuyo objetivo es reemplazar el enfoque tradicional de arriba debajo con mecanismos multinivel capaces de armonizar las prioridades nacionales con las necesidades y las aspiraciones locales y regionales. Esta nueva y reconfigurada gobernanza multinivel se basa en la creencia de que el desarrollo sostenible solo será una realidad si se «localiza efectivamente», es decir, si en su implementación participan activamente los gobiernos y los actores locales, incluyendo a la sociedad civil, el sector privado y el sector del conocimiento. Sin embargo, mientras que este modelo ejemplar es el que se está difundiendo en los foros políticos internacionales, su implementación todavía está en proceso. Los dos capítulos de esta sección analizan críticamente la adopción de nuevos PUN en África y América Latina con vistas a su localización efectiva.

En África, el continente que está experimentando una urbanización más rápida, 38 países están actualmente desarrollando o implementando sus PUN. La adopción de PUN a gran escala es un fenómeno reciente. A causa de los prejuicios históricos en contra del hecho urbano, especialmente enraizados en las culturas subsaharianas, los procesos y las estrategias nacionales de urbanización no recibieron mucha atención desde el punto de vista de las políticas públicas hasta el cambio de siglo. **Edgar Pieterse** ofrece un repaso a los cambios políticos, las presiones externas y los instrumentos políticos que han allanado el camino a la reformulación de la transición urbana en África como una oportunidad para seguir la senda del desarrollo sostenible. Un punto de inflexión en este proceso tuvo lugar en 2015 cuando la Unión Africana adoptó la Agenda 2063, que sería una contribución directa a las negociaciones sobre los ODS. Desde entonces, las PUN se han convertido en un importante mecanismo de gobernanza para integrar esta apertura hacia lo urbano en los procesos políticos multinivel en toda África. A pesar de ello, tal y como apunta Pieterse, no existen entornos políticos propicios para que las PUN tengan un impacto real. Actualmente, la mayoría de las PUN africanas funcionan como documentos performativos que imitan las agendas globales pero que apenas avanzan en su localización. Uno de los mayores impedimentos para ello ha sido el legado colonial de sistemas gubernamentales altamente centralizados y controles administrativos de arriba abajo que obstaculizan las reformas de descentralización democrática. A ello cabe sumarle el hecho de que la ineficiente burocracia limita la capacidad de ofrecer respuestas adecuadas a una urbanización mal gestionada. A diferencia de lo que ocurre en algunos países latinoamericanos, los costes humanitarios y en términos de desarrollo de dichas dinámicas todavía no se han alineado con las reivindicaciones por una mayor transparencia y responsabilidad coordinadas por la sociedad civil. En su conclusión, Pieterse pone de

manifiesto algunas recomendaciones sobre cómo fomentar el potencial de desarrollo de las PUN africanas a través de alianzas entre los actores internacionales y las organizaciones africanas a todos los niveles.

Desplazándonos ahora a América Latina, **Gabriel Lanfranchi** examina cómo Argentina ha abordado la localización a través de su primera PUN integral, aprobada en 2018 como consecuencia de la adopción de la Agenda 2030 y la NAU por parte del Gobierno nacional. En el marco de la estructura federal de Argentina, la política urbana es responsabilidad de las provincias y nunca ha existido ningún mecanismo regulador a nivel nacional. A pesar de que la PUN es un avance, ofrece mucho margen de mejora. Para Lanfranchi, uno de los principales problemas es que no tiene carácter vinculante, lo que la hace vulnerable ante preferencias políticas y cambios a nivel tanto nacional como local. Pero la localización efectiva resulta todavía más difícil por la inexistencia de mecanismos de participación e involucramiento. Aunque la propuesta inicial establecía algunas opciones para la implicación de los gobiernos subnacionales y los actores no gubernamentales, ello no se tradujo a la fase de implementación de la política. Para mostrar cómo se pueden corregir estas deficiencias, el capítulo presenta el método «PlanificACCIÓN» desarrollado por el Programa de Ciudades de CIPPEC y que se está implementando actualmente en cinco ciudades y regiones metropolitanas de Argentina. PlanificACCIÓN, puesto en marcha un año antes de la adopción de la PUN, también ha tenido como meta la localización de la NAU. Tal y como sugiere su nombre, sin embargo, el programa adopta un amplio enfoque participativo y de abajo arriba que promueve la capacidad de las Administraciones locales para alinear sus políticas con las agendas internacionales y empodera a todos los sectores de la sociedad civil para que desempeñen un papel activo en el proceso.

Gobernar desde la escala metropolitana

A lo largo de las dos últimas décadas, las ciudades se han ido posicionando en la cumbre de la agenda internacional. En este contexto, es importante ir más allá de lo que entendemos genéricamente por «urbanización» y preguntarnos cómo se está produciendo exactamente esta urbanización. Una de las características distintivas de la urbanización acelerada ha sido la expansión de grupos urbanos más allá de lo que anteriormente se consideraban los límites de la ciudad. Cada vez más ciudades están creciendo y convirtiéndose en aglomeraciones metropolitanas. En 2017, estas áreas metropolitanas albergaban al 41 % de la población urbana mundial, y se calcula que en el 2050 la cifra total aumentará en 600 millones de personas (GOLD, 2017). Esta realidad espacial representa un reto para las estructuras de gobernanza municipal en cuanto que deben salvar el desajuste entre las fronteras políticas de la ciudad y su más extensa área funcional, que incluye la extensión física, los flujos de mano de obra y servicios y los mercados financieros (Gómez-Álvarez *et al.*, 2017). No existe una solución única para todos los casos. Al contrario, tanto en el Norte como en el Sur global están surgiendo distintos mecanismos que apuntan a una mayor coordinación de la gobernanza metropolitana (Tomàs, 2017). Entre otros, comprenden formas complejas de gobernanza multinivel, con la gestión de algunos servicios por parte de los gobiernos regionales o estatales correspondientes, la creación de foros intermunicipales y la creación de un gobierno específico a nivel metropolitano.

Dada la creciente importancia de las grandes áreas metropolitanas en cuanto centros económicos y culturales globales, pero también como territorios generadores de intensas desigualdades y contaminación, la cuestión de cómo producir soluciones urbanas sostenibles desde la escala metropolitana ha ido ganando relevancia en la gobernanza global. En este contexto, **Agustí Fernández de Losada** analiza la manera en que seis de las principales agendas globales de desarrollo sostenible dan respuesta a los retos económicos, sociales y ambientales de las áreas metropolitanas, así como las dificultades y las oportunidades que surgen de la adaptación de dichas agendas a la escala metropolitana. Se trata, entre otras, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2015 (COP21) y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. El capítulo aborda las relaciones entre los niveles local, nacional y global a la hora de definir, implementar y evaluar este amplio abanico de agendas en orden a desarrollar los retos primordiales de la consecución de una gobernanza integral y multinivel, así como a vincular varios de los asuntos tratados en capítulos anteriores. Fernández de Losada pone especial atención en la capacidad de las grandes ciudades y sus zonas circundantes para dar forma a la definición de las estrategias y políticas nacionales y globales, como también a la razón por la que es importante tener en cuenta las necesidades y los intereses de estos territorios. Mientras que la participación en los diálogos nacionales e internacionales es un reto para las ciudades, también ejerce cierta presión sana sobre ellas para que definan mejor sus competencias y mejoren sus capacidades y sus estructuras de gobernanza, especialmente en el nivel metropolitano. Para todo este proceso, los principios inspiradores de las agendas pos-2015 son una valiosa guía: universalidad integral y ambición por la participación, el compromiso, la transparencia y la rendición de cuentas.

En el Reino Unido se han llevado a cabo recientemente grandes esfuerzos para mejorar las estructuras de gobernanza metropolitana. Entre 2017 y 2019 ocho regiones urbanas inglesas, entre las que se encuentran el Gran Mánchester y la Región Urbana de Liverpool, eligieron a su primer «alcalde metropolitano» como representante de su respectiva «autoridad combinada». **Andrew Carter** analiza este sistema de alcaldes metropolitanos como parte integral de la agenda de devolución del Gobierno del Reino Unido y también como una oportunidad para que las ciudades inglesas se conviertan tras el *brexit* en socios activos en el marco de las iniciativas de gobernanza global. La *Cities and Local Government Devolution Act* fue aprobada en mayo de 2016, un mes antes de la celebración del referéndum sobre el *brexit*. De acuerdo con Carter, si antes del referéndum ya emergía como prioridad política el otorgamiento de mayor autonomía a las ciudades para que puedan abordar sus propios retos, el voto a favor de la salida de la Unión Europea únicamente enfatizó la urgencia de la reforma. Este voto reveló profundas divisiones políticas en el país que se correlacionan con las divisiones económicas, en particular, entre las ciudades más prósperas y las menos prósperas. Hoy sabemos que el voto a favor del *brexit* registrado en zonas que sufren dificultades económicas no tuvo tanto que ver con las relaciones entre el Reino Unido y la Unión Europea sino con el deseo de un cambio decisivo en casa. Estas áreas «olvidadas» han sido víctimas de un gobierno altamente centralizado que cada vez tiene más dificultades para adaptar las políticas nacionales a las necesidades de unas aglomeraciones urbanas que presentan una diversidad creciente y niveles diferentes de resiliencia a las presiones globales. Para

Carter, se espera que los alcaldes metropolitanos promuevan un cambio potencialmente mayor hacia mecanismos de gobernanza de tipo federal que no solo mejorarían el desempeño a nivel urbano, sino que también permitirían a las ciudades británicas tener un papel más activo en la esfera internacional.

Referencias bibliográficas

Acuto, M. *Global Cities, Governance and Diplomacy. The Urban Link*. Nueva York; Londres: Routledge, 2013.

Acuto, M., Morissette, M. y Tsouros A. «City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities». *Global Policy*, 2017, vol. 8, n.º 1, p. 14-22.

Barnett, C. y Parnell, S. «Ideas, implementation and indicators: epistemologies of the post-2015 urban agenda». *Environment & Urbanization*, 2016, vol. 28, n.º 1, p. 87-99.

Bouteligier, S. *Cities, Networks and Global Environmental Governance. Spaces of Innovation, Places of Leadership*. Nueva York; Londres: Routledge, 2013.

Brandt, J. «Implementing the Global Compact for Migration: Ideas for city engagement», *Brookings Institution Policy Brief*, octubre 2018 (en línea) [Fecha de consulta 29.08.2019]: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/10/FP_20181019_migration_compact1.pdf

Brenner, N. (ed.) *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*. Berlín: Jovis, 2014.

Burdett, R., Rode, P. y Groth, M. «Dynamics of the urban age» en: R. Burdett y P. Rode (ed.), *Shaping Cities in an Urban Age*. Londres; Nueva York: Phaidon Press, 2018, p. 10-32.

Curtis, S. (ed.) *The Power of Cities in International Relations*. Nueva York; Londres: Routledge, 2014.

Fernández de Losada, A. «Is it necessary to review the ecosystem of city networks?» en: A. Fernández de Losada y H. Abdullah (ed.), *Rethinking the Ecosystem of International City Networks: Challenges and Opportunities*. Barcelona: CIDOB – Barcelona Centre for International Affairs, 2019, p. 19-29.

Foster, S. R. y Swiney, C. F. «City power and powerlessness on the global stage» en: E. García-Chueca y L. Vidal (ed.), *Urban Futures: alternatives models for global cities*. Barcelona: CIDOB – Barcelona Centre for International Affairs, 2019, p. 18-27.

GOLD – Global Observatory on Local Democracy and Decentralization, *Towards the localization of the SDGs*. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 29.08.2019] https://www.uclg.org/sites/default/files/towards_the_localization_of_the_sdgs.pdf

GOLD – Global Observatory on Local Democracy and Decentralization, *National and Sub-national governments on the way towards the localization of the SDGs*. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2017 (en línea) [Fecha de consulta 29.08.2019] http://www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/Report%20LRGs%20and%20the%20localisation%20of%20the%20SDGs%20low_0.pdf

Gómez-Álvarez, D., Rajack, R. y López-Moreno, E. «Introduction» en: *Steering the Metropolis. Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Banco Interamericano de Desarrollo, ONU-Hábitat y Banco de Desarrollo de América Latina, 2017, p. 21-47 (en línea) [Fecha de consulta 29.08.2019] <https://publications.iadb.org/en/steering-metropolis-metropolitan-governance-sustainable-urban-development>

Hale, T., Held, D. y Young, K. *Gridlock: Why global cooperation is failing when we need it most*. Cambridge: Polity Press, 2013.

Katz, B. y Nowak, J. *The New Localism: How cities can thrive in the age of populism*. Washington D. C.: The Brookings Institution, 2017.

Ljungkvist, K. «The Global City: From Strategic Site to Global Actor» en: S. Curtis (ed.) *The Power of Cities in International Relations*. Abingdon: Routledge, 2014, p. 32-56.

Ljungkvist, K. *The Global City 2.0. From Strategic Site to Global Actor*. Londres; Nueva York: Routledge, 2016.

Naciones Unidas. *World Urbanization Prospects. The 2018 Revision*. Nueva York: Naciones Unidas, 2019 (en línea) [Fecha de consulta 29.08.2019] <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>

ONU-Hábitat. *The State of the World's Cities*. Nairobi: ONU-Hábitat, 2001.

Oosterlynck, S., Beeckmans, L., Bassens, D., Derruder, B., Segart, B. y Braeckmans, L. (ed.) *The City as Global Political Actor*. Nueva York; Londres: Routledge, 2019.

Parnell, S. «Defining a global urban development agenda». *World Development*, 2016, vol. 78, p. 529-540.

Rudd, A., Simon, D., Cardama, M., Birch, E. L. y Revi, A. «The UN, the Urban Sustainable Development Goal, and the New Urban Agenda» en: T. Elmqvist, X. Bai, N. Frantzeskaki, C. Griffith, D. Maddox, T. McPhearson, S. Parnell, P. Romero-Lankao, D. Simon, y M. Watkins (ed.) *Urban Planet*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 180-196.

Swope, C. «The 'urban SDG': an explainer». *Citiscopes*, 14 de agosto de 2014 (en línea) [Fecha de consulta 29.08.2019] <http://archive.citiscopes.org/story/2014/urban-sdg-explainer>

Tomàs, M. «Metropolitan trends in the world». Metropolis Observatory, Issue Paper 1. Barcelona: Metropolis, 2017 (en línea) [Fecha de consulta 29.08.2019] https://www.old.metropolis.org/sites/default/files/media_root/publications/issue_paper_vol_1_metropolitan_trends_in_the_world_v2.pdf

LA GOBERNANZA URBANA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

- LA EVOLUCIÓN DEL PAPEL DE LAS CIUDADES COMO ACTORES NO ESTATALES EN EL RÉGIMEN CLIMÁTICO INTERNACIONAL

Linda Mederake, Ewa Iwaszuk y Doris Knoblauch

- LA MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS ODS EN LA INDIA URBANA: SINERGIAS Y CONCESIONES

Darshini Mahadevia

LA EVOLUCIÓN DEL PAPEL DE LAS CIUDADES COMO ACTORES NO ESTATALES EN EL RÉGIMEN CLIMÁTICO INTERNACIONAL

Linda Mederake

*Investigadora júnior, Ecologic Institute:
Science and Policy for a Sustainable World*

Ewa Iwaszuk

Investigadora, Ecologic Institute: Science and Policy for a Sustainable World

Doris Knoblauch

*Investigadora sénior y coordinadora de Gobernanza Urbana y Espacial,
Ecologic Institute: Science and Policy for a Sustainable World*

«**M**ientras las naciones hablan, las ciudades actúan» es una cita del antiguo alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg, que refleja la imagen que los gobiernos locales transmiten frecuentemente en el marco de la gobernanza climática mundial: ante las preocupaciones sobre la incapacidad de los gobiernos nacionales de llegar a un acuerdo sobre la suficiente reducción de emisiones, así como de conseguirlo, las ciudades y sus redes transnacionales a menudo se ven como actores que podrían encargarse de ello (Johnson, 2018). La predisposición de las ciudades para llevar a cabo acciones ambiciosas contra el cambio climático dada la inactividad de sus gobiernos nacionales probablemente adquirió su máxima visibilidad cuando el presidente Trump decidió retirar a los Estados Unidos del Acuerdo de París. La respuesta de los alcaldes, gobernadores y líderes empresariales fue crear una coalición de actores no estatales llamada *We Are Still In* para reafirmar su compromiso con el pacto global por el clima. A día de hoy, 247 de todo el país se han unido a la coalición¹.

Mientras que casi nadie discutiría la importancia de las ciudades y los gobiernos locales en la implementación de políticas climáticas, lo que sí es polémico es el papel que deben tener en el llamado «régimen climático internacional». El análisis realizado en este artículo revela cómo las actuaciones de las ciudades y sus redes transnacionales, que han evolucionado con los años, han ido ampliando gradualmente el régimen climático internacional aun cuando las ciudades no son sujetos de derecho internacional. El régimen apuntado está formado por los principios, las reglas, las normas y los procedimientos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kyoto, el Acuerdo de París y otros instrumentos relacionados (Okereke *et al.*, 2009: 58). Ofrece una visibilidad, legitimidad y motivación crecientes a los esfuerzos de protección del cambio climático realizados por las ciudades (y otros actores no estatales).

El capítulo está organizado del siguiente modo. Primeramente, se aborda la relevancia de las ciudades en el contexto del cambio climático. La segun-

1. <https://www.wearestillin.com/signatories>

Gracias a su densidad, a la concentración de la población y al control que tienen para decidir sobre infraestructuras existentes y nuevas, las ciudades pueden contribuir de manera significativa a la mitigación del cambio climático.

da sección presenta la evolución de las respuestas al cambio climático ofrecidas desde el nivel local. La tercera hace un repaso por los acontecimientos más importantes que han ayudado a las ciudades a aumentar su visibilidad dentro del régimen climático internacional, desde la creación del Grupo de Gobiernos Locales y las Autoridades Municipales (LGMA, por sus siglas en inglés) en el marco de la CMNUCC y pasando por el reconocimiento de las ciudades como *stakeholders* gubernamentales en este proceso en el año 2010. A continuación, se examina detenidamente el papel de las redes transnacionales de ciudades, y, para terminar, se realiza un análisis del papel de las ciudades en el régimen climático internacional en el proceso hacia la celebración de la COP21 en París, así como los acontecimientos posteriores a la adopción del Acuerdo de París². El capítulo concluye con un resumen de su argumento principal.

I. Las ciudades como territorios clave de mitigación y adaptación al cambio climático

Actualmente, el 55% de la población mundial vive en zonas urbanas. Fue en 2007 cuando la población urbana sobrepasó el umbral del 50%, y desde entonces el porcentaje no ha cesado de aumentar. Se prevé que, en el año 2050, la cifra habrá llegado al 68% de población mundial³. Por otro lado, actualmente la población urbana es responsable del 70% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero.

El papel de las ciudades no solo es relevante en cuanto fuente de emisiones de gases de efecto invernadero sino también como territorios de los que pueden surgir muchas soluciones. Las ciudades albergan la mayoría de las universidades, los centros de investigación tanto públicos como privados, las empresas, los *think tanks* y los institutos de políticas públicas de todo el mundo, con lo que se convierten en centros de innovación y de intercambio de conocimientos. Gracias a su densidad, a la concentración de la población y al control que tienen para decidir sobre infraestructuras existentes y nuevas, las ciudades pueden contribuir de manera significativa a la mitigación del cambio climático y a la reducción de los gases de efecto invernadero. Por ejemplo, las ciudades pueden diseñar infraestructuras de transporte que promuevan el uso de los medios públicos y la bicicleta en detrimento de los coches, rehabilitar el parque edificado y determinar el diseño de las ciudades, a través, por ejemplo, de la infraestructura verde y azul, la planificación de asentamientos densos y compactos, y la introducción de políticas para frenar la expansión urbana.

Además, los impactos de la urbanización y el cambio climático convergen peligrosamente si hablamos de la adaptación a este. Las zonas urbanas están expuestas especialmente a niveles extremos de estrés térmico y fenómenos meteorológicos relacionados con las lluvias: el 70% de las ciudades ya deben hacer frente a los efectos del cambio climático, y casi todas están en riesgo. Igualmente, más del 90% de las zonas urbanas son costeras, con lo que están expuestas al riesgo de inundaciones causadas por el aumento del nivel del mar y por fuertes tormentas. Más de 136 megaciudades (ciudades portuarias con poblaciones por encima del millón de habitantes) se encuentran amenazadas por las inundaciones causadas por el aumento del nivel del mar si no se toman medidas adicionales de adaptación (Hoegh-Guldberg, 2018). Los

2. «COP21» hace referencia a la 21.ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).
3. <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>

gobiernos locales, dado que se encargan frecuentemente de la provisión de energía, el transporte, la movilidad, la ordenación del territorio, las normativas de construcción y la gestión de aguas pluviales y de residuos, pueden contribuir significativamente a la mitigación y la adaptación al cambio climático en nombre de la mayor parte de la población mundial.

II. La evolución de las respuestas locales al cambio climático

Las ciudades han estado a la vanguardia de la acción climática desde hace cerca de tres décadas. Antes de la adopción de la CMNUCC en el año 1992, algunos gobiernos municipales de Norteamérica y Europa ya habían empezado a establecer metas relacionadas con las energías renovables, programas de incentivos para la eficiencia energética, estándares de contratación pública ecológica y políticas de transporte público con la finalidad de reducir las emisiones locales de gases de efecto invernadero (Bulkeley, 2010). Desde entonces, las respuestas ofrecidas por las ciudades al cambio climático han cambiado su alcance y naturaleza. Ahora son ya millares de ciudades de todos los continentes quienes impulsan estas iniciativas, demostrando el potencial de los gobiernos locales a la hora de avanzar en la mitigación y la adaptación al cambio climático (Smeds y Acuto, 2018). Así, las actividades en contra de dicho fenómeno impulsadas por los municipios han pasado de ser las actuaciones autorreguladoras citadas con anterioridad, —inicialmente limitadas a los recursos y las actividades operadas de modo directo por los gobiernos locales—, a estrategias locales integrales de protección climática. Una encuesta realizada a 350 miembros de la red transnacional de ciudades ICLEI – Local Governments for Sustainability muestra que las ciudades de todo el mundo están integrando cada vez más actuaciones de mitigación del cambio climático en sus planes sectoriales, a largo plazo, de desarrollo sostenible y de energía. Del total de ciudades participantes, el 78% afirma haber establecido una meta específica sobre mitigación y, de este porcentaje, el 93% ha propuesto acciones específicas para lograr dicha meta (Aylett, 2014).

Más allá de proponer e implementar estrategias y políticas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero o adaptar las zonas urbanas a los impactos del cambio climático, las ciudades también han impulsado otras múltiples intervenciones con este fin. En su estudio de 2013, Castán Broto y Bulkeley analizaron más de 600 ejemplos de lo que ellas llaman *experimentos de cambio climático urbano*, es decir, actuaciones innovadoras, decididas y estratégicas que apuntan a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero o las vulnerabilidades a los impactos del cambio climático. El estudio arroja luz sobre la diversidad de acciones contra el cambio climático que se han impulsado y puesto a prueba en zonas urbanas independientemente de su medida y sus recursos, no solo por parte de los gobiernos locales sino también por otros actores, tanto públicos como privados, individualmente o en partenariatado.

En conjunto, las metas de reducción y las acciones de mitigación comprometidas por parte de las ciudades tienen un potencial total de reducción de emisiones considerable. El carbonn® Climate Registry, plataforma global de ciudades y regiones para el reporte en el ámbito climático, ha registrado hasta hoy acciones comprometidas por 1.065

En los Acuerdos de Cancún (2010), los gobiernos subnacionales fueron reconocidos oficialmente como actores gubernamentales.

gobiernos locales (que albergan al 9% de la población mundial) que representarían una reducción de 5,6 GtCO₂e para el año 2020 y de 26,8 GtCO₂e para el año 2050⁴. A modo de comparación, el *Informe sobre la brecha de emisiones de 2018* del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) apunta que las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN, compromisos nacionales dirigidos a reducir las emisiones con un plazo hasta 2030) no están bien encaminadas para reducir las emisiones lo suficiente como para mantener las temperaturas por debajo de la meta de 1,5 °C. En 2030, la disparidad de emisiones será de entre 29 GtCO₂e y 32 GtCO₂e (PNUMA, 2018)⁵.

III. La implicación creciente de las ciudades en el régimen climático internacional

Con los años, la importancia de las ciudades respecto a la acción relativa al clima se ha visto progresivamente reconocida en el régimen climático internacional (ver ICLEI, 2015; Rambelli *et al.*, 2017). La implicación de las ciudades en el proceso internacional empezó ya en el año 1995, cuando 150 autoridades locales y organizaciones municipales de más de cincuenta países presentaron un comunicado a la COP que incluía la recomendación de crear un órgano subsidiario de los gobiernos locales que las apoyara en los esfuerzos de mitigación del cambio climático. De ahí surgió el LGMA junto con grupos análogos para el sector privado y las ONG medioambientales. El LGMA reúne a redes de gobiernos subnacionales, ciudades incluidas, acreditados como observadores ante la CMNUCC. Todos estos grupos cuentan con un punto focal cuya misión es coordinarlos y enlazarlos con la Secretaría de la CMNUCC. ICLEI ha ejercido desde el principio de punto focal del LGMA.

Después de la creación del grupo, la visibilidad de las ciudades en el régimen climático internacional no aumentó significativamente hasta 2007, cuando en el marco de la COP13 se aprobó la Hoja de ruta de Bali, un proceso de dos años de duración que pretendía culminar en 2009 en Copenhague con un acuerdo vinculante para las partes. Puesto que dicha hoja de ruta no contemplaba la perspectiva local, ICLEI decidió desarrollar la Hoja de ruta climática de los gobiernos locales (LGCR, por sus siglas en inglés) como un proceso paralelo y de acompañamiento. Esta hoja de ruta tenía tres objetivos: 1) conseguir el reconocimiento de gobiernos subnacionales como «actores gubernamentales» del régimen climático internacional, 2) implicarlos en la fijación de la agenda y la implementación del régimen climático internacional a través de partenariados a todos los niveles, y 3) movilizar recursos económicos para aumentar las capacidades municipales relativas a la mitigación y la adaptación al cambio climático.

Aunque la COP15 de Copenhague (2009) no tuvo el éxito esperado, los objetivos de la hoja de ruta se han visto cumplidos en la década siguiente. En los Acuerdos de Cancún (2010), los gobiernos subnacionales fueron reconocidos oficialmente como actores gubernamentales, y sus líderes se reunieron con la Presidencia de la COP16 para una primera reunión de diálogo. Tres años después, en 2013, los gobiernos subnacionales consiguieron una gran visibilidad en la agenda oficial gracias a la organización de un taller sobre urbanización en el marco del nuevo grupo de negociación para París, y al primer Cities Day («Día

4. Muchas ciudades han adoptado estándares para el cálculo de las emisiones por medio de principios propios dado que no existen normas estandarizadas para las ciudades a nivel nacional. La comparación de la reducción de emisiones y las acciones climáticas es todavía difícil por razón de la fijación de las fronteras, el cálculo de los factores de emisión y la obtención de datos. Ver <https://carbons.org/>.
5. Es importante subrayar que las CDN pueden incluir los compromisos de las ciudades. Actualmente no existen estándares que eviten el doble cómputo.

de las ciudades»), anunciado y avalado por la Secretaría de la CMNUCC y la Presidencia de la COP. Y, lo que es más, la Presidencia de la COP19 albergó el Diálogo de ciudades y gobiernos subnacionales, que reunió a alcaldes y ministros de todo el mundo. Por último, también en 2013, el LGMA y las partes crearon el partenariado Friends of Cities («Amigos de las ciudades») para impulsar el reconocimiento, la implicación y el empoderamiento de los gobiernos subnacionales en el marco del régimen climático internacional; elaborar estudios técnicos temáticos, y organizar regularmente diálogos entre alcaldes y ministros. Los miembros más activos de Friends of Cities son México, Francia, Polonia, Indonesia, Sudáfrica, Perú, Alemania, los Países Bajos y Senegal.

IV. El papel de las redes de ciudades en la acción climática

Cuando en 2009 se atascaron las negociaciones internacionales después del intento fallido de conseguir un acuerdo vinculante en Copenhague, la atención se desvió hacia la acción climática de actores no estatales y subnacionales, incluida la de las redes transnacionales de ciudades. Estas redes tienen un papel importante, no solo porque representan la perspectiva local en el régimen climático internacional sino también porque facilitan la cooperación y el intercambio de conocimiento entre las ciudades con el fin de promover la difusión de acciones climáticas a nivel de ciudad. El estudio de Castán Broto y Bulkeley (2013) muestra que las acciones urbanas relacionadas con el cambio climático tienen más probabilidades de desarrollarse en ciudades que forman parte de alguna red transnacional de ciudades, y que la membresía es mucho más determinante para dichas acciones que otros factores como el PIB per cápita o el volumen de población. Las redes transnacionales de ciudades dedicadas al cambio climático como ICLEI – Local Governments for Sustainability, C40, Climate Alliance y el Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía ofrecen un foro voluntario de reunión para las ciudades donde fomentan un gran intercambio de actuaciones efectivas, lo que las define como «el principal vehículo a través del cual las ciudades participan en la respuesta global al cambio climático» (Gordon y Johnson, 2018). Las prioridades de estas redes incluyen, como se apuntaba, acciones de incidencia y *lobbying* en el régimen climático internacional en representación de las ciudades miembro, pero también acciones para facilitar la difusión de iniciativas climáticas urbanas, por ejemplo, a través de colaboraciones e intercambios de conocimiento entre ciudades. En este sentido, las redes ofrecen puntos de acceso a la financiación, la tecnología y la experticia (Smeds y Acuto, 2018; Johnson, 2018; Gordon y Johnson, 2018). Para terminar, las redes desarrollan metodologías y crean plataformas para el cálculo y el reporte de reducciones de las emisiones, el establecimiento de líneas de base, el cálculo de presupuestos de carbono y el diseño de escenarios y trayectorias de reducción del cambio climático (Gordon y Johnson, 2018). Las ciudades, por medio de estas acciones en red, pueden actuar directamente contra el cambio climático, independientemente de las acciones que se realicen a nivel nacional, con el objetivo de conseguir una respuesta global, visible y colectiva al cambio climático. Por otro lado, estos esfuerzos colectivos de las ciudades ven reconocida su importancia cada vez más en la esfera intergubernamental, como demuestran los avances realizados durante la preparación de la COP21 y la adopción del Acuerdo de París en 2015.

Las acciones urbanas relacionadas con el cambio climático tienen más probabilidades de desarrollarse en ciudades que forman parte de alguna red transnacional de ciudades.

V. Hacia el Acuerdo de París y más allá: las ciudades, cada vez más visibles en el régimen climático internacional

Aunque el Acuerdo de París no ofrece un asiento en la mesa del proceso oficial de negociación a los actores no estatales (lo que no es ninguna sorpresa en un foro intergubernamental, pues las ciudades no son sujetos de derecho internacional), sí establece una serie de nuevos foros y desarrolla los mecanismos.

El año 2014 fue crucial para el diálogo: se crearon dos mecanismos que exploran el papel y el impacto de los gobiernos subnacionales en el marco del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada. En el Foro de ciudades y autoridades subnacionales y en la Reunión de expertos técnicos sobre entornos urbanos se presentaron ejemplos innovadores de acción local en ámbitos diversos como el transporte de bajas emisiones de carbono, la energía renovable y la adaptación al cambio climático. Asimismo, se adoptó la Agenda de Acción Lima-París y se creó la plataforma NAZCA (Zona para la acción climática de actores no estatales) para que empresas, ciudades, regiones e inversores puedan registrar sus compromisos con la acción climática (Gordon y Johnson, 2018; ICLEI, 2015; Rambelli *et al.*, 2017). Las acciones de incidencia realizadas por el LGMA también vieron reflejado su éxito en la Decisión 1/CP.21 de aprobación del Acuerdo de París. Este instrumento «acoge con satisfacción los esfuerzos de todos los interesados que no son parte, incluidos los de la sociedad civil, el sector privado, las instituciones financieras, las ciudades y otras autoridades subnacionales, para hacer frente al cambio climático y darle respuesta» (CMNUCC, 2016: sección V, párrafo 133) y hace un llamamiento a las partes y a los interesados que no son parte, incluyendo las ciudades, para que lleven a cabo acciones climáticas más ambiciosas. En realidad, la decisión de la COP insta explícitamente a los actores no estatales a intensificar los esfuerzos y a difundirlos en la plataforma NAZCA. El hecho de mencionar dicha plataforma en el texto de la decisión les confiere legitimidad y la relaciona con el proceso oficial de negociación (Donat, 2017).

Aunque el Acuerdo de París no ofrece un asiento en la mesa del proceso oficial de negociación a los actores no estatales (lo que no es ninguna sorpresa en un foro intergubernamental, pues las ciudades no son sujetos de derecho internacional), sí establece una serie de nuevos foros y desarrolla los mecanismos existentes a fin de mejorar la cooperación entre los estados y dichos actores. Se trata de: a) los procesos de examen técnico, que son intercambios entre expertos que permiten que los actores no estatales intercambien ideas sobre sus enfoques e incluyan sus experiencias en las negociaciones; b) eventos de alto nivel que permiten el intercambio entre los actores no estatales y los ministros o los jefes de Estado, y c) los paladines de alto nivel, quienes organizan dichos eventos y ofrecen un punto de contacto para que los actores no estatales puedan influir indirectamente en la agenda de los procesos de examen técnico y los eventos de alto nivel. Con estos foros y mecanismos las ciudades tienen la posibilidad de compartir sus conocimientos y peticiones con los procesos oficiales como el balance mundial y ampliar su diálogo con las partes (Donat, 2017).

Las contribuciones determinadas a nivel nacional son otra de las novedades importantes del Acuerdo de París. Cuando los países incluyen asuntos urbanos en sus CDN, ofrecen apoyo a las ciudades para realizar acciones climáticas ambiciosas. Un análisis comparado de dichas contribuciones realizado por ONU-Hábitat demuestra que más de dos tercios de las que han sido escrutadas (113 de 164) incluyen palabras

clave importantes para el desarrollo urbano en el contexto de las prioridades y las ambiciones nacionales para la reducción de las emisiones y la adaptación al cambio climático. Además, 79 CDN mencionan medidas específicas de mitigación o adaptación en el contexto urbano. Los países que más retos urbanos abordan son los asiáticos y los africanos, seguidos de los latinoamericanos y los caribeños. Por el contrario, los países europeos y otros países desarrollados casi nunca incluyen medidas o retos climáticos urbanos en sus CDN. Un factor importante que podría explicar la apropiación de la temática urbana podría ser el ritmo de urbanización del país (ONU-Hábitat, 2017).

Desde la COP21, y en el marco del Diálogo de Talanoa (un proceso nacido en 2017 durante la COP23 para ayudar a los países a implementar y mejorar sus CDN), el LGMA ha organizado varios Diálogos de Talanoa de las Ciudades y Regiones. Estos encuentros a nivel nacional permiten a los gobiernos nacionales, regionales y locales hacer un balance de las CDN, darles forma y fortalecerlas. Hasta la fecha, han tenido lugar en 37 países. En su informe principal, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), fuente principal de datos científicos y empíricos en el marco de la CMNUCC, recomendó una mayor integración de los impactos del cambio climático en las ciudades y las oportunidades únicas que tienen en cuanto a mitigación y adaptación. Asimismo, anunció que elaboraría un informe especial sobre ciudades y cambio climático (IPCC, 2016). En el año 2018, el grupo organizó una conferencia científica sobre esta temática, en parte con el propósito de estimular la elaboración de informes científicos y publicaciones revisadas por pares⁶. No obstante, el llamado *Reglamento de Katowice*, instrumento adoptado en 2018, que ofrece directrices detalladas para la implementación del Acuerdo de París, apenas menciona a los gobiernos locales.

VI. Limitaciones a la acción climática impulsada por las ciudades

Mientras no se adopten políticas nacionales ambiciosas y se realicen progresos en el régimen climático internacional, existirán límites al alcance de las acciones impulsadas por las ciudades y sus redes para hacer frente al problema global del cambio climático. El primer motivo es, simplemente, que existen límites al tipo de acciones climáticas que pueden impulsarse desde las ciudades. Muchos ámbitos, como las políticas comerciales, los subsidios al combustible e incluso los servicios de transporte suburbano, van más allá de la competencia de las ciudades. Además, la mayor parte de las iniciativas de reducción de emisiones comprometidas e implementadas por las ciudades abordan aquellas emisiones que tienen lugar dentro de los límites de la ciudad y no tienen en cuenta las asociadas al consumo de bienes producidos más allá de estos límites (Castán Broto y Bulkeley, 2013). Las ciudades también tienen limitaciones a la hora de implementar sistemas de emisiones negativas de amplio alcance, como el *biosecuestro* o la captura y el almacenamiento de carbono. A ello cabe sumarle que realizar actuaciones de mitigación y adaptación e involucrarse en redes transnacionales de ciudades es algo que solo aquellas que poseen capacidades y recursos pueden hacer, de modo que las pobres y marginales son, pues, excluidas (Gordon y Johnson, 2018).

6. <https://citiesipcc.org/>

Más importante aún, mientras las ciudades y sus redes se centran en aplicar acciones de mitigación y adaptación sobre el terreno y se esfuerzan por alcanzar mayor visibilidad en el régimen climático internacional, la manera como cuestionan o intentan redefinir el marco de gobernanza global es limitada. Tal y como argumenta Johnson (2018), las ciudades, en su lucha contra el cambio climático, operan dentro de los marcos establecidos por sus gobiernos nacionales y las instituciones intergubernamentales, como también responden a las normas y las prácticas establecidas por estos. Las redes de ciudades que pretenden ser el altavoz de las mismas en el régimen climático internacional reciben financiación y contribuciones intelectuales de donantes internacionales, corporaciones multinacionales y gobiernos nacionales, quienes probablemente definen sus objetivos y prioridades. En relación con el papel de las autoridades municipales y de los gobiernos locales en la gobernanza climática, según los resultados proporcionados a través de una encuesta por los participantes en actos paralelos celebrados los años 2011 y 2012, el aspecto fuerte del LGMA siempre ha sido la realización de acciones de mitigación y adaptación, mientras que el poder para influenciar al legislador y la agenda climática es limitado, según otros actores (Nasiritousi *et al.*, 2014). Incluso en el nivel local la mayor parte de las acciones climáticas son intervenciones técnicas. Un estudio de Castán Broto *et al.* (2018) analiza 400 iniciativas de sostenibilidad urbana (de las que el 20% se focaliza en el ámbito de la energía o la contaminación del aire) en busca de intervenciones capaces de aumentar la capacidad de los sistemas urbanos para una transformación más profunda. La conclusión es que las iniciativas diseñadas para repensar los modelos de gobernanza y promover la capacidad transformadora urbana son excepcionales.

Conclusión

Abordar el cambio climático no es solo asunto de negociaciones internacionales o de la legislación nacional: también es un reto urbano crítico. Muchas ciudades, en cuanto que fuentes principales de emisión de CO₂, pero también por razón de su vulnerabilidad, aspiran a elevar la ambición de la gobernanza climática nacional e internacional predicando con el ejemplo y realizando considerables actuaciones visibles sobre el terreno. El número de iniciativas de seguimiento y reporte centradas en las ciudades, como el carbonn Cities Climate Registry, el Carbon Disclosure Project y el Protocolo Global para Inventarios de Emisión de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria, demuestran el gran y creciente volumen e impacto de las acciones impulsadas desde la ciudad.

Con los años se ha demostrado que la gobernanza formal de arriba abajo a nivel nacional e intergubernamental es insuficiente para abordar un problema tan complejo como el cambio climático. Por el contrario, la realidad de la gobernanza del cambio climático hoy en día es policéntrica. No obstante, el reconocimiento formal del papel crucial de las ciudades (y de otros actores no estatales) en los acuerdos internacionales por el clima tiene un alcance limitado puesto que las ciudades no son sujetos de derecho internacional y, por lo tanto, no tienen voz directa en las negociaciones oficiales. Este hecho no solo caracteriza el régimen climático internacional sino que es un asunto generalizado a nivel global. Ante esta situación, redes de

gobiernos subnacionales como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) llevan a cabo acciones de incidencia para una reforma sustancial del sistema de Naciones Unidas que confiera a las ciudades y sus gobiernos un rol más formal e importante en el sistema de gobernanza internacional.

A pesar de todo ello, nuestro análisis sugiere que la participación de las ciudades en el régimen climático internacional va más allá del papel habitual de los actores implicados en procesos intergubernamentales similares: lo demuestran los diálogos entre ministros y alcaldes, la visibilidad en la agenda oficial, los debates con la Presidencia de la COP y el reconocimiento como actores gubernamentales en los Acuerdos de Cancún de 2010. De hecho, en el periodo previo a la COP21 y durante la celebración de la cumbre se celebraron y se fortalecieron varios foros de intercambio entre representantes de los estados y de las ciudades. Aunque estos foros y plataformas no son un mecanismo formal del proceso de negociación, tienen mucha relación con ellos y ofrecen una visibilidad, legitimidad y motivación creciente para los esfuerzos de protección del clima realizados por los actores locales. En este sentido, recientemente, el IPCC ha puesto de relieve acciones realizadas por algunas ciudades.

En conclusión, las instituciones y las organizaciones globales que trabajan por el clima pueden aprender de las experiencias y las impresiones de las ciudades y, de hecho, ya están notando su influencia. Las iniciativas, cada vez más numerosas, de las ciudades en este ámbito van encontrando poco a poco su lugar en el régimen climático internacional. Es decir, las actuaciones de las ciudades y sus redes han ampliado el régimen climático internacional.

Referencias bibliográficas

Aylett, A. *Progress and Challenges in the Urban Governance of Climate Change: Results of a Global Survey*. Cambridge: MIT, 2014.

Bulkeley, H. «Cities and the Governing of Climate Change». *The Annual Review of Environment and Resources*, 2010, vol. 35, p. 229-253.

Castán Broto, V. y Bulkeley, H. «A survey of urban climate change experiments in 100 cities». *Global Environmental Change*, 2013, vol. 23, p. 92-102.

Castán Broto, V.; Trencher, G.; Iwaszuk, E. y Westman, L. «Transformative capacity and local action for urban sustainability». *Ambio*, 2018.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). «Adoption of the Paris Agreement» Decision 1/CP.21, 2016 (en línea) [Fecha de consulta 15.02.2019] <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2>

Donat, L. «Kommunaler Klimaschutz nach dem Pariser Klimagipfel» en: D. Knoblauch. y J. Rupp, (ed.), *Klimaschutz kommunal umsetzen. Wie Klimahandeln in Städten und Gemeinden gelingen kann*. München: Oekom Verlag, 2017, p. 17-32.

Gordon, D. y Johnson, A. «City-networks, global climate governance, and the road to 1.5 °C». *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2018, vol. 30, p. 35-41.

Hoegh-Guldberg, O.; Jacob, D.; Taylor, M.; Bindi, M.; Brown, S.; Camillo-
ni, I.; Diedhiou, A.; Djalante, R.; Ebi, K. L.; Engelbrecht, F.; Guiot, J.; Hi-
jioka, Y.; Mehrotra, S.; Payne, A.; Seneviratne, S. I.; Thomas, A. ; Warren,
R. y Zhou, G. «Impacts of 1.5 °C Global Warming on Natural and Human
Systems» en: V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner, D. Roberts, J.
Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S.
Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T.
Maycock, M. Tignor y T. Waterfield (ed.), *Global Warming of 1.5 °C. An
IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-
industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in
the context of strengthening the global response to the threat of climate
change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. 2018
(en línea) [Fecha de consulta 15.02.2019] [https://www.ipcc.ch/site/assets/
uploads/sites/2/2019/02/SR15_Chapter3_Low_Res.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/02/SR15_Chapter3_Low_Res.pdf)

ICLEI – Local Governments for Sustainability. «A brief history of local
government climate advocacy: the Local Government Climate Roadmap
– mission [almost] accomplished!» *ICLEI BRIEFING SHEET – Climate
Series*, 2015, n.º 1 (en línea) [Fecha de consulta 14.02.2019] [https://
www.global-taskforce.org/sites/default/files/2017-06/01_-_Briefing_
Sheet_Climate_Series_-_LGCR_2015.pdf](https://www.global-taskforce.org/sites/default/files/2017-06/01_-_Briefing_Sheet_Climate_Series_-_LGCR_2015.pdf)

IPCC – Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio
Climático. «43rd Session of the IPCC: Decisions adopted by the Panel»,
2016 (en línea) [Fecha de consulta 15.02.2019] [https://www.ipcc.ch/site/
assets/uploads/2018/05/p43_decisions.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/p43_decisions.pdf)

Johnson, C. *The Power of Cities in Global Climate Politics, Saviours,
Suplicants or Agents of Change?* Londres: UCL, 2018.

Nasiritousi, N.; Hjerpe, M. y Linnér, B. «The roles of non-state actors in
climate change governance: understanding agency through governan-
ce profiles». *International Environmental Agreements*, 2014, n.º 16, p.
109-126.

Okereke, C.; Bulkeley, H., y Schroeder, H. «Conceptualizing Climate
Governance Beyond the International Regime». *Global Environmental
Politics*, 2009, vol. 9, n.º 1, p. 58-78.

ONU-Hábitat. «Sustainable Urbanization in the Paris Agreement:
Comparative review of nationally determined contributions for urban
content», 2017 (en línea) [Fecha de consulta 15.02.2019] [https://unha-
bitat.org/books/sustainable-urbanization-in-the-paris-agreement/](https://unhabitat.org/books/sustainable-urbanization-in-the-paris-agreement/)

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
«The Emissions Gap Report 2018» (en línea) [Fecha de consulta
15.02.2019] [https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-
report-2018](https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2018)

Rambelli, G.; Donat, L.; Ahamer, G. y Radunsky, K. «An overview of
regions and cities with-in the global climate change process - a pers-

pective for the future», Comité Europeo de las Regiones, 2017 (en línea)
[Fecha de consulta 15.02.2019] [https://cor.europa.eu/en/engage/studies/
Documents/overview-LRA-global-climate-change-process.pdf](https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/overview-LRA-global-climate-change-process.pdf)

Smeds, E. y Acuto, M. «Networking Cities after Paris: Weighing the
Ambition of Urban Climate Change Experimentation». *Global Policy*,
2018, vol. 9, n.º 4, p. 549-559.

Darshini Mahadevia

Profesora visitante, Escuela de las Artes y las Ciencias, Universidad de Ahmedabad. Exdirectora del Centre for Urban Equity y decana de la Facultad de Planificación de la Universidad CEPT, Ahmedabad

En 2014, un informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) advertía que los impactos del cambio climático, tales como las olas de calor, las inundaciones, las marejadas ciclónicas y las epidemias, tienen un efecto negativo para los colectivos pobres y desfavorecidos, especialmente los que se encuentran en zonas urbanas (Revi *et al.*, 2014). Cuatro años más tarde, la misma institución publicó un informe en el que subrayaba la importancia de limitar el aumento de temperatura para 2100 a 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales (y no a la meta anterior de los 2 °C). En el informe se afirmaba:

«Los impactos del cambio climático y las respuestas a estos están estrechamente vinculados al desarrollo sostenible que equilibra el bienestar social, la prosperidad económica y la protección ambiental. Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, adoptados en 2015, brindan un marco establecido para evaluar los vínculos entre el calentamiento global de 1,5 °C o 2 °C y los objetivos de desarrollo que incluyen la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades y la acción climática (IPCC, 2018: 20).»

Asimismo, se alertaba de que toda actuación de adaptación y mitigación debe realizarse en línea con los ODS (IPCC, 2018: 21). De igual modo, las consideraciones de ética y equidad deben tenerse en cuenta a la hora de abordar tanto los impactos como las actuaciones de mitigación, con el propósito de poner de manifiesto la distribución desigual de los posibles impactos adversos respecto de los sectores desfavorecidos de la sociedad.

Las observaciones del informe *Calentamiento global de 1,5 °C* del IPCC son especialmente importantes para los países en desarrollo con atrasos considerables en relación con la consecución de los ODS. En el escenario neoliberal actual, la élite de estos países se apropia del poder de decisión política, lo que significa que las actuaciones de mitigación tengan el potencial de generar mayor empobrecimiento, la exclusión masiva por medio de las intervenciones del Estado y las operaciones del mercado, y un aumento amplio y permanente de las desigualdades. Joseph Stiglitz (2012) apunta que la desigualdad allana el camino para que los grupos económicos y polí-

Es probable que las actuaciones de mitigación entren en conflicto con muchos ODS si no se buscan las sinergias adecuadas.

ticos más poderosos de la sociedad se apropien de los recursos naturales y financieros o los monopolicen. En la India, por ejemplo, el potente *lobby* de los usuarios de automóvil se vuelve muy ruidoso cuando su prioridad en la vía pública se ve reducida en favor del transporte público o los peatones. Más adelante se analiza la relación entre la desigualdad y la apropiación de la política por parte de la élite en el contexto de la India urbana.

En la India, las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) en el marco del Acuerdo de París, basado en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), incluyen: la reducción, para 2030, de la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 33-35% con respecto a los niveles de 2005; el uso de combustibles no fósiles (en particular, la energía solar) para el 40% de la capacidad energética, y la creación, para 2030, de sumideros de carbono de 2.500-3.000 millones de toneladas de CO₂e a través de la creación de nuevos bosques y cobertura arbórea¹. La localización de estos compromisos a nivel de ciudad requiere una nueva perspectiva urbana para las políticas y los programas que, entre otros, incluya los aspectos siguientes: un cambio hacia la movilidad eléctrica; una ampliación del transporte público y el transporte no motorizado, poniendo a disposición el terreno necesario para ello; la dotación de edificios eficientes desde el punto de vista energético; la cesión de terrenos en las ciudades y sus inmediaciones para espacios abiertos y zonas verdes, así como para plantaciones para el secuestro de carbono; la preservación de las masas de agua; la asignación de terrenos para el transporte público; la gestión de los residuos urbanos, y el pago de un impuesto al carbono para el ahorro energético.

La cuestión que cabe analizar es de qué manera los ODS confluyen con las agendas de desarrollo urbano en las ciudades indias en el contexto de las políticas y las intervenciones relacionadas con el cambio climático, así como la naturaleza de dicha confluencia, es decir, si provoca sinergias o bien conflictos. Las ciudades indias, igual que las de otras economías emergentes, se encuentran en una era de múltiples transiciones en cuanto a demografía, recursos, gobernanza, extensión física e infraestructura, a la par que siguen manteniendo, e incluso aumentando, las desigualdades sociales, de ingresos y de género ya existentes. En el marco de estas inequidades, cabe dar respuesta a los déficits de desarrollo en materia de vivienda, agua potable, saneamiento, infraestructura para el crecimiento económico, empleo y medio ambiente limpio. Por este motivo, la consecución de los ODS es tan importante. Sin embargo, es probable que las actuaciones de mitigación relacionadas con el cambio climático entren en conflicto con muchos ODS si no se buscan deliberadamente las sinergias.

Este capítulo conceptualiza dichas confluencias en el marco del progreso conseguido en la India urbana en relación con los ODS. Se examinan los vínculos entre los ODS y las actuaciones de mitigación del cambio climático a través de un análisis de las sinergias y las concesiones existentes entre las dos agendas. El primer apartado muestra el estado de consecución de los ODS en la India urbana. A continuación, el segundo aborda la relación entre los ODS y las actuaciones de mitigación del cambio climático en las zonas urbanas de la India (se trata de un análisis conceptual dada la escasa disponibilidad de datos empíricos). Además, examina las confluencias entre las agendas urbanas de países grandes como la India y las agendas globales del clima y de desarrollo sostenible, y sugiere que el funcionamiento de dichas relaciones debería ser de abajo arriba. El con-

1. [Fecha de consulta: 22.01.2019]
<https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/India%20First/INDIA%20INDC%20TO%20UNFCCC.pdf>

texto de implementación difiere de ciudad a ciudad. En la India no existe una solución única para todas las ciudades que implementen las agendas globales. Recientemente, las agendas de desarrollo urbano de cada ciudad han sido gestionadas por los gobiernos estatales (administraciones intermedias en la India), quienes realizan consultas con los gobiernos municipales. Son ambos gobiernos quienes conjuntamente solicitan financiación al Gobierno nacional, en lugar de que este determine las acciones locales. La importancia de promover acciones de mitigación y resiliencia desde el ámbito local fue puesta de relieve recientemente por la Agenda Global de Investigación y Acción en Ciudades y Ciencia del Cambio Climático, que surgió de la Conferencia sobre Ciudades y Ciencia del Cambio Climático celebrada en Edmonton (Canadá) en marzo de 2018². El capítulo ilustra, a través del análisis de acciones de mitigación del cambio climático en la India urbana, la necesidad de seguir investigando la relación entre las políticas y las acciones locales, nacionales y globales. Debido a la rápida urbanización y el crecimiento económico que está experimentando el país, las ciudades deben adoptar vías de desarrollo inclusivas y con bajas emisiones de carbono para la consecución tanto de los ODS como de las CDN. Actualmente, la India representa el 16% de la población mundial, con lo que deberá tener un papel crítico en el abordaje de los retos globales.

I. Los ODS en la India urbana

A nivel macro, la economía india registra las mayores tasas de crecimiento económico de los últimos años³, pero todavía se encuentra en la posición 130 de 189 países si atendemos al índice de desarrollo humano (PNUD, 2018: 25), lo que muestra que el país tiene unos déficits de desarrollo importantes que podrían verse solucionados con la consecución de las metas de los ODS. Conseguir los objetivos de la Agenda 2030 también es relevante puesto que la India se está convirtiendo en un país con altas desigualdades (Oxfam, 2019; Himanshu, 2018). El coeficiente de Gini relativo a los ingresos es 0,51 (Tabla 1) mientras que el relativo a la riqueza es 0,83 y ambos están aumentando (Himanshu, 2018: 17). En referencia a las zonas urbanas, Mahadevia y Sarkar (2012) muestran que las desigualdades en el consumo han aumentado. Por ello, conseguir los ODS y sus metas en la India se augura difícil a no ser que se produzca un cambio drástico en las políticas y las inversiones del Gobierno en cuanto a bienestar y sector urbano.

Esta sección analiza el progreso relativo a los ODS en la India urbana. De acuerdo con el censo de 2011, en ese momento el 31,7% de la población del país (377 millones de personas) vivía en zonas urbanas (Census, 2011). Se calcula que este porcentaje, todavía bajo, aumentará en las próximas décadas dado el alto nivel de urbanización que experimentará el país (MGI, 2010). En consecuencia, la India deberá abordar a la vez el desafío de la urbanización —ofrecer vivienda y otros servicios a personas inmigrantes, muchas de las cuales pertenecerán a la categoría de ingresos bajos a causa de la continua crisis rural (Himanshu, 2016)— y el reto de tener un 30,9% de la población viviendo bajo el umbral de la pobreza (Gobierno de la India, Comisión de Planificación, 2014: 66). Además, es muy probable que los impactos del cambio climático, como la disminución del agua disponible y el aumento en la frecuencia de las sequías en las zonas rurales, intensifiquen la migración por dificultades económicas hacia la ciudad como una estrategia de adaptación al desastre (Mallya *et al.*, 2016). Esta migración

2. https://citiesipcc.org/wp-content/uploads/2018/09/Research-Agenda-Aug-10_Final_Long-version.pdf

3. [Fecha de consulta: 21.1.2019] <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/indicators/india-remains-fastest-growing-economy-ahead-of-china-despite-up-downs/articleshow/67334194.cms>

del campo a la ciudad agravaría todavía más los déficits de desarrollo que experimentan las zonas urbanas. Así pues, las zonas urbanas también deben trabajar para conseguir las metas de los ODS.

El progreso actual relativo a los ODS indica retrocesos en algunos de los objetivos. En 2011-12, algo más de un cuarto de la población urbana (26,4%) se encontraba por debajo del umbral de pobreza oficial, definida como el déficit en el consumo de 2.100 kcal por día por persona (ver la Tabla 1, que ofrece información sobre el grado de consecución de algunos ODS de acuerdo con los indicadores establecidos). En 2015-16, la tasa de mortalidad infantil era alta y se situaba en las 29 muertes por cada 1.000 bebés nacidos vivos, alrededor del 17% de las criaturas de entre 6 y 23 meses de edad que no se alimentaban de leche materna no tenían una alimentación adecuada y el 29% de las criaturas menores de 5 años tenían un peso inferior al normal. La proporción por sexo en el nacimiento era adversa (899 mujeres por cada 1.000 hombres) y la mitad de las mujeres no continuaban con la escuela al cumplir los 10 años. El 30% de la población no tenía acceso al saneamiento en zonas urbanas (Tabla 1); dos tercios de los trabajadores urbanos tenían empleos informales; casi un cuarto de los hogares urbanos (18,8 millones) sufrían déficit habitacional, y el 16,9% (13,4 millones) estaban situados en barrios marginales (Tabla 1).

4. Número de hogares en barrios marginales [fecha de consulta 13.05.2017] http://www.censusindia.gov.in/2011census/hlo/Slum_table/hlslum/SHH0101-crc.pdf
5. Datos disponibles en un artículo consultado el 21.1.2019 <https://www.livemint.com/Politics/mTf8d5oOqzMwvzGy4yMN/IMF-warns-of-growing-inequality-in-India-and-China.html>

Table 1: Achievements related to specific SDGs in urban India

ODS	Indicador	Progreso	Cantidad (en millones)*
1 Fin de la pobreza	Pobreza: % de la población por debajo del umbral de pobreza (2011-12) #	26,4	102,5
3 Salud y bienestar	Salud: tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 bebés nacidos vivos) ##	29	-
	% de criaturas de entre 6 y 23 meses con una alimentación adecuada ##	16,9	-
	% de criaturas menores de 5 años con un peso inferior al normal ##	29,1	-
5 Igualdad de género	Proporción por sexo en el nacimiento para criaturas nacidas en los últimos cinco años (mujeres por cada 1.000 hombres) ##	899	-
	Tasa de alfabetización de las mujeres (%)	81,4	-
	Mujeres con diez o más años de escolarización (%) ##	51,5	-
6 Agua limpia y saneamiento	Hogares con fuente de agua potable limpia (%) ##	91,1	9,8
	Hogares con acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas (%) ##	70,3	32,7
7 Energía asequible y no contaminante	Hogares con acceso a fuentes de energía limpia para cocinar (%) ##	80,6	81,5
8 Trabajo decente y crecimiento económico	% de trabajadores con empleos informales ###	67	89,3
10 Reducción de las desigualdades	Desigualdades (coeficiente de Gini) (2013) ####	0,51	-
11 Ciudades y comunidades sostenibles	Hogares con déficit habitacional (%) (2012) ⁴	23,8	18,8
	Hogares en barrios marginales (%) (2010) @	16,9	13,4

Nota: no existen datos disponibles relativos al progreso experimentado por las zonas urbanas indias para cada uno de los ODS.

* Cálculo realizado por la autora.

Según la metodología del Comité Rangarajan (Gobierno de India, Comisión de Planificación, 2014: 66).

Instituto Internacional de Ciencias de la Población (2016: 2-3).

Cálculo realizado por la autora según datos de la Oficina Nacional de Encuestas por Muestreo (2012).

Informe del Fondo Monetario Internacional.⁵

@ Ministerio de Vivienda y de Reducción de la Pobreza Urbana, Gobierno de India (2012).

Un sector que tiene un impacto directo en el cambio climático y los ODS es el transporte urbano. Además de gases de efecto invernadero, el transporte urbano emite otros contaminantes del aire que tienen una incidencia inmediata en la generación de la contaminación local del aire. Las ciudades indias presentan actualmente importantes déficits en cuanto a la provisión de transporte público, lo que resulta en un uso elevado del transporte motorizado privado que genera mucha congestión en las carreteras y, por consiguiente, aumenta el tiempo de desplazamiento, en algunas ciudades, hasta casi el doble de lo previsto (Juyal *et al.*, 2018). A la vez, la alta desigualdad urbana conlleva que una parte de la población de las ciudades sea extremadamente dependiente de la movilidad a pie o en bicicleta, excepto en las cuatro urbes que cuentan con una red desarrollada de metro: Delhi, Bombay, Calcuta y Chennai (Dhar *et al.*, 2016). Así, por un lado, la necesidad de incrementar el acceso al transporte público es especialmente importante a fin de posibilitar que las mujeres accedan al trabajo y a servicios como la educación y la salud (Mahadevia, 2015). Este esfuerzo tendría un impacto positivo en varios ODS, como los correspondientes al trabajo decente, la educación, la salud, la igualdad de género, la pobreza y la reducción de las desigualdades. Aunque, por el otro, el uso de combustibles fósiles para el transporte público genera un aumento de los gases de efecto invernadero. Además, el aumento del nivel de renta, si no va acompañado de una mejora del transporte público, tendrá como consecuencia inevitable la transición hacia el transporte motorizado privado y un aumento de la demanda de energía y las emisiones de CO₂ (Shukla *et al.*, 2015). De acuerdo con la base de datos de la Organización Mundial de la Salud sobre calidad del aire⁶, diez ciudades indias constan actualmente entre las veinticinco más contaminadas del mundo teniendo en cuenta las partículas PM₁₀, y entre las trece más contaminadas si consideramos los niveles de PM_{2.5}. Asimismo, las ciudades indias con índices bajos de movilidad (especialmente, movilidad femenina) presentan niveles de contaminación muy altos (Mahadevia, 2015). El progreso en varios de los ODS podría impactar en el cambio climático y la calidad local del aire, con lo que otros ODS, como los relativos a la salud y el clima, se verían también beneficiados.

II. La relación entre las actuaciones de mitigación del cambio climático y los ODS en las ciudades

Los ODS forman parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que concibe dicho desarrollo como ya en su día lo definió la Comisión Brundtland (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo), es decir, como «la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades» (1987). Los ODS se focalizan específicamente en las agendas de la reducción de la pobreza y el hambre y promueven una vida digna y un bienestar general para todas las personas. Abordan la igualdad de género en cada uno de ellos e impulsan las alianzas globales para conseguir los objetivos de cambio climático y sostenibilidad ambiental. Tanto la Agenda 2030 como el Acuerdo de París, en el que los estados miembros de las Naciones Unidas declararon su compromiso de conseguir los objetivos de cambio climático a través de sus contribuciones previstas determi-

6. [Fecha de consulta: 21.1.2019]
<https://www.who.int/airpollution/data/cities/en/>

En situaciones de grandes desigualdades, los conflictos entre las acciones de mitigación del cambio climático y los ODS se agravan.

nadas a nivel nacional (CPDN), fueron aprobados en 2015. El informe *Calentamiento global de 1,5 °C* del IPCC (2018) hace hincapié en el hecho de que los objetivos de cambio climático y los ODS deben abordarse conjuntamente, y señala asimismo las sinergias y las concesiones que surgen entre las dos agendas. Dado que las CPDN que se adoptaron después del Acuerdo de París no iban a conseguir limitar el calentamiento global a 1,5 °C (IPCC, 2018: 20), se requerirían actuaciones más potentes de mitigación que, a su vez, podrían tener un efecto desfavorable para los ODS. No obstante, como sugiere el informe, una planificación y unas políticas públicas sensibles pueden contribuir potencialmente a la gestión de dichos conflictos y concesiones y a la creación de sinergias entre ambas agendas.

En situaciones de grandes desigualdades, los conflictos potenciales entre las acciones de mitigación del cambio climático y los ODS se agravan, lo que facilita la apropiación de la política por parte de la élite. Así, por ejemplo, cuando se implementó el sistema de transporte rápido de autobús en la ciudad india de Ahmedabad, el espacio vial destinado a los vehículos motorizados privados no se vio demasiado afectado. No obstante, otros efectos que provocó fueron la expulsión de los vendedores ambulantes de dichos espacios y el estrechamiento de las aceras, con las consiguientes molestias para los peatones. Para los vendedores, las calles son el lugar donde se ganan la vida, con lo que desplazarlos significa que disminuyen sus ingresos y, por consiguiente, aumentan la pobreza y las desigualdades. La idea del sistema de transporte rápido de autobús es fomentar el cambio del transporte privado al transporte público por los inconvenientes que genera el primero (así, no reducir el espacio para para los vehículos privados genera más congestión). Sin embargo, la política actual sobre la dedicación de espacio vial en las ciudades indias favorece ampliamente a los vehículos privados, desplaza las actividades de subsistencia como las ventas apuntadas y reduce el espacio destinado a los peatones y los ciclistas. En la mayoría de ciudades indias, cuando hay algún conflicto entre la necesidad de más espacio vial para los vehículos privados y las necesidades de vendedores, peatones y ciclistas, los propietarios de vehículos privados tienen prioridad. Esta apropiación de la política por parte de la élite perjudica profundamente la consecución de los ODS relativos al cambio climático, el empleo decente y la reducción de las desigualdades, entre otros.

También surgen conflictos entre las dos agendas si tenemos en cuenta que ambas requieren terrenos públicos. El hecho de que los estratos pobres de la ciudad no puedan permitirse el pago de una vivienda a precios de mercado significa que deben destinarse terrenos públicos a cubrir dicha necesidad. De lo contrario, la pobreza habitacional puede tener efectos en los niveles globales de pobreza, el hambre y, en general, el descenso del nivel de vida, con el consiguiente incumplimiento de los ODS 1, 5 y 11. Pero las acciones que apuntan a la mitigación de los efectos del cambio climático en las ciudades indias también requieren terrenos públicos. Por ejemplo, el aumento de los episodios de calor como consecuencia del incremento de la temperatura media conlleva un mayor consumo de electricidad por parte de los sistemas de refrigeración. A nivel local, las temperaturas se pueden reducir con la creación de nuevos espacios abiertos y zonas verdes que contribuyan a disminuir el consumo energético en los

edificios. Otro ejemplo es la gestión de residuos, que requiere de unas instalaciones específicas y que puede reducir las emisiones de algunos gases de efecto invernadero como el metano. Por otro lado, el transporte público y el transporte no motorizado pueden reducir las emisiones procedentes del transporte. Finalmente, la conservación del agua es un requisito tanto para la adaptación a la escasez hídrica como para la reducción de la formación de islas de calor en zonas urbanas, lo que a su vez reduce la demanda de energía en los edificios. Sin embargo, como se apuntaba, todas estas actividades requieren terrenos públicos, cuya adjudicación a tal efecto puede ocasionar una disminución del suelo disponible para otros usos como, por ejemplo, la construcción de viviendas para la población pobre de las zonas urbanas.

También cabe hablar del caso concreto del paratransito. Los mototaxis y sus variantes contribuyen a la contaminación del aire por su mal mantenimiento y el combustible de baja calidad que usan. Por ello, en algunas ciudades ya se han prohibido o se ha obligado a sus propietarios a utilizar tecnologías relativamente más limpias como el gas natural comprimido o las baterías eléctricas. En paralelo, la mejora del transporte público puede reducir la demanda del paratransito. En estos casos, no obstante, si no se ofrece apoyo a los conductores de estos vehículos se podrían quedar sin su medio de vida, lo que iría en contra del ODS 8 sobre empleo decente. El informe del IPCC de 2018 reconoce que «las opciones de mitigación desplegadas en cada sector pueden asociarse con potenciales efectos positivos (sinergias) o negativos (concesiones) respecto de los (...) ODS» (IPCC, 2018: 22). En los países en desarrollo, la consecución de las contribuciones determinadas a nivel nacional debe contar con una buena gestión en términos de beneficios para el desarrollo sostenible, pues en caso contrario dará lugar a un desarrollo nocivo del territorio.

A la vez, es probable que el aumento de las temperaturas por encima de 1,5 °C tenga efectos perjudiciales para los ODS (IPCC, 2018: 20). Este capítulo defiende la necesidad de realizar importantes actuaciones de mitigación teniendo en cuenta la posibilidad de realizar a la par actuaciones sinérgicas y asumir concesiones en situaciones de posible conflicto (entre varias acciones de mitigación, entre acciones de mitigación y los ODS, o entre varios ODS). La Tabla 2 identifica las sinergias y las concesiones existentes entre las actuaciones de mitigación y los ODS en las ciudades indias, así como algunos ámbitos que requieren investigación empírica en el futuro. Estas confluencias se sustentan mediante condiciones que propician la coordinación entre los diferentes niveles de gobernanza, la capacidad institucional, los instrumentos de política, la innovación tecnológica y la transferencia y movilización de financiación, así como los cambios en el comportamiento y los estilos de vida de las personas (IPCC, 2018: 21). Así, la transición de los vehículos de paratransito al combustible limpio, por ejemplo, requeriría una política de financiación y poner a disposición de los interesados dichos recursos económicos; la distribución del espacio entre los vendedores ambulantes durante la planificación del sistema de transporte público precisaría políticas de ordenación del territorio y directrices de urbanismo, y la popularización de los vehículos eléctricos exigiría políticas fiscales y legislación en materia de vehículos a motor en todos los niveles de gobernanza.

Tabla 2. Acciones de mitigación del cambio climático y su relación con los ODS

ODS		Sinergias con las acciones de mitigación en las ciudades	Concesiones con las acciones de mitigación en las ciudades
1, 2	Fin de la pobreza y hambre cero	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo en las actuaciones de forestación. • Agricultura urbana. • Empleo en el ámbito de la gestión de residuos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del consumo de energía. • Posible reducción de la agricultura urbana dada la utilización de terrenos para la forestación. • Aumento en todo tipo de consumo con impactos indirectos en todos los usos de los recursos.
3	Salud y bienestar	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas de reducción de la contaminación. • Aumento del transporte público que usa combustible limpio. • Utilización de energías limpias. • Aumento de los trayectos a pie y en bicicleta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio de vivienda informal a vivienda formal por parte de los hogares de ingresos más bajos. • Construcción de infraestructuras sanitarias que provocan un aumento del consumo de energía (integrada y a través del consumo de electricidad).
4	Educación de calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Usos mixtos del espacio y, en consecuencia, aumento del acceso a la educación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de infraestructuras educativas que provocan un aumento del consumo de energía (integrada y a través del consumo de electricidad).
5	Igualdad de género	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del transporte público, que fomenta la movilidad de las mujeres y, por consiguiente, favorece su empleabilidad y las empodera. • Mejora de la salud gracias a los controles de la contaminación y, por consiguiente, disminución del tiempo no remunerado empleado en actividades de cuidados. • Uso mixto del espacio que facilita el desempeño de tareas múltiples por parte de las mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento, en general, del consumo de energía de las mujeres provocado por la consecución de los ODS que afectan a este grupo poblacional, tanto directa como indirectamente (por ejemplo, si empiezan a realizar más desplazamientos, su bajo gasto de energía actual, aumentará).
6	Agua limpia y saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de los gastos en salud, que se pueden destinar al uso de tecnologías más limpias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posibles interferencias entre la construcción de las infraestructuras y los asentamientos informales.
7	Energía asequible y no contaminante	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitación del trabajo doméstico y de los cuidados realizados por las mujeres. • Posibilidad, para los hogares de ingresos más bajos, de ocuparse del trabajo doméstico, de que sus hijos estudien, y en general de contribuir a hacer frente a los impactos de las olas de calor en zonas urbanas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del consumo de energía.
8	Trabajo decente y crecimiento económico	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la capacidad de los hogares para invertir en tecnologías limpias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del consumo. • Aumento de los desplazamientos hacia el trabajo y por otras razones.
10	Reducción de las desigualdades	<ul style="list-style-type: none"> • Actuaciones de planificación urbana equitativa sinérgicas con la mitigación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del consumo de recursos.
11	Ciudades y comunidades sostenibles	<ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilidad ambiental como objetivo de toda actuación de mitigación. • Reducción de conflictos y violencia cuando dichas actuaciones son equitativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución de desahucios en asentamientos informales con el fin de construir el sistema de transporte público, zonas verdes urbanas, parques para la biodiversidad, parques solares, sistemas de recarga de agua, etc. • Pauperización, conflictos y violencia como consecuencia de la ejecución de desahucios.
15	Vida de ecosistemas terrestres	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la biodiversidad que puede ofrecer oportunidades para la generación de empleo verde. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del espacio disponible para el hábitat de las personas, en especial la vivienda, a causa de la asignación de terrenos a la conservación de la biodiversidad y, en consecuencia, aumento del precio de los terrenos e informalización de la vivienda y los espacios de trabajo.
16	Paz, justicia e instituciones sólidas	<ul style="list-style-type: none"> • Participación ciudadana en la toma de decisiones. 	-

Fuente: elaboración propia

El informe *Indian Deep Decarbonization Pathways Project* (Shukla *et al.*, 2015) es una muestra de cómo se pueden conectar las dos agendas en el contexto indio. El informe desarrolla dos escenarios: uno «convencional», en el marco del límite de 1,5 °C, y otro «sostenible», que aborda de manera integral los objetivos sociales, económicos y ambientales por medio, entre otros, de la inversión en salud, educación e innovación tecnológica; la mejora de la gobernanza, y el fomento de unos hábitos de consumo sostenibles (Shukla *et al.*, 2015). En ambos escenarios crece el consumo de energía y, por consiguiente, se contempla el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030. Además, en los dos planteamientos se propone un modelo de urbanización más equitativo que promueve las ciudades pequeñas y medianas, una distribución uniforme de la población urbana, la creación de nuevas infraestructuras bajas en carbono (en particular, en el sector de la movilidad) y la mejora de la infraestructura verde.

El proceso de urbanización bajo en carbono debería abordar, al mismo tiempo, la consecución de los ODS.

Conclusión

Este capítulo ha analizado las actuaciones de mitigación del cambio climático en ciudades en el contexto del desarrollo sostenible y ha identificado los posibles conflictos que pueden surgir con el objeto de formular opciones de generación de sinergias por parte de los *policy makers*. Actualmente, la India está experimentando unos niveles muy altos de crecimiento económico y urbanización, a la vez que está sometida a una gran presión para lograr la agenda de mitigación del clima y, en particular, el objetivo de 1,5 °C. No obstante, la India urbana sufre déficits significativos en materia de pobreza, salud, vivienda, empleo y otros indicadores de los ODS, a la vez que todavía registra niveles bajos de urbanización. Con el aumento de la misma, el Gobierno indio (que ratificó el Acuerdo de París en 2015) deberá abordar la mitigación de los gases de efecto invernadero. Este capítulo ha tenido como objetivo recordarnos que, en el esfuerzo de cumplir con los compromisos del Acuerdo de París, India no debería poner en riesgo la consecución de los ODS. El mundo se ha puesto como objetivo reducir el límite del aumento de la temperatura a 1,5 °C, lo que requiere actuaciones de mitigación más ambiciosas. En este contexto, el proceso de urbanización bajo en carbono debería abordar la consecución de los ODS al mismo tiempo. Trabajar para conseguir las dos agendas simultáneamente precisa comprender las conexiones existentes entre ellas, tanto sinérgicas como de otro tipo, así como la manera como las condiciones habilitadoras apuntadas anteriormente podrían sustentar la creación de sinergias y abordar los conflictos potenciales.

Referencias bibliográficas

Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

Dhar, S., y Shukla, P. R. «Low Carbon Scenarios for Transport in India: Co-benefits Analysis», *Energy Policy*, 81, 2015, p. 186-198.

Dhar, S.; Tiwari, G. y Mahadevia, D. «Conceptualising Sustainable Low Carbon Urban Transport in India», *Transportation Research. Part D*, 44, 2016, p. 234-238.

Fajnzylber, P.; Lederman, D. y Loayza, N. «Inequality and Violent Crime», *Journal of Law and Economics*, 45, abril de 2002, p. 1-40.

Gobierno de India, Comisión de Planificación. *Report of the Expert Group to Review the Methodology for Measurement of Poverty*. Gobierno de India, Comisión de Planificación, junio de 2014.

Himanshu. «Rural Push in Budget 2016-17 – Rhetoric versus Reality», *Economic and Political Weekly*, 2016, vol. 51, n.º 16, p. 36-38.

Himanshu. *India Inequality Report 2018 – Widening Gaps*. Nueva Delhi: Oxfam India, 2018.

Instituto Internacional de Ciencias de la Población. *National Family Health Survey – 4, 2015-16 – India Fact Sheet*. Gobierno de India, Ministerio de Salud y Bienestar Familiar, 2018.

IPCC – Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. «Summary for Policymakers en: V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P. R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor y T. Waterfield (ed.), *Global Warming of 1.5 °C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Ginebra: Organización Meteorológica Mundial, 2018, p. 1-32.

Juyal, S.; Saxena, A.; Sharma, S. y Srivastava, A. *Transforming India's Mobility – A Perspective*, Nueva Delhi: Gobierno de India, NITI Aayog, 2018.

Mahadevia, D. *Promoting Low-Carbon Transport in India: Gender-Sensitive Transport Planning for Cities in India*. UNEP-DTU Partnership, Centre on Energy, Climate and Sustainable Development, Universidad Técnica de Dinamarca, 2015.

Mahadevia, D. y Sarkar, S. *Handbook of Urban Inequalities*, Nueva Delhi: Oxford University Press, 2012.

Mallya, G.; Mishra, V.; Niyogi, D.; Tripathi, S. y Govindaraj, R. S. «Trends and Variability of Droughts over the Indian Monsoon Region». *Weather and Climate Extremes*, 12, junio de 2016, p. 43-68.

MGI – McKinsey Global Institute. *India's Urban Awakening: Building Inclusive Cities, Sustaining Economic Growth*. India: McKinsey & Company, 2010 (en línea) [Fecha de consulta 14.04.2019] https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Urbanization/Urban%20awakening%20in%20India/MGI_Indias_urban_awakening_full_report.ashx

Ministerio de Vivienda y de Reducción de la Pobreza Urbana. *Report of the Technical Group on Urban Housing Shortage (TG-12)*. Nueva Delhi: Organización Nacional de Edificación, Ministerio de Vivienda y de Reducción de la Pobreza Urbana, Gobierno de India, 2012.

Organización Nacional de Encuestas por Muestreo. *Informal Sector and Conditions of Employment in India, 2009-10, NSS 66th Round (July 2009 to June 2010), Report No. 539 (66/10/2)*. Gobierno de India, Ministerio de Estadística e Implementación de Programas, Organización Nacional de Estadística, enero de 2012.

OXFAM. *Public Good or Private Wealth*. Oxfam Briefing Paper – enero de 2019. Oxford: Oxfam GB para Oxfam International, 2019.

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Human Development Indices and Indicators – 2018 Statistical Update*. Nueva York: PNUD, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 21.01.2019] http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf

Revi, A.; Satterthwaite, D. E.; Aragón-Durand, F.; Corfee-Morlot, J.; Kiunsi, R. B. R.; Pelling, M.; Oberts, D. C. y Solecki, W. «Urban Areas», en: C. B. Field, V. R. Barros, D. J. Dokken, K. J. Mach, M. D. Mastrandrea, T. E. Bilir, M. Chatterjee, K. L. Ebi, Y. O. Estrada, R. C. Genova, B. Girma, E. S. Kissel, A. N. Levy, S. MacCracken, P. R. Mastrandrea y L. L. White (ed.) *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects*, Contribución del Grupo de Trabajo II al quinto informe de evaluación del IPCC. Cambridge; Nueva York: Cambridge University Press, 2014. p. 535-612.

Shukla, P. R.; Dhar, S.; Pathak, M.; Mahadevia, D. y Garg, A. *Pathways to Deep Decarbonization in India*. Sustainable Development Solutions Network (SDSN) – Sustainable Development and International Relations (IDDRI), 2015.

Stiglitz, J. E. *The Price of Inequality – How Today's Divided Society Endangers our Future*. Nueva York; Londres: W. W. Norton & Company, 2012.

LAS CIUDADES, EN EL CENTRO DE LA MOVILIDAD GLOBAL

- LAS CIUDADES DAN FORMA A LA POLÍTICA
MIGRATORIA

Juliana Kerr

- LAS CIUDADES ITALIANAS, EN PRIMERA LÍNEA:
LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN ENTRE 2013 Y 2018

Andrea Tobia Zevi

Juliana Kerr

Directora, Global Cities, Chicago Council on Global Affairs

Hace tiempo que las ciudades se encuentran en primera línea en lo que al fenómeno de la migración se refiere. Cuando las personas inmigrantes se establecen en las ciudades, se activa un amplio abanico de instituciones urbanas para fomentar su integración. Estas personas alquilan o compran viviendas; se suman a la fuerza de trabajo o abren nuevos negocios; se inscriben en escuelas y visitan espacios culturales; se implican con los centros de culto; pagan impuestos y utilizan servicios, y participan en otros aspectos del día a día de la vida urbana. Las ciudades son a menudo las vías de acceso a la diversidad, las oportunidades y la tolerancia. De hecho, en los últimos años, ciudades de todo Estados Unidos han desarrollado una nueva ola de políticas y programas para facilitar y promover todavía más la integración de las personas inmigrantes.

La investigación y el debate público acerca de la intersección entre las personas migrantes y las ciudades no son necesariamente nuevos. Lo que sí es nuevo, sin embargo, es la manera como los líderes de las ciudades están emergiendo como actores de la configuración de las políticas migratorias *más allá* de su jurisdicción. Ya no se centran únicamente en las iniciativas locales de integración; ahora, trabajan para producir cambios a nivel nacional e internacional. Sea por medio de la incidencia, la acción colectiva, la diplomacia o las plataformas internacionales, las ciudades están demostrando que tienen mecanismos para ejercer influencia en este ámbito.

Es cierto que existen limitaciones y preocupaciones al respecto, pero probablemente también haya posibilidades y oportunidades aún sin explorar. Las realidades paralelas de la urbanización y el aumento de los flujos migratorios en la era global requerirán que las ciudades desempeñen una función diferente de la que desempeñaron antaño. Además, no debería sorprendernos que los líderes locales, del mismo modo que se están erigiendo como actores en relación con otros retos globales como el cambio climático, la seguridad y la inclusión, se involucren en el ámbito de las migraciones. Que las ciudades se conviertan en socias en la configuración de políticas sensatas o enemigas de las desfasadas leyes nacionales dependerá de cómo los *policy makers* entiendan el contexto y las implicaciones de esta tendencia y respondan a ella.

Este capítulo pone de relieve el conocimiento existente sobre el impacto de la inmigración en las ciudades a fin de comprender el porqué de su compromiso con la agenda migratoria. También analiza la serie de acontecimientos recientes que han catalizado el ímpetu actual y explora las múltiples vías a través de las cuales las ciudades están comenzando a influir en las políticas migratorias. Adicionalmente, el capítulo trata de detectar los ámbitos en los que las ciudades están sujetas a limitaciones legales y las preocupaciones que pueden surgirles a los diferentes actores si se confiere demasiada autonomía a las ciudades. Finalmente, identifica algunos ámbitos en los que las ciudades pueden desempeñar un papel más importante en el futuro con el objetivo de asegurar que las políticas migratorias respondan a las realidades y las necesidades locales.

Estas tendencias se manifiestan de maneras diferentes en las ciudades de todo el mundo. Cada país tiene sus propias leyes y estructuras de gobernanza que conceden autonomía a las ciudades o se la limitan. Y lo que sucede en un contexto no necesariamente puede trasladarse a otro. No obstante, a pesar de la diversidad geográfica y las diferencias en las causas fundamentales de la migración, hay alcaldes de todas las regiones del mundo que no solo quieren ser responsables de la implementación de políticas migratorias, sino que además están dispuestos a aportar sus conocimientos para una mejor configuración de dichas políticas. Este capítulo hace énfasis en ejemplos de los Estados Unidos.

I. Las ciudades reconocen las realidades y el impacto de la migración

En primer lugar, cabe entender por qué muchas ciudades en Estados Unidos apoyan, en general, la inmigración. Un informe de 2017 sobre migración y ciudades del Foro Económico Mundial apuntaba que más del 90% de las personas inmigrantes que viven en Estados Unidos lo hacen en zonas urbanas (Foro Económico Mundial, 2017: 26). Mientras que se acostumbra a definir las zonas urbanas sobre la base de su densidad y no del tamaño de la población, ciudades tanto grandes como pequeñas de todo el país han invertido en sus comunidades para atraer e integrar a personas inmigrantes. No solo reconocen que la migración es una realidad ineludible de la globalización del siglo XXI, sino también que las personas inmigrantes conllevan beneficios.

Para muchas comunidades de Estados Unidos, la inmigración es el sustento demográfico que mantiene a sus ciudades en el mapa. El Chicago Council on Global Affairs analizó los datos incluidos en el censo nacional sobre cambios demográficos en más de 40 áreas metropolitanas de la región del Medio Oeste del país, formada por 12 estados, y descubrió que la población de dichas áreas metropolitanas solo aumentó un 7% desde el año 2000 hasta el 2015 en comparación con el aumento del 14% registrado en el conjunto del país (Paral, 2017: 1). Las personas inmigrantes contribuyeron a compensar la disminución de la población nativa y, en algunas áreas metropolitanas como Chicago, fueron la razón de la mayor parte del crecimiento poblacional experimentado.

Las ciudades testimonian el espíritu emprendedor y la contribución a nivel económico de las comunidades de migrantes. La Kauffman Foundation ha descubierto que las personas llegadas a Estados Unidos tienen el doble de posibilidades de iniciar su propio negocio que la población nativa, y que en 2014 más del 25% de los nuevos emprendedores eran de origen extranjero (Kauffman Foundation, 2015: 2). El informe *State of Our Immigrant City*, de la ciudad de Nueva York, indica que las personas inmigrantes son dueñas del 52% de los negocios, representan el 45% de la fuerza de trabajo y generan alrededor del 22% del PIB de la ciudad (Oficina de la Alcaldía para Asuntos Migratorios, 2018: 6, 9). En este sentido, se apunta, por ejemplo, que la calle principal que recorre el corazón de Little Village, la comunidad mexicana de Chicago, es el segundo corredor comercial de la ciudad por ingresos después de la Milla Magnífica (Sweeney, 2015). Estas tendencias adquieren una importancia especial en ciudades más pequeñas donde los escaparates de las calles principales están cerrando y los negocios se van y se llevan consigo los puestos de trabajo. Las personas inmigrantes han ayudado a reinyectar energía y dinamismo en muchas ciudades y comunidades de todo el país.

Los alcaldes también reconocen los activos intangibles que las personas inmigrantes aportan a las ciudades y los barrios donde residen. Es difícil cuantificar el impacto de estar rodeados de decenas de idiomas diferentes, de personas de todos los rincones del mundo y de sus influencias culturales y sensibilidades. Poco a poco, las religiones, la gastronomía, las tradiciones y las costumbres pueden ir rompiendo con los estereotipos más arraigados, promoviendo la tolerancia y contribuyendo a crear una ciudadanía global.

Es cierto que no toda la ciudadanía ni todas las comunidades aceptan abiertamente la inmigración. Muchos argumentan que los costes sociales a corto plazo, las barreras lingüísticas, las diferencias culturales y el miedo a perder el trabajo no compensan los aspectos positivos. Otros se aferran tanto a mantener el estado de derecho que no se dan cuenta de que la legislación actual no puede dar respuesta a las realidades actuales. Insisten en que las personas inmigrantes esperan en colas que no existen, solicitan visados que no se han creado y legalizan sus estatus sin un procedimiento pensado para ello.

Y es aquí donde el rol de los alcaldes y líderes de la ciudad ha sido tan determinante, ya que han capitaneado el impulso de un buen número de políticas e iniciativas a nivel local con el objetivo de minimizar los retos asociados con la inmigración y maximizar sus beneficios.

La ciudad de Nueva York cuenta con una oficina para asuntos migratorios desde 1984, y desde 2008 se han abierto agencias similares en veinte ciudades más, desde Atlanta hasta Seattle (Pastor y Rhonda, 2015: 42). Las actividades impulsadas desde estas oficinas son variadas: lideran el compromiso de la ciudad con la diáspora, representando la ciudad en eventos y festivales culturales; ayudan a las personas inmigrantes a lidiar con las instituciones legales y financieras, las orientan para que puedan apuntarse a cursos de idiomas, promueven la participación ciudadana y ofrecen información sobre la naturalización; también pueden coordinarse con otros departamentos del gobierno local, desarrollar capacidades y trabajar con la policía para comprender los cambios que se producen en la demografía de la ciudad.

Muchas leyes, creadas en otra época y sin la contribución de las ciudades, entorpecen los esfuerzos de estas para ser plenamente eficaces.

El dinamismo para desarrollar políticas locales que atraigan e integren a personas inmigrantes se ha extendido por todo el país. El movimiento Welcoming America, por ejemplo, fue fundado en 2009 para ayudar a desarrollar un marco para las «comunidades de acogida», es decir, ciudades o condados comprometidos con la inclusión de las personas recién llegadas, sea cual sea su origen, y la reducción de los obstáculos para ello. Tal y como muestra su sitio web, «en este mundo del siglo XXI, las comunidades más fuertes serán aquellas en que toda su ciudadanía pueda participar en la vida económica, cívica y social»¹. Welcoming America, que actualmente cuenta con más de 90 gobiernos locales inscritos, ha creado recientemente un programa de certificación de todas aquellas comunidades que cumplan con los rigurosos estándares de la organización. También ha creado el fondo Gateways for Growth, en colaboración con la organización National Partnership for New Americans, con el propósito de ayudar a las ciudades a desarrollar sus capacidades, abrir nuevas oficinas y hacer frente a las cuestiones de integración. En definitiva, ciudades de todo el país están trabajando para asegurar que el sueño americano todavía puede hacerse realidad.

II. Las leyes y las narrativas actuales no responden a las necesidades y las prioridades de las ciudades

Mientras que muchas ciudades de Estados Unidos intentan maximizar los beneficios de la inmigración a través de políticas de integración dentro de sus jurisdicciones, muchas leyes nacionales, creadas en otra época y sin la contribución de las ciudades, entorpecen los esfuerzos de estas para ser plenamente eficaces.

Las ciudades, por ejemplo, dependen en gran medida de las personas migrantes, independientemente de sus niveles de aptitud, para que la economía y las empresas del territorio sigan prosperando. Los hospitales, los hoteles, los restaurantes y las empresas del sector de la construcción son algunos de los empleadores en zonas urbanas que requieren gran cantidad de mano de obra inmigrante y se encuentran regularmente con retos legales anacrónicos. No existen visados pensados para dar empleo durante todo el año a trabajadores poco cualificados. Por el contrario, este tipo de visado fue diseñado para trabajos temporales en la agricultura y no para el sector hotelero o la atención sanitaria.

Los visados para trabajadores muy cualificados requieren del aval de las empresas y de procesos costosos, que se complican todavía más por la existencia de unas cuotas diseñadas en una época en la que la tecnología, la globalización e internet todavía no habían cambiado radicalmente la manera como la ciudadanía vive y trabaja. El sistema emprendedor de las *start-up* y los nuevos pequeños negocios (una evolución indispensable para ciudades y *hubs* de incubadoras) no encuentran amparo en las leyes nacionales actuales. Sí existe un visado para inversores con importantes activos personales que puedan garantizar, por lo menos, trabajo estable a tiempo completo para diez trabajadores nacionales cualificados, pero no es capaz de dar respuesta al ambicioso restaurador de México, al emprendedor experto en tecnología proveniente de India o al fundador francés de una organización sin ánimo de lucro.

1. <https://www.welcomingamerica.org/>

Las ciudades también se encuentran en el centro del debate sobre las personas inmigrantes sin papeles. En Estados Unidos viven actualmente unos 10,7 millones de inmigrantes indocumentados y la mayoría de ellos se concentran en solo veinte áreas metropolitanas, según el Pew Research Center (Passel y Cohn, 2019). Esta institución calcula que áreas metropolitanas como Nueva York, Los Ángeles y Houston albergan al 61% de los inmigrantes sin papeles de todo el país, mientras que el 37% de la población total del país vive en ellas. Los líderes locales ven a estas personas como miembros de sus comunidades (residentes, vecinos, trabajadores, ciudadanos que pagan sus impuestos), pero no tienen ninguna autoridad para cambiar su estado. Asimismo, se requiere a las ciudades, cada vez más, que apliquen la legislación nacional de inmigración e identifiquen a las personas inmigrantes sin papeles para que sean deportadas.

Más aún, las ciudades deben proporcionar a las personas inmigrantes todos los sistemas de apoyo que no reciben del nivel nacional. Las escuelas necesitan aumentar la capacidad de las aulas, contratar a nuevo profesorado y ofrecer clases de inglés al alumnado extranjero. La documentación emitida por los gobiernos locales se traduce cada vez más a otros idiomas. Desde los servicios jurídicos al acceso a la sanidad, desde la vivienda a los programas de ciudadanía, la responsabilidad de asegurar la cohesión entre los miembros de la comunidad y la estabilidad financiera recae en las ciudades, y se les reprocha cuando no lo consiguen.

Las ciudades tienen que hacer frente a las consecuencias de la inmigración en múltiples dimensiones, pero no tienen la capacidad de configurar las políticas migratorias. A la vez, el país no solo no actualiza la legislación para que dé respuesta a las realidades de la economía global del siglo XXI sino que, además, en los últimos años ha adoptado políticas que complican y contradicen todavía más las prioridades urbanas. La prohibición de viajar aplicada en relación con Irán, Libia, Corea del Norte, Somalia, Siria, Venezuela y Yemen ha separado familias en Chicago, Minneapolis y Seattle, entre otras ciudades. La supresión del estatus de protección temporal para más de 300.000 ciudadanos de El Salvador, Honduras y Haití requerirá que residentes de larga duración abandonen sus casas, familias y trabajos. Exigir a las ciudades que implementen las leyes nacionales de inmigración y detengan a inmigrantes sin papeles no solo debilita los importantes niveles de confianza en las comunidades, sino que representa una carga para los empleados municipales, a quienes se imponen nuevas funciones más allá de sus competencias.

Las ciudades están en primera línea frente a las realidades de la inmigración pero aún no se les ha dado voz, un mecanismo o un voto para influir en las políticas nacionales. Por ello, las ciudades están empezando a cuestionarse si la jerarquía del pasado es la que tiene que definir el marco de gobernanza del futuro.

III. Las ciudades emergen como actores capaces de configurar las políticas migratorias

Cada vez más, los alcaldes se sienten frustrados por la falta de acción a nivel nacional y la parálisis que eso genera en las ciudades. En Estados Unidos, la narrativa actual ha generado una cultura del miedo y una

La capacidad de los alcaldes y las ciudades para cambiar la narrativa en torno a la población migrante no se puede minusvalorar.

desconfianza que están desmembrando comunidades. Tal y como apunta el Foro Económico Mundial, «aunque el papel principal de las ciudades es indiscutible en cuanto primera administración que responde a la migración, por lo general no están en absoluto involucradas adecuadamente en las decisiones nacionales e internacionales sobre migración» (Foro Económico Mundial, 2017: 10).

Por otro lado, las ciudades están haciéndose un lugar como nuevos actores de la política migratoria. Si antes se centraban en el desarrollo económico y la integración, ahora participan en plataformas nacionales e internacionales para defender sus necesidades e intereses. Usan sus voces y sus posiciones de influencia para cambiar la narrativa. Por medio de la acción colectiva, adoptan políticas en la esfera local que fomentan dinamismo a nivel nacional. Asimismo, forjan alianzas enérgicamente más allá de sus fronteras y se involucran en la diplomacia de las ciudades. Reclaman un lugar en la mesa global para debatir las políticas que afectan a la población migrante y refugiada.

La capacidad de los alcaldes y las ciudades para cambiar la narrativa en torno a la población migrante no se puede minusvalorar. Mientras que a nivel nacional se presenta a las personas inmigrantes como criminales, violadoras, traficantes de drogas o usurpadoras del empleo del trabajador local, las ciudades han sido clave para contrarrestar esta retórica negativa. En palabras de Misha Glenny, «las ciudades plurales tendrán una función decisiva a la hora de determinar si la humanidad sobrevive a este siglo o no» (Glenny, 2017). Los alcaldes han defendido no solo la diversidad, sino también la inclusión. En el marco de redes como Cities for Action, una coalición estadounidense de más de 175 alcaldes y jefes de condado, han emitido comunicados de prensa en los que mostraban su preocupación por la separación de familias en la frontera, la finalización del estatus de protección temporal, las prohibiciones de viajar y el rechazo de las peticiones de asilo. Basan su posición en investigaciones y datos que muestran que la inmigración no tiene como consecuencia un aumento de los delitos (Flagg, 2018). Las ciudades utilizan sus plataformas y sus megáfonos para cambiar los corazones y las mentes en todo el país.

Las ciudades también influyen en la política a través de la acción colectiva. Aunque se limiten a implementar políticas dentro de sus jurisdicciones, cuando lo hacen de forma colectiva y simultánea en todo el país provocan un impacto bastante relevante. Probablemente lo más destacable es la cantidad de ciudades estadounidenses que han adoptado decisiones parecidas a las ordenanzas reguladoras de las ciudades santuario para reafirmar su responsabilidad de implementar leyes propias dentro de su jurisdicción y no las leyes del Gobierno federal. En 2018, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos se posicionó al lado de la ciudad de Chicago en su demanda contra el Gobierno federal, que había amenazado a la ciudad con retirarle subvenciones por sus políticas santuario. Los resultados de esta disputa dejaron claro que la separación de poderes en los Estados Unidos es un elemento clave de la democracia y que el Gobierno federal no puede obligar a las ciudades a implementar leyes nacionales (Byrne, 2018).

Otras acciones impulsadas desde las ciudades incluyen el cierre de centros de detención, la emisión de tarjetas municipales de identificación y la concesión de becas, con ciertos requisitos, a personas inmigrantes sin papeles para que estudien en centros de educación posobligatoria. Algunas ciudades como Washington D. C. ofrecen asesoramiento legal y financiero gratuito para personas inmigrantes a fin de compensar el coste de obtener la ciudadanía (Delgadillo, 2019). Cuando las principales ciudades del país impulsan políticas parecidas a la vez, alcanzando y representando a grandes segmentos de la población, cabe empezar a preguntarse hasta qué punto importan las políticas nacionales.

Algunos alcaldes han empezado a organizarse globalmente en torno a la migración.

La colaboración transnacional y la diplomacia de las ciudades son otro ejemplo importante de cómo estas influyen en las políticas que se adoptan más allá de sus jurisdicciones. En 2017, poco después de que el presidente Donald Trump, con su discurso antiinmigración, ganara las elecciones, los alcaldes de Ciudad de México, Guadalajara y Ciudad Juárez realizaron una ruta diplomática por las principales ciudades de los Estados Unidos que albergan a un gran número de personas inmigrantes mexicanas. Los alcaldes se reunieron con sus contrapartes con el objetivo de asegurarse de que se respeta y se protege a la diáspora mexicana a pesar de la narrativa proveniente del Gobierno federal. Entre las máximas prioridades se habló de sanidad y derechos humanos (Channick, 2017). Asimismo, se organizan conversaciones regulares entre un lado y otro de la frontera, por ejemplo, entre Tijuana y San Diego, dos ciudades que están trabajando conjuntamente en un modelo para el área metropolitana a la que ambas pertenecen (Selee, 2018).

Para terminar, del mismo modo que algunos alcaldes han liderado la agenda climática global, otros han empezado a organizarse globalmente en torno a la migración. En diciembre de 2017, una docena de ciudades estadounidenses se sumaron a las más de 130 ciudades a nivel mundial para firmar una demanda histórica relativa a la necesidad de tener un lugar en la mesa de las negociaciones del Pacto Mundial sobre Migración impulsado por Naciones Unidas (Allen-Ebrahimian, 2017). Cuando el presidente Trump anunció que se retiraba del pacto, las ciudades se movilizaron rápidamente. Muchos de los objetivos de dicho pacto requieren la implementación de estrategias por parte de las ciudades, como en lo relativo a la recopilación y la notificación de datos, y a la garantía de inclusión y seguridad para las personas migrantes. Si las ciudades deben rendir cuentas por ello, antes que nada, en su opinión, deberían desempeñar un rol formal en el desarrollo de estas agendas y en la fijación de los objetivos.

Este impulso también se prolongó a lo largo de 2018. El Parlamento Global de Alcaldes acogió una reunión en Bristol, donde los alcaldes votaron sobre políticas migratorias y adoptaron la Declaración de Bristol (Parlamento Global de Alcaldes, 2018). En diciembre de ese mismo año presentaron el Mayors Migration Council en Marrakech (Biron, 2018) y participaron en el 11º Diálogo del Alto Comisionado de la ONU sobre los Desafíos de la Protección en torno al tema «Ciudades de luz» (Gaynor, 2018). Estas iniciativas allanan el camino para los años venideros.

IV. Es necesario reconocer algunas limitaciones y preocupaciones

La emergencia de las ciudades como actores que configuran políticas migratorias más allá de sus jurisdicciones tradicionales genera, sin duda, muchas preguntas y preocupaciones. Es el nivel nacional quien tiene competencias en migración: las ciudades no pueden cambiar la legislación relativa a los visados, otorgar la ciudadanía a inmigrantes indocumentados, decidir a quién dan asilo o impedir que el Servicio de Control de Inmigración y Aduanas de los Estados Unidos opere en sus ciudades. Y hay motivos suficientes para ello. Una vez entran en el país, las personas pueden moverse libremente de ciudad en ciudad. Por consiguiente, no es lógico que sean los centenares de municipios los encargados de asegurar la seguridad nacional, realizar las comprobaciones de los antecedentes en las bases de datos de los servicios de inteligencia y supervisar la fuerza de trabajo de todo el país.

También es relevante apuntar que la autoridad de las ciudades no solo difiere entre un país y otro sino también, dentro de los Estados Unidos, entre un estado y otro. Algunas ciudades tienen más autonomía o, a veces, sus prioridades están alineadas con los líderes estatales. Asimismo, la naturaleza de las personas inmigrantes es variable. Existen inmigrantes a largo plazo, inmigrantes sin papeles, solicitantes de asilo y personas refugiadas reasentadas, y todos ellos tienen sus demandas particulares. Cuando se ofrecen recomendaciones para nuevas políticas, entender qué funciona, cuándo funciona y por qué funciona se convierte en esencial.

Muchas ciudades han expresado su preocupación por que se engañe a las personas inmigrantes y refugiadas sobre el nivel de protección y seguridad existente dentro de los límites de la ciudad. La difusión pública de mensajes acogedores y las competencias informales para ser «la ciudad más acogedora del país» podrían generar una sensación falsa de optimismo sobre su futuro a aquellas personas inmigrantes que no conocen los entresijos de la política migratoria estadounidense.

A parte de esta hay muchas otras preocupaciones. Hay quien tiene dudas sobre hasta qué punto la experiencia de una ciudad en materia de integración de inmigrantes legitima sus capacidades para influir en políticas a nivel nacional o internacional. Otros se preguntan si la situación actual en los Estados Unidos está motivada por razones políticas, con los alcaldes demócratas intentando contrarrestar al presidente republicano. También hay quien se plantea la situación contraria: ¿qué pasaría si los alcaldes intentaran reducir la inmigración a la vez que el país abriera sus puertas? ¿El apoyo a las ciudades para configurar las políticas migratorias recibiría la misma respuesta? En un contexto en el que las ciudades continúan posicionándose como actores de la política migratoria, es necesario ofrecer soluciones a estas y otras preocupaciones.

V. Los sistemas podrían evolucionar para incluir a las ciudades en la toma de decisiones

Con el tiempo, los gobiernos y los sistemas han evolucionado para dar respuesta a las realidades de cada momento. En lo que concierne a las políticas migratorias, no es imposible pensar en una nueva era en la que

las ciudades contribuyan a configurar las políticas que les afectan más directamente. A continuación se exponen algunos ejemplos de ámbitos en los que las ciudades podrían tener más influencia.

- *Visados de trabajo.* Las ciudades se encuentran entre los mayores defensores de las personas inmigrantes emprendedoras y dueñas de pequeños negocios, esenciales para la vitalidad de la economía local. En este sentido, ¿las ciudades podrían acelerar una nueva forma de visado para personas emprendedoras avalado por el gobierno local para contribuir a la mejora del desarrollo económico?
- *Protección del estatus legal.* Pensando en todas aquellas personas que hace muchos años que son miembros de la comunidad, que se refieren a la ciudad como «mi hogar», que han criado a sus familias allí y han trabajado infatigablemente, ¿la ciudad puede defender la legalización de su estatus? También esto podría ser de aplicación en relación con personas inmigrantes que tienen el estatus de protección temporal a punto de caducar. Si un gobierno local puede avalarlo, ¿el Gobierno federal puede crear un procedimiento que reconozca los intereses de la ciudad?
- *Aval para los refugiados.* En aquellos casos en que el país disminuye el número de refugiados que está dispuesto a aceptar, pero las ciudades quieren abrirles sus puertas, ¿se podría crear un nuevo sistema donde las ciudades pudieran influir sobre ello? En Irlanda se ha adoptado un programa, parecido a otro implementado en Canadá, que apoya un sistema de aval de refugiados dirigido por la comunidad y que se ajusta a las directrices y los requerimientos establecidos a nivel nacional (Pollak, 2019). ¿Podría servir de modelo?
- *Visados para casos de frontera común.* En aquellos casos en que una ciudad tiene fuertes vínculos con otra ciudad —de otro país— con quien forma una gran región metropolitana transfronteriza, ¿se podría optimizar la vida en la frontera por medio, entre otros, de un nuevo visado?
- *Derecho de voto.* Muchos inmigrantes viven en la misma ciudad durante más de veinte años. Los alcaldes se preocupan de que paguen los tributos locales, usen los servicios locales y formen parte de la comunidad local. Así pues, si una persona que posee la ciudadanía estadounidense puede votar para decidir el futuro de la ciudad a la que acaba de llegar, ¿por qué no puede hacerlo también una persona inmigrante con residencia de larga duración?
- *Un asiento en la mesa global.* Las ciudades están involucradas en estos procesos y negociaciones. Se encargan de la recopilación y la notificación de datos, de la integración de las personas inmigrantes y la creación de ecosistemas de inclusión. ¿Podrían las organizaciones internacionales mejorar sus procedimientos para asegurar que las ciudades tienen un asiento en la mesa cuando se adopten decisiones que les afecten?

Conclusión

Las ciudades tienen interés en el futuro de las políticas migratorias. La inmigración se manifiesta de manera más intensa a nivel local y, día tras día, las ciudades se encuentran en primera línea cuando se trata de adaptarse a este mundo cambiante, global y diverso. A lo largo y ancho de los Estados Unidos, los líderes locales luchan contra la legislación, a menudo desfasada, que se implementa a nivel nacional, en el marco de sus responsabilidades para con las personas residentes en su territorio. No obstante, a nivel global, una serie de factores de incentivación y de

disuasión continúan determinando las tendencias migratorias en que las ciudades son la primera administración que responde en tiempos de crisis y que ofrece oportunidades. Los líderes mundiales están empezando a crear un marco y unas directrices para la gobernanza de las migraciones que tendrán consecuencias importantes para las ciudades. Más allá de responder de la implementación y la integración de las personas inmigrantes a escala local, las ciudades están dispuestas a aportar sus necesidades y preocupaciones al proceso de toma de decisiones de una manera más amplia, y deberían poder hacerlo. Cuando se trate de política migratoria, permitir que las ciudades tengan voz en el proceso no será suficiente. También será necesario que alguien las escuche.

Referencias bibliográficas

Allen-Ebrahimian, B. «U. S. Cities Want to Join U. N. Migration Talks That Trump Boycotted». *Foreign Policy*, 5 de diciembre de 2017 (en línea) [Fecha de consulta 17.04.2019] <https://foreignpolicy.com/2017/12/05/u-s-cities-want-to-join-u-n-migration-talks-that-trump-boycotted/>

Biron, C. «New migration accord recognizes key role of cities». *Reuters*, 8 de diciembre de 2018 (en línea) [Fecha de consulta: 17.4.2019] <https://www.reuters.com/article/us-un-migration-cities/new-migration-accord-recognizes-key-role-of-cities-idUSKBN1O70A0>

Byrne, J. «Emanuel wins court ruling in sanctuary city lawsuit against Trump administration». *Chicago Tribune*, 20 de abril de 2018 (en línea) [Fecha de consulta 17.04.2019] <https://www.chicagotribune.com/news/local/politics/ct-met-rahm-emanuel-sanctuary-city-ruling-20180419-story.html>

Channick, R. «Mexican mayors visiting Chicago send defiant message to Trump». *Chicago Tribune*, 10 de febrero de 2017 (en línea) [Fecha de consulta 17.04.2019] <https://www.chicagotribune.com/business/ct-mayor-mexico-city-chicago-trade-immigration-0211-biz-20170209-story.html>

Delgadillo, N. «D. C. Will Offer Financial Help for Immigrants Applying for Citizenship». *DCist*, 4 de febrero de 2019 (en línea) [Fecha de consulta 17.04.2019] <https://dcist.com/story/19/02/04/bowser-announces-new-fund-for-immigrants-to-apply-for-citizenship/>

Flagg, A. «The Myth of the Criminal Immigrant». *The New York Times*, 30 de marzo de 2018 (en línea) [Fecha de consulta: 17.4.2019] <https://www.nytimes.com/interactive/2018/03/30/upshot/crime-immigration-myth.html?smtyp=cur&smid=fb-nytupshot>

Foro Económico Mundial. *Migration and Its Impact on Cities*. Octubre de 2017 (en línea) [Fecha de consulta 17.04.2019] http://www3.weforum.org/docs/Migration_Impact_Cities_report_2017_low.pdf

Gaynor, T. «Global cities take the lead in welcoming refugees». ACNUR, 19 de diciembre de 2018 (en línea) [Fecha de consulta 17.04.2019] <https://www.unhcr.org/news/latest/2018/12/5c1a250f4/global-cities-lead-welcoming-refugees.html>

Glenny, M. «Populism is Poison; Plural Cities Are the Antidote». *Brink News*, 19 de enero de 2017 (en línea) [Fecha de consulta 17.04.2019] <https://www.brinknews.com/populism-is-poison-plural-cities-are-the-antidote/>

Kauffman Foundation. «The Economic Case for Welcoming Immigrant Entrepreneurs». *Entrepreneurship Policy Digest*, 8 de septiembre de 2015 (en línea) [Fecha de consulta 17.04.2019] http://www.kauffman.org/-/media/kauffman_org/resources/2015/entrepreneurship-policy-digest/september-2015/the_economic_case_for_welcoming_immigrant_entrepreneurs_updated_september_2015.pdf

Oficina de la Alcaldía para Asuntos Migratorios. *State of Our Immigrant City Annual Report*, marzo de 2018 (en línea) [Fecha de consulta 17.04.2019] https://www1.nyc.gov/assets/immigrants/downloads/pdf/moia_annual_report_2018_final.pdf

Paral, R. *Immigration a Demographic Lifeline in Midwestern Metros*. Chicago Council on Global Affairs, marzo de 2017 (en línea) [Fecha de consulta 17.04.2019] https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/report_midwestern-immigration_170322.pdf

Parlamento Global de Alcaldes. «Global Parliament of Mayors gather for the Bristol Declaration 2018», 23 de octubre de 2018 (en línea) [Fecha de consulta 17.04.2019] <https://globalparliamentofmayors.org/wp-content/uploads/2018/10/Bristol-Declaration-2018.pdf>

Passel, J. y D'Vera Cohn, «20 metro areas are home to six-in-ten unauthorized immigrants in U. S.» Pew Research Center, 11 de marzo de 2019 (en línea) [Fecha de consulta 17.04.2019] <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/03/11/us-metro-areas-unauthorized-immigrants/>

Pastor, M. y Rhonda, O. *Opening Minds, Opening Doors, Opening Communities: Cities Leading for Immigrant Integration*. University of South California's Center for the Study of Immigrant Integration, Americas Society/Council of the Americas, and Welcoming America, 15 de diciembre de 2015 (en línea) [Fecha de consulta 17.04.2019] <https://www.as-coa.org/articles/opening-minds-opening-doors-opening-communities-cities-leading-immigrant-integration>

Pollak, S. «Government calls for Irish communities to sponsor refugee families». *The Irish Times*, 6 de marzo de 2019 (en línea) [Fecha de consulta 17.04.2019] <https://www.irishtimes.com/news/social-affairs/government-calls-for-irish-communities-to-sponsor-refugee-families-1.3815495>

Selee, A. *Vanishing Frontiers: The Forces Driving Mexico and the United States Together*. PublicAffairs, 5 de junio de 2018 (en línea) [Fecha de consulta 17.04.2019] <https://www.publicaffairsbooks.com/titles/andrew-selee/vanishing-frontiers/9781610399029/>

Sweeney, B. «Little Village, Big Business». *Crain's Chicago Business*, 25 de septiembre de 2015 (en línea) [Fecha de consulta 17.04.2019] <https://www.chicagobusiness.com/static/section/little-village.html>

Andrea Tobia Zevi

*Investigador asociado, Desk Global Cities,
Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI)*

El caso de Italia muestra claramente que toda solución que se dé al reto de la gobernanza global en relación con la migración requiere una estrecha colaboración con las autoridades y las comunidades locales. Como en muchos otros países europeos, el gran aumento de la migración tal y como lo describen los discursos predominantes no se corresponde con las cifras y las estadísticas reales. Para contrarrestar esta situación, el debate público italiano demanda urgentemente una consideración racional del asunto.

En este capítulo se desarrolla el papel de las ciudades italianas en la gestión de la migración entre los años 2013 y 2018. En la primera parte, se describe brevemente el desarrollo del fenómeno de la migración hacia Italia de las últimas décadas, así como la manera en que la Primavera Árabe llevó a la primera «crisis» de los refugiados en 2013. A continuación, se explica cómo estaba configurado, a principios de este siglo, el sistema italiano de recepción de solicitantes de asilo y de refugiados y cómo, a partir de 2014, empezó a contar con la implicación de las ciudades y las comunidades locales siguiendo el principio de cooperación leal entre los diferentes niveles de gobierno (artículo 120 de la Constitución italiana). En la tercera parte del capítulo se exploran las consecuencias y los riesgos de la legislación sobre inmigración y seguridad que se aprobó a finales de 2018 bajo el mandato de la coalición del Movimiento Cinco Estrellas y la Liga. El capítulo termina con un análisis de los principales retos a los que han tenido que hacer frente las ciudades italianas, y a los que tendrán que enfrentarse, en lo que a gestión urbana de la migración se refiere.

En las páginas siguientes se utilizan varios términos para describir las diferentes condiciones de las personas extranjeras que viven en Italia. Con el término «extranjeros» se hace referencia a todas las personas residentes extranjeras que no tienen la ciudadanía italiana, independientemente de su estatus formal; con el término «inmigrantes» se alude a las personas inmigrantes por motivos económicos que han llegado a Italia para mejorar sus vidas pero que no huyen de ninguna guerra o persecución; por «solicitantes de asilo» se entiende aquellas personas que han solicitado protección pero que no han completado el procedimiento de inmigración, y, finalmente, con el término «refugiados» se hace referencia a las personas a las que se ha reconocido el derecho a recibir protección internacional en Italia.

I. De la Primavera Árabe a la Operación Mare Nostrum

Hoy en día viven en Italia más de cinco millones de extranjeros, mientras que se calcula que el número de inmigrantes irregulares se sitúa entre los 700.000 y los 800.000. De toda la comunidad extranjera en situación legal, los ciudadanos de la Europa del Este y del Magreb conforman la mayoría y, contrariamente a lo que muchos piensan, la religión más practicada entre estos grupos es el cristianismo ortodoxo rumano, y no el islam.

En Italia, la inmigración a gran escala es un fenómeno relativamente reciente. No fue hasta 1975 que el número de inmigrantes superó el de emigrantes, hecho que hasta entonces había representado un elemento transformador importante de la República Italiana de la posguerra. Los políticos empezaron a abordar esta novedad a finales de los años noventa a través de leyes como la Turco-Napolitano (1998) y la Bossi-Fini (2002), llamadas así por sus primeros signatarios. Esta última es todavía el marco básico de referencia para la legislación nacional, aunque el Parlamento y los tribunales han ido transformando partes de ella por medio de enmiendas tanto restrictivas como permisivas. Aunque ya desde el inicio se criticaron las bases «conservadoras» de esta ley, desarrollada por dos líderes de derechas, no ha sido derogada por los gobiernos en el poder (ni siquiera los de centroizquierda) en los periodos de 2006 a 2008 y de 2011 a 2018.

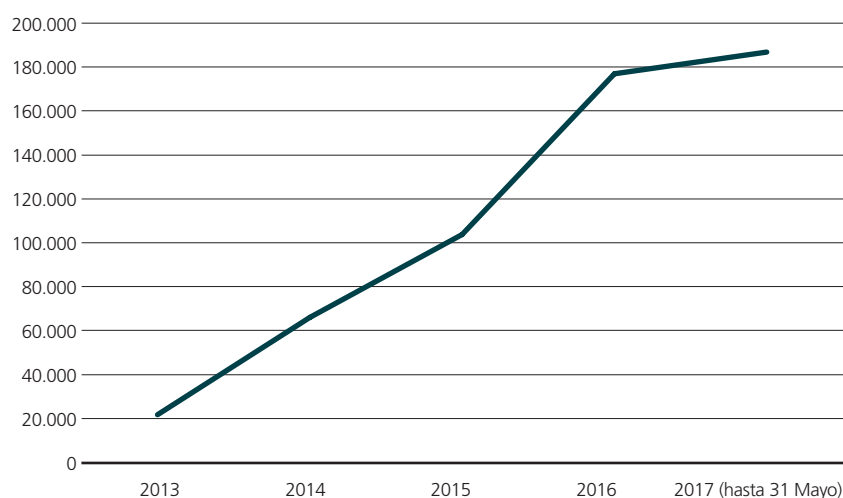
Más allá de las valoraciones políticas, ello también se debe a que el flujo de inmigrantes que han llegado a Italia se ha estabilizado últimamente. Existen tres razones esenciales para ello. En primer lugar, la crisis económica que empezó en 2008 restó atractividad a Italia como destinación para quien buscaba una vida mejor. En segundo lugar, hasta 2015-2016 Italia era un país de tránsito para los inmigrantes del África subsahariana, quienes se dirigían hacia los países del norte de Europa, más prósperos desde el punto de vista económico (Alemania, Francia, Reino Unido, Suecia, etc.). Por otro lado, la ampliación de la Unión Europea hacia el este entre los años 2004 y 2008 cambió el estatus de la ciudadanía rumana, búlgara, polaca, checa y eslovaca, lo que generó unos mecanismos de movilidad intracontinental de carácter periódico u ocasional en lugar del envío sistemático y permanente de grandes cantidades de inmigrantes.

No obstante, la ola migratoria que se desencadenó después de la Primavera Árabe y el derrocamiento de Gaddafi en el 2011 en Libia cambió dramáticamente la situación. Gaddafi era un interlocutor impredecible, pero también se mostraba muy atento a los intereses de sus vecinos europeos, y Libia se sumió en el caos poco después de ser derrocado. El país se convirtió en un enorme campo de refugiados, un paraíso para los explotadores y traficantes de personas organizados alrededor de numerosas milicias tribales. El número de inmigrantes provenientes de Níger y de otros países aumentó exponencialmente, mientras que el debate público en Italia empezaba a centrarse más en los refugiados que en los inmigrantes por motivos económicos. El número de personas que se ahogaban en el Mediterráneo aumentó espectacularmente: durante los últimos veinte años, cada día seis personas habían perdido la vida en esta masacre silenciosa (ACNUR, 2019), y ello, citando solo las estadísticas oficiales.

En este horrible contexto, el 3 de octubre de 2013, no muy lejos de la isla de Lampedusa (primer puerto en Europa para muchas embarcaciones), 369 personas —criaturas, mujeres y hombres— se convirtieron en víctimas del mar y de la indiferencia. La reacción emocional en Italia fue fuerte. En parte, ello se debió al hecho de que el papa Francisco, elegido unos meses antes, había realizado su primer viaje a la isla, donde lanzó una corona de flores al mar en memoria de los fallecidos. Como respuesta a esta crisis, el Gobierno italiano, una coalición de partidos de centroizquierda y centroderecha liderados por Enrico Letta, primer ministro durante los años 2013 y 2014, aprobó la Operación Mare Nostrum, punto de partida del periodo analizado en este capítulo.

La Operación Mare Nostrum, desarrollada por la ministra de Asuntos Exteriores, Emma Bonino, en colaboración con autoridades civiles y militares, encomendó a la Marina italiana la función de rescatar a tanta gente como fuera posible de las aguas cercanas a la costa libia de acuerdo con el derecho marítimo. No exageramos si decimos, tal y como lo haría unos años más tarde el presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker (Comisión Europea, 2015), que esta iniciativa restableció parte del honor y la dignidad que Europa había perdido durante años de egoísmo e indiferencia. A pesar de ello, en Italia aumentaron las críticas contra lo que muchos veían como una acogida indiscriminada. Los líderes italianos se dieron cuenta de que las regiones del sur del país, las más pobres y donde además se encuentran los puertos en los que desembarcaban los migrantes, no podían asumir la responsabilidad en solitario. En 2013, 42.295 personas llegaron a las costas italianas, y en 2014 la cifra llegó a los 170.100 (Ministerio del Interior italiano, 2017: 12). Según el Reglamento de Dublín, es el primer Estado miembro de la Unión Europea al que llegan estas personas quien debe recibirlos y ocuparse de ellos. La imagen 1, que muestra el número de personas acogidas por el Sistema de Protección para Solicitantes de Asilo y Refugiados (SPRAR, por sus siglas en italiano), indica que la diferencia entre las personas que llegan y las que son acogidas es de un 50%. Las personas que no están contempladas son solicitantes de asilo y refugiados que prefirieron las redes comunitarias para cubrir sus necesidades básicas y luego se escondieron o consiguieron cruzar la frontera.

Imagen 1. Inmigrantes en el sistema de recepción (2013-2017)



Fuente: Ministerio del Interior italiano

La colaboración con las autoridades locales y entre ellas debía facilitar el proceso de acogida.

II. Las ciudades, en primera línea

Después de la recepción inicial y el proceso de identificación, los solicitantes de asilo y los refugiados entran en el SPRAR, creado por ley en el año 2002. El SPRAR se financia por medio del Fondo Nacional para las Políticas y los Servicios de Asilo y del Fondo Europeo para los Refugiados y cuenta con la implicación de la Asociación Nacional de Ciudades Italianas (ANCI). Su objetivo general es asistir a los solicitantes de asilo y los refugiados de manera integrada, distribuyéndolos por todo el territorio nacional a fin de evitar concentraciones elevadas en zonas concretas y promoviendo la creación de grupos pequeños de recién llegados. Las autoridades locales y las ONG que implementan proyectos en principio deben proporcionar servicios tanto básicos como más avanzados, como cursos de idiomas y capacitación profesional. Las ciudades solicitan fondos de manera voluntaria (para un número específico de beneficiarios cada vez) por dos motivos complementarios: porque el Ministerio les da dinero por cada persona que acogen, y porque el Gobierno nacional presiona a las autoridades locales para que asuman su parte de esta responsabilidad compartida.

El 10 de julio de 2014, habiendo crecido la presión sobre las ciudades italianas, el Gobierno central negoció un acuerdo significativo con el órgano regional, la *Conferenza delle Regioni e delle Province*, que reconocía oficialmente la importancia de las comunidades locales en este proceso: «La gestión de la acogida extendida [*diffusa*, en italiano] [...] sin el involucramiento de los territorios corre el riesgo de crear malestares y tensiones» (Ministerio del Interior italiano, 2017: 13). Se estableció una mesa de coordinación nacional que reunía a dos representantes del Ministerio del Interior, uno del Ministerio de Trabajo, uno de la asociación de ciudades, uno de la asociación de provincias (UPI) y uno de la conferencia de las regiones. Todos los participantes estuvieron de acuerdo en que el influjo de ciudadanos, familias y menores de fuera de la Unión Europea se había convertido en un problema estructural al que se debía encontrar una solución. Este acuerdo confirmaba el principio de acogida extendida y colaboración leal (*accoglienza diffusa e leale collaborazione tra istituzioni*, en italiano) y el involucramiento de los territorios, es decir, de los alcaldes, que son las autoridades más cercanas a la ciudadanía. La colaboración con las autoridades locales y entre ellas, en principio, debía facilitar el proceso de acogida con la agilización de la identificación de las personas inmigrantes, la valoración de las solicitudes de protección internacional y la acogida de menores no acompañados. Así, el acuerdo continuaba:

«Del mismo modo, repartiremos oportunamente a los refugiados de acuerdo con un plan compartido de asignación por todo el territorio nacional que tenga como prioridad la ampliación de la red del SPRAR. El SPRAR es el eje central del sistema de recepción de segundo nivel tanto para adultos como para menores no acompañados: las soluciones urgentes pasarán a tener un rol residual y tenderán hacia los requisitos del modelo del SPRAR.»

Imagen 2.	
Región	Número de solicitantes de asilo y refugiados
Lombardía	13,480
Sicilia	12,373
Lacio	8,232
Campania	8,034
Piamonte	7,933
Véneto	7,922
Toscana	7,264
Emilia Romagna	6,493
Apulia	5,839
Calabria	4,175
Friul-Venecia Julia	3,808
Marcas	3,257
Liguria	2,956
Cerdeña	2,952
Abruzos	2,101
Trentino-Alto Adigio	1,981
Umbría	1,829
Molise	1,605
Basilicata	1,401
Valle de Aosta	157
TOTAL	103,792

Fuente: Ministerio del Interior italiano
 Fecha de actualización: 31.12.2015

Imagen 3.	
Región	Número de solicitantes de asilo y refugiados
Lombardía	23,046
Lacio	14,886
Piamonte	14,347
Véneto	14,224
Campania	14,312
Sicilia	14,076
Toscana	12,456
Emilia Romagna	12,259
Apulia	12,136
Calabria	7,414
Liguria	5,756
Cerdeña	5,662
Friul-Venecia Julia	4,849
Marcas	4,683
Abruzos	3,759
Molise	3,452
Umbría	3,263
Basilicata	2,580
Bolzano	1,681
Trentino-Alto Adigio	1,425
Valle de Aosta	288
TOTAL	176,554

Fuente: Ministerio del Interior
 Fecha de actualización: 31.12.2016

Este acuerdo de 2014 fue reforzado un año después por el Decreto legislativo n.º 142, de 18 de agosto de 2015, que determinaba con más precisión toda la arquitectura nacional de acogida y establecía procedimientos especiales para casos específicos de emergencia. Y aún más importante, este decreto legislativo también creaba las Tavoli di coordinamento regionale (mesas de coordinación regional). Estas mesas reproducían la estructura de la Tavolo di coordinamento nazionale a nivel local e involucraban, sabiamente, a sindicatos, organizaciones empresariales y de personas extranjeras. Así, la nueva ley reconocía el papel de la sociedad civil y las comunidades locales en la integración de solicitantes de asilo y refugiados, con lo que podemos considerar este tipo de compromiso como una buena práctica replicable en otras ciudades de fuera de Italia.

Si nos fijamos en las imágenes 2 y 3, veremos cómo el reparto de solicitantes de asilo y refugiados en 2015 y 2016 entre las regiones italianas refleja la filosofía, apuntada anteriormente, de responsabilidad compartida entre los diferentes territorios, así como la idea de efectuar pequeñas concentraciones de solicitantes de asilo y refugiados en lugar de grandes asentamientos de recién llegados.

Llegados a este punto, es importante realizar dos observaciones. En primer lugar, cabe recordar que el verano de 2015 representa un punto de inflexión. En la reunión del Consejo Europeo de junio de ese año, el primer ministro Matteo Renzi obtuvo el compromiso de sus homólogos continentales de reubicar a los primeros 40.000 refugiados siguiendo el principio de población y país de origen, un compromiso que posteriormente dejarían de lado en gran medida¹. En julio, la presión a la que estaban sometidas las ciudades italianas aumentó claramente: las ciudades de Roma, Milán, Bolonia y Turín debieron abrir centros de acogida temporal, a menudo sin contar con los recursos técnicos y profesionales necesarios. También hubo una fuerte respuesta humana entre la ciudadanía, que aportó paquetes de alimentos, sábanas y productos de primera necesidad. No obstante, con el deterioro de muchos espacios públicos de las ciudades, las preocupaciones de la ciudadanía crecieron comprensiblemente. A causa del Reglamento de Dublín, los inmigrantes tendían a quedarse por poco tiempo en ciudades italianas e intentaban no identificarse antes de emprender su camino hacia el norte, con lo que se convertían en «fantasmas urbanos». Fue entonces cuando Angela Merkel pronunció la famosa frase *Wir schaffen das*, es decir, «Lo conseguiremos», que tantas consecuencias tuvo para su parábola política. También en esa época Europa se caracterizaba todavía por su permeabilidad, aunque no fuera declarada oficialmente y no se aplicara de manera homogénea (Francia, por ejemplo, se mostró mucho menos generosa).

En segundo lugar, es necesario hacer una consideración general. El SPRAR, que, con un enfoque prospectivo, apunta a distribuir a los beneficiarios de protección internacional por los diferentes pueblos y ciudades del país en forma de pequeñas concentraciones de personas tan integradas como sea posible, no solo es un experimento en la ingeniería de gestión y administración. Al contrario, se nutre de algunas de las características básicas de la historia del asentamiento de poblaciones en Italia. Desde tiempos remotos, Italia se ha estructurado en torno a una red urbana compleja, que incluye un grupo pequeño de grandes ciudades (Roma, Milán, Nápoles, Turín, Génova, Padua-Venecia, Palermo), un grupo más grande de ciudades

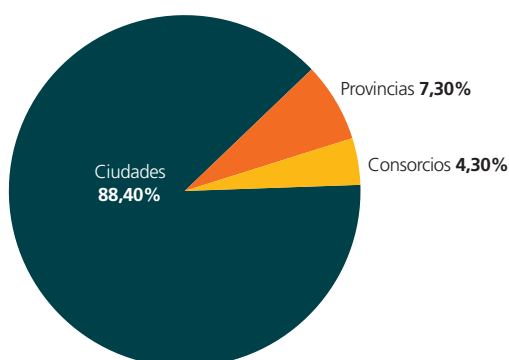
1. El mecanismo de reubicación debería haber cubierto unos 160.000 refugiados llegados a Grecia e Italia desde 2015 (ver Lianni, 2017). El 27 de septiembre de 2017, alrededor de dos años después del acuerdo, solo se había redistribuido a 20.066 personas llegadas a Grecia y 9.078 llegadas de Italia. Entre los estados que suscribieron el acuerdo, solo Malta había cumplido con su compromiso, mientras que Finlandia había llegado al 95% de su cuota; Portugal, al 50%; Holanda, al 40%; Bélgica, al 26%, y España, al 14%. Alemania, que debía recibir a 27.536 refugiados, y que en esos meses echó para atrás su política migratoria, solo recibió a 8.300.

medianas y una infinidad de pueblos pequeños, ricos en tradición y cultura. Después de la II Guerra Mundial, esta estructura sufrió una transformación: la movilidad dentro del país y un desarrollo económico impetuoso llevaron al crecimiento de los barrios periféricos. Las conurbaciones de muchas ciudades medianas de la costa y de las llanuras experimentaron una expansión urbana importante. A la vez, con el tiempo, las ciudades más pequeñas y los pueblos de las montañas y del interior se fueron despoblando. A pesar de estos cambios profundos, sin embargo, Italia continúa teniendo una fuerte estructura policéntrica a nivel tanto demográfico como económico y cultural. Esto también concierne a los patrones de asentamiento de los inmigrantes que llegaron en los años ochenta. La población inmigrante no tendió a concentrarse en los grandes barrios periféricos sino que, por el contrario, ocuparon los centros históricos que habían quedado vacíos, tanto en los pueblos como en las ciudades, o bien se establecieron en las zonas rurales abandonadas o se dispersaron en los muchos regueros de expansión urbana, donde hoy en día se puede observar mucha variedad en términos sociales, étnicos y profesionales.

Los municipios, las ciudades y los alcaldes soportaron la carga más pesada del proceso de acogida.

Volviendo al argumento principal, el marco administrativo apuntado anteriormente se amplió en diciembre de 2016, cuando la ANCI firmó un memorando de entendimiento con el Ministerio del Interior (Ministerio del Interior italiano, 2017: 20 ss.). En nuestra opinión, es interesante subrayar que este memorando pasó de considerar la subdivisión en regiones expuesta arriba a establecer criterios adicionales dentro de las mismas regiones a fin de distribuir la responsabilidad entre las diferentes ciudades. Además, el memorando clasificaba los proyectos de integración de solicitantes de asilo y refugiados en seis ámbitos fundamentales: 1) métodos de acogida y organización, 2) aprendizaje del idioma y educación para la ciudadanía, 3) formación e inserción laboral, 4) información sobre servicios disponibles, 5) organización de actos lúdicos y eventos deportivos, y 6) protección de categorías vulnerables. El memorando poseía una lógica interna coherente y evidenciaba una buena comprensión de los retos principales. No obstante, este sistema complejo de gobernanza multinivel no conllevaba automáticamente la distribución proporcional de tareas entre las diferentes instituciones, ni tampoco el ofrecimiento de servicios de calidad homogénea. Como muestra la imagen n.º 4, quienes soportaron la carga más pesada fueron los municipios, las ciudades y los alcaldes.

Imagen 4. Categoría de las instituciones locales que gestionan proyectos del SPRAR



Fuente: Servicio Central del SPRAR

Finalmente, el *Decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13* estableció una vía legal para permitir que los solicitantes de asilo y los refugiados que hubieran entrado en el SPRAR pudieran participar voluntariamente, y de acuerdo con la legislación, en proyectos de utilidad pública (por ejemplo, la restauración del espacio público, acciones de saneamiento y actividades sociales). Esta inteligente iniciativa tenía por objetivo fomentar la integración de estas personas, que ya se habían convertido en residentes urbanos, y cambiar la percepción sobre ellos, a menudo negativa, de la ciudadanía italiana.

Sin embargo, aunque el SPRAR y los diversos acuerdos y decretos aprobados en relación con él tuvieron resultados extraordinariamente positivos, también se produjeron episodios problemáticos que demostraron que el sistema no era fácil de mantener. En este capítulo nos centraremos en dos de ellos. En octubre de 2016, en la ciudad de Goro (provincia de Ferrara, Emilia Romagna) se produjeron disturbios cuando algunos ciudadanos hicieron barricadas y encendieron hogueras. Esta muestra de rabia en un lugar tan tranquilo, e incluso deprimido económicamente, se desencadenó tras la llegada de doce mujeres nigerianas, algunas de las cuales estaban embarazadas. Su llegada no fue comunicada adecuadamente y con tiempo a la población y fue gestionada por el prefecto sin contar con el alcalde ni los ciudadanos, lo que produjo una reacción desproporcionada. El segundo episodio tuvo lugar en Riace (región de Calabria), donde el alcalde, Domenico Lucano, diseñó una estrategia para repoblar el pueblo e impulsar su economía a través de la acogida de solicitantes de asilo. Gracias a su gestión, creativa y valiente, de los fondos para migrantes, el alcalde desarrolló un sistema de pagos internos entre cooperativas, inmigrantes y tiendas para favorecer la demanda y el consumo locales a la vez que se empleaba a los solicitantes de asilo en actividades de utilidad social. Este experimento socioeconómico atrajo mucha atención tanto en Italia como a nivel internacional e incluso recibió un premio de la revista estadounidense *Fortune*. A pesar de ello, la iniciativa se convirtió en el punto de mira del poder judicial italiano (como también de todo aquel que se oponía a ella por razones ideológicas), que encontró irregularidades y errores administrativos, arrestó al alcalde en octubre de 2018 y terminó con el símbolo de la integración de inmigrantes en que se había convertido el pueblo.

En general, pese a que el sistema de recepción italiano parece bien ideado y diseñado, la percepción general de la inmigración no ha cesado de deteriorarse. Los ciudadanos italianos se muestran miedosos y consternados por el influjo de extranjeros y acostumbran a apoyar a líderes políticos que se aprovechan de dicho miedo para ganar votos.

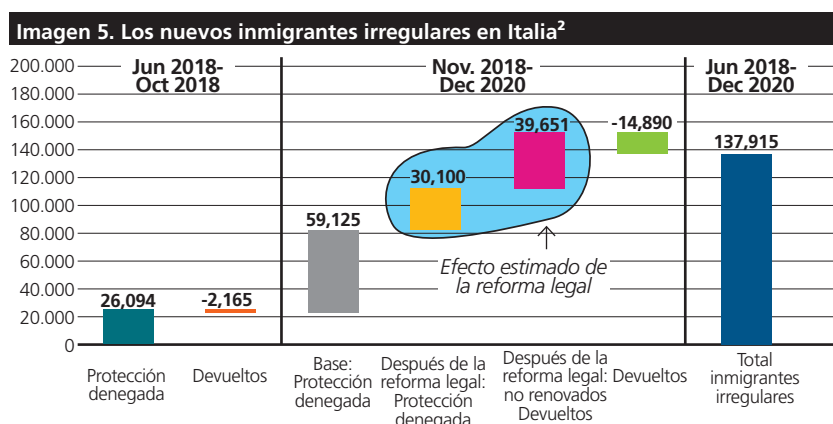
III. El nuevo Gobierno y la gestión de la seguridad de la migración

En este contexto, el Gobierno que subió al poder en 2018 inició un nuevo capítulo en la política migratoria italiana. El 4 de octubre de 2018 se aprobó el *Decreto-legge, n. 113* (que luego pasaría a ser la *Legge 1° dicembre 2018, n. 132*), llamado *Decreto de seguridad* por los medios de comunicación y que fue promovido por el ministro

del Interior y líder de la Liga, Matteo Salvini. Entre otras cosas, este decreto ley preveía una serie de medidas restrictivas para la acogida de solicitantes de asilo y refugiados que, en última instancia, apuntaban a reducir su número. Más específicamente, se suprimía el permiso de residencia humanitario y se impedía que muchos solicitantes de asilo pudieran acceder al empleo, la vivienda pública, el sistema nacional de salud y la asistencia social. Por otro lado, se introducían permisos de protección especial para periodos breves y situaciones específicas como el peligro para la salud de la persona, la explotación laboral, las víctimas de violencia, los migrantes climáticos en caso de desastre natural y otros casos de un valor cívico particular. Además, se preveía la redacción de una lista, muy amplia, de «países seguros», cuyos ciudadanos no tenían derecho a la protección internacional y, por consiguiente, no podían ser admitidos en el SPRAR. De hecho, la redacción de dicha lista ya fue incluida como requerimiento en una directiva de la Unión Europea, pero el Gobierno italiano no había querido implementarla hasta la fecha.

De todas las medidas restrictivas anteriores, el recorte de fondos fue probablemente la más alarmante. El montante diario total que se destinaba a los centros para solicitantes de asilo y refugiados por cada persona hospedada pasó de 35 € a 21 € y se eliminaron todos los servicios del presupuesto que iban más allá de la alimentación y el hospedaje, como la capacitación profesional y los cursos de idiomas. A ello cabe añadir que el número de beneficiarios potenciales del SPRAR se redujo ya que, de acuerdo con el decreto ley, solo podían entrar menores no acompañados y beneficiarios de protección internacional. Así, los servicios y las actividades destinados a promover la integración ya no podían destinarse a otras categorías que antes sí se admitían.

Matteo Villa, del Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), calcula que este decreto-ley puede acabar creando 60.000 nuevos inmigrantes irregulares para 2020, que deberán sumarse a los 70.000 que son consecuencia del ritmo lento de la burocracia (Figura 5). Estos 130.000 nuevos inmigrantes «invisibles» establecidos en las ciudades italianas serán una presa fácil para la economía ilegal y el crimen organizado.



Fuente: cálculos realizados por el ISPI según datos del Ministerio del Interior de Italia

2. <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/new-irregulares-italy-21813>

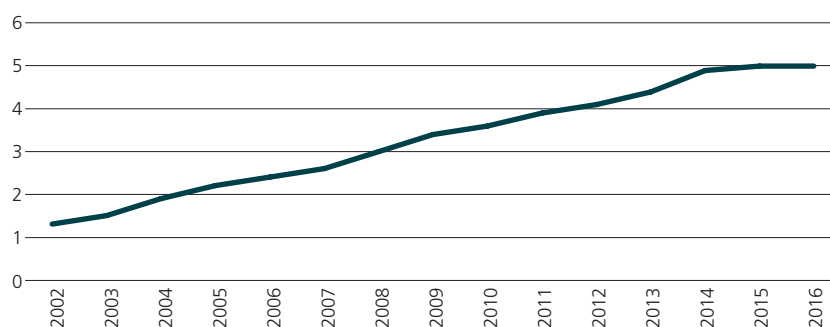
Las ciudades italianas no han desarrollado su propio modelo estratégico de integración, sino que buena parte de la integración ha tenido lugar de manera espontánea.

Muchos alcaldes italianos han reconocido los efectos negativos que tendrá el decreto de seguridad sobre los niveles de criminalidad, la seguridad y la cohesión social de sus ciudades. Liderados por el alcalde de Palermo, Leoluca Orlando, entre finales de 2018 y los primeros días de 2019, un grupo de alcaldes, entre ellos los de Nápoles, Florencia, Milán, Bérgamo, Padua, Parma, Bolonia, Bari y Cagliari, declararon que iban a desobedecer la nueva legislación. Con esta acción, generaron un amargo conflicto político, institucional y mediático cuyas consecuencias administrativas y legales todavía no pueden determinarse plenamente pero que recuerda a la lucha que tuvo lugar en Estados Unidos entre la Administración federal y las «ciudades santuario».

IV. La gestión ordinaria de la inmigración urbana

Actualmente, la población extranjera que vive en Italia está ligeramente por encima de los cinco millones, una cifra que tiende a estabilizarse (imagen 6). En general, las ciudades italianas han acogido a los inmigrantes sin que se creen guetos urbanos o barrios segregados, lo que podemos considerar como una señal de resiliencia. A lo largo de los años, los casos aislados de profunda segregación entre la población residente y los inmigrantes han llamado la atención de los medios de comunicación por su excepcionalidad. Un ejemplo de ello fue la construcción de un muro a las afueras de Padua para impedir que los extranjeros «molestaran» y «degradaran» un barrio de clase media. Es importante resaltar que esta iniciativa fue impulsada por un alcalde de centroizquierda. Sin embargo, aunque no ha habido muchos casos de segregación, las ciudades italianas no han desarrollado su propio modelo de integración como contrapartida al modelo francés de las *banlieues* o los barrios étnicos del Reino Unido. La razón es, en parte, que buena parte de la integración ha tenido lugar de manera espontánea: los barrios de Porta Palazzo y San Salvario, en Turín; la zona de la plaza Garibaldi (delante de la estación de tren), en Nápoles, y la zona del Esquilino, en Roma, se pueden considerar esfuerzos, más o menos exitosos, de integración de abajo arriba.

Figura 6. Población residente en Italia de origen extranjero entre el 1 de enero de 2002 y el 1 de enero de 2016 (en millones de personas)



Fuente: Ministerio del Interior de Italia

Estos esfuerzos pueden considerarse específicos de las ciudades italianas. De hecho, estas respuestas informales han llevado a muchas transformaciones e innovaciones en las zonas urbanas con la promoción de nuevos

modelos de vivienda, estructuras comunitarias, comercio y la apropiación del espacio público. Estas soluciones urbanas requieren un análisis más profundo. Cabe prestar atención a la manera como pueden complementarse con políticas de planificación locales y nacionales de promoción de la integración. Desde este punto de vista, puede resultar útil realizar un análisis comparativo con las ciudades turcas, especialmente Estambul, puesto que entre todas hospedan a unos tres millones de refugiados sirios (dejando de lado toda evaluación política y moral del acuerdo entre la Unión Europea y Turquía sobre flujos migratorios provenientes de Siria).

No obstante, en el caso italiano también es necesario apuntar que los ejemplos positivos de respuesta de abajo arriba han ido acompañados también de conflictos con la población local (recientemente, en un par de barrios populares en Roma) y de la proliferación de microiniciativas legislativas locales de carácter racista, especialmente en el norte del país. Con los años, los extranjeros han visto cómo se les prohibía coger el autobús en Calizzano (Liguria), comer kebab en Padua, andar sin chalecos reflectantes (¡si son negros!) en Flumeri (Campania), utilizar el velo en Novara y correr sin un certificado que acredite una condición «saludable y robusta» en Alassio (Liguria). Uno de los ejemplos más recientes de esta lista de iniciativas discriminatorias es la adopción de una medida por parte de la alcaldesa de Lodi (Lombardía) que obstaculizaba el acceso a las ayudas para el servicio de comedor y de transporte escolares a los hijos de familias extracomunitarias que no pudieran demostrar su condición económica desfavorable. Esta medida se convirtió un gran escándalo y el poder judicial impuso una sanción a la alcaldesa.

En conclusión, la cuestión de cómo gestionar la migración en las ciudades italianas está íntimamente relacionada con cuestiones de planificación urbana. La *Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile* (agenda urbana italiana por el desarrollo sostenible), promovida por la alianza ASviS y el centro Urban@it, presenta un abanico de posibles enfoques para este complejo problema (Vitali *et al.*, 2018). Entre ellos destacan el establecimiento de una comisión parlamentaria sobre periferias urbanas, la reactivación del comité gubernamental de políticas urbanas CIPU³, la preparación de un plan estratégico para ciudades italianas, la identificación de un jefe de desarrollo urbano en la Administración central y, finalmente, la recuperación del plan para las periferias⁴, un instrumento que fue implementado hace algunos años y que promovió una gran cantidad de proyectos de regeneración urbana.

Aunque se trata de propuestas razonables, es improbable que las ciudades italianas puedan progresar en estos ámbitos relacionados con la migración sin la existencia de una planificación urbana ambiciosa y un plan estratégico sólido para la integración. Si esto se logra, es muy posible que las ciudades italianas sirvan de modelo para la integración de los inmigrantes, a pesar de las tendencias actuales que fomentan el miedo y la exclusión en Europa.

Referencias bibliográficas

ACNUR – La Agencia de la ONU para los Refugiados. *Desperate Journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's border. January – December 2018*, Ginebra: ACNUR, 2019 (en línea) [Fecha

3. https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=12&art.versione=1&art.codiceRedazionale=12A08941&art.dataPubblicazioneGazzetta=2012-08-11&art.idGruppo=3&art.idSottoArticolo1=10&art.idSottoArticolo=2&art.flagTipoArticolo=0

4. <http://www.governo.it/it/articolo/bando-la-riqualificazione-urbana-e-la-sicurezza-pubblico-il-dpcm-25-maggio-2016/4875>

de consulta 25.06.2019] https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67712#_ga=2.152618233.1709751448.1561224925-1667693219.1561224925

Comisión Europea. *Speech by President Jean-Claude Juncker at the debate in the European Parliament on the conclusions of the Special European Council on 23 April: 'Tackling the migration crisis'*. Estrasburgo. 29 de abril de 2015 (en línea) [Fecha de consulta 25.06.2019] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-4896_en.htm

Lanni, A., «La Relocation, un'occasione persa per l'Europa?», Carta di Roma y ACNUR, 2017 (en línea) [Fecha de consulta 26.06.2019] <https://www.unhcr.it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/la-relocation-unoccasione-persa-leuropa>

Ministerio del Interior italiano. *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia. Modelli, strumenti e azioni*. Roma: Ministerio del Interior, 2017 (en línea) [Fecha de consulta 25.06.2019] http://www.interno.gov.it/sites/default/files/rapporto_annuale_buone_pratiche_di_accoglienza_2017_ita_web_rev1.pdf

Vitali, W. en colaboración con Fini, G. y Bovini, G. *L'Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile – Obiettivi e proposte*. Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) y Urban@it, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 25.06.2019] <http://asvis.it/public/asvis/files/AgendaUrbana.pdf>

POLÍTICAS URBANAS NACIONALES PARA ENLAZAR LA AGENDA URBANA GLOBAL CON LAS ESPECIFICIDADES LOCALES

- LA INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS URBANAS
NACIONALES EN ÁFRICA

Edgar Pieterse

- ENFOQUES NACIONALES Y LOCALES HACIA
LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NUEVA AGENDA
URBANA EN ARGENTINA

Gabriel Lanfranchi

Edgar Pieterse

Director, African Centre for Cities, Universidad de Ciudad del Cabo y Cátedra de Investigación en Políticas Urbanas por el Departamento de Ciencia y Tecnología y la National Research Foundation de Sudáfrica

Nota de agradecimiento. Agradezco el apoyo institucional brindado por la Robert Bosch Academy de Berlín, quien me proporcionó el espacio para trabajar en este capítulo. También la Coalition of Urban Transitions me permitió realizar esta investigación. Por último, agradezco el encargo a Hannah Abdullah y al equipo de CIDOB. Me hago responsable de todos los errores que se puedan encontrar en el texto.

Hasta hace poco, la mayor parte de los gobiernos africanos negaban el fenómeno de la urbanización, lo cual encuentra su origen en, por lo menos, dos factores. El primero es que la mayoría de partidos políticos que en el pasado lucharon por la independencia contra los poderes coloniales creen firmemente que «liberación» significa volver a la tierra que estos les arrebataron. El otro factor es que la segunda revolución verde y las infraestructuras de transporte –como puertos, carreteras y aeropuertos– fueron el núcleo del discurso del renacimiento africano de los años noventa, popularizado por los expresidentes Thabo Mbeki y Olusegun Obasanjo. Este fenómeno enlazaba con las corrientes ideológicas más nostálgicas sobre la tierra y ponía toda la atención en un África que conseguiría su debido lugar en el orden global (económico) por medio de la productividad de la agricultura y el enriquecimiento de minerales. Asimismo, existía una consideración política esencial: la mayor parte de las fuerzas políticas de la oposición estaban ganando apoyo e influencia en las áreas urbanas donde se celebraban elecciones democráticas, a menudo desplazando del poder al partido dirigente. La expresión más visceral de estos arraigados prejuicios en contra de lo urbano fue el compromiso de cortar de raíz la migración del campo a la ciudad (Smit y Pieterse, 2014).

No obstante, dos décadas más tarde se ha podido apreciar un cambio enorme en las políticas públicas africanas. La transición urbana de África es vista como una oportunidad para conseguir los ambiciosos objetivos de la visión estratégica a largo plazo de la Unión Africana: la Agenda 2063 (Unión Africana, 2015), que puede leerse como la contribución de África a varios procesos políticos globales. Más concretamente, tanto el continente africano como sus países individualmente han tenido que formular respuestas a las diversas cumbres internacionales organizadas por Naciones Unidas entre 2015 y 2016, como las relativas a la reducción del riesgo de desastres (Sendai), la financiación para el desarrollo (Adís Abeba), los objetivos de desarrollo sostenible –ODS– para 2030 (Nueva York), el clima (París) y Hábitat III (Quito). El cambio de discurso que se puede apreciar en la Agenda 2063 es el resultado de múltiples presiones provenientes de los movimientos de la sociedad civil, la crítica académica, las recomendaciones

Las políticas urbanas nacionales son una herramienta importante para integrar completamente el giro urbano en los procesos políticos multinivel en todo el continente africano.

políticas de las agencias de desarrollo, la incidencia política de los gobiernos locales organizados y, muy importante, la creciente influencia de las consultorías internacionales de gestión en el diseño de las agendas políticas nacionales y regionales (Swilling y Hajer, 2017). Los responsables de políticas estratégicas que trabajan en instituciones panafricanas clave como la Unión Africana, el Banco Africano de Desarrollo, la Comisión Económica para África de Naciones Unidas (UNECA), ONU – Hábitat África y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) han sido capaces de utilizar estas presiones para provocar un cambio político que no solo empiece a abordar la transición urbana sino que además asegure un buen número de nuevos marcos políticos y mecanismos institucionales para supervisarlos (Pieterse *et al.*, 2018). Para demostrar este argumento, el presente artículo analiza el surgimiento de este fenómeno y se centra en algunas políticas panafricanas. El objetivo es demostrar el origen y la importancia de las políticas urbanas nacionales como herramienta para integrar completamente el giro urbano en los procesos políticos multinivel de todo el continente africano.

I. Resumen histórico de los principales hitos políticos

Para comprender este punto es de utilidad remontarnos a 1998, año en que tuvo lugar la conferencia sobre el renacimiento africano. Ese evento marcó un punto de inflexión en los asuntos políticos africanos dado que muchos líderes destacados quisieron establecer un nuevo discurso político que galvanizara las reformas democráticas y económicas a lo largo y ancho del continente a fin de hacer frente de una manera más efectiva a las presiones ejercidas por la globalización (Malagapura, 1999). El acontecimiento estuvo marcado por tres prioridades políticas: el desarrollo de la agricultura; la ciencia y la tecnología, y la reiteración de los llamados *valores africanos* como *ubuntu* (es decir, la interdependencia social y la solidaridad) que tienen su origen en los sistemas de conocimiento y prácticas indígenas. Este foco en el conocimiento indígena subrayaba el compromiso por la generación de una confianza y un orgullo culturales con los que poder reivindicar la contribución única y particular de África al mundo, así como de la capacidad necesaria para tomar las riendas de su destino (Malagapura, 1999).

A nivel práctico, el discurso del renacimiento africano se materializó en una agenda panafricana para coordinar el desarrollo de la tan necesitada infraestructura económica, que incluía centrales de energía, carreteras, aeropuertos, puertos, conectividad y tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), etc. Estas infraestructuras se consideraban esenciales para contribuir a la producción agrícola y a la obtención de un mayor beneficio en torno al sector de la minería. El ámbito de la ciencia y la tecnología se consideraba clave para generar un conocimiento local que posibilitara un mayor enriquecimiento de los minerales en los países africanos antes de exportar los productos a los mercados internacionales. El discurso del renacimiento africano y la NEPAD cobraron energía a partir del año 2000 cuando los índices de crecimiento del PIB experimentaron un fuerte aumento en la mayor parte del África subsahariana, lo que generó una mayor confianza a nivel político, así como un renovado impulso para seguir en esas mismas líneas.

No obstante, para nuestro objetivo es importante remarcar que la cumbre de la Unión Africana que se celebró en Maputo en 2003 dio como resultado una resolución cuya finalidad era establecer una colaboración formal con ONU-Hábitat para preparar una perspectiva africana y una respuesta política al fenómeno de la urbanización. Gracias a esta colaboración se creó la African Ministerial Conference on Housing and Urban Development (AMCHUD), que celebró su primera reunión en febrero de 2005. Dada la estrecha relación de trabajo con ONU-Hábitat, su discurso principal sobre desarrollo urbano impregnó de manera importante las declaraciones de las diversas conferencias AMCHUD que se celebraron a lo largo de los años. Este foro resultó un buen punto de partida para abordar el fenómeno de la urbanización, pero resultó de escasa influencia en la formulación de los puntos de mayor importancia de las diferentes políticas a realizar por la Unión Africana. Sin embargo, en 2008 se celebró en Abiyán una reunión de ministros de Finanzas en el seno de la Unión Africana en la que se acordó la necesidad de desarrollar una estrategia que abordara el fenómeno de la urbanización. Este acuerdo se materializó en 2010, cuando se presentó dicha prioridad en el marco de una asamblea de los miembros; se trató, sin embargo, de un proyecto fallido desde el inicio, ya que el brazo operativo de la Unión Africana no realizó ninguna institucionalización ni implementación visible de la estrategia. Asimismo, tuvo una influencia limitada en el pensamiento político y las prioridades del Banco Africano de Desarrollo, que obtiene sus orientaciones políticas directamente de la Unión Africana.

La Agenda 2063 marca un importante punto de inflexión política en la manera como se percibe el fenómeno de la urbanización.

A pesar de estas limitaciones formales, el discurso sobre la urbanización sostenible sí apareció en varios documentos y procesos de la Unión Africana. El más importante es la Agenda 2063, cuyo borrador fue publicado en 2013 en el marco del 50 aniversario de la Organización de la Unidad Africana (precursora de la Unión Africana). Su versión final se adoptó en 2015 tras un proceso de consultas y representó una contribución directa a la cumbre sobre los ODS de ese año. Es significativo que la Agenda 2063 marcara un importante punto de inflexión política en tanto en cuanto la urbanización pasó a ser una dimensión crítica del futuro próspero y sostenible que se esperaba para el continente africano. Así, la Agenda declara:

«Aspiramos a que, para 2063, África sea un continente de prosperidad compartida, que disponga de los medios y los recursos necesarios para dirigir su propio desarrollo [...] y donde [...] las poblaciones africanas tengan un nivel y una calidad de vida elevados, buena salud y bienestar; donde la ciudadanía tenga una buena formación y suficiente cualificación apoyada en la ciencia, la tecnología y la innovación para una sociedad del conocimiento [...]; *donde las ciudades y otros asentamientos sean centros de actividades culturales y económicas, dotadas de infraestructuras modernas, y donde las personas tengan cubiertas todas las necesidades básicas incluyendo la vivienda, el agua, el saneamiento, la energía, el transporte público y las TIC;* y donde las economías sean transformadas estructuralmente para generar un crecimiento compartido, empleos decentes y oportunidades económicas para todos.» (Unión Africana, 2015, énfasis añadido)

Este cambio en la comprensión política del papel de la urbanización en el desarrollo sostenible puede atribuirse a los esfuerzos realizados al margen de la Unión Africana para dar a este reto un empujón hacia arriba en la lista de prioridades políticas, algo que no tuvo mucho éxito en los primeros años. No obstante, la combinación de una estra-

tegia formal de la Unión Africana con los esfuerzos realizados por otros actores panafricanos como ONU – Hábitat África, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos África, Cities Alliance y redes académicas e instituciones como la Association of African Planning Schools y el African Centre for Cities impulsó la importancia del desarrollo sostenible en África. De hecho, ONU – Hábitat África desarrolló una perspectiva africana única en su esfuerzo por generar más discusión así como para prepararse para Hábitat III. En 2015, publicó *Towards an African Urban Agenda*, que luego se introdujo en otra declaración política publicada por la Unión Africana y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): el *African Economic Outlook 2016, Sustainable Cities and Structural Transformation* (OCDE et al., 2016). Esta poderosa intervención puso sobre la mesa el tema de las ciudades sostenibles desde el punto de vista económico, desestabilizando las prescripciones neoclásicas convencionales repetidas una y otra vez en los análisis macroeconómicos del Banco Africano de Desarrollo y la Unión Africana.

El hecho verdaderamente más decisivo fue la apuesta por la dimensión urbana que realizaron los economistas del desarrollo más destacados de la Comisión Económica para África de Naciones Unidas. Bajo el liderazgo de Carlos Lopes, UNECA puso en primer plano la necesidad imperiosa de llevar a cabo transformaciones estructurales en las economías africanas. Esto incluía la necesidad de terminar con la tendencia por la que la mayor parte de las mismas no eran capaces de crear un componente industrial suficientemente relevante para sus economías, algo que, a su vez, impedía un crecimiento generador de empleo. Además, UNECA desarrolló un argumento que conectaba los imperativos del crecimiento sostenible (la economía verde) con políticas económicas intensivas en mano de obra, y, asimismo, identificaba las dimensiones territoriales en las que se podía conseguir una industrialización verde e inclusiva. Igualmente, apuntó, con una energía destacable, los riesgos de ignorar el fenómeno de la urbanización. En la edición de 2017 de su informe principal lo argumentaba del siguiente modo:

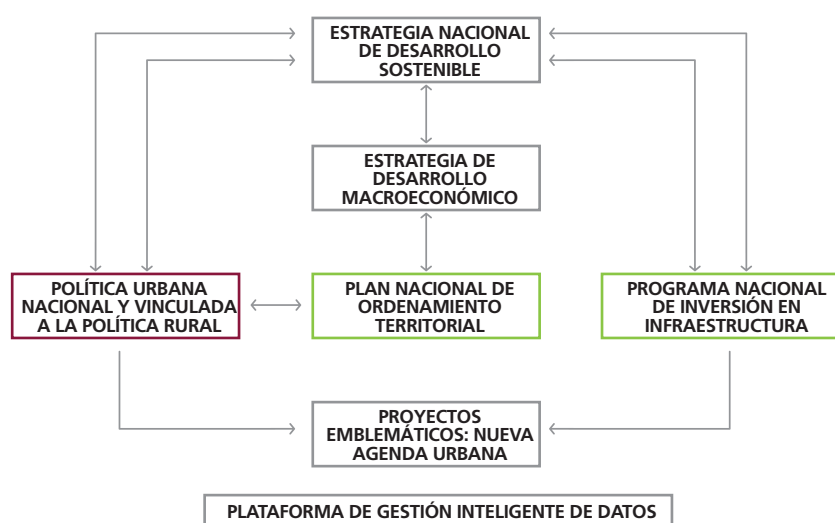
«Las ciudades africanas se caracterizan por tener que hacer frente a retos como una baja productividad, una creación de empleo limitada, importantes déficits en cuanto a infraestructuras y servicios, débiles relaciones con las zonas rurales, un importante sector informal, desigualdades crecientes, daños ambientales en aumento, vulnerabilidad al cambio climático y sistemas y capacidades institucionales débiles. Estos obstáculos, si no son resueltos, comprometen la posibilidad de poner la urbanización al servicio de la transformación estructural. [...] El reto al que África debe hacer frente es, pues, acelerar la transformación estructural aprovechando la rápida transición urbana para promover la diversificación económica, poniendo una especial atención en la industrialización, que permitirá crear empleos, mejorar el acceso a los servicios básicos y reducir las desigualdades y la pobreza.» (UNECA, 2017)

II. Enfoque político global para incorporar la política local

En paralelo a los esfuerzos globales para preparar la cumbre sobre los ODS y la COP21 de París, ambas celebradas en 2015, también se

estaban haciendo preparativos para la conferencia Hábitat III, que las Naciones Unidas celebran cada veinte años para reflexionar sobre los asentamientos humanos y el desarrollo territorial¹. En coordinación con ONU-Hábitat, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), en cuanto voz política de los gobiernos locales organizados a nivel internacional, estableció un grupo de trabajo multiactor que impulsara un mecanismo institucional práctico para abordar el desarrollo urbano en los procesos nacionales de políticas. Otra prioridad era que este mecanismo reconfigurara la gobernanza multinivel sobre la base de que los objetivos de desarrollo sostenible solo pueden conseguirse si se localizan, es decir, si su implementación es realizada por los gobiernos locales de la mano de la ciudadanía y la sociedad civil. El mecanismo preferido fueron las políticas urbanas nacionales (PUN). Por medio de un proceso de diseño político internacional, CGLU y ONU-Hábitat definieron las PUN como «un conjunto coherente de decisiones derivadas de un proceso deliberado, dirigido por el gobierno nacional que coordina y reúne diversos actores para lograr una visión y unos objetivos comunes que fomenten un desarrollo urbano más transformativo, productivo, inclusivo, y resiliente a largo plazo» (ONU-Hábitat, 2014). Esta agenda de incidencia política debe entenderse en el marco de unos sistemas de descentralización democrática limitados e inadecuados en la mayor parte del Sur global a pesar de los compromisos políticos formales establecidos en la cumbre de Río de Janeiro, de 1992 (cuyo documento resultante es la Agenda 21), y la Declaración Hábitat II, de 1996.

Imagen 1. Mecanismos institucionales habilitadores a nivel nacional



Fuente: UCLG, 2016.

En la cuarta edición del informe insignia de CGLU (*GOLD IV Report*), la red de gobiernos locales presentó una perspectiva firme sobre cómo deberían ser los marcos macropolíticos y dónde encajarían las políticas nacionales y rurales. La imagen 1, adaptada del informe, resume la importancia de las estrategias nacionales de desarrollo como marco esencial que se compone de una serie de elementos de planificación con base empírica, a la vez que los guía, con el fin de promover una coordinación y un alineamiento efecti-

1. ONU-Hábitat estableció una serie de unidades políticas para varios ámbitos a fin de desarrollar recomendaciones durante el proceso de Hábitat III. Una de estas unidades, que estaba formada por varios actores, desarrolló una perspectiva y unas directrices sobre las políticas urbanas nacionales. Para más información, ver: Naciones Unidas (2016).

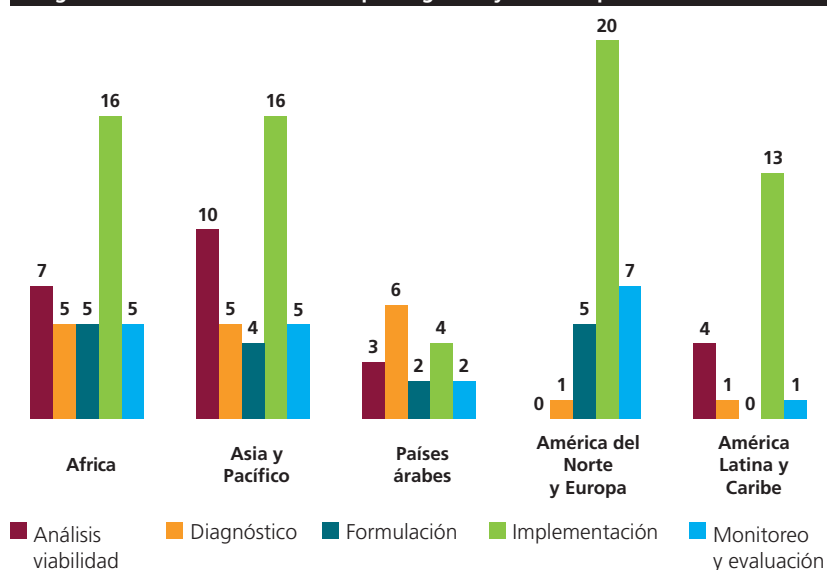
vos para a consecución progresiva de los ODS.

De acuerdo con este enfoque, la estrategia de desarrollo nacional sostenible da cuenta de cómo los ODS y la Agenda 2063 están siendo localizados en los países africanos. La política macroeconómica se basa en este enfoque y se subordina a él. También es importante abordar de manera explícita los aspectos territoriales de estos marcos macropolíticos generales. Entender la diferente naturaleza de la economía nacional, regional y local conforma la filosofía del desarrollo económico y, aún más importante, un enfoque *coordinado* para la inversión en infraestructura. Por este motivo se encuentra entre las políticas territoriales, la estrategia macroeconómica y el marco de inversión en infraestructura. A pesar de la relevancia de la planificación nacional de ordenamiento territorial, esta se encuentra particularmente ausente en casi todos los sistemas de planificación africanos. No obstante, hay algo especialmente novedoso en el enfoque de CGLU: se trata de la insistencia en la necesidad de identificar un número restringido de inversiones catalizadoras para demostrar que un enfoque alternativo es posible y poder gestionar la agenda de la gestión del cambio (Scoones *et al.*, 2015). Por consiguiente, es importante que cada uno de los países y de las ciudades principales cuente con un número reducido de proyectos catalizadores que muestren la dirección hacia una transformación a largo plazo². En este contexto, merece la pena explorar sucintamente el estado de las PUN en África y las políticas que han rodeado su implementación.

III. Las políticas urbanas nacionales en África

Según un informe reciente de ONU-Hábitat y la OCDE (2018), desde Hábitat III un total de 180 países han trabajado en sus PUN. La imagen 2 muestra el estado de desarrollo de dichas políticas por región. Es significativo que 38 países africanos se hayan embarcado en el desarrollo o la implementación de PUN.

Imagen 2. Distribución de las PUN por regiones y fase en que se encuentran



2. Este enfoque de políticas ha sido reflejado también en el reciente informe publicado por varias agencias de las Naciones Unidas sobre la mejor manera de implementar el ODS urbano. Ver: Naciones Unidas (2019).

La imagen anterior muestra que 21 países africanos tienen ya sus PUN en marcha, en otras palabras, sus PUN se encuentran en la fase de implementación o en la de monitoreo y evaluación, mientras que otros 17 todavía se encuentran en etapas preliminares. El estudio también señala que la mayor parte de los países africanos priorizan los focos temáticos centrados en la relación entre estructura territorial y desarrollo económico, lo que indica que existe un reconocimiento de la importancia crítica de la perspectiva territorial nacional. No obstante, muy pocas PUN se centran en la sostenibilidad ambiental y la resiliencia al cambio climático, lo que llama la atención dado que en muchos sistemas urbanos africanos predominan las ciudades costeras con un alto nivel de vulnerabilidad a los impactos del cambio climático. En cualquier caso, si volvemos a la idea inicial de que hasta hace poco se expandía en la política panafricana un sentimiento en contra de lo urbano, el desarrollo de tantas PUN es impresionante. La sección final de este capítulo se fija en las dinámicas políticas alrededor de las PUN y concluye con algunas recomendaciones para asegurar la explotación del potencial del desarrollo de las mismas en África.

21 países africanos cuentan ya con sus PUN, mientras que otros 17 todavía se encuentran en fases preliminares de desarrollo.

IV. Contexto político de las políticas urbanas nacionales en África

La mayor parte de los países africanos se encuentran inmersos en procesos de experimentación e intentan integrar plenamente los sistemas políticos democráticos multipartidistas. No obstante, estas instituciones democráticas relativamente nuevas acostumbran a tener dificultades para hacer frente a las enormes diferencias étnicas, lingüísticas, culturales y políticas que florecen en unas sociedades con unas historias oscuras de ocupación y regulación colonial que desencadenaron episodios poscoloniales de conflictos civiles y gobiernos autoritarios. Además, las instituciones burocráticas modernas tienen su origen en la época colonial y, aunque presentan mucha flexibilidad a la hora de acomodar los intereses sectarios de algunos líderes políticos, a menudo la lógica administrativa y profesional del principio permanece intacta. A nivel práctico, esto significa que muchos países africanos sufren los peores efectos de los modelos clásicos weberianos, impuestos de arriba abajo, de control administrativo e intransigencia que aumentan los costes operativos del día a día de la ciudadanía y las empresas. Por ello, muchas burocracias africanas son notoriamente ineficientes, lo que genera, a su vez, un mercado paralelo de sistemas de acceso y autorizaciones que mira hacia otro lado cuando conviene. El resultado es una capacidad a menudo limitada para hacer frente de manera eficiente al alcance y la extensión de los retos del desarrollo típicos de sociedades en desarrollo con redes de infraestructura limitadas y patrones altamente desiguales de acceso a los servicios. La mala gestión de la urbanización es uno de los retos más complejos.

Este legado institucional poscolonial acostumbra a ir de la mano de sistemas de gobernanza altamente centralizados que aseguran el control y el poder políticos en manos de un grupo relativamente reducido de personas pertenecientes al núcleo ejecutivo del gobierno central. Así, no sorprende que las reformas por una descentralización democrática hayan sido históricamente un mantra de muchos gobiernos africanos

Las reformas por una descentralización democrática han sido históricamente un mantra de muchos gobiernos africanos pero en muy pocos casos se han convertido en políticas coherentes con el consiguiente desarrollo legislativo.

pero en muy pocos casos se han convertido en políticas coherentes con el consiguiente desarrollo legislativo (Smit y Pieterse, 2014). Esta realidad arraigó todavía más en las dos últimas décadas, cuando nuevos partidos políticos de la oposición empezaron a ganar elecciones municipales y regionales, amenazando así a los líderes políticos nacionales más enquistados. Esta situación generaba pocos incentivos para traspasar competencias y recursos financieros a los gobiernos locales o para crear el marco legal que lo hiciera posible. Sin embargo, los complejos retos urbanos como la mejora de los barrios marginales, la gestión del transporte público o el desarrollo económico local no se pueden abordar debidamente desde un gobierno que puede encontrarse a centenares o miles de kilómetros. Esta dinámica institucional es la fórmula ideal para una mala gestión urbana y una gobernanza ineficaz. Es el caldo de cultivo para que numerosas estructuras informales, ilícitas y tradicionales de autoridad y poder llenen el vacío en la gestión del día a día, frustrando así el potencial para un desarrollo urbano real, holístico e integrado.

Llama la atención que, a pesar de los evidentes costes humanitarios y de desarrollo que provocan estas dinámicas, no se registran muchos actos de coordinación y respuesta por parte de la sociedad civil. De hecho, en muchos países africanos las organizaciones de la sociedad civil acostumbra a ser muy activas pero trabajan de manera muy fragmentada, a menudo centrándose en aspectos hiperlocales y aliándose de manera inapropiada con los partidos políticos. Pocas reformas políticas y normativas en la mayoría de países africanos son profundas y significativas dada la falta de activismo estratégico, efectivo y permanente capaz de inyectar transparencia y responsabilidad por lo que a rendición de cuentas se refiere. Las reformas políticas difíciles y arriesgadas no suceden sin presión democrática, y mientras los movimientos urbanos sean incapaces de conectar los retos sectoriales y localizados con una plataforma más amplia que defienda el «derecho a la ciudad» será difícil imaginar un contexto político propicio para la adopción de más PUN.

Ante esta situación, la Coalition for Urban Transitions trabaja para promover e integrar PUN que generen una mejor comprensión a nivel nacional sobre la manera de lograr un crecimiento sostenible e inclusivo a través de una estrategia sobre urbanización que responda asimismo al reto del cambio climático³. La coalición está trabajando actualmente en Ghana y Tanzania con el apoyo del African Centre for Cities en coordinación con un abanico de actores locales pertenecientes al gobierno, la sociedad civil, la academia y el sector privado. Gracias a un trabajo iterativo basado en procesos deliberativos diseñados cuidadosamente se han podido extraer una serie de recomendaciones de políticas sobre las PUN en África.

V. Recomendaciones para la integración de políticas urbanas nacionales transformadoras⁴

Estamos en un momento muy propenso para construir una amplia alianza entre actores internacionales que aboguen por la implementación de los ODS (especialmente el ODS 11 sobre asentamientos humanos sostenibles) y organizaciones africanas a todos los niveles. Estas alianzas deben canalizar sus energías hacia el incremento de la calidad de las PUN que están en pleno desarrollo o en sus primeras fases de implementación. A pesar de las profundas diferencias políticas y económicas

3. La Coalition for Urban Transitions es «una iniciativa global que tiene por objetivo apoyar a los gobiernos nacionales para que aborden los retos más urgentes en torno a la economía, las desigualdades y el cambio climático por medio de la consecución de unas ciudades más habitables y sostenibles. Se trata de una gran colaboración entre más de 40 institutos de investigación, organizaciones intergubernamentales, inversores, proveedores de infraestructuras, consultoras estratégicas, ONG y redes de ciudades». Para más información, ver: <https://newclimateconomy.net/urban-transitions/about> [fecha de consulta: 11.4.2019].

4. Esta sección es un resumen de la argumentación, más desarrollada, incluida en Cartwright *et al.*, 2018.

que existen en el continente africano, es posible identificar una serie de amplias prioridades políticas alrededor de las cuales se podría articular la coalición.

1. Mejorar las capacidades, aumentar los recursos de los gobiernos urbanos y materializar estos compromisos por medio de una ley.

Esta recomendación permite a las nuevas coaliciones aprovechar el trabajo ya realizado para hacer efectiva la descentralización democrática, ahora estancada.

2. Crear una cultura de derechos y justicia social que gestione la competencia inevitable por el territorio, los mercados y los servicios.

Esta recomendación es crítica por el peligro real que representa el hecho de que, en cuanto la urbanización entre en el mapa de la política, se fomentarán inversiones urbanas excluyentes y completamente inapropiadas. Ello sucede normalmente cuando las ambiciones elitistas del mercado inmobiliario son las que manejan las políticas urbanas. La proliferación de desarrollos urbanísticos inapropiados por todo el continente africano es un ejemplo de este peligro.

3. Recopilar datos y hechos que desmitifiquen todos los aspectos de las ciudades africanas, incluido el sector informal.

Uno de los principales riesgos asociados con las PUN es que respondan a una realidad idealizada y no al sistema y las características urbanas reales del país concreto. A menudo, los marcos políticos solo se basan en las estadísticas formales, con lo que no atienden a las prácticas, los procesos y los flujos económicos reales que afianzan la mayoría de los medios de vida urbanos. Perpetuar esta práctica lleva, obviamente, al fracaso de las políticas.

4. Adoptar una estrategia territorial que reduzca la expansión urbana y cree suficiente densidad de población para que el transporte público y otros servicios sean viables financieramente, así como un régimen de tenencia que mejore tanto la recaudación fiscal como la seguridad de los hogares.

Un acceso equitativo es uno de los aspectos fundamentales del desarrollo de ciudades sostenibles e inclusivas. Las políticas públicas que fomentan el bien común para el número más elevado posible de residentes a la vez que crean una urbanización más sostenible tienen más probabilidades de generar un mayor impacto en el desarrollo urbano. Por eso, la estrategia territorial debe ser un elemento central de las PUN.

5. Adoptar una estrategia relativa a las infraestructuras que refuerce la planificación territorial y se base en ejemplos de innovación liderados por la comunidad para asegurar el acceso universal a los servicios básicos y a las oportunidades económicas.

Las PUN deberán influenciar directamente las prioridades y los enfoques nacionales relativos a las inversiones en esta materia a nivel regional. No se trata solo de instalar nuevas redes de infraestructuras sino también de determinar cómo las grandes inversiones del estado pueden realizarse de manera que reconozcan los sistemas improvisados por los ciudadanos más pobres para compensar la ausencia de las mismas. Y más allá de este reconocimiento, se deberán idear sistemas híbridos asequibles y adecuados a cada contexto y cultura que sean lo más sostenibles posible. El «cómo» de esta agenda es un asunto crítico y las PUN deberían incluir directrices para ello.

6. Adoptar una estrategia fiscal y financiera que aumente los presupuestos públicos de todos los niveles de gobierno y movilice los recursos necesarios para cubrir el déficit crónico de inversiones en infraestructura urbana. Esta recomendación es obvia dado que no se pueden realizar reformas sin unos presupuestos adecuados. Sin embargo, vale la pena subrayarlo por la tendencia a la proliferación de marcos políticos que repiten una y otra vez todas las palabras clave y los discursos correctos pero que no producen ningún impacto por su abstracción y su lejanía de los procesos presupuestarios. Puesto que se trata de un requisito para la reforma urbana, es vital que las PUN sean sólidas y promuevan reformas fiscales y procesos presupuestarios intergubernamentales.

Es evidente que estas recomendaciones todavía son muy abstractas y generales. Las PUN solo serán efectivas y generarán impactos si se basan en datos sólidos y exhaustivos que ofrezcan una visión realista de los diversos sistemas y dinámicas urbanos. No obstante, un sistema robusto de datos es solo el punto de partida. Para que las PUN desarrollen todo su potencial, necesitan anclarse en varios nodos de investigación y desarrollo sobre temas urbanos por todo el país que estén conectados con el sistema nacional de deliberación, formulación y revisión de estrategias. La mejor manera de concebir estos nodos de investigación y desarrollo es como *hubs* locales de innovación que averigüen minuciosamente de qué modo ciudades y regiones clave pueden evolucionar como parte del desarrollo de una estrategia de abajo arriba para transformar los sistemas urbanos nacionales. Todavía es demasiado pronto para evaluar las perspectivas de integrar las PUN de esta manera, pero la realización de varios experimentos en el continente africano puede ofrecer resultados prometedores para el futuro.

Referencias bibliográficas

Cartwright, A.; Palmer, I.; Taylor, A.; Pieterse, E., Parnell, S. y Colenbrander, S. *Developing Prosperous and Inclusive Cities in Africa – National Urban Policies to the Rescue?* Londres y Washington D. C.: Coalition for Urban Transitions Working Paper, 2018 (en línea) [Fecha de consulta: 19.4.2019] <http://newclimateeconomy.net/content/cities-working-papers>

CGLU – Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. *Co-Creating the Urban Future: The Agenda of Metropolises, Cities and Territories. Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy.* Barcelona: CGLU, 2016.

Malagapura, W. (ed.) *African Renaissance.* Sandton y Ciudad del Cabo: Mafube and Tafelberg Publishers, 1999.

OCDE, Banco Africano de Desarrollo y PNUD. *African Economic Outlook 2016. Sustainable Cities and Structural Transformation.* París: OCDE, 2016.

Parnell, S., y Pieterse, E. (ed.), *Africa's Urban Revolution.* Londres: Zed Books, 2014.

Pieterse, E.; Parnell, S. y Haysom, G. «African Dreams: locating urban infrastructure in the 2030 sustainable developmental agenda» en: *Area Development & Policy*, 2018, vol. 3, n.º 2, p. 149-169.

Scoones, I.; Leach, M. y Newell, P. (ed.) *The Politics of Green Transformations*. Londres: Routledge, 2015.

Swilling, M. y Hajer, M. «Governance of urban transitions: towards sustainable resource efficient urban infrastructures». *Environmental Research Letters*, 2017, vol. 12 (en línea) [Fecha de consulta: 19.4.2019] <http://doi.org/10.1088/1748-9326/aa7d3a>

Naciones Unidas. *Habitat III, Policy Unit 3 Policy Paper*. Nairobi: Conferencia de Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, 2016.

Naciones Unidas. *Tracking Progress Towards Inclusive, Safe, Resilient and Sustainable Cities and Human Settlements. SDG 11 Synthesis Report. High Level Political Forum 2018*. Nueva York: Naciones Unidas, 2019.

ONU-Hábitat. *The Evolution of National Urban Policies, A Global Overview*. Nairobi: ONU-Hábitat, 2014.

ONU-Hábitat y UNECA. *Towards an African Urban Agenda*. Nairobi: ONU-Hábitat, 2015.

ONU-Hábitat y OCDE. *Global State of National Urban Policy*. Nairobi: ONU-Hábitat, 2018.

UNECA – Comisión Económica para África de Naciones Unidas. *Economic Report 2017: Urbanization and Industrialization for Africa's Transformation*. Adís Abeba: UNECA, 2017.

Unión Africana. *Agenda 2063. The Africa We Want*. Versión popular. Segunda edición. Adís Abeba: Unión Africana, 2015.

Gabriel Lanfranchi

Director, Programa de Ciudades, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)

Nota de agradecimiento. Me gustaría expresar mi especial agradecimiento al CIPPEC y a su Programa de Ciudades. También agradezco a Fernando Bercovich, Matthew Toland y Santiago Soubie su colaboración en este capítulo.

El fenómeno de la urbanización está transformando las sociedades de todo el planeta. Cada día, millones de personas se trasladan a los centros urbanos, atraídos por las oportunidades laborales, una mayor calidad de vida, más seguridad y otros motivos diversos. Según el *Informe Mundial de las Ciudades* de ONU-Hábitat (2016), en los próximos diez años, dos terceras partes de la población mundial vivirán en ciudades, y para 2050 esta cifra habrá llegado al 72%. En este contexto, el rol de las ciudades como motores del cambio social y económico es cada vez más importante y evidente.

No obstante, la urbanización rápida y sin planificación también ha generado desafíos urgentes. Más allá de los beneficios sociales y económicos que conlleva, la expansión de las ciudades ha generado más desigualdades en el acceso a la tierra y a los servicios públicos y ha agravado los niveles de polución y los riesgos relacionados con el calentamiento global. Además, la gobernanza de las grandes áreas metropolitanas, donde la fragmentación institucional obstruye la toma de decisiones, se ha vuelto más compleja a la vez que los problemas y los retos urbanos se extendían más allá de los límites tradicionales de la ciudad. El acceso a un hábitat urbano equitativo es una deuda pendiente en muchas regiones del mundo. Argentina, donde el 92% de los habitantes viven en ciudades y el 40% de la población urbana se concentra en la ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana, no es ninguna excepción (INDEC, 2012). Alrededor del 30% de la población del país todavía vive en viviendas en condiciones inadecuadas, el 15% no tiene acceso al agua potable y el 45% no dispone de sistemas de alcantarillado (Lanfranchi et al., 2018c). Con el objetivo de dar una solución a estos retos, y en línea con el enfoque urbano de las agendas de desarrollo pos-2015 de las Naciones Unidas, el Gobierno argentino se embarcó en la formulación de una estrategia urbana integral, proceso que culminó con la adopción, a finales de 2018, de la primera política urbana nacional (PUN) del país.

Este capítulo ofrece un repaso a las diferentes dimensiones de la PUN argentina, sus fortalezas y sus debilidades. A continuación, se presenta la iniciativa complementaria «PlanificACCIÓN», impulsada por el Programa de Ciudades de CIPPEC. El método PlanificACCIÓN se puso

en marcha un año antes que la PUN a fin de apoyar la localización de la Nueva Agenda Urbana (NAU) en las ciudades y regiones metropolitanas del país, pero desde un punto de vista más local. Tal y como sugiere su nombre, PlanificACCIÓN prioriza la planificación participativa, es decir, fomenta la participación activa de la ciudadanía durante el proceso de preparación de las políticas para generar soluciones específicas basadas en el aprendizaje entre pares para comunidades concretas.

I. El rol de las ciudades en las agendas globales de desarrollo urbano

El desarrollo urbano es un reto para las administraciones locales. Nadie tiene tanto conocimiento sobre las realidades de sus territorios como ellas y, aunque en grados diversos, tienen competencias y responsabilidades en los ámbitos de vivienda, servicios urbanos, transporte y medio ambiente. Sin embargo, sea por restricciones presupuestarias o técnicas o por situaciones en que la toma de decisiones aislada es inadecuada, los retos del desarrollo urbano no pueden ser resueltos únicamente por los gobiernos locales (Lanfranchi *et al.*, 2018c). Al contrario, se necesitan estrategias nacionales integradas para configurar una «buena» urbanización que fomente la inclusión social, el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental (ONU-Hábitat, 2017).

A lo largo de la última década, la comunidad internacional ha trabajado para dar respuesta a los retos de la urbanización por medio de directrices generales para una agenda común que fomente la adopción de políticas nacionales. En 2015 se adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas y sus objetivos —los ODS—, entre los que se encuentra un ODS urbano específico, el «ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles». Además, en el marco de la conferencia sobre el cambio climático de las Naciones Unidas, el Acuerdo de París (cuyo objetivo es involucrar a los países en la mitigación del cambio climático a través de la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero) subraya la importancia de las ciudades en este proceso, especialmente en lo que concierne a la promoción de acciones para la consecución de emisiones 0 de carbono para 2050. Finalmente, la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas, adoptada en la cumbre Hábitat III de 2016, representa un hito importante. La declaración resultante establece normas para la planificación, la construcción, el desarrollo, la gestión y la mejora de las zonas urbanas de acuerdo con seis principios rectores: la equidad, la seguridad, la salud, la asequibilidad, la resiliencia y la sostenibilidad. El objetivo de la NAU es definir una visión compartida de un futuro sostenible en el que todas las personas tengan los mismos derechos y puedan aprovechar los beneficios que ofrecen las ciudades. La agenda también insta a los gobiernos a adoptar estrategias nacionales a largo plazo que hagan frente a los retos urbanos por medio de la cooperación y la coordinación, no solo entre los diferentes niveles de gobierno sino también con otros actores no estatales como el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones basadas en el conocimiento.

El enfoque inclusivo y participativo de la NAU es crucial: la planificación urbana requiere de un proceso de desarrollo negociado y acordado de manera colectiva. Si las políticas nacionales apuntan a desarrollar solucio-

nes para los problemas locales sin incorporar activamente a la comunidad local, se reduce radicalmente su efectividad. Se necesita, pues, un nuevo modelo de gobernanza urbana donde se asegure que las ciudades y los gobiernos locales puedan tener un papel que se corresponda con sus contribuciones al desarrollo y sus vulnerabilidades, y donde el liderazgo urbano tenga un lugar legítimo y valioso (Lanfranchi *et al.*, 2018c).

II. La política urbana nacional de Argentina

Cuando Argentina adoptó la Agenda 2030 y la NAU, no disponía de ningún tipo de regulación urbana a nivel nacional. Además, solo cuatro de las veinticuatro jurisdicciones nacionales contaban con alguna ley que regulara el desarrollo urbano en sus territorios, y un número muy reducido de municipios tenían leyes o planes urbanos actualizados (Lanfranchi *et al.*, 2018c).

La PUN, la primera política urbana integral del país, se adoptó a finales de 2018. Tiene su origen en los compromisos del Gobierno argentino adoptados durante la cumbre Hábitat III de 2016. Su objetivo es establecer directrices para un desarrollo urbano inclusivo, productivo, innovador, resiliente y sostenible basado en unos marcos normativos, institucionales y financieros sólidos y creados a través de la toma de decisiones participativa y la coordinación multinivel. La PUN amplía los tres programas nacionales existentes: el Plan Nacional de Vivienda (llamado *miCASA*), el Plan Nacional de Hábitat (llamado *miBARRIO*) y el Plan Nacional del Agua. Es importante señalar que tanto la efectividad como la longevidad de estos tres planes han sido puestas en duda dados su enfoque marcadamente sectorial, que demuestra falta de coordinación, y su implementación por medio de un decreto, lo que significa que faltó un proceso participativo más activo. Por el contrario, el diseño y la formulación de la PUN, impulsados desde el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda junto con las secretarías, las oficinas descentralizadas y otros ministerios a nivel nacional responsables de las políticas urbanas y de viviendas, implicaron activamente a los actores subnacionales y no gubernamentales del sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y las organizaciones internacionales.

La PUN se compone de nueve ejes:

1. Gestión integral, planificación urbana y ordenamiento territorial centrados en la coordinación y las políticas compartidas para abordar los retos de la rápida urbanización.
2. Movilidad y transporte integrados, que abordan los sistemas de transporte urbano deficientes, la accesibilidad y la provisión de servicios.
3. Equipamiento e infraestructura urbana integrados para abordar la falta de las mismas y de servicios adecuados para generar un crecimiento urbano saludable.
4. Equidad sociohabitacional, para gestionar los problemas que surgen del acceso al suelo urbano desigual y fragmentado.
5. Desarrollo económico competitivo e inclusivo, para abordar los retos que surgen del desarrollo socioeconómico dispar y la distribución de recursos no equitativa.

La PUN es deficitaria en cuanto a consistencia y participación.

6. Gestión ambiental, resiliencia y adaptación al cambio climático centradas en las consecuencias del calentamiento global como la degradación de la tierra, el aire y el agua.
7. Gobernanza local efectiva, que aborda los retos de los gobiernos locales cuando implementan políticas públicas relacionadas con temáticas urbanas.
8. Finanzas locales sostenibles, para dar la vuelta a la fragilidad financiera de los gobiernos locales.
9. Empoderamiento de la comunidad, que aborde la falta de participación ciudadana y la exclusión de algunos grupos de los procesos de planificación y toma de decisiones políticas.

Cada uno de estos ejes contiene varias directrices diferentes respecto a políticas públicas, posibles instrumentos para su implementación y una descripción de los actores clave involucrados. Además, cada directriz propone una serie de estrategias para la participación de los diferentes niveles de gobierno a corto, medio y largo plazo.

La PUN también incluye un plan de acción para su implementación que gira en torno a cuatro pilares. En primer lugar, el plan recomienda una estrategia de comunicación y difusión multicanal y multidimensional para fomentar la adopción de la PUN por los actores clave. En segundo lugar, recomienda trabajar sobre las políticas, los planes, los programas, los proyectos y los marcos normativos anteriores y alinearse con ellos, así como realizar un mapa de los actores involucrados en estos procesos. En tercer lugar, propone estrategias para la buena gobernanza que involucren a todos los niveles de gobierno, enfocadas en el acceso a la vivienda, la planificación urbana integral y la ordenación territorial, la gestión del riesgo y del medio ambiente, y programas de formación para una gestión urbana sostenible. Para terminar, fomenta el seguimiento, la evaluación y la actualización de las herramientas políticas para asegurar la rendición de cuentas y la mejora continua de las políticas.

Ciertamente, la PUN realiza un ambicioso primer paso para que el Gobierno alinee las políticas nacionales a los objetivos de la NAU. Así, aprovechando el abanico de oportunidades nacidas con Hábitat III, el Gobierno nacional consiguió algo sin precedentes: la participación de varios departamentos y agencias de la Administración nacional en la elaboración de un instrumento de desarrollo urbano. A la vez, con el cambio de gobierno del año 2015, varios cargos de la Secretaría de Hábitat e Inclusión de la ciudad de Buenos Aires pasaron a formar parte de la Administración nacional, donde tuvieron acceso a plataformas nacionales y pudieron utilizar sus experiencias previas sobre la implementación de políticas públicas en asentamientos informales de la ciudad.

A pesar de estos progresos, la PUN es deficitaria en cuanto a consistencia y participación. La principal debilidad de esta política es que tiene un alcance limitado en el contexto federal argentino: en el país, aunque muchas inversiones en infraestructura requieren la participación del Gobierno nacional, la política urbana es mayormente competencia de las provincias. A parte de ello, la PUN no ha sido plasmada en ninguna ley, hecho que la hace depender de todos aquellos cambios políticos

que puedan sucederse en las administraciones gubernamentales en el futuro. Además, aunque al inicio se intentó incluir a actores diversos en su diseño, especialmente desde dentro del Gobierno nacional, la falta de participación ciudadana en general amenaza con menoscabar la sostenibilidad de la política.

A la vez, la PUN no cuenta con un listado claro de objetivos cuantificables capaces de ayudar a los gobiernos locales a implementar y evaluar las políticas. También faltan mecanismos bien definidos para financiar los programas que serán esenciales para conseguir los objetivos de la NAU y superar los obstáculos institucionales para la consecución de una gobernanza efectiva. Aun así, la PUN ya está en fase de implementación. Solo el tiempo dirá si las administraciones nacionales y locales futuras utilizan o ignoran las directrices propuestas.

PlanificACCIÓN se basa en un proceso profundo de aprendizaje cooperativo entre pares.

III. PlanificACCIÓN: el método para implementar la NAU en las ciudades argentinas

En noviembre de 2017, alrededor de un año antes de la adopción de la PUN, el Programa de Ciudades del CIPPEC lanzó una nueva iniciativa llamada *PlanificACCIÓN* que promueve el desarrollo integral de las ciudades argentinas en línea con la NAU. Impulsado por el CIPPEC y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y el Ministerio de Producción y Trabajo, PlanificACCIÓN es un método para la planificación participativa con una duración de veinticuatro meses.

Como la PUN, el método PlanificACCIÓN se inspira claramente en los principios y los objetivos de la NAU. Así, ambos instrumentos comparten varias características. Por ejemplo, los dos se basan en un enfoque horizontal e integrado para la planificación urbana que apunta a superar las estructuras sectoriales y el pensamiento por bloques típico de la planificación urbana del siglo xx. Ambos abordan temáticas similares, como la vivienda, el medio ambiente urbano, la resiliencia urbana, la modernización y la gobernanza multinivel. Para terminar, el objetivo principal de ambos instrumentos es el empoderamiento de las comunidades locales.

Lo que diferencia el método PlanificACCIÓN de la planificación urbana tradicional de arriba abajo y de la PUN es que se centra en la generación de capital social por parte de los actores locales principales a fin de asegurar un proceso de planificación participativo y colectivo que responda a las demandas de la comunidad en conjunto. Se genera capital social por medio de la colaboración con varios líderes de los sectores público, privado, social y académico involucrados en las múltiples fases del proceso de diseño de políticas públicas, implementación incluida. En este sentido, PlanificACCIÓN se basa en un proceso profundo de aprendizaje cooperativo entre pares, en lugar de impulsar directrices que el Gobierno central impone a las ciudades. Dado que las instituciones estatales y la implementación de políticas públicas en el país están a menudo sujetas a los cambios de gobierno, uno de los objetivos principales de PlanificACCIÓN es el empoderamiento de los actores locales de la sociedad civil, las empresas y el gobierno para que las políticas sobrevivan a las configuraciones de un solo mandato de las administraciones.

Actualmente, PlanificACCIÓN se está implementando en cinco aglomeraciones urbanas del país. Puerto Madryn (región de la Patagonia), Gran Mendoza (región de Cuyo), Gran Córdoba (región Centro), Gran Resistencia (región Noreste) y Gran Catamarca (región Noroeste) fueron seleccionadas por medio de un concurso al que se presentaron 22 aglomeraciones urbanas y sus municipios. Representan a todas las regiones del país (excepto a Gran Buenos Aires) y cubren un total de 38 municipios gobernados por alcaldes de un amplio espectro de sensibilidades políticas.

El método PlanificACCIÓN consta de cinco etapas:

Etapas I. Diagnóstico (duración: tres meses)

El primer objetivo de esta fase es identificar a los líderes del ecosistema de actores locales y realizar entrevistas y encuestas de percepción para entender las actitudes locales con respecto a los retos y las oportunidades de la ciudad.

El segundo objetivo es recopilar y analizar la información existente que pueda proporcionar los datos necesarios durante las etapas de planificación e implementación. El CIPPEC analiza los planes, estudios y proyectos existentes para cada zona urbana. A fin de descubrir patrones de expansión y crecimiento urbanos, el Laboratorio Urbano Digital (LUD) del CIPPEC realiza una serie de estudios para analizar el crecimiento de las aglomeraciones urbanas en los últimos años. Este estudio consta de dos partes: por un lado, se analiza la expansión urbana desde el punto de vista de los usos del suelo para entender cuáles son los que explican esa expansión y cuál es su relación con el crecimiento de la población de las aglomeraciones. Por el otro, se utiliza la metodología ADN Urbano¹, que combina los datos censales y de sondeos relativos al acceso a infraestructura de agua y saneamiento, la densidad poblacional y la pobreza, para determinar ocho categorías que miden la calidad del crecimiento urbano, y predecir escenarios para el desarrollo urbano futuro.

A ello se suma el índice de vulnerabilidad social a desastres (IVSD), que permite medir los niveles de riesgo a los que se enfrenta la población de cada aglomeración. La información territorial se cruza luego con la información poblacional, de viviendas y hogares y se establecen los índices de vulnerabilidad.

La etapa I termina con la presentación de las conclusiones del diagnóstico inicial del CIPPEC en un foro que reúne a los líderes locales a fin de generar diálogo público y consenso sobre temas que se desarrollarán en la etapa siguiente del método PlanificACCIÓN.

Etapas II. Definición de proyectos estratégicos (duración: tres meses)

El objetivo de esta etapa es seleccionar y desarrollar los proyectos estratégicos que darán respuesta a las principales problemáticas identificadas durante la etapa de diagnóstico. A diferencia de lo que sucede en la planificación tradicional, donde el desarrollo de una estrategia va antes que el diseño de los programas y los proyectos, en la metodología PlanificACCIÓN la estrategia surge del diálogo entre líderes y decisores políticos locales, sus intereses y su participación.

1. Esta metodología fue desarrollada por Gabriel Lanfranchi en la Universidad Torcuato Di Tella en colaboración con el Massachusetts Institute of Technology (Lanfranchi, 2017).

Los líderes locales eligen los proyectos que se desarrollarán por medio de un proceso participativo. La metodología de trabajo elegida es la de *scrum management*, que consiste en el desarrollo de espacios presenciales de intercambio de conocimiento y aprendizaje entre pares. Así, por medio de la participación y la colaboración, los líderes comparten su conocimiento y experiencias y definen proyectos para abordar los retos del área metropolitana en cuestión.

El trabajo con la metodología de *scrum management* termina con la presentación de los proyectos elegidos a la comunidad. Esta etapa del proceso fortalece la capacidad de los ecosistemas de actores locales para influir en la producción del espacio urbano. La construcción de los espacios de intercambio y debate colaborativo de la etapa II promueven el consenso y fortalecen coaliciones que van más allá de los gobiernos locales, lo que permite a los líderes priorizar políticas públicas.

Etapa III. Ejecución del proyecto estratégico (duración: entre tres y seis meses)

Cuando los equipos de trabajo finalizan el proceso de *scrums* y los proyectos estratégicos a llevar a cabo ya han sido definidos, se inicia la fase de implementación. En ella, los líderes locales trabajan con los expertos del CIPPEC.

El CIPPEC ayuda a los líderes locales a buscar opciones de financiación y a coordinar los encuentros con actores clave. Asimismo, los líderes locales reciben asistencia técnica para desarrollar los objetivos de los proyectos. En esta fase, PlanificACCIÓN diverge de la NAU en el sentido de que la ciudadanía no solo tiene la capacidad de participar en el diagnóstico o de formular soluciones que den respuesta a sus necesidades, sino que también se le ofrecen las herramientas necesarias para la implementación y la gestión de las estrategias acordadas.

Etapa IV. Creación de la estrategia de desarrollo para la ciudad y su región metropolitana (duración: entre nueve y doce meses)

La creación de una estrategia de desarrollo integral de una ciudad y su área metropolitana se desarrolla gracias al diagnóstico de la etapa I y a la definición de los proyectos estratégicos de la etapa II.

Para asegurar la coherencia entre cada estrategia de desarrollo y los objetivos de las tres agendas de Naciones Unidas apuntadas anteriormente, el CIPPEC pone en práctica el marco *Comprehensive Development Cities Approach* (CDCA) (Lanfranchi y Yáñez, 2018), que se basa en cuatro ejes: hábitat equitativo, cambio climático, digitalización y gobernanza metropolitana.

El eje *hábitat equitativo* se centra en la implementación de la NAU sobre la base del crecimiento ordenado de la ciudad, la erradicación de la pobreza, el «derecho a la ciudad», la seguridad y la «ciudad saludable».

El eje relativo al *cambio climático* conecta la planificación urbana con la respuesta al cambio climático. Se centra en la mitigación y la adaptación al cambio climático, así como en la implementación del Acuerdo de París, a través de la reducción de los gases de efecto invernadero, por un lado, y el aumento de la resiliencia, por el otro.

El Gobierno argentino, para conseguir un cambio efectivo y real, debe abordar el desarrollo urbano de manera más proactiva.

El tercer eje, *digitalización*, apunta a modernizar y mejorar los procesos de gestión local y de rendición de cuentas a través de un sistema de los datos abiertos, así como a promover la emprendeduría digital local.

Finalmente, el eje *gobernanza metropolitana* aborda la gestión efectiva del desarrollo urbano. También tiene como objetivo mejorar la financiación urbana y la creación de instrumentos para la coordinación metropolitana, tales como las Corporaciones de Desarrollo Metropolitano.

Una vez implementado el marco CDCA, la etapa IV se convierte en un foro para los líderes locales en el que se recoge información sobre los cuatro ejes que será utilizada por el equipo técnico del CIPPEC para definir mejores estrategias. Este proceso se repite cuatro veces para que los cuatro ejes temáticos puedan ser abordados. La etapa IV termina con la preparación de un documento final que sintetiza los resultados del trabajo realizado en cada uno de los cuatro ejes y la estrategia de desarrollo.

Etapa V. Aceleración de proyectos de economía de plataforma (duración: doce meses)

Esta etapa busca potenciar el ecosistema emprendedor de base digital que tenga el potencial de generar modelos autóctonos de economía colaborativa que aborde una determinada problemática u oportunidad identificada durante el proceso de diagnóstico. Para ello, el CIPPEC trabaja con especialistas en economía digital y con la Secretaría de Emprendedores y PyMEs, del Ministerio de Producción y Trabajo de la nación. Una vez finalizadas las actividades antes previstas, se seleccionan proyectos de economía colaborativa y de plataforma. El involucramiento con otros sectores de la sociedad es crucial en esta etapa para promover la inclusión de nuevos actores en las oportunidades que ofrecen los modelos de economía colaborativa y de plataforma.

Conclusión

El rol de los gobiernos nacionales en la dinamización de los procesos de urbanización es cada vez más importante. El Gobierno argentino, para conseguir un cambio efectivo y real, debe abordar el desarrollo urbano de manera más proactiva. Creemos que el siguiente paso es la adopción de una ley nacional que regule este fenómeno, le confiera la relevancia apropiada e incluya directrices generales y herramientas para mejorar la planificación de políticas y la toma de decisiones. Hasta que no sea aprobada una legislación a nivel nacional que garantice la implementación de políticas integrales de hábitat urbano, toda iniciativa que se impulse acabará muy probablemente a la merced del sistema político argentino.

Si bien es cierto que la PUN representa un paso ambicioso para el progreso de las políticas de hábitat urbano a nivel nacional (un asunto que normalmente queda fuera de la lista de prioridades políticas nacionales), tiene un alcance y un poder limitados. Está lejos de ser una ley nacional con normas obligatorias, y acaba siendo solo una guía para los *policy makers*. Así, es el Gobierno nacional quien adopta las ideas

y las recomendaciones políticas sin que exista ninguna herramienta legal para requerir su cumplimiento. Por otro lado, una ley nacional que verse sobre la dimensión urbana como la que hemos propuesto en este capítulo incluiría los instrumentos políticos necesarios para garantizar la implementación a nivel local, así como los mecanismos esenciales para financiar estas intervenciones políticas.

El método PlanificACCIÓN del CIPPEC apunta a solucionar algunas de estas limitaciones y puede replicarse tanto a nivel nacional como subnacional. Utiliza un enfoque integral que mejora las capacidades de las administraciones locales y de la ciudadanía para participar en los procesos de planificación urbana y les ofrece un marco y unas estrategias concretas de acción para alinear las políticas locales con los objetivos de las agendas globales de desarrollo como la NAU. Para aquellos territorios en los que se está utilizando el método PlanificACCIÓN, los objetivos son implementar por lo menos uno de los proyectos planeados, que se ponga en marcha una agenda de políticas de desarrollo formulada de manera colectiva y que se forme un grupo de líderes locales comprometidos con la implementación de todas estas medidas. En nuestra opinión, si el método PlanificACCIÓN encuentra el apoyo de los gobiernos locales y regionales en cuanto a financiación, difusión y asistencia técnica, tendrá unas importantes consecuencias transformadoras. Con este apoyo, el método podrá facilitar tanto la activación de proyectos estratégicos para las comunidades como la recuperación de instrumentos de planificación urbanística, uno de los ámbitos del *policy making* urbano más olvidados en Argentina.

Referencias bibliográficas

Cordara, C.; Duarte, J. I.; Ferlicca, F.; Gimenez Hutton, T. y Rodriguez, S. *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados*. Buenos Aires: CIPPEC, 2018.

INDEC – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010*. Buenos Aires: INDEC, 2012.

Lanfranchi, G. «ADN Urbano – Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA)». *Documento de Políticas Públicas / Recomendación No. 183*. Buenos Aires: CIPPEC, 2017.

Lanfranchi, G.; Duarte, J. I.; Nacke, M. y Deleersnyder, D. «Planificación para el Desarrollo Integral de Ciudades». *Documento de Trabajo No. 169*. Buenos Aires: CIPPEC, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 18.04.2019] <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/09/169-DT-CDS-PlanificACCI%C3%93N-VF-20181109-VF.pdf>

Lanfranchi, G.; Herrero, A. C.; Fernandez, J.; Rojas, F. y Trostmann, K. *Enhancing Climate Resilience Through Urban Infrastructure and Metropolitan Governance. Climate action & infrastructure for development Task Force*. Buenos Aires: T20 Argentina, 2018a (en línea) [Fecha de consulta 18.04.2019] <https://t20argentina.org/wp-content/uploads/2018/05/GSx-TF-2-PB-resilience-22-05-18-1-1.pdf>

Lanfranchi, G.; Herrero, A. C.; Rueda Palenzuela, S.; Camilloni, I. y Bauer, S. *The New Urban Paradigm. Climate action & infrastructure for*

development Task Force. Buenos Aires: T20 Argentina, 2018b (en línea) [Fecha de consulta 18.04.2019] <https://t20argentina.org/wp-content/uploads/2018/06/TF2-2.2-PB-New-Urban-Paradigm-25-06-18FV-1.pdf>

Lanfranchi, G.; Granero Realini, G. y Duarte, J. I. *Hacia una Agenda del Hábitat en Argentina. Documento de Políticas Públicas / Recomendación No. 199*. Buenos Aires: CIPPEC, 2018c (en línea) [Fecha de consulta 18.04.2019] <http://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/06/199-DPP-Ciudades-199-DPP-Ciudades-Hacia-una-agenda-del-h%C3%A1bitat-en-Arg...pdf>

Lanfranchi, G. y Yáñez, F. *Urban Challenges in the 21st Century: Social Capital and Innovations as Key Factors for Implementing Integrated Development Approaches. Urban 20 White Paper*. Buenos Aires: CIPPEC, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 18.04.2019] http://www.urban20.org/item/ejes-y-documentos-clave/U20_WP_%20Urban_challenges.pdf

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. *Política Nacional Urbana*. 2018.

Naciones Unidas. *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. A/RES/70/1 Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015 (en línea) [Fecha de consulta 18.04.2019] <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

ONU-Hábitat. *Urbanization and Development: Emerging Futures. World Cities Report 2016*. Nairobi: ONU-Hábitat, 2016 (en línea) [Fecha de consulta 18.04.2019] <https://www.unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/03/WCR-%20Full-Report-2016.pdf>

ONU-Hábitat. *New Urban Agenda*. 2017 (en línea) [Fecha de consulta 18.04.2019] <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>

Programa de Ciudades del CIPPEC. *Hacia el desarrollo urbano integral del Área Metropolitana de Resistencia. Una propuesta de co-creación de políticas públicas y PlanificACCIÓN*. Buenos Aires: CIPPEC, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 18.04.2019] <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/12/Serie-planificACCI%C3%93N-%C3%81rea-Metropolitana-de-Resistencia.pdf>

GOBERNAR DESDE LA ESCALA METROPOLITANA

- LAS METRÓPOLIS ANTE LAS AGENDAS GLOBALES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Agustí Fernández de Losada

- DESPUÉS DEL VOTO A FAVOR DEL *BREXIT*: CÓMO LA DEVOLUCIÓN PODRÍA CONVERTIR A LAS CIUDADES BRITÁNICAS EN ACTORES DEL ESCENARIO GLOBAL

Andrew Carter

Agustí Fernández de Losada

Investigador sénior, director del Programa Ciudades Globales, CIDOB

Nuestro planeta avanza hacia una era metropolitana caracterizada por grandes aglomeraciones urbanas que presentan una complejidad y diversidad sin precedentes. Los retos del proceso de urbanización se hacen muy visibles en las áreas metropolitanas de más de un millón de habitantes, que ya reúnen a 1,6 miles de millones de personas, y en el 2050 podrían albergar el 40 % de la población mundial.

Más allá del aspecto demográfico, las grandes metrópolis concentran una parte muy importante del bienestar, la actividad económica y la innovación del planeta. El PIB de alguna de ellas es superior al de algunos estados nacionales –Tokio, Nueva York, Los Ángeles, Seúl, Londres y París estarían entre las treinta principales economías del mundo–. Son sede de organismos de gobierno, de las principales empresas, universidades, centros de investigación y culturales y de las más destacadas organizaciones de la sociedad civil; concentran una parte muy importante del talento y la creatividad, de la innovación tecnológica y de la producción artística. Las grandes metrópolis están conectadas globalmente y tienen la capacidad de articular y dinamizar los territorios que las rodean, a escala local, nacional y regional.

Pero las áreas metropolitanas tienen que enfrentarse también a importantes amenazas. Las desigualdades, tanto entre áreas metropolitanas como dentro de ellas, están aumentando. La presión creciente en favor del desarrollo económico y de la competitividad genera externalidades negativas significativas con efectos adversos sobre el desarrollo urbano sostenible. En las áreas metropolitanas de los países más desarrollados se observa hace ya tiempo una creciente segmentación social que se traduce en diferentes formas de gentrificación y guetización de las comunidades más vulnerables. En las de los países emergentes y en desarrollo, los principales desafíos se centran en el desempleo y el empleo informal, la falta de integración de la población migrada y el incremento de la segregación residencial y del mercado de trabajo.

Por otro lado, los actuales modelos de consumo son insostenibles. Una parte muy importante de las emisiones de gases de efecto invernadero se dan en las áreas metropolitanas, y estas, a su vez, se muestran extremadamente vulnerables a las contingencias y los desastres naturales ligados al cambio

1. El presente artículo reproduce parcialmente, revisado y actualizado, el Issue Paper 2 «Las metrópolis ante las agendas globales», escrito por el mismo autor para *Metropolis* en 2016.

La mayor parte de los objetivos y las metas definidos se vinculan de forma directa con las competencias de las ciudades de todo el mundo y con los principales desafíos que sus gobiernos deben abordar.

climático. La sostenibilidad ambiental requiere de nuevos patrones de producción y consumo lo que deberá incidir en nuevas manera de abordar desde los entornos metropolitanos, políticas clave en ámbitos como la vivienda, la energía, el transporte, el agua o la gestión de los residuos, entre otras.

La confluencia de los retos globales con los metropolitanos ha hecho que una parte importante de la nueva generación de agendas globales ligadas al desarrollo sostenible se fije en las ciudades y en las aglomeraciones metropolitanas, e incidan de forma muy determinante en las políticas que llevan a cabo. En este sentido, parece existir un consenso en que las áreas metropolitanas son el escenario en que se pueden resolver algunos de los problemas más urgentes del planeta.

El presente artículo analiza el vínculo entre seis de las principales agendas globales del desarrollo sostenible² y los principales desafíos metropolitanos. Parte de la Agenda 2030³ y de la Nueva Agenda Urbana (NAU)⁴, surgida de Hábitat III, como marcos de referencia para el desarrollo sostenible metropolitano. Revisa también los compromisos climáticos asumidos por la comunidad internacional en el marco del Acuerdo de París⁵, así como las medidas adoptadas para prevenir y reducir las catástrofes naturales en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres⁶. Finalmente, se centra en la Agenda de Acción de Addis Abeba⁷ sobre la financiación del desarrollo sostenible, y en la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo⁸ (GPEDC) como herramientas fundamentales para la implementación tanto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como de la NAU en las áreas metropolitanas.

I. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en septiembre de 2015 la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, una agenda multidimensional, integral y universal, que marca la hoja de ruta de las políticas de desarrollo de todos los países del mundo para los próximos quince años. Una agenda que abarca buena parte de los principales retos que tiene el planeta ante sí y que, dependiendo de cómo se despliegue, puede tener un importante potencial transformador.

Desde el momento de su formulación, existe un consenso generalizado en que la Agenda requerirá una participación activa de las ciudades y de las áreas metropolitanas, no únicamente en la fase de implementación, sino también en la de definición de las estrategias nacionales y en la de monitoreo, evaluación y *reporting*. De hecho, la inclusión de un objetivo específico de ciudades y comunidades sostenibles (el ODS 11) ha sido un logro más que remarcable conseguido gracias al esfuerzo de una potente alianza de actores –las principales redes de gobiernos locales y regionales, agencias del sistema de Naciones Unidas, algunos gobiernos nacionales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas–. Pero además del ODS 11, la mayor parte de los objetivos y las metas definidos se vinculan de forma directa con las competencias de las ciudades de todo el mundo y con los principales desafíos que sus gobiernos deben abordar.

Como se puede apreciar en la imagen que se expone a continuación, el vínculo entre los ODS, las metas que los despliegan y los desafíos metropolitanos tiene un marcado carácter integral.

2. Con la voluntad de acotar en lo posible un tema muy amplio, no se han tenido en cuenta otras agendas globales, como el Global Compact for Migration o la Plataforma de Acción de Beijing de promoción de los derechos de la mujer, que inciden también en el desarrollo sostenible de las metrópolis.
3. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>
4. <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>
5. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>
6. <https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>
7. <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2051&menu=35>
8. <http://effectivecooperation.org/>

Las conexiones entre los ODS y los desafíos metropolitanos

 <p>1 NO POVERTY</p>	<p>Lucha contra la pobreza, especialmente en slums, acceso a servicios básicos, resiliencia Metas: 1.2, 1.3, 1.5</p>	 <p>7 AFFORDABLE AND CLEAN ENERGY</p>	<p>Acceso servicios básicos, cambio climático Metas: 7.1, 7.2, 7.3</p>	 <p>12 RESPONSIBLE CONSUMPTION AND PRODUCTION</p>	<p>Cambio climático, gobernanza, planificación, desarrollo económico Metas: 12.2, 12.3, 12.4, 12.5, 12.7, 12.8, 12.b</p>
 <p>2 ZERO HUNGER</p>	<p>Inclusión social Metas: 2.1</p>	 <p>8 DECENT WORK AND ECONOMIC GROWTH</p>	<p>Desarrollo económico, equidad, migraciones, cultura Metas: 8.3, 8.5, 8.6, 8.8, 8.9</p>	 <p>13 CLIMATE ACTION</p>	<p>Resiliencia, cambio climático, gobernanza, planificación, equidad, cooperación al desarrollo Metas: 13.1, 13.2, 13.3, 13.b</p>
 <p>3 GOOD HEALTH AND WELL-BEING</p>	<p>Salud, acceso a servicios básicos Metas: 3.6, 3.7, 3.9</p>	 <p>9 INDUSTRY, INNOVATION AND INFRASTRUCTURE</p>	<p>Transporte sostenible, acceso a servicios básicos Metas: 9.1, 9.c</p>	 <p>14 LIFE BELOW WATER</p>	<p>Cambio climático Metas: 14.1</p>
 <p>4 QUALITY EDUCATION</p>	<p>Educación, equidad, acceso a servicios básicos Metas: 4.1, 4.2</p>	 <p>10 REDUCED INEQUALITIES</p>	<p>Lucha contra la pobreza, especialmente en slums, resiliencia, equidad, migraciones, gobernanza Metas: 10.1, 10.2, 10.3, 10.7</p>	 <p>15 LIFE ON LAND</p>	<p>Cambio climático, planificación Metas: 15.9</p>
 <p>5 GENDER EQUALITY</p>	<p>Equidad, gobernanza Metas: 5.1, 5.5, 5.c</p>	 <p>11 SUSTAINABLE CITIES AND COMMUNITIES</p>	<p>Vivienda, acceso a servicios básicos, transporte sostenible, equidad, planificación, gobernanza, cultura, cambio climático, lucha contra la pobreza, especialmente en slums, resiliencia, salud, cooperación al desarrollo Metas: 11.1, 11.2, 11.3, 11.4, 11.5, 11.6, 11.7, 11.a, 11.b, 11.c</p>	 <p>16 PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS</p>	<p>Gobernanza, salud Metas: 16.1, 16.5, 16.6, 16.7, 16.10</p>
 <p>6 CLEAN WATER AND SANITATION</p>	<p>Acceso a servicios básicos, gobernanza Metas: 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.b</p>			 <p>17 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS</p>	<p>Gobernanza, cooperación al desarrollo, lucha contra la pobreza, especialmente en slums Metas: 17.1, 17.14, 17.16, 17.17, 17.18, 17.19</p>

La descripción de las metas correspondientes a cada ODS se puede encontrar en la Sustainable Development Knowledge Platform: <https://sustainabledevelopment.un.org/>

Pero más allá de un vínculo, que es nítido, es necesario analizar algunos elementos críticos que la Agenda 2030 conlleva para las metrópolis del mundo.

En primer lugar, es necesario analizar de qué manera las metrópolis están participando en la conformación de las estrategias nacionales de implementación de la Agenda 2030. Dichas estrategias marcarán un buen número de políticas nacionales que impactan en las metrópolis desde múltiples perspectivas (cambio climático, desarrollo urbano, transporte e infraestructuras, vivienda, desarrollo económico, etc.). También es clave determinar en qué medida la Agenda está sirviendo para favorecer un entorno jurídico-institucional más adecuado para que los gobiernos metropolitanos puedan asumir sus responsabilidades. Pero lo cierto es que, a escala global y en términos generales, estos gobiernos y los de las grandes ciudades tienen escasa capacidad de influir en las agendas nacionales.

Queda mucho camino por recorrer. En el Informe de los Gobiernos Locales y Regionales presentado en el High Level Political Forum (HLPF) de 2019, elaborado por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU),

se reporta la escasa participación de los gobiernos metropolitanos en las estructuras de gobernanza puestas en funcionamiento por los gobiernos nacionales para diseñar, implementar y monitorear la Agenda 2030 (GOLD, 2019). Se trata de un hecho sintomático si tenemos en cuenta que es en las grandes aglomeraciones urbanas donde se juegan buena parte de los principales retos que se tienen que abordar. Y lo es todavía más si tenemos en cuenta el dinamismo y el compromiso con los ODS que están mostrando las grandes metrópolis de todo el mundo.

En segundo lugar, la Agenda 2030 constituye una muy buena oportunidad para que los gobiernos metropolitanos mejoren los procesos de elaboración e implementación de sus políticas públicas, ya que apuesta por aproximarse al desarrollo sostenible desde una perspectiva holística e integral, que apela a retos compartidos a escala global; por operar a partir de lógicas inclusivas que incorporen a los actores clave, en especial a los más vulnerables, movilizandando así los recursos disponibles en el territorio; y por medir los resultados obtenidos con el objetivo de rendir cuentas y aprender de la experiencia. Por todo ello, la Agenda 2030 constituye una hoja de ruta con un fuerte potencial transformador, una hoja de ruta atendida cada vez por más gobiernos metropolitanos a la hora de definir sus planes y estrategias de desarrollo sostenible.

Aún faltos de recursos y, de forma muy especial, de las competencias necesarias, las metrópolis están respondiendo a los grandes retos que tienen ante sí con soluciones innovadoras y eficaces que están sirviendo para, de modo más o menos explícito, contribuir a la implementación de los ODS. La CGLU ha recogido algunas de dichas prácticas en el informe presentado en el HLPF de Nueva York (GOLD, 2019). En el documento se pone de manifiesto como las grandes ciudades están tratando de hacer frente, entre otras muchas, a problemáticas tan complejas como la fragmentación de la ciudad y la segregación de los colectivos más vulnerables; las desigualdades, la exclusión social y la precariedad en el acceso a derechos y servicios básicos; la falta de empleo o la informalidad del existente, y la contaminación o el impacto de los desastres naturales. Y lo hacen a través de políticas ambiciosas en ámbitos muy diversos como la vivienda digna, el transporte sostenible, la educación, la igualdad de género o la economía solidaria, por poner solo algunos ejemplos de las diversas áreas que deben abordar.

En este contexto, es importante que las metrópolis reporten su contribución a la Agenda 2030 y al desarrollo sostenible. Y que lo hagan con una doble finalidad. Por un lado, rendir cuentas de sus políticas públicas sometiendo al control y al escrutinio de los ciudadanos, y por el otro, compartir sus experiencias y capitalizar las soluciones con otras ciudades y operadores. Sin embargo, son todavía pocas las ciudades que pueden seguir el camino iniciado por Nueva York con su *Local Voluntary Review* (NYC Mayors Office for International Affairs, 2018 y 2019). Los sistemas de información y monitoreo de los que disponen, cuando disponen de ellos, son muchas veces precarios y poco orientados al sistema de indicadores diseñados desde las Naciones Unidas para realizar el seguimiento de los ODS. Se trata de un tema muy relevante puesto que si no se dispone de información desagregada de la implementación de la Agenda en las grandes ciudades, la perspectiva de la que se dispondrá a la hora de medir los impactos será desdibujada. Es por ello que cada vez son más numerosas las iniciativas que se lanzan, a escala internacional, nacional y local, para apoyar a las ciudades en su esfuerzo por medir su contribución a las diferentes metas y objetivos.

La Agenda 2030 puede ser una muy buena oportunidad para las metrópolis. Debe servir para consolidar su reconocimiento como actores clave en los procesos de desarrollo sostenible. Claves en sus territorios, donde pueden movilizar y articular a los operadores centrales del desarrollo y vincularlos a un proceso de desarrollo compartido, y claves a escala mundial, participando de manera activa en el diseño, la implementación y el monitoreo de una agenda que debe marcar el rumbo del desarrollo del planeta hasta 2030. En este sentido, la Agenda también sitúa a las metrópolis ante la posibilidad de acceder a nuevas oportunidades en forma de recursos financieros para el desarrollo (nacionales, de la cooperación internacional o privados), de conocimiento y experiencia, de nuevas modalidades de gestión compartida (en especial la colaboración público-privada), de acceso a soluciones innovadoras, etc.

II. La Nueva Agenda Urbana

La Nueva Agenda Urbana, surgida de la Conferencia Hábitat III, celebrada en Quito en 2016, propone un nuevo modelo de desarrollo para las aglomeraciones urbanas que integre todas las dimensiones del desarrollo sostenible, con el objetivo de avanzar hacia nuevos estándares de equidad, bienestar y prosperidad compartida por todos. En este marco, las referencias específicas de la NAU a los desafíos metropolitanos se focalizan en cuatro temas principales:

Gobernanza

- Gobernanza metropolitana eficaz a diferentes niveles, que cruce fronteras administrativas y se base en los territorios funcionales.
- Gobiernos metropolitanos dotados de la autoridad –competencias claras– y de los recursos financieros necesarios.
- Gobernanza metropolitana inclusiva que abarque diversos marcos jurídicos y mecanismos de financiación fiables, incluida la gestión sostenible de la deuda, según proceda.

Planificación

- Planes metropolitanos que promuevan las sinergias e interacciones entre las zonas urbanas de todos los tamaños y su entorno periurbano y rural.
- Impulso a proyectos de infraestructura regional sostenible que estimulen una productividad económica sostenible y que fomenten un crecimiento equitativo de las regiones urbanas en la continuidad entre entornos urbanos y rurales.
- Promoción de mecanismos de cooperación intermunicipal como instrumentos eficaces para realizar tareas administrativas municipales y metropolitanas, prestar servicios públicos y promover el desarrollo local y regional.
- Fomento del uso de plataformas e instrumentos digitales, incluidos los sistemas de información geoespacial, a fin de mejorar, a largo plazo, la planificación y el diseño integrados de las áreas urbanas y los territorios, la administración y ordenación de la tierra y el acceso a los servicios urbanos y metropolitanos.

La NAU introduce por primera vez en un pacto mundial el concepto de derecho a la ciudad.

Transporte sostenible

- Definición de medidas para desarrollar mecanismos y marcos comunes para evaluar los beneficios generales de los sistemas de transporte urbano y metropolitano, incluyendo los efectos en el medio ambiente, la economía, la cohesión social, la calidad de vida, la accesibilidad, la seguridad vial, la salud pública y las actividades relacionadas con el cambio climático, entre otros.
- Desarrollo de mecanismos y marcos para que la reglamentación y la licitación de servicios de movilidad y transporte en las zonas urbanas y metropolitanas sean sostenibles, abiertas y transparentes, e incluyan nuevas tecnologías que hagan posibles los servicios de movilidad compartida.
- Desarrollo de relaciones contractuales claras, transparentes y responsables entre los gobiernos metropolitanos y los proveedores de servicios de transporte y movilidad, en particular sobre la gestión de datos, de manera que se protejan el interés público y la privacidad individual y se definan las obligaciones recíprocas.
- Desarrollo de planes de movilidad y transporte urbano y metropolitano sostenibles.

Cambio climático y resiliencia

- Desarrollo de soluciones viables para los riesgos asociados al clima y a los desastres en ciudades y asentamientos humanos.
- Establecimiento de mecanismos de colaboración con agentes que puedan facilitar inversiones en las infraestructuras urbanas y metropolitanas, en edificios y otros activos urbanos, así como para que las poblaciones locales puedan satisfacer sus necesidades económicas y de vivienda.

Más allá de estas referencias explícitas, que podemos considerar limitadas en clave metropolitana, la NAU se configura como una guía para orientar los esfuerzos de todos los actores que operan en la ciudad (y en la metrópolis). Para ello apuesta, desde la perspectiva de una agenda universal, integral e inclusiva, por una ciudad que ofrezca:

1) el derecho a una vivienda digna como un componente básico del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación; 2) el acceso universal a agua potable y a saneamiento seguro y asequible; 3) el acceso igualitario a los bienes públicos y a servicios de calidad en materia de seguridad alimentaria y nutrición, salud, educación, infraestructuras, movilidad y transporte, energía, calidad del aire y medios de subsistencia; 4) la participación ciudadana, el compromiso cívico, la cohesión y la inclusión social; 5) la participación efectiva de las mujeres y la igualdad de derechos en todos los campos y en el liderazgo en todos los niveles de la toma de decisiones; 6) la reducción del riesgo de desastres naturales; 7) el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, y 8) la restauración y promoción de sus ecosistemas, agua, hábitats naturales y biodiversidad.

La NAU introduce por primera vez en un pacto mundial el concepto de *derecho a la ciudad* y apoya todo el sistema en tres «facilitadores» del desarrollo urbano sostenible: los sistemas fiscales locales, la planifica-

ción urbana y la provisión de servicios básicos e infraestructuras. En este contexto, la NAU plantea tres retos para las metrópolis, y para el resto de actores que operan en las ciudades.

En primer lugar, es necesario desplegar y concretar el alcance de algunos de los conceptos más innovadores que incluye, especialmente el de *derecho a la ciudad*. A pesar de que no es un concepto nuevo⁹, su inclusión en la NAU encontró serias resistencias de manera que se circunscribió a la formulación de un ideal de ciudad. Un ideal que hace referencia a una ciudad para todos, que promueva la prosperidad y la calidad de vida para todos, que pueda ser usada y disfrutada por todos, una ciudad que sea «justa, segura, sana, accesible, asequible, resiliente y sostenible». Se trata, en cualquier caso, de un concepto revestido de un gran potencial y que ofrece un marco de referencia para la configuración de procesos de urbanización más sostenibles e inclusivos.

En segundo lugar, es necesario que los actores que operan en las ciudades y las metrópolis avancen en el despliegue de la NAU. Así, los gobiernos nacionales deben revisar su legislación y sus políticas de desarrollo urbano a la luz de lo acordado en la misma, mientras que las ciudades y las metrópolis deben trabajar para garantizar que los gobiernos nacionales revisan efectivamente sus políticas, y sus planes de desarrollo (estratégicos y sectoriales) se alinean con las orientaciones formuladas en la NAU.

Todo ello requerirá de una aproximación integral al desarrollo urbano sostenible. Los planes de desarrollo, piezas clave para la implementación de la NAU, deben asegurar la coherencia entre los diferentes sectores y políticas públicas que inciden en el desarrollo de las ciudades y metrópolis (planeamiento territorial, desarrollo económico, inclusión social, medio ambiente, resiliencia, vivienda, transporte, gestión de residuos, etc.). Por otro lado, es necesario seguir apostando por la configuración de espacios de articulación entre los diferentes niveles de gobierno que operan en la ciudad (gobierno nacional, regional, metropolitano y local) así como por mecanismos de articulación con los diferentes actores que operan en ella (sociedad civil, sectores académico y privado, etc.) asegurando su implicación en todas las fases de elaboración e implementación de las políticas públicas (diseño, implementación, monitoreo y evaluación).

Para que el despliegue de la NAU a nivel de las ciudades y metrópolis sea viable, es necesario seguir insistiendo en que los gobiernos nacionales aseguren un entorno favorable para que los gobiernos locales puedan operar (descentralización, claridad en la asignación de competencias, suficiencia de recursos financieros, humanos y tecnológicos, etc.). Esto adquiere mayor relevancia, si cabe, en el contexto metropolitano puesto que en la mayoría de los países la gobernanza metropolitana no dispone de marcos competenciales y legislativos adecuados y los sistemas de financiación y de asignación de los recursos distan mucho de ser los adecuados.

Finalmente, el tercer reto se centra en la necesidad de velar por un vínculo coherente entre la Agenda 2030 y la NAU. En este sentido, las políticas nacionales de desarrollo urbano sostenible así como los procesos de alineación de los planes de desarrollo sostenible impulsados por ciudades y metrópolis deben responder tanto a la Agenda 2030 –que ofrece el marco de referencia para el desarrollo sostenible– como a la NAU –marco de referencia para el desarrollo urbano sostenible–.

Los gobiernos nacionales deben asegurar un entorno favorable para que los gobiernos locales puedan operar.

9. La expresión derecho a la ciudad fue conceptualizada por primera vez en 1968 por el francés Henri Lefebvre en su libro *El derecho a la ciudad*.

III. La Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres

Teniendo en cuenta que las metrópolis juegan un papel determinante en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, y que, asimismo, son el escenario en el que los desastres naturales ligados al cambio climático causan mayor impacto, estos actores están llamados a desempeñar un papel clave en dos de las principales agendas ligadas al cambio climático: la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP) y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.

El **Acuerdo de París** sobre cambio climático adoptado en el marco de la COP 21, que promueve una transición hacia una economía baja en emisiones y resiliente al cambio climático, reconoce la importancia de las ciudades y otras administraciones subnacionales, así como a la sociedad civil, el sector privado, etc. en tanto que partes interesadas no firmantes. En el marco de la COP 21 se celebró la Cumbre sobre el Clima para Líderes Locales, donde 700 representantes de gobiernos locales de todo el mundo, metrópolis incluidas, firmaron la Declaración del Ayuntamiento de París. En dicha Declaración, los líderes de las ciudades y regiones participantes se comprometieron a alcanzar ambiciosos objetivos para proteger el planeta y asegurar un futuro sostenible.

Resulta altamente significativo que los firmantes se pusieran unas metas más ambiciosas que las adoptadas por los gobiernos nacionales a la hora de reducir las emisiones urbanas de gases de efecto invernadero, comprometiéndose a asegurar hasta 3,7 gigatoneladas de reducciones de emisiones anuales hasta 2030, lo que equivale a un 30 % de la diferencia entre los compromisos nacionales actuales y la vía de reducción de emisiones de 2 grados identificada por la comunidad científica.

Los gobiernos locales también se comprometieron a trabajar por la transición completa hacia las energías renovables a escala local y por la reducción en un 80 % de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2050. Las entidades firmantes, conscientes del inextricable nexo entre dichas medidas climáticas con los ODS y la Nueva Agenda Urbana, se comprometieron a «unirse a las organizaciones globales, a los gobiernos nacionales, al sector privado y a la sociedad civil para proporcionar una respuesta común al cambio climático que proteja nuestro planeta» (Climate Summit for Local Leaders, 2015), aprovechando plataformas existentes como la coalición Compact of Mayors, el movimiento Covenant of Mayors, la iniciativa Compact of States and Regions, la plataforma NAZCA y la estrategia Local Government Climate Roadmap.

Es fundamental que los gobiernos locales, y entre ellos los metropolitanos, sigan vinculados a los procesos políticos globales de lucha contra el cambio climático, especialmente en este momento en que el gobierno de los Estados Unidos ha abandonado el Acuerdo de París. En este contexto, las grandes ciudades estadounidenses ya se han movilizado para dejar claro que seguirán luchando contra el cambio climático, y las demás metrópolis del mundo también tienden a reafirmar su papel y determinación en el cumplimiento de los compromisos establecidos.

Igualmente, las metrópolis deben desplegar toda su capacidad para involucrar y comprometer a la ciudadanía y a los operadores de su territorio en este esfuerzo compartido. Finalmente, resulta clave que los compromisos adquiridos queden reflejados en los planes metropolitanos de desarrollo sostenible y en las acciones que se definan en el marco de los mismos y que se establezcan las medidas necesarias para medir los resultados y rendir cuentas ante la ciudadanía.

Por su parte, el **Marco de Sendai** para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, un acuerdo voluntario y no vinculante, reconoce la responsabilidad de todos los actores de la sociedad por lo que respecta a la reducción del riesgo de desastres. Se apuntan cuatro áreas prioritarias en relación con las que se deben adoptar medidas específicas en todos los sectores, y a todos los niveles (local, nacional, regional y mundial): comprender el riesgo de desastres; fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo; invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia, e incrementar la preparación en caso de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para «reconstruir mejor» en términos de recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

El documento reconoce en varias ocasiones a lo largo del texto el rol de los gobiernos locales, en tanto que son los primeros que deben reaccionar ante crisis y emergencias, así como ofrecer servicios básicos que sean resilientes (educación, agua y saneamiento, transporte). Las ciudades y regiones se han mostrado comprometidas con el Marco (por ejemplo, a través de la Declaración de los gobiernos locales y regionales en la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Cancún en mayo de 2017), y han instado a los gobiernos nacionales a proporcionar el apoyo financiero, institucional y legislativo necesario para el desarrollo de estrategias de prevención de riesgos y la creación de otras medidas tal como establece el Marco. Con carácter individual, las metrópolis deben dotarse de planes de prevención y reducción de riesgos que impliquen a todos los ciudadanos y actores del territorio y coordinarse con los diferentes niveles de gobierno con competencias en la materia (gobiernos nacionales, regionales y locales).

IV. La financiación del desarrollo sostenible

La Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba) es otro de los hitos de los últimos años en cuanto a acuerdos internacionales se refiere. Dicha Agenda proporciona la base para financiar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La movilización de recursos financieros endógenos, una cooperación internacional más eficaz, el acceso a nuevas formas de financiación o la colaboración público-privada son algunos de los temas incluidos en la Agenda de Acción.

En el párrafo 34 de la misma se hace una mención especial al papel que tienen los gobiernos subnacionales en el gasto y las inversiones vinculadas al desarrollo sostenible. Se trata de un reto fundamental, también para las metrópolis, en la medida en que la mayor parte de los países del mundo no disponen de los recursos adecuados para asegurar las infraestructuras y los servicios básicos necesarios para el desarrollo sostenible.

En este sentido, de acuerdo con la Agenda de Acción de Addis Abeba, es necesario avanzar para dotar a los gobiernos locales de mayores capacidades de generación de recursos propios (descentralización fiscal), asegurar sistemas de participación en los ingresos del estado (transferencias) fijados por ley y previsibles, y apostar por la optimización del uso de los recursos endógenos disponibles a escala local. Efectivamente, en un contexto de recursos escasos, los presupuestos locales deben alinearse eficientemente con las prioridades identificadas y establecidas por los propios gobiernos locales en los planes de desarrollo.

Igualmente, los gobiernos de las ciudades deben poder acceder a los recursos de la cooperación internacional (oficial y descentralizada) y a fuentes de financiación alternativas, ya sea a través de la deuda pública u otras formas de financiación (deuda privada, fondos filantrópicos, *crowdfunding*, etc.). Asimismo, deben poder establecer alianzas con otros actores, especialmente a través de mecanismos de colaboración público-privada, que permitan el acceso a financiación, conocimiento, nuevas soluciones y tecnología.

Para todo ello, resulta fundamental apoyar a los gobiernos de las ciudades para que mejoren sus capacidades institucionales y operativas a través de sistemas de planificación y gestión más eficientes –orientados a lograr resultados–, transparentes, –encaminados a evitar la corrupción y el fraude– y responsables –dirigidos a la rendición de cuentas–.

V. La eficacia de la cooperación al desarrollo

Desde su lanzamiento, en el marco del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en 2011 en Busan (Corea del Sur), la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo se constituye como una plataforma que reúne a los principales operadores del sistema internacional de cooperación al desarrollo para avanzar hacia nuevas formas de cooperación más efectivas, que deriven en resultados duraderos y orientados a alcanzar los ODS. En el Documento final del Foro de Alto Nivel del GPEDC celebrado en Nairobi en 2016, se establece la hoja de ruta que deben seguir los diferentes operadores para avanzar en la consecución de la Agenda 2030 apostando por la complementariedad como elemento fundamental (GPEDC, 2016).

En este contexto, los gobiernos subnacionales (incluidos los metropolitanos –integrados en el Steering Committee del Global Partnership–) son reconocidos como operadores esenciales, con un papel clave a desempeñar y con diferentes desafíos a abordar.

El primero radica en acceder de manera directa a los programas oficiales de cooperación al desarrollo de donantes tradicionales (y de nuevos donantes Sur-Sur), que trabajaban fundamentalmente con los gobiernos nacionales, lo que permitiría orientarlos a las prioridades definidas por los propios gobiernos de las ciudades en sus planes de desarrollo. También es clave consolidar a las metrópolis en el foco de los programas de cooperación impulsados por otros actores privados, especialmente las organizaciones filantrópicas, y lograr que estos respondan a las necesidades reales de las ciudades y a las prioridades marcadas en sus planes de desarrollo. A este respecto, existen experiencias muy interesantes

como el C40 (auspiciado por Bloomberg Philanthropies), 100 Resilient Cities (por la Rockefeller Foundation) o el Mayors Migration Council (en el que participa la Open Society Foundation).

Finalmente, la cooperación descentralizada se ha consolidado como una modalidad de cooperación al desarrollo que se orienta de modo natural a los principios de la eficacia y que puede contribuir de manera muy positiva a reforzar las capacidades institucionales y operativas de los gobiernos de las ciudades. Las metrópolis tienen en la cooperación descentralizada una herramienta privilegiada para definir plataformas de intercambio de experiencias, transferencia de conocimiento y aprendizaje mutuo; para innovar y compartir nuevas soluciones; para construir puentes entre territorios que impliquen a los actores de los mismos ofreciéndoles un marco para intercambiar y definir oportunidades compartidas; para compartir, en definitiva, los retos y las oportunidades que derivan de los procesos de urbanización. Reforzando las capacidades de los gobiernos de las ciudades, la cooperación descentralizada contribuye a mejorar los procesos de localización de la Agenda 2030.

Conclusiones

Los grandes desafíos a los que deben responder las metrópolis tienen un reflejo inequívoco en las principales agendas globales relacionadas con el desarrollo sostenible. Como se ha apuntado en el presente artículo, las grandes aglomeraciones urbanas son el escenario en el que se desarrollan algunas de las problemáticas más complejas ligadas a la globalización. A todo ello dan respuesta los gobiernos de las metrópolis, cuando existen, y de las grandes ciudades, aunque, por lo general, lo hacen con una significativa falta de recursos, atendiendo a competencias generalmente mal definidas y operando en contextos de fragmentación institucional.

La nueva generación de agendas globales vinculadas al desarrollo sostenible y articuladas en torno a la Agenda 2030, representa una muy buena oportunidad para las metrópolis. A pesar de tener una capacidad de incidencia en las mismas más simbólica que real, su reconocimiento como actores clave en los procesos de desarrollo las sitúa en un momento de una centralidad sin precedentes. La creciente visibilidad de los desafíos urbanos y metropolitanos está provocando que los gobiernos metropolitanos sean cada vez más conscientes de la necesidad de clarificar sus competencias, mejorar su financiación, reforzar sus capacidades y abordar sus deficientes estructuras de gobernanza.

Por otro lado, los principios que inspiran esta nueva generación de agendas marcan una hoja de ruta para mejorar los procesos de formulación de políticas que los gobiernos metropolitanos no deben pasar por alto. La toma de conciencia sobre la universalidad de los retos que se abordan desde la esfera local, la aproximación integral a los procesos de desarrollo sostenible, la apelación a fórmulas de gobernanza inclusivas y multinivel, la introducción de conceptos como el de *resiliencia*, así como la orientación inexcusable hacia la transparencia y la rendición de cuentas, son parámetros básicos para avanzar hacia políticas públicas más eficientes y de calidad.

Un análisis en profundidad de la realidad metropolitana nos permite afirmar que son muchas las metrópolis y grandes ciudades que están ofreciendo soluciones altamente innovadoras, creativas y eficaces a los desafíos derivados de la globalización. Soluciones que están contribuyendo en muy buena medida a avanzar hacia los objetivos definidos en las agendas globales que hemos analizado y que sería bueno capitalizar. Se trata, sin embargo, de respuestas que tienen un cierto carácter paliativo puesto que la capacidad de las ciudades para generar cambios estructurales sigue siendo limitada.

En efecto, todos estos desafíos se encuentran profundamente condicionados por los modelos actuales de desarrollo que se fundamentan en la aspiración de un crecimiento económico sostenido... un crecimiento poco compatible con los límites del planeta y sus recursos naturales. En este sentido, avanzar en cambios estructurales requiere impulsar procesos orientados a redefinir dichos modelos económicos generando los consensos locales y globales necesarios para ello. La Agenda 2030 y el resto de agendas globales del desarrollo sostenible ofrecen un buen marco para avanzar y tienen gran potencial transformador, pero queda todavía mucho camino por recorrer. Un camino en el que las metrópolis pueden jugar un papel determinante.

Referencias bibliográficas

CLIMATE SUMMIT FOR LOCAL LEADERS, «Paris City Hall Declaration. A decisive contribution to COP21». París, 2015 (en línea) [Fecha de consulta 29.08.2019] https://www.uclg.org/sites/default/files/climate_summit_final_declaration.pdf

GLOBAL PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT COOPERATION (GPEDC). «Nairobi Outcome Document». Nairobi, 2016 (en línea) [Fecha de consulta 29.08.2019] <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/12/OutcomeDocumentEnglish.pdf>

GLOBAL OBSERVATORY ON LOCAL DEMOCRACY AND DECENTRALIZATION (GOLD). *Towards the localization of the SDGs*, Barcelona: United Cities and Local Governments, 2019 (en línea) [Fecha de consulta 29.08.2019] https://www.uclg.org/sites/default/files/towards_the_localization_of_the_sdgs_0.pdf

NYC MAYORS OFFICE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, *Voluntary Local Review. New York City's Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York City: New York Mayors Office, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 29.08.2019] https://www1.nyc.gov/assets/international/downloads/pdf/NYC_VLR_2018_FINAL.pdf

NYC MAYORS OFFICE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, *Voluntary Local Review. New York City's Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York City: New York Mayors Office, 2019 (en línea) [Fecha de consulta 29.08.2019] <https://www1.nyc.gov/assets/international/downloads/pdf/International-Affairs-VLR-2019.pdf>

DESPUÉS DEL VOTO A FAVOR DEL *BREXIT*: CÓMO LA DEVOLUCIÓN PODRÍA CONVERTIR A LAS CIUDADES BRITÁNICAS EN ACTORES DEL ESCENARIO GLOBAL

Andrew Carter

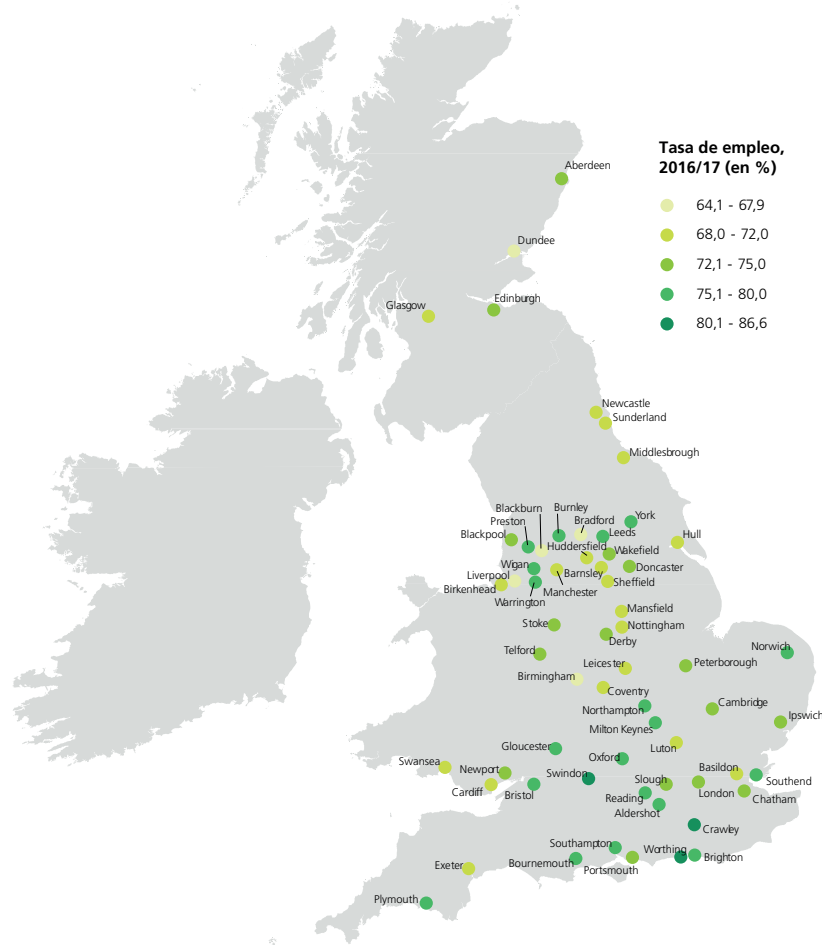
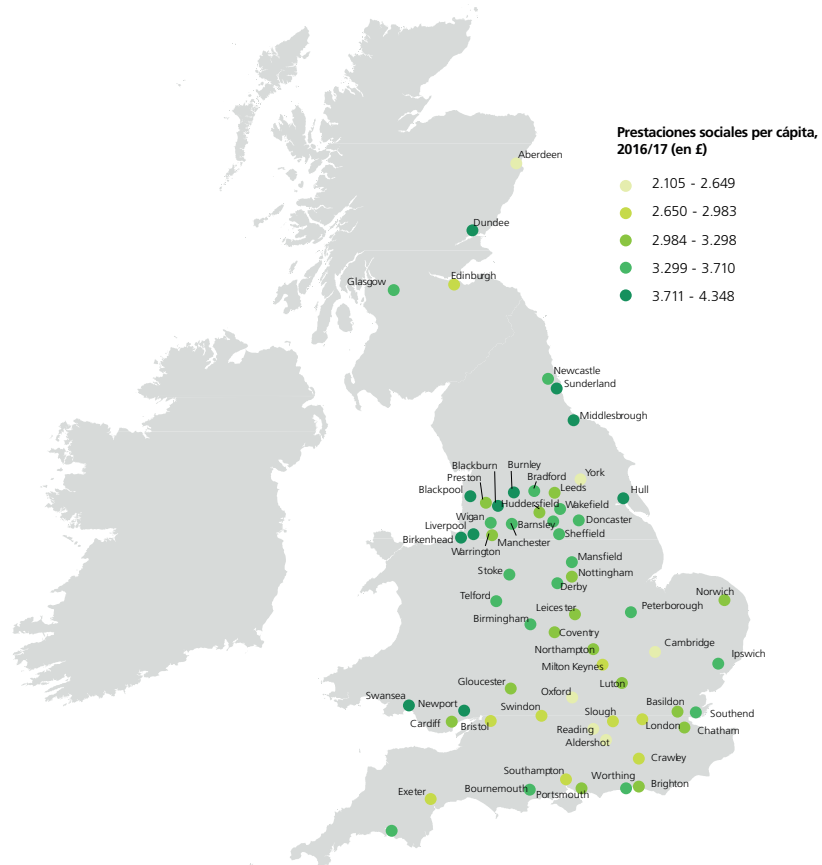
Director ejecutivo, Centre for Cities

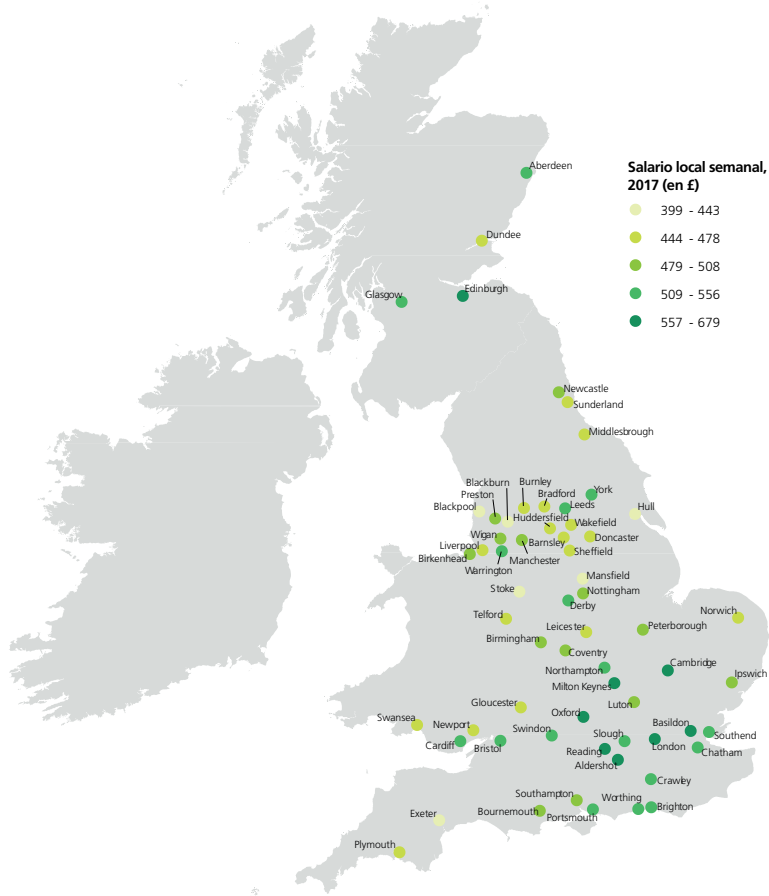
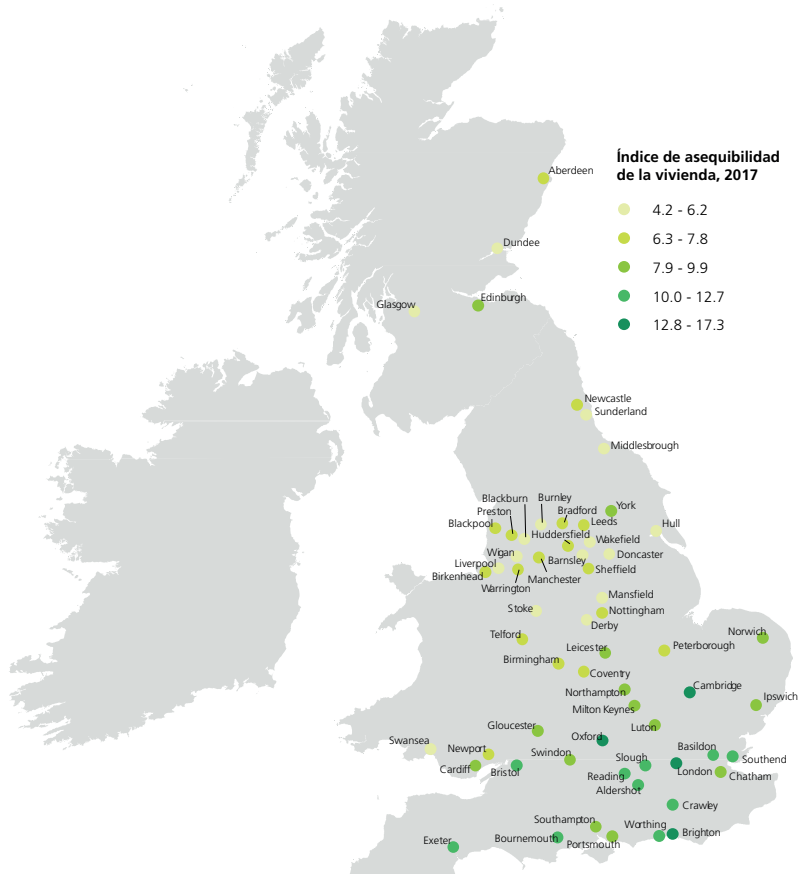
El fenómeno urbano crea divisiones en el Reino Unido, donde las brechas políticas se correlacionan con las económicas. Y no hay un ámbito en el que estas divisiones sean más pronunciadas que la pertenencia del país a la Unión Europea. El voto a favor del *brexit* se entiende a menudo como una protesta de la ciudadanía de las regiones «olvidadas», donde los votantes se sienten ignorados por los políticos nacionales (Rodríguez-Pose, 2018).

El aumento de las brechas económicas (por ejemplo, en lo que concierne a los salarios, el gasto social per cápita y los índices de desempleo) explica, por lo menos parcialmente, las brechas políticas recientes que se han creado en el país. En Mansfield, una pequeña ciudad de la región de East Midlands en la que en 2017 los salarios locales estaban un 19% por debajo de la media británica, el voto a favor del *brexit* fue del 70% —el porcentaje más alto de todas las ciudades británicas—. En el polo opuesto, en Reading, una ciudad grande del sureste inglés donde en 2017 los salarios locales estaban un 18% por encima de la media británica y las prestaciones sociales per cápita en 2016/17 costaron 1.100 £ menos que en Mansfield, la ciudadanía votó por quedarse (Centre for Cities, 2018).

En la práctica, no obstante, poco importa que una ciudad se decante por el *brexit* o por quedarse: lo relevante es que las ciudades británicas gozan de muy poco margen de maniobra para influir en su relación futura con la Unión Europea ahora que ya se celebró el referéndum.

El sistema centralizado del Reino Unido, tanto a nivel político como económico, hace que las ciudades británicas no tengan capacidad para trazar su propio camino, como sucede con las ciudades de la mayoría de países europeos y norteamericanos. No pueden elegir si quieren una armonización legislativa con la Unión Europea, no pueden ofrecer créditos puente a empresas con problemas a causa de las incertidumbres que genera el *brexit*, y tienen una capacidad limitada, más allá de lo retórico, para establecer partenariados y alianzas independientes con organizaciones internacionales y empresas.





Este capítulo describe las razones por las que esta centralización es un problema, así como los motivos por los que el Gobierno británico necesita realizar una transferencia de competencias a las ciudades como parte de su estrategia para después del *brexit*. Ello se expresa en gran medida en términos de crecimiento económico, pero también incluye una lógica política.

Sin unos poderes significativos para implementar políticas económicas en sus territorios, las ciudades británicas no pueden, ni podrán, ser socios activos de iniciativas internacionales. Pero si estas competencias llegan pronto, entonces sí podrán convertirse en verdaderos actores del impulso de la agenda urbana global.

I. Las economías de las ciudades británicas en la actualidad

Las reivindicaciones por una mayor transferencia de competencias a las ciudades británicas para que puedan sumarse efectivamente a las iniciativas globales deben ponerse en el contexto de las economías actuales de dichas ciudades. Y es que es su poder (o la falta de él) para influir en la economía local lo que en definitiva determina hasta qué punto las ciudades británicas pueden ser un socio efectivo en las iniciativas globales políticas, legislativas y de gobernanza.

El *brexit* y las economías actuales de las ciudades

La Unión Europea es el principal mercado para las grandes áreas urbanas del Reino Unido: muchas de ellas mandan a la UE más de la mitad de sus exportaciones. Incluso Aberdeen, la ciudad con la tasa de exportación más baja a la Unión, manda el 30% de sus exportaciones a países de este territorio (Whearty, 2019).

Existen varios estudios que han explorado los impactos económicos potenciales que el *brexit*, en sus distintas configuraciones, podría provocar en las diferentes regiones del país. Algunos de estos estudios señalan que un *brexit* blando basado en una unión aduanera podría ofrecer una protección a corto y medio plazo para las regiones británicas más centradas en la producción (principalmente en el norte y en la región de Midlands), mientras que tendría impactos negativos inmediatos para la economía en aquellas regiones (especialmente en el sureste) que se basan en la exportación de servicios a la Unión y cuentan con un porcentaje más elevado de inmigrantes comunitarios entre su población activa. Otros estudios indican que, en cualquier escenario posterior al abandono de la Unión por parte del Reino Unido, las regiones más perjudicadas serán las que centran su producción en las complejas cadenas de suministro *justo a tiempo* en las que se basan las empresas de fabricación del territorio (Clayton y Overman, 2017; Chen *et al.*, 2018; Gobierno del Reino Unido, 2016).

Una idea en la que todos estos estudios están de acuerdo es que cualquier acuerdo del *brexit* tendrá un impacto negativo en el crecimiento económico de la totalidad de las regiones británicas a corto y medio plazo.

Tampoco hay duda sobre el hecho de que las ciudades del Reino Unido tienen competencias y recursos limitados para mitigar estos impactos económicos negativos asociados con el *brexít*. Así, las ciudades británicas no pueden apoyar a las empresas locales con créditos puente en caso de que estén en dificultades por las incertidumbres que genera la salida de la UE. Aunque habría que utilizar este tipo de medida con prudencia y solo en caso de una situación acuciante, se trata de una función que las ciudades deberían poder desempeñar para contribuir a sus economías locales.

La productividad en las economías actuales de las ciudades

Los retos económicos generados por el *brexít* no son otra cosa que la historia más reciente de una narrativa de divergencia económica entre las ciudades más y menos prósperas que ya hace tiempo que existe.

Una de las razones principales por las que hay tanta diferencia en los resultados económicos de las distintas ciudades y regiones del país son los niveles de productividad (es decir, el rendimiento medio por trabajador). Aunque se registran niveles altos sin precedentes de la tasa de empleo en todo el país, la calidad de estos empleos ha sido desigual y ha afectado a la productividad y los salarios. Mientras que en los últimos años los problemas de productividad del Reino Unido han sido objeto de muchos comentarios y análisis, se ha puesto mucho menos énfasis en cómo se reparten por el país y qué implicaciones tiene esta distribución en el conjunto británico.

La actividad económica del Reino Unido no se distribuye de manera equilibrada o aleatoria por todo el país. Al contrario, se concentra en las ciudades, donde se encuentran los empleos y las empresas. Las 62 áreas urbanas más grandes del país representan el 9% del territorio y el 63% de la producción económica británica.

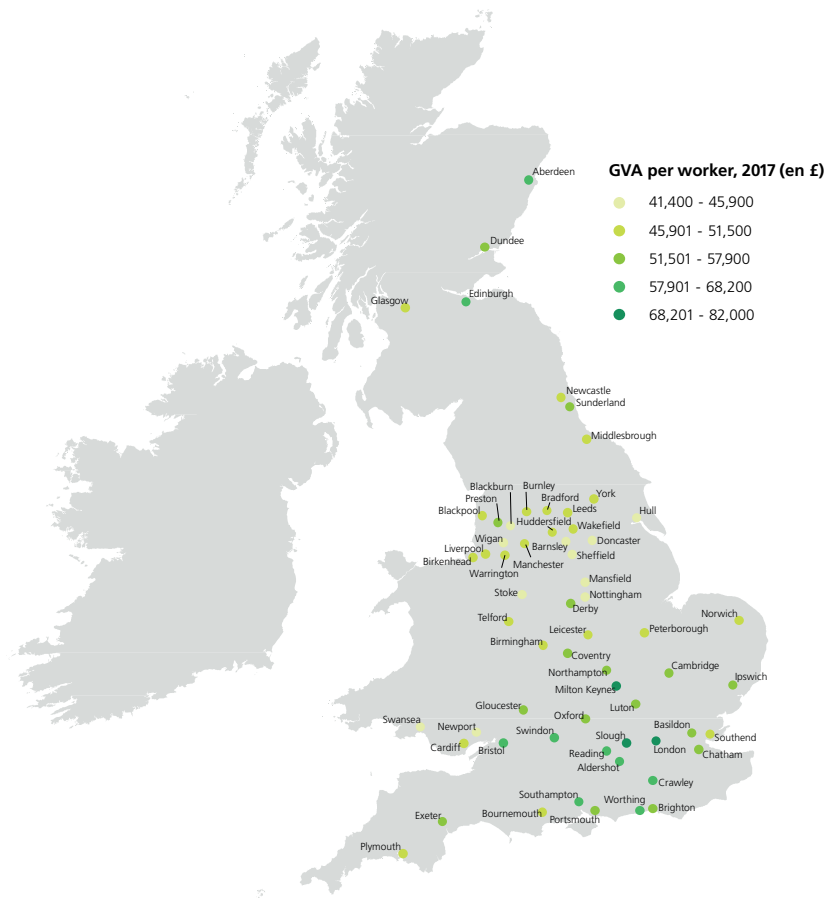
En cuanto que centros de empleo, innovación y comercio, las ciudades deberían liderar los niveles de productividad. No obstante, hay investigaciones que muestran que la economía británica se está quedando atrás por el rendimiento insuficiente de muchas de ellas, exceptuando las que se encuentran en la macrorregión del sureste del país. En 2017, por ejemplo, 48 de las 62 ciudades estaban por debajo de la media de productividad británica (imagen 1).

De las 14 ciudades que en 2017 estaban por encima de la media británica, 10 se encuentran en la macrorregión del sureste del país, y son un 44% más productivas que las demás¹.

En comparación con el sólido desempeño de Londres, la mayor parte de las ciudades principales muestran peores resultados que el promedio del país. Como muestra la imagen 2, solo Bristol presenta resultados por encima de la media en varios de los indicadores. Este rendimiento insuficiente es todavía más patente si se comparan las ciudades británicas con sus contrapartes europeas (Bessis, 2015).

1. Estas estadísticas han sido elaboradas con datos de 2017, excepto en lo que concierne al porcentaje de la ventaja de productividad, elaborado con datos de 2016.

Imagen 1. Productividad de las ciudades británicas (2017)



2. N. de la T.: la «National Vocational Qualification» es un sistema de certificación de cualificaciones del Reino Unido. El nivel 4 de la NVQ se corresponde con el nivel 5 del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente, que implica conocimientos fácticos y teóricos en contextos amplios en un campo de trabajo o estudio concreto. Ver: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:32008H0506\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:32008H0506(01)).

Imagen 2. Rendimiento económico de las ciudades principales del Reino Unido

	Valor añadido bruto por trabajador, 2017 (en £)	Tasa de empleo, 2017 (en %)	Empresas nuevas, 2017 (por cada 10.000 habitantes)	Población en edad de trabajar con un nivel de estudios NVQ4 ² o superior, 2017 (en %)	Media del salario semanal, 2018 (en £)
Londres	80,538	75	101	51	751
Birmingham	51,533	67	51	29	545
Bristol	59,755	79	50	49	571
Glasgow	47,248	70	45	47	512
Leeds	51,272	77	49	36	540
Liverpool	50,026	68	66	32	539
Mánchester	50,437	73	90	36	526
Newcastle	47,922	71	42	34	504
Nottingham	43,933	69	41	33	487
Sheffield	45,888	73	37	37	490
Media Reino Unido	57,632	75	58	38	555

Nota: el color rojo indica un rendimiento inferior a la media del Reino Unido, mientras que el color verde indica un rendimiento superior a la media.

Ello significa que, en gran medida, la mejora de la productividad del Reino Unido en su conjunto se centrará en abordar el rendimiento inferior a la media británica de la mayoría de sus ciudades.

II. El futuro de las economías de las ciudades británicas

Para muchas ciudades británicas, las difíciles condiciones económicas que están experimentando actualmente se van a ver agudizadas en el futuro. Incluso el mejor de los acuerdos del *brexit* tendrá consecuencias negativas a corto y medio plazo para el crecimiento económico de los diferentes territorios del Reino Unido. Asimismo, probablemente, los territorios que ya están teniendo dificultades serán, a largo plazo, los más afectados en términos de salarios bajos y pérdida de productividad y de puestos de trabajo, empeorando todavía más la ya desigual geografía económica y política.

Este hecho se debe a que los territorios más productivos y que cuentan con más trabajadores altamente cualificados tendrán más facilidades para adaptarse a los cambios económicos. Ciudades como Londres, Reading y Edimburgo albergan un gran número de trabajadores altamente cualificados, una cantidad importante de empresas innovadoras y un tejido empresarial potente que contribuirán en gran medida a reinventar sus economías para enfrentarse a las nuevas circunstancias.

Además, un estudio que determina qué ciudades corren un riesgo mayor de perder empleos a causa de la automatización en los próximos años indica que las ciudades más vulnerables a la pérdida de empleos son las ciudades del norte y de la región de Midlands, que cuentan con economías relativamente débiles, a la vez que las ciudades más prósperas del sur de Inglaterra serán las que sufran un impacto menor.

Es significativo que las ciudades que mayor peligro corren de perder empleos a causa de la automatización tendieron a votar a favor del *brexit*. De ello se deduce que, si los patrones de la creación de empleo del futuro reflejan los del pasado, las divisiones políticas puestas de manifiesto por los resultados del referéndum del *brexit* probablemente aumentarán. Así, las ciudades británicas no tienen el poder para alinearse a los estándares regulatorios de la Unión Europea que podrían condicionar a las empresas tecnológicas y exigir un mejor acuerdo acerca de la automatización.

III. ¿Y para qué se necesita la transferencia de competencias?

El problema

Los problemas económicos del Reino Unido son profundos y vienen de lejos. Hace tiempo que el carácter centralizado del sistema político británico constriñe a sus ciudades. Por ejemplo, en 2009, estas solo recaudaron

Los alcaldes metropolitanos también representan, cada vez, más a sus ciudades en el escenario global.

el 17% de los ingresos provenientes de los impuestos locales, comparado con el 55% de media que se da en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El nivel de impuestos controlados por los gobiernos locales o regionales en Canadá es alrededor de diez veces superior al de sus contrapartes británicas, en Suecia es siete veces superior y en Alemania es casi seis veces mayor (Blöchliger y Petzold, 2009). Y mientras que las ciudades tienen la potestad de recaudar ingresos, las estrictas regulaciones del Gobierno británico hacen que esta autonomía sea más una etiqueta que una realidad.

El contexto de limitaciones fiscales y políticas de las ciudades británicas también las lleva a no involucrarse en iniciativas y redes internacionales. Ejemplo de ello son sus niveles de implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas en relación con las ciudades de otros países europeos. Mientras que en muchos de ellos las regiones o estados y las ciudades han liderado la consecución de los ODS (GOLD, 2018), no ocurre así en el Reino Unido, donde la implementación de estos objetivos ha sido pilotada por los *policy makers* desde el nivel central y no por los locales.

En el Reino Unido, parece que el único responsable de la implementación de los objetivos es el Gobierno británico (Departamento de Desarrollo Internacional, 2019). Si nos basamos en la localización de la responsabilidad para la implementación de los ODS tan presente en otros países, no hay nada intrínseco a este proceso que requiera un enfoque tan centralizado. Más bien es producto del fracaso del Reino Unido a la hora de dar autonomía a las ciudades, lo que les impide diseñar políticas que aborden sus necesidades específicas.

La solución

Si el hecho de que el Reino Unido se vaya de la Unión Europea desemboca en una centralización del poder a manos del Gobierno británico todavía mayor, será una oportunidad perdida. Al contrario, debería aprovecharse para renovar el dinamismo y el enfoque del proceso de devolución, especialmente en Inglaterra.

Incluso si hubiera ganado el voto a favor de la permanencia en la Unión Europea, habría sido sensato a nivel político y económico conferir más control a las ciudades en temáticas que afectan el día a día de la población que vive y trabaja en ellas. El voto a favor del *brexit*, que revela grandes divisiones políticas y económicas en todo el país, hace todavía más apremiante la transferencia sistemática de competencias a las ciudades.

En este contexto, los nuevos alcaldes metropolitanos ingleses son una innovación radical que tiene el potencial de cambiar la gobernanza de Inglaterra de manera sustancial. A pesar de las limitadas competencias formales que tienen como representantes de su respectiva autoridad combinada, son un pilar principal de un edificio potencialmente mayor.

Los territorios que cuentan con alcaldes metropolitanos tienen ahora la capacidad de adaptar las políticas a sus necesidades con competencias en enseñanza para adultos, planificación y transporte,

especialmente. El conjunto de los alcaldes metropolitanos, incluido el de Londres, tienen un mandato que engloba una tercera parte de la población inglesa. Y, aunque actualmente sus competencias son limitadas, ya están aumentando.

¿Y qué es un *alcalde* metropolitano?

El alcalde metropolitano es el presidente de una autoridad combinada que ha sido elegido de manera directa por el electorado de ese territorio y que ha pactado un *devolution deal* o acuerdo de transferencia de competencias. Las autoridades combinadas, a su vez, representan a varios municipios.

Los alcaldes metropolitanos elegidos directamente tienen las competencias y las responsabilidades necesarias para tomar decisiones estratégicas que afectan a regiones metropolitanas completas que cubren a varios municipios (en el caso del Gran Mánchester, son diez municipios). Ello contrasta con los alcaldes municipales tradicionales (que también son elegidos directamente) y los líderes de consejos locales, quienes solo toman decisiones para su gobierno local y en nombre de él.

Actualmente hay ocho regiones urbanas que han establecido un acuerdo de transferencia de competencias con el Gobierno británico y han elegido a su alcalde metropolitano o que están a punto de conseguirlo. Seis de ellas lo hicieron en 2017; una, en 2018, y otra, en 2019 (imagen 3). Existe una gran variedad entre los territorios que cuentan con alcaldes metropolitanos. Algunos se centran en las antiguas grandes ciudades industriales, como Liverpool, Mánchester, Sheffield, Birmingham y Newcastle. Acostumbran a incluir a la ciudad tal y como hace la autoridad local existente junto con los municipios de los alrededores. Aunque existen excepciones (la autoridad combinada de North of Tyne excluye la parte sur de la conurbación de Tyneside), en general engloban todo el alcance real de los mercados laborales de la ciudad principal y se focalizan así en las necesidades de la economía urbana.

Así, la autoridad combinada de West of England cubre la ciudad principal, Bristol, y buena parte de la campiña que le rodea, lo que facilita la satisfacción de las necesidades rurales de un número significativo de viajeros suburbanos. Tees Valley se conforma alrededor de una geografía policéntrica que cubre múltiples conurbaciones de talla más pequeña en Middlesbrough, Darlington y Hartlepool. La autoridad combinada de Cambridgeshire & Peterborough es a la vez policéntrica y responsable de una cantidad importante de zonas rurales. Por otro lado, las ocho autoridades combinadas difieren también en número de población: mientras que el Gran Mánchester alberga a 2,79 millones de personas, Tees Valley solo cuenta con una población de 670.000 habitantes.

Los nuevos alcaldes metropolitanos son un elemento clave en la agenda de devolución del Gobierno británico, puesto que permite a las autoridades combinadas asumir más funciones y más allá de las que la legislación anterior permitía. La Cities and Local Government Devolution Act, aprobada a principios de 2016, determina que el requisito para transferir tales poderes a una autoridad combinada es la elección de un alcalde metropolitano para ella.

Los nuevos alcaldes metropolitanos son un elemento clave en la agenda de devolución del Gobierno británico.







Imagen 3. Las ocho autoridades combinadas de Inglaterra



Los alcaldes metropolitanos, de elección directa, son responsables de la definición de la estrategia de crecimiento económico del territorio cubierto por la autoridad combinada y tienen competencias en planificación, vivienda, transporte y enseñanza para adultos, entre otras. Anteriormente, la mayor parte de estas competencias estaban en manos de los gobiernos locales individualmente (como la mayor parte de decisiones en los ámbitos de planificación y transporte local) o bien del Gobierno británico (como el presupuesto de enseñanza para adultos, administrado por la Agencia de Financiación de la Enseñanza para Adultos británica).

Las competencias y la financiación exactas para cada alcalde metropolitano se plasman en los acuerdos individuales que cada uno debe convenir con el Gobierno británico. Dado que las autoridades combinadas poseen capacidades, prioridades y facultades diferentes, estos acuerdos presentan un volumen y un alcance distintos de acuerdo con ellas. La mayoría de estas regiones urbanas tienen competencias en enseñanza para adultos, vivienda y transporte. Además, el Gran Mánchester también tiene competencias en control de la justicia penal, sanidad y asistencia social.

Figura 4: Competencias de las diferentes autoridades combinadas

		Cambridgeshire & Peterborough	Gran Mánchester	North of Tyne	Región Urbana de Liverpool	Tees Valley	Región Urbana de Sheffield	West Midlands	West of England
	Fondo de inversión a 30 años	600m£	900m£	600m£	900m£	450m£	900m£	1.100m£	900m£
	Estrategia local para la industria	Prioridad	Prioridad. Desarrollo de un «plan de productividad rural»	Prioridad	Prioridad	Prioridad	Uno de los tres «ámbitos pioneros»	Prioridad	Leading
	Educación y enseñanza para adultos	Subsidio de aprendizaje para empleadores Presupuesto de enseñanza para adultos Sistema de formación profesional para mayores de 16 años Supervisión de las Comisiones Asesoras de Enseñanza para Adultos	Subsidio de aprendizaje para empleadores Presupuesto de enseñanza para adultos Sistema de formación profesional para mayores de 16 años Supervisión de las Comisiones Asesoras de Enseñanza para Adultos	Presupuesto de enseñanza para adultos Acuerdo marco sobre apoyo al empleo con el Departamento de Trabajo y Pensiones del Gobierno británico Financiación para la incorporación de personas al mercado laboral Consejo para el Crecimiento Inclusivo	Subsidio de aprendizaje para empleadores Presupuesto de enseñanza para adultos Sistema de formación profesional para mayores de 16 años Supervisión de las Comisiones Asesoras de Enseñanza para Adultos	Presupuesto de enseñanza para adultos Supervisión de las Comisiones Asesoras de Enseñanza para Adultos	Subsidio de aprendizaje para empleadores Presupuesto de enseñanza para adultos Sistema de formación profesional para mayores de 16 años Supervisión de las Comisiones Asesoras de Enseñanza para Adultos	Presupuesto de enseñanza para adultos Sistema de formación profesional para mayores de 16 años Supervisión de las Comisiones Asesoras de Enseñanza para Adultos	Subsidio de aprendizaje para empleadores Presupuesto de enseñanza para adultos Sistema de formación profesional para mayores de 16 años Supervisión de las Comisiones Asesoras de Enseñanza para Adultos
	Vivienda y planificación	Subsidios para la asequibilidad de la vivienda (170 M£) Planificación estratégica Sociedades para el desarrollo de áreas específicas	30 M£ anuales del Fondo de Inversión en Vivienda Planificación estratégica Comisión del Suelo Competencias para expropiar Sociedades para el desarrollo de áreas específicas	Funciones en el Consejo de Vivienda y Suelo Competencias para expropiar Sociedades para el desarrollo de áreas específicas	Planificación estratégica Competencia para expropiar Sociedades para el desarrollo de áreas específicas	Sociedades para el desarrollo de áreas específicas 6 M£ para equipo de construcción de viviendas	Planificación estratégica Competencias para expropiar Sociedades para el desarrollo de áreas específicas	Competencias para expropiar 6 M£ para equipo de construcción de viviendas 5 M£ en capacitación para la construcción	Planificación estratégica Competencias para expropiar Sociedades para el desarrollo de áreas específicas
	Transporte	Presupuesto consolidado para el transporte. Red local de carreteras Concesión de franquicias para el servicio de autobús 74 M£ para el Fondo para la Transformación de las Ciudades	Presupuesto consolidado para el transporte Red local de carreteras Concesión de franquicias para el servicio de autobús 243 M£ para el Fondo para la Transformación de las Ciudades		Presupuesto consolidado para el transporte Red local de carreteras Concesión de franquicias para el servicio de autobús 134 M£ para el Fondo para la Transformación de las Ciudades	Presupuesto consolidado para el transporte Concesión de franquicias para el servicio de autobús 59 M£ para el Fondo para la Transformación de las Ciudades	Presupuesto consolidado para el transporte Red local de carreteras Concesión de franquicias para el servicio de autobús	Presupuesto consolidado para el transporte Red local de carreteras Concesión de franquicias para el servicio de autobús 250 M£ para el Fondo para la Transformación de las Ciudades	Presupuesto consolidado para el transporte Red local de carreteras Concesión de franquicias para el servicio de autobús 80 M£ para el Fondo para la Transformación de las Ciudades
	Sanidad y asistencia social	Planificación de la integración de la sanidad y la asistencia social	Control de 6.000 M£ del presupuesto integrado de la sanidad y la asistencia social		Planificación de la integración de la sanidad y la asistencia social				

Los alcaldes metropolitanos ya han puesto en marcha sus competencias y sus plataformas de actuación. El alcalde metropolitano de Liverpool ha introducido un sistema de telepeaje a precio reducido (1 £) en los túneles de Mersey que cruzan el río, mientras que su homólogo de Mánchester ha mejorado la situación de las personas sin techo que viven en la ciudad y ha conseguido financiación para tratar esta problemática; asimismo, ha

Los alcaldes metropolitanos representan cada vez más a sus ciudades en el escenario global.

introducido una política de reducción del precio del autobús a la mitad para jóvenes de 16 a 18 años. En general, todos los alcaldes metropolitanos han buscado financiación adicional para invertirla en planificar retos como el crecimiento verde y la conectividad digital.

Del mismo modo, los alcaldes metropolitanos representan cada vez más a sus ciudades en el escenario global. En este sentido, el alcalde metropolitano de Birmingham ha sido la cara visible de la candidatura, finalmente exitosa, para los Juegos de la Commonwealth de 2022, y los alcaldes metropolitanos y las autoridades combinadas a las que representan están aumentando su participación en las redes internacionales de ciudades: así, el alcalde metropolitano de Mánchester forma parte de la red Metropolis, y su homólogo de Liverpool ya se ha pronunciado a favor de crear nuevas redes internacionales de ciudades. También han encabezado misiones comerciales, como el alcalde metropolitano de Sheffield, que ha liderado una amplia delegación en China. No obstante, todavía tienen un poder débil para influir internacionalmente, lo cual limita su libertad de actuación que.

Se prevé que, con el tiempo, las competencias y las responsabilidades de los alcaldes metropolitanos irán en aumento, como ha sucedido en Londres. La Cities and Local Government Devolution Act permite la transferencia de cualquier responsabilidad que esté en manos del Gobierno británico, aunque el ritmo y la configuración de los traspasos futuros dependerán, al fin y al cabo, de la voluntad y la capacidad de los políticos locales y británicos para llegar a un acuerdo sobre qué funciones adicionales deben transferirse.

¿Qué pueden hacer los alcaldes metropolitanos para amortiguar el impacto del *brexit*?

Actualmente, los alcaldes metropolitanos tienen poco margen de maniobra para atenuar los impactos económicos, probablemente negativos, del *brexit*. Sin embargo, ya se están movilizando para proteger a sus ciudades y habitantes de las consecuencias negativas que se prevén.

En Londres, por ejemplo, el alcalde Sadiq Khan impulsó una campaña llamada *London is open* («Londres es abierto») que expresa claramente el apoyo ofrecido por la autoridad local a las personas inmigrantes y a las empresas que puedan sentirse desalentadas por el proceso. A pesar de ello, la campaña depende del «poder blando» del alcalde, es decir, de su capacidad para publicitarse y hacer *lobbying* y no tanto de las políticas específicas que él o la Asamblea de Londres puedan adoptar. Si los alcaldes metropolitanos fueran habilitados para ello, podrían realizar muchas más actuaciones de este tipo.

A nivel internacional, las ciudades que cuentan con presupuestos garantizados por medio de acuerdos con el Gobierno británico acostumbran a estar en mejor posición para adoptar planes creíbles de inversiones públicas que generen confianza entre los inversores y las empresas internacionales que estén pensando en establecerse o invertir en la ciudad. También estas ciudades se encuentran mejor posicionadas para proveer de los trabajadores altamente cualificados que requiere la economía mundial, cada vez más globalizada.

El siguiente paso en esta búsqueda de trabajadores altamente cualificados fue diseñado por Sadiq Khan en torno a un sistema de visados especiales para Londres, que pretendía facilitar el permiso a trabajadores cualificados de todo el mundo para trabajar en la ciudad y contribuir, así, al crecimiento de su economía. Este plan específico para un territorio concreto ya se está implantando en otras regiones del mundo: en Nueva Zelanda, por ejemplo, se ofrecen puntos adicionales a los solicitantes de visado si aceptan trabajar fuera de Auckland, y en Australia se puede extender el visado, con ciertas condiciones, si se va a trabajar a territorios que no sean las grandes ciudades. A pesar de ello, el sistema propuesto por Londres no consiguió convencer al Gobierno británico.

IV. ¿Qué debería pasar a continuación?

A fin de continuar con el progreso realizado recientemente en el marco del proceso de transferencia de competencias a las autoridades combinadas, los alcaldes metropolitanos deberían poder tener mucho más control, para ejecutar una «subvención global» por área, del gasto público relativo a sus competencias, incluyendo la educación, la enseñanza para adultos, el transporte, la salud, algunos aspectos del bienestar, la planificación, el apoyo a las empresas y la innovación (en el Gran Mánchester, esta cantidad asciende a unos 22.000 M£ aproximadamente). Ello les permitiría desarrollar planes de inversión a más largo plazo y tener una mayor influencia sobre la integración de la reforma del servicio público con el crecimiento económico.

No obstante, dada la magnitud de los cambios económicos resultantes del *brexit*, junto con la automatización y la demografía, incluso con estas mejoras probablemente no habrá suficiente para hacer frente a los retos actuales y futuros de muchas regiones. Por consiguiente, la devolución deberá llegar mucho más lejos. Las ciudades deberán abrirse cada vez más a la esfera internacional para encontrar inspiración e inversiones, aprender de las experiencias de sus homólogas internacionales y compartir su conocimiento.

Por su parte, el Gobierno británico deberá considerar seriamente la introducción de un sistema «federal» en el Reino Unido y, más en particular, en Inglaterra. A corto plazo, esta medida daría a Londres y las otras regiones urbanas inglesas las competencias equivalentes a las de sus homólogas escocesas y galesas, lo que incluye capacidad tributaria y la posibilidad de endeudarse. El modelo adecuado sería el de «competencias reservadas» que se usó originariamente en la Scotland Act y por el que solo aparecen plasmadas en la ley aquellas áreas en las que el Gobierno escocés no tiene competencias, como asuntos exteriores o defensa.

A medio plazo, deberíamos aspirar a tener un sistema de tipo federal y aprender de las soluciones constitucionales y fiscales de países como Alemania, España y Canadá. Así, los estados federados de Alemania tienen algunas capacidades, aunque limitadas, para suscribir acuerdos internacionales con el consentimiento del Gobierno federal. Un Reino Unido completamente federal podría ver cómo sus ciudades cierran acuerdos legales con otras ciudades y asumen así un rol de liderazgo en las iniciativas globales de gobernanza urbana.

V. Reflexiones finales

La geografía del voto a favor del *brexit* simboliza las variadas consecuencias de muchas décadas de cambios económicos y políticos en el Reino Unido.

Formen parte de la Unión Europea o no, las razones fundamentales por las que algunos territorios han tenido dificultades para adaptarse a los cambios económicos y sociales van a seguir ahí. Para asegurar que las décadas venideras no traigan consigo una repetición de lo que ya hemos experimentado en estas últimas, hace falta un impulso concertado que ayude a dichos territorios a adaptarse a los cambios constantes en lugar de intentar frenar esta tendencia.

Si el *brexit* nos conduce a una mayor centralización del poder por parte del Gobierno británico, la difícil tarea de adaptar las políticas nacionales a las necesidades económicas y políticas de los diferentes territorios, cuya diversidad no cesa de aumentar, no hará sino empeorar.

Pero si la agitación asociada al *brexit*, independientemente de cuál sea el acuerdo que se pacte, acaba dando como resultado una mayor devolución a favor de las ciudades británicas, será más factible reducir las divisiones económicas y políticas del país. Así, las ciudades también se convertirán en socios valiosos de las empresas y las organizaciones internacionales gracias a su capacidad para planificar a largo plazo y diseñar políticas económicas locales de acuerdo con esta planificación.

En Whitehall no tienen todas las respuestas. Pero ofrecer a las ciudades británicas la oportunidad de aprender de las mejores prácticas internacionales sobre política económica local, así como las competencias para que lo puedan llevar a cabo podría contribuir al crecimiento económico de dichas ciudades y a situarlas en una posición de liderazgo de nuevas iniciativas internacionales de políticas urbanas.

Referencias bibliográficas

Bessis, H., *Competing with the Continent. How UK cities compare with their European counterparts*, Londres: Centre for Cities, 2016 (en línea) [Fecha de consulta 19.06.2019] <https://www.centreforcities.org/wp-content/uploads/2016/09/16-09-21-Competing-with-the-continent.pdf>

Blöchliger, H. y Petzold, O. *Taxes of Grants: what revenue source for sub-central governments?* OECD Economics Department Working Paper, n.º 706. Francia: OECD Publishing, 2009.

Centre for Cities. *Cities Outlook 2018*, Londres: Centre for Cities, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 19.06.2019] <https://www.centreforcities.org/wp-content/uploads/2018/01/18-01-12-Final-Full-Cities-Outlook-2018.pdf>

Chen, W.; Los, B.; McCann, P.; Ortega-Argiles, R.; Thissen, M., y Van Oort, F. «The continental divide? Economic exposure to Brexit in regions and countries on both sides of the Channel», *Papers in Regional Science*, 2018, vol. 97, n.º 1, p. 25-54.

Clayton, N. y Overman, H. *Brexit, Trade and the Economic Impacts on UK Cities*, Londres: Centre for Cities, 2017 (en línea) [Fecha de consulta 16.01.2019] <https://www.centreforcities.org/wp-content/uploads/2017/07/17-07-26-Brexit-trade-and-the-economic-impacts-on-UK-cities>

Departamento de Desarrollo Internacional. *Voluntary National Review: Emerging Findings and Further Engagement*, Londres: Gobierno del Reino Unido, 2019.

Gobierno del Reino Unido. *HM Treasury analysis: the long-term economic impact of EU membership and the alternatives*, abril de 2016, Cm 9250 (en línea) [Fecha de consulta 16.01.2019] https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/517415/treasury_analysis_economic_impact_of_eu_membership_web.pdf

Observatorio Global de Descentralización y Democracia Local (GOLD). *Towards the localization of the SDGs*, Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2018.

Rodríguez-Pose, A., «The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 11, n.º 1, p. 189-209, 2018.

Whearty, M., *How do cities trade with the world? An analysis of the export profile of Britain's cities*. Londres: Centre for Cities, 2019 (en línea) [Fecha de consulta 19.06.2019] <https://www.centreforcities.org/wp-content/uploads/2019/04/2019-05-02-How-cities-trade-with-the-world.pdf>

La urbanización se ha convertido en una de las tendencias más importantes de la era moderna. Desde 2007, y por primera vez en la historia, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. De acuerdo con estimaciones de las Naciones Unidas, en 2050 esta proporción habrá aumentado hasta los dos tercios de la población mundial. Buena parte de este crecimiento urbano tendrá lugar en África y Asia, aunque otras regiones también se verán profundamente afectadas.

La comprensión de que nuestro futuro será predominantemente urbano también ha conferido a las ciudades y las regiones urbanas una relevancia sin precedentes en la política mundial. Durante las dos últimas décadas se ha producido un giro progresivo hacia lo urbano en la gobernanza global, que ha implicado el reconocimiento de los principales retos actuales –desde el cambio climático hasta las desigualdades – se concentran en las ciudades y que la gobernanza urbana es esencial para darles respuesta. La culminación de esta tendencia política es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU, que incluye un objetivo urbano específico sobre ciudades inclusivas, resilientes y sostenibles, y 169 metas que dependen casi en su totalidad de las acciones de los gobiernos locales.

La gobernanza global está experimentando cambios profundos que han hecho posible que las ciudades hayan pasado de ser consideradas como territorios de conflicto o lugares estratégicos donde intervenir a erigirse en actores clave que contribuyen a impulsar transformaciones positivas. Este libro persigue contribuir a un debate emergente sobre cómo las ciudades se están convirtiendo en actores políticos globales, que se comprometen a asumir responsabilidades que antes eran del dominio de los estados-nación, especialmente en los ámbitos del cambio climático, la migración y el desarrollo urbano sostenible.