

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; Oosterlynck *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.

Oosterlyncx, 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