

# INTRODUCCIÓN

Los efectos de la urbanización y el cambio climático están convergiendo de maneras peligrosas y amenazan seriamente la estabilidad ambiental, económica y social del mundo. En *Las ciudades y el cambio climático: Informe mundial sobre los asentamientos humanos 2011* se procura mejorar los conocimientos -entre los gobiernos y todas las entidades interesadas en el desarrollo urbano y el cambio climático, sobre la contribución de las ciudades al cambio climático -las repercusiones del cambio climático en las ciudades, y la manera en que las ciudades están mitigando el cambio climático y adaptándose al mismo. Reviste aún mayor importancia que en el Informe se determinan prometedoras medidas de mitigación y adaptación que sirven de apoyo a trayectorias de desarrollo urbano más sostenibles y resilientes.

En el Informe se sostiene que la adopción de medidas a nivel local es indispensable para poder cumplir los compromisos nacionales en materia de cambio climático asumidos mediante negociaciones internacionales. No obstante, la mayoría de los mecanismos incluidos en el marco internacional del cambio climático se dirigen principalmente a los gobiernos nacionales y no indican un proceso claro mediante el cual los gobiernos locales, los interesados directos y los agentes puedan participar a nivel local. A pesar de esos inconvenientes, en el actual marco de múltiples niveles en la esfera del cambio climático no se ofrecen oportunidades para adoptar medidas a nivel de ciudad. El meollo del problema radica en que a todos los niveles los agentes deben obrar en plazos cortos para asegurar intereses mundiales a largo plazo y muy variados que, en el mejor de los casos, podrían parecer remotos e impredecibles.

Un resultado importante del Informe es que la proporción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) antropógenas resultantes de las ciudades podría fluctuar entre 40 y 70%, ateniéndonos a cifras basadas en la producción (o sea, cifras calculadas mediante la adición de las emisiones de GEI desde entidades ubicadas en ciudades).

Esto es en comparación con una proporción que llegaría a fluctuar entre 60 y 70% si se emplea un método basado en el consumo (o sea, cifras calculadas añadiendo las emisiones de GEI resultantes de la producción de todos los bienes consumidos por los residentes urbanos, independientemente de la ubicación geográfica de la producción). Las principales fuentes de emisiones de GEI desde zonas urbanas están vinculadas al consumo de combustibles fósiles. Entre ellas figuran el suministro de energía para la generación de electricidad (principalmente a partir de carbón, gas y petróleo); el transporte; el uso de energía en edificaciones comerciales y residenciales para alumbrado, cocción de alimentos, calefacción y acondicionamiento de aire; producción industrial, y tratamiento de desechos.

No obstante, en el Informe se llega a la conclusión de que es imposible formular afirmaciones precisas sobre la escala de las emisiones desde las zonas urbanas, por cuanto no existe un método aceptado mundialmente para determinar su magnitud. Además, la amplia mayoría de los centros urbanos del mundo no han intentado inventariar las emisiones de GEI.

En el Informe se alega que, habida cuenta del aumento de la urbanización, comprender las repercusiones del cambio climático en el entorno urbano cobrará cada vez mayor importancia. Cada vez hay más pruebas de que el cambio climático plantea desafíos serenos a las zonas urbanas y sus crecientes poblaciones. Esas repercusiones son el resultado de los cambios climáticos siguientes:

- Días y noches estivales más calientes y frecuentes en la mayoría de las zonas terrestres;
- Menos días y noches de frío en muchas partes del mundo;
- Aumento de la frecuencia de períodos más calurosos u olas de calor, o ambos, en la mayoría de las zonas terrestres;
- Aumento de la frecuencia de eventos de precipitación intensa en la mayoría de las zonas;
- Aumento de las zonas afectadas por sequías;
- Aumento de la actividad ciclónica tropical intensa en algunas partes del mundo; y
- Aumento de la incidencia de niveles marinos extremadamente altos en algunas partes del mundo.

Más allá de los riesgos físicos que esos cambios climáticos plantean, algunas ciudades afrontarán dificultades en la prestación de servicios básicos a sus habitantes. Esos cambios afectarán el suministro de agua, la infraestructura física, el transporte, los bienes y servicios de los ecosistemas, el suministro de energía y la producción industrial. Las economías locales se desestabilizarán y las poblaciones se verán despojadas de sus bienes y medios de vida.

Las repercusiones del cambio climático serán especialmente severas en las zonas costeras de poca elevación, en las que están ubicadas muchas de las mayores ciudades del mundo. Aunque representan únicamente el 2% de la superficie terrestre total mundial, aproximadamente el 13% de la población urbana mundial vive en esas zonas -en las que Asia presenta una mayor concentración.

Si bien los riesgos, las vulnerabilidades y la capacidad de adaptación frente al cambio climático a nivel local varían de una ciudad a otra, los hechos sugieren algunos temas comunes fundamentales. En primer lugar, las repercusiones del cambio climático pueden tener efectos dominó en muchos sectores de la vida urbana. En segundo lugar, en una misma ciudad el cambio climático no repercute de igual manera en cada cual: el género, la edad, la raza y el nivel económico tienen consecuencias para la vulnerabilidad de las personas y los grupos. En tercer lugar, desde el punto de vista de la planificación urbana, si los códigos y las normas de zonificación y edificación no se ajustan con miras al futuro, ello puede limitar las perspectivas de la adaptación infraestructural y poner en riesgo las vidas y los bienes. En cuarto lugar, las repercusiones del cambio climático pueden ser de larga duración y propagarse por todo el mundo.

## vii *Introducción*

Al proponer un camino a seguir, sobre la base de un examen mundial de las medidas de mitigación de los efectos del cambio climático y adaptación a los mismos adoptadas por las ciudades en todo el mundo, en el Informe se recalca que varios principios son fundamentales para contar con un enfoque integrado y de múltiples entidades asociadas en relación con la adopción de medidas a nivel urbano:

- Ninguna política de mitigación o adaptación se ajusta por igual a todas las ciudades;
- Resultaría beneficioso aprovechar una oportunidad o un enfoque sobre gestión de riesgos, o ambas cosas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, teniéndose en cuenta no sólo las emisiones, sino también los riesgos presentes en una variedad de futuras situaciones hipotéticas climáticas y socioeconómicas;
- En las políticas se debe hacer hincapié, recalcar, alentar y recompensar las 'sinergias' y los 'beneficios comunes' (o sea, lo que las políticas pueden hacer para lograr metas de respuesta al desarrollo y el cambio climático);
- En las políticas relativas al cambio climático se deben tratar las cuestiones y necesidades tanto a corto plazo como a plazo más largo; y
- En las políticas se deben incluir nuevos enfoques que apoyen la adopción de medidas a múltiples escalas y en múltiples sectores, que dimanen de las diferentes expectativas de una amplia variedad de entidades asociadas.

En el Informe se sugieren tres esferas principales en que la comunidad internacional puede prestar apoyo a respuestas más eficaces en materia de mitigación y adaptación a nivel urbano, y propiciarlas:

- Es menester poner los recursos financieros más directamente a disposición de los agentes locales -por ejemplo, para la adaptación al cambio climático en las ciudades vulnerables, para inversiones en una carpeta de opciones energéticas alternativas, y para modalidades de asociación sobre mitigación entre gobiernos locales y organizaciones del sector privado locales;
- Se deben aligerar las cargas burocráticas que pesan sobre el acceso local al apoyo internacional, y para ello la comunidad internacional debe ayudar a crear canales directos de comunicación y rendición de cuentas entre los agentes locales y los donantes internacionales; y
- El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales deben poner a disposición de manera más amplia la información relativa a los conocimientos científicos sobre cambio climático y las opciones de respuestas sobre mitigación y adaptación, con inclusión de los conocimientos disponibles sobre las repercusiones observadas y futuras del clima en los centros urbanos, sobre las alternativas de mitigación y adaptación basadas en zonas urbanas, y sobre los costos, los beneficios, las potencialidades y los límites de esas opciones.

En relación al nivel nacional, en el Informe se sugiere que los gobiernos nacionales deben valerse de los mecanismos que figuran a continuación para posibilitar la adopción de medidas de mitigación y adaptación al nivel local:

- Participar en el diseño e implementación a nivel nacional de estrategias de mitigación y de planificación de la adaptación;
- Ofrecer reducciones de impuestos, exenciones fiscales y otros incentivos para las inversiones en fuentes energéticas alternativas, equipos electrodomésticos energéticamente eficientes, e infraestructura, viviendas y aparatos a prueba de los efectos del clima, entre otras medidas de mitigación de los efectos del cambio climático y adaptación a los mismos;
- Alentar respuestas apropiadas al cambio climático (por ejemplo, la reelaboración de políticas promulgadas con otras cuestiones en mente o en períodos anteriores al cambio climático, como las políticas de protección frente a las inundaciones que pueden dar por resultado adaptaciones incorrectas);
- Potenciar la coordinación y la simplificación entre las entidades sectoriales y administrativas (por ejemplo, velar por que las decisiones adoptadas por una ciudad para proteger las zonas costeras con barreras no repercutan en las cuencas suministradoras de agua potable, o las ecologías de humedales que sean importantes para la base económica de esa ciudad u otras ciudades del interior);
- Elaborar modalidades de asociación con agentes no gubernamentales para compartir los riesgos (por ejemplo, los gobiernos nacionales pueden trabajar conjuntamente con proveedores de seguros privados para ofrecer protección a cada ciudad sin estipular que cada una tenga que hacer una inversión apreciable con el fin de disminuir los riesgos resultantes de un tipo particular de amenaza de baja probabilidad); y
- Prever la posibilidad de que se produzcan repercusiones del cambio climático mucho más sustanciales, y planificar las necesidades de adaptación a las mismas para un plazo más largo que para las que se presume que ocurran en los próximos decenios.

Para el nivel local, en el Informe se sugiere, en sentido amplio, que los facultados para adoptar políticas a nivel urbano deben partir de una concienciación respecto de las aspiraciones y preferencias de desarrollo a nivel local, los conocimientos locales de las necesidades y las opciones, las realidades locales que conforman las opciones, y el potencial local para la innovación. En ese contexto, las autoridades urbanas locales deberían:

- Desarrollar una visión de hacia dónde desean que su desarrollo se dirija en el futuro, y hallar vías para vincular las respuestas al cambio climático con las aspiraciones de desarrollo urbano;

- Ampliar el alcance de la participación y la adopción de medidas a nivel de la comunidad por parte de representantes del sector privado, los vecindarios (especialmente de personas pobres) y grupos de base, así como líderes de opinión pública de todo tipo, con el fin de asegurar un acopio de perspectivas de base amplia; y
- Mediante un proceso incluyente y participativo, las ciudades deberían realizar evaluaciones de la vulnerabilidad para determinar riesgos comunes y diferenciados de sus planes de desarrollo urbano y sus diversos sectores demográficos, así como adoptar decisiones sobre objetivos y medios para disminuir esos riesgos.

Para lograr políticas más eficaces, es menester que los gobiernos locales amplíen el alcance, la rendición de cuentas y la eficacia de la participación e implicación con organizaciones no gubernamentales (ONG), como grupos comunitarios y de base, el sector académico, el sector privado y los líderes de la opinión pública. La participación eficaz con ONG servirá para varios fines:

- Constituirá una fuente de opciones innovadoras, así como de conocimientos científicos y pertinentes a nivel local;
- Posibilitará a los participantes comprender las perspectivas y los intereses de diversa índole que intervienen, así como mediar entre ellos; y
- Brindará apoyo de base amplia a las decisiones y promoverá los conocimientos sobre las causas de las emisiones y las vulnerabilidades, así como las opciones de mitigación y adaptación que se logren de esa manera.

Las modalidades de asociación con el sector privado y las ONG revisten especial pertinencia en este contexto. Por ejemplo:

- Se pueden movilizar recursos a partir de organizaciones privadas internacionales, nacionales y locales para hacer inversiones en el desarrollo de nuevas tecnologías, proyectos de viviendas e infraestructuras a prueba de los efectos climáticos, así como prestar asistencia en la elaboración de evaluaciones sobre los riesgos del cambio climático; y
- La amplia participación de ONG en palestras climáticas tan diversas como la concienciación y educación sobre el clima y la prestación de socorro en casos de desastre deberían acogerse con beneplácito –las aportaciones y perspectivas de esas organizaciones pueden aprovecharse para ayudar a elaborar una planificación más integrada del desarrollo urbano.

Por último, en el Informe se recomienda que con el fin de contribuir a evitar el peligro de que intereses privados o sectoriales puedan distorsionar la adopción de medidas a nivel local (por ejemplo, mediante las inversiones en tecnologías, infraestructuras y viviendas que beneficien a una minoría únicamente, o mediante el secuestro de los beneficios de la financiación de las actividades de base). Esto reviste especial preocupación en las zonas urbanas de países que han experimentado un fuerte control centralizado a manos de élites locales y agentes estatales, pero el principio de la supervisión de base amplia puede y debe practicarse omnímodamente.

Muchos poblados y ciudades, especialmente en los países en desarrollo, aún están lidiando con los retos que plantea determinar la manera de poner en práctica estrategias en materia de cambio climático, de acceder a la financiación internacional para hacer frente al cambio climático, y de aprender de las ciudades pioneras. Estimo que el presente Informe Mundial brindará un punto de partida a esos poblados y ciudades. De manera más general, estimo que el presente Informe contribuirá a aumentar la concienciación a nivel mundial respecto de la importante función que las ciudades pueden y deben desempeñar en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático.

**Dr. Joan Clos**

*Secretario General Adjunto y Director Ejecutivo*

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)