

LAS CIUDADES COMO PALANCA DE CAMBIO ENTRE ESTADOS ATRINCHERADOS

Ante el progreso insuficiente en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en un mundo cada vez más urbano, las ciudades ofrecen una palanca de cambio para el sistema multilateral. Sin embargo, aún con avances destacables, las ciudades siguen alejadas de la arquitectura central de la Cumbre del Futuro. Los sectores más reacios a esta apertura podrían tomar nota de cara a unas tensiones geopolíticas que amenazan con ampliar la crisis de legitimidad de Naciones Unidas.



**Ricardo
Martínez**

Investigador sénior,
Programa Ciudades
Globales,
CIDOB

La Cumbre del Futuro en la era de las ciudades

Los jefes de Estado que se reunirán en la Cumbre del Futuro en septiembre de 2024 lo harán en el contexto de un orden mundial aún más afectado por las tensiones geopolíticas que en 2023, la fecha propuesta inicialmente para la cumbre en **Nuestra Agenda Común**, el informe preparado por el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, en 2021. Cuatro años después, la Cumbre del Futuro tendrá lugar en un escenario global aún más alejado de los propósitos de reforzar el multilateralismo y acelerar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), marcados en Nuestra Agenda Común.

Al mirar hacia la cumbre, cabe preguntarse qué ámbitos del sistema político internacional pueden brindar oportunidades de transformación y contribuir a los objetivos identificados por el secretario general. Al fin y al cabo, los principios fundadores de la Carta de las Naciones Unidas de 1945 –que la Cumbre del Futuro busca reafirmar– se han visto superados por la complejidad de actores y dinámicas de hoy en día que desempeñaban un papel menor en el contexto inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial. Es en el desajuste palpable entre las necesidades de gobernanza global del siglo XXI y las

herramientas institucionales de las que disponemos donde se hallan los motivos subyacentes al claramente insuficiente progreso en la consecución de los ODS y la patente crisis de legitimidad de Naciones Unidas. Lejos de simplificar una problemática institucional en extremo compleja, las ciudades constituyen precisamente un actor internacional emergente del presente siglo y, a la vez, una palanca de cambio.

Para empezar, vivimos en un mundo cada vez más urbano. Si en 1950 la población urbana representaba el 30% de la población mundial, en 2050 esta llegará a constituir el **68%** de los 9.700 millones de habitantes previstos para esa fecha en el planeta. Al mismo tiempo, gracias a su concentración espacial inigualable de recursos, las ciudades son las principales incubadoras de productividad económica que generan más del **80%** del PIB mundial. A partir de su centralidad demográfica y económica, y conforme a una geografía diversa asociada con los procesos de descentralización a nivel estatal, en las últimas décadas las ciudades han estrechado relaciones de colaboración entre ellas y han sumado esfuerzos para abordar problemáticas que trascienden las fronteras nacionales y la capacidad de respuesta de los estados-nación. Prueba de ello es que las ciudades, responsables de alrededor del **70%** de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, están adoptando objetivos de reducción de emisiones generalmente **más ambiciosos** que los objetivos de mitigación adoptados por sus respectivos estados.

Las ciudades en las deliberaciones oficiales

Ante este potencial, no es un factor esperanzador el hecho de que las ciudades no formen parte de la arquitectura central de la Cumbre del Futuro. Menos alentador aún es el bajo reconocimiento de las urbes en el borrador del Pacto para el Futuro, el documento final que será negociado y adoptado por los países participantes en el ámbito del encuentro. El **borrador preliminar** del pacto hace referencia a los gobiernos locales en el marco de las organizaciones que ostentan estatus consultivo con el Consejo Económico y Social (ECOSOC), equiparando así a los gobiernos de las ciudades y la legitimidad política que las sustenta a las organizaciones no gubernamentales (ONG).

A este respecto, representa un avance la **primera revisión del borrador**, publicada en mayo de 2024, donde se insta al fortalecimiento de la relación con los gobiernos locales en los procesos intergubernamentales de Naciones Unidas y se da mandato al secretario general para formular recomendaciones en la materia. En este avance, cabe destacar la labor del **Grupo Asesor del secretario general de Naciones Unidas sobre Gobiernos Locales y Regionales**, un mecanismo de un año de duración establecido

en 2023 y conformado por quince representantes de gobiernos subnacionales y cinco representantes de estados miembros de Naciones Unidas. Dicho grupo asesor, cuyo secretariado es facilitado por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), refleja el compromiso por el reconocimiento multilateral de las diversas principales redes transnacionales de ciudades unidas como colectivo en el **Grupo de Trabajo Global [Global Taskforce-GT] de Gobiernos Locales y Regionales**, responsable de nominar los quince representantes de gobiernos subnacionales en el grupo asesor.

No obstante, las negociaciones siguen alejadas del reconocimiento del estatus formal y permanente de observador ante la Asamblea General de Naciones Unidas que las ciudades ambicionan. Reconocimiento que, por otro lado, sí ha sido otorgado por la organización internacional a los parlamentarios y las cámaras de comercio, institucionalizándose así un mayor peso político por parte de estos colectivos en las deliberaciones oficiales de la arquitectura multilateral. Complementariamente a los avances parciales, los claros estancamientos en la labor de las ciudades por aumentar su representación política en los órganos principales de Naciones Unidas reflejan el atrincheramiento de los estados en la defensa de su prerrogativa sobre la soberanía nacional en la base del sistema político internacional actual (Martínez, 2023).

**LOS CLAROS
ESTANCAMIENTOS
EN LA LABOR DE
LAS CIUDADES
POR AUMENTAR SU
REPRESENTACIÓN
POLÍTICA EN
LOS ÓRGANOS
PRINCIPALES DE
NACIONES UNIDAS
REFLEJAN EL
ATRINCHERAMIENTO
DE LOS ESTADOS.**

Las políticas del reconocimiento

Como destacó António Guterres en su discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de 2023, vivimos en un **mundo multipolar** que precisa de instituciones de gobernanza global adaptadas a las realidades políticas y económicas del siglo xxi. Paradójicamente, las ciudades están más interesadas en fortalecer y reformar un sistema político internacional centrado en la primacía de los estados-nación que muchos países enfrascados en tensiones geopolíticas que socavan la capacidad del multilateralismo de responder colectivamente a los retos de nuestros tiempos (Klaus, 2022).

Al observar los preparativos de la Cumbre del Futuro y constatar la incapacidad de los órganos principales de Naciones Unidas de repensar sus mecanismos institucionales para adaptarse a las dinámicas y los actores de un mundo cada vez más urbano, cabe reflexionar sobre las implicaciones

del reconocimiento formal (o ausencia) de las ciudades en la arquitectura central de la cumbre, así como en la futura declaración del Pacto para el Futuro. Por ejemplo, en el marco del progreso insuficiente en la consecución de los ODS, el hecho de que de los 17 objetivos globales sea el ODS 11, centrado en las ciudades, del que disponemos de **menos datos** para la supervisión de la implementación, pone de manifiesto la incapacidad de los procesos y las organizaciones intergubernamentales de conseguir que las oficinas estadísticas nacionales cuenten permanentemente con la colaboración esencial de actores territoriales en las ciudades, empezando por los gobiernos locales, para la obtención de datos. Ante este escenario, ¿es el reconocimiento formal por parte del sistema de Naciones Unidas imprescindible para impulsar la contribución de las ciudades a la gobernanza global? Ante la incapacidad de dicho sistema, hasta la fecha, de reformarse en su propio interés, ¿existen otros espacios institucionales a disposición de las ciudades para aumentar su reconocimiento multilateral?

Como atestigua la labor de las plataformas institucionales del Urban 20 (U-20) y el Urban 7 (U-7), las ciudades han identificado, en los foros intergubernamentales del G-20 y G-7, espacios multilaterales cuyas deliberaciones tienen un impacto en su día a día, de ahí el creciente interés por parte de algunas de las principales redes transnacionales de ciudades por incidir en su agenda. Si bien ninguna de las dos organizaciones posee el nivel de legitimidad de Naciones Unidas, como referente institucional universal de la gobernanza global, los sectores de la arquitectura central de la Cumbre del Futuro y del sistema de Naciones Unidas más reacios a abrirse a la oportunidad de transformación que brindan las ciudades podrían tomar nota de las posibilidades que estos nuevos foros multilaterales podrían ofrecer en el futuro y del protagonismo que ello les brindaría. Esta reflexión es aún más imperativa ante unas tensiones geopolíticas que amenazan con ampliar la crisis de legitimidad de Naciones Unidas.

Referencias bibliográficas

Klaus, Ian. «The State of City Diplomacy». *Urbanisation*, vol. 7, n.º 1-supl. (2022), p. S61–S66.

Martinez, Ricardo. «City Governments as Political Actors of Global Governance: The (Winding) Road of UCLG Toward Multilateral Recognition». *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 29, n.º 1 (2023), p. 37-60.