

FRANCIA

Benoit LEFÈVRE

Sciences Iddri, Po. Paris

Cancún: el reconocimiento internacional del papel de las ciudades en la lucha contra el cambio climático

Desde hace algunos años, diversas redes de ciudades están presionando para conseguir un reconocimiento del papel de los gobiernos locales en la consecución de una reducción más estricta de las emisiones de CO₂ y su adaptación a las consecuencias del cambio climático, en el marco de un acuerdo, más allá de 2012, sobre el cambio climático. Este claro reconocimiento es uno de los resultados de la Conferencia de Negociación sobre el Cambio Climático (COP16/MOP6, 28 de noviembre-10 diciembre).

Para hacer frente a los retos de adaptación al cambio climático y su atenuación, la escala local de la organización y la política es, de hecho, relevante por, al menos, tres razones principales. En primer lugar, la densidad y la organización espacial son factores clave que influyen en el consumo de energía por el transporte y los edificios (los dos sectores clave que deben abordarse con urgencia). En segundo lugar, algunas de las potencialidades importantes para la reducción de las emisiones requieren una coordinación local para superar los costes de transacción. Por último, las políticas climáticas deben implicar a actores no estatales, las empresas, los individuos y las instituciones intermedias tienen un papel particular que desempeñar.

Estas redes de gobierno local y grupos de apoyo se dedican a estimular las voces de los territorios urbanos ante los estados nacionales. En esencia, tratan de lograr tres objetivos:

- «Ser reconocidos»: un reconocimiento internacional del papel fundamental de los gobiernos locales en el logro de una reducción más estricta de las emisiones de CO₂, y en la puesta en práctica de políticas adecuadas para la adaptación a las consecuencias del cambio climático.
- «Tener un puesto en la mesa de toma de decisiones»: su participación (o consulta) en el diseño de políticas relacionadas con el clima y el establecimiento de la agenda internacional.
- «Ser apoyados en sus acciones»: el despliegue de un conjunto de políticas e instrumentos para respaldar sus esfuerzos (creación de capacidades, financiación del carbono, transferencia de tecnología, etc).

Este reconocimiento internacional del papel del gobierno local es claramente visto como un paso necesario para dar legitimidad a las autoridades locales en sus negociaciones con los gobiernos nacionales. El objetivo de este *lobby* se resumió en la reunión C40 de 2009 en Seúl en la fórmula «Participar, Potenciar y Recursos», que exige compromisos claros y cuantificados, con un calendario para la entrega, un cierto poder y competencias adicionales de las ciudades para que aumenten su capacidad de acción, y recursos financieros sustanciales.

Sin embargo, las ciudades se enfrentan a tres tipos de dificultades en esta tarea.

En primer lugar, hemos visto una proliferación de redes de ciudades y/o regiones que están presionando para el reconocimiento internacional del papel crucial de los gobiernos locales para el logro de una reducción más estricta de las emisiones de CO₂. Por lo tanto, es particularmente difícil para las autoridades nacionales y supranacionales el establecer un diálogo

productivo para avanzar en estas cuestiones. La cuestión política fue, por tanto, identificar el (los) interlocutor(es) pertinente(s) para establecer un diálogo constructivo entre los representantes de los territorios urbanos y las autoridades nacionales e internacionales. Esto se logró de manera progresiva, y podemos decir ahora que CGLU¹ —red mundial de los gobiernos locales— y el grupo medioambientalista ICLEI² tienen esta legitimidad.

En segundo lugar, fue necesario construir una posición común. Esto es particularmente difícil, por supuesto, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones locales: ciudad grande, mediana o pequeña, ciudad que pertenece o no a un país del anexo I de la Convención sobre el Cambio Climático, a países con «*cap and trade*» [comercio de los derechos de emisión] o no, a los países descentralizados o no, etc. Un hito de gran alcance en este largo viaje fue la adopción en 2007 en la COP13 en Bali de la Hoja de Ruta de los Gobiernos Locales sobre el cambio climático.

En tercer lugar, tenían que llevar su mensaje a un ámbito muy complejo y en movimiento continuo: la negociación de la CMNUCC. El éxito en Cancún muestra el proceso de aprendizaje rápido que se ha realizado.

Para obtener este reconocimiento, las redes de ciudades han multiplicado declaraciones políticas en las diversas cumbres de alcaldes, además de intervenciones en sesiones plenarios de las COP y MOP³. Se han organizado reuniones informales con los diferentes presidentes y co-presidentes del GTE-ACLP y del GTE-PK, y con casi la totalidad de las delegaciones nacionales. Este esfuerzo de lobby era su actividad principal hasta y durante el COP15/MOP5 de Copenhague.

Sin embargo, como la negociación post-2012 sobre el cambio climático ya es un proceso muy complicado, la inclusión de los gobiernos locales en el acuerdo debe constituir una «solución» en lugar de un «nuevo problema». El propósito no es solo abrir la puerta a los gobiernos locales en las negociaciones post-Kioto o darles acceso a los instrumentos internacionales sobre el clima, sino más bien acelerar la reducción de emisiones de GEI. Por lo tanto, cuando en 2009 en la COP15, las naciones han firmado el Acuerdo de Copenhague por el cual los países desarrollados y en desarrollo están invitados a

publicar sus objetivos de atenuación y las acciones individuales que van a implementar para lograr estos objetivos, las redes de gobiernos locales pusieron en marcha el Catálogo de Copenhague. Por ahora más de 3.200 ciudades, de países desarrollados y en desarrollo, del mundo entero, han publicado sus objetivos y medidas de atenuación. El Catálogo de Copenhague se utiliza como una herramienta de apoyo en el trabajo de promoción, a nivel mundial, conducido en las Naciones Unidas.

Un nuevo paso se dio en la Cumbre Mundial de Alcaldes sobre el Cambio Climático que tuvo lugar en Ciudad de México, una semana antes de que los países se reunieran en Cancún. 138 ciudades —entre los que se encuentran Bogotá, Johannesburgo, Los Ángeles, Buenos Aires, Río de Janeiro, Sao Paulo, París, Estambul, Barcelona, Nantes, Kioto y Nagoya— firmaron el Pacto de Ciudad de México. Un componente clave del Pacto de Ciudad de México es el «*carbonn cities climate registry*»— cCCR, que pretende ser la respuesta mundial de ciudades y gobiernos locales para las acciones de medición, reporte y verificación (MRV), uno de los puntos más difíciles debatidos por la CMNUCC. Al ser incluido este punto en el «*carbonn cities climate registry*», las ciudades se comprometen a inscribir sus acciones climáticas en el Registro y a presentar sus documentos oficiales como parte de un sistema de información periódica sobre sus compromisos de reducción de gases de efecto invernadero y sus acciones de atenuación y adaptación. Este Registro apoyará la credibilidad global de las acciones a nivel local, al permitir la transparencia, el rendir cuentas y la comparabilidad de las acciones, su realización y los compromisos. También servirá como una plataforma para los donantes que buscan acciones MRVed locales que apoyar. Entre los firmantes del Pacto de Ciudad de México, cinco ciudades de los cinco continentes ya han proporcionado datos al registro: Calgary, Copenhague, Ciudad del Cabo, Ciudad de México y Nagpur.

En una conferencia de prensa que tuvo lugar el *miércoles* de la segunda semana de la Conferencia de Cancún, el Secretario Ejecutivo de la CMNUCC, Christiana Figueres, apoyó explícitamente el trabajo de las ciudades sobre la puesta en práctica de acciones de atenuación y adaptación, y el «*carbonn cities climate registry*». Por otra parte, los gobiernos locales y subnacionales son mencionados explícitamente en

¹ <http://www.cities-localgovernments.org/>

² <http://www.iclei.org/>

³ Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Protocol (MOP), Conference of the Parties to the Convention (COP).

varios capítulos del Acuerdo de Cancún (visión compartida, adaptación y creación de capacidades), adoptando en el Convenio un texto sobre la «orientación relacionada con el mecanismo de desarrollo limpio».

En esta etapa, no está del todo claro cómo estas iniciativas locales se refieren a las políticas y a las acciones mundiales en materia de cambio climático. Mientras que las ciudades pueden ser un motor para una acción acelerada, en algunos casos, tendrán que proporcionarse incentivos adicionales. Mientras que las empresas están en general interesados en participar, hay preocupación por la doble regulación. ¿Las políticas de las ciudades van a reforzar las políticas nacionales o van a agregar una capa adicional de regulación, creando ineficiencias y búsqueda de beneficios? Por último, una cuestión clave que poco a poco crea preocupaciones, es la de la estructura institucional dentro de la ONU, es decir, cómo pueden las actividades a nivel local y de la ciudad vincularse institucionalmente al marco post-2012 en materia de cambio climático.

Hay diferentes institucionalizaciones posibles de las contribuciones hechas por las ciudades a un acuerdo en materia de cambio climático posterior a 2012. Aquí hay que destacar diferentes aspectos:

- La posible naturaleza de la participación de las ciudades:
Los compromisos de la ciudad pueden ser obligatorios con objetivos de reducción de emisiones⁴ (para la ciudad, los sectores urbanos, etc.), o voluntarios como en el Pacto entre Alcaldes de la UE. Se pueden encontrar compromisos entre estas dos opciones. Estos objetivos pueden ser cuantitativos o relacionados con el procedimiento. Se deben establecer objetivos conformes a la capacidad de acción. Los objetivos pueden variar en función de los sectores en que las ciudades tienen jurisdicción. En cualquier caso, los compromisos de las ciudades deben ser coordinados con los nacionales. Por último, existe el riesgo de contradicción por parte de los alcaldes entre las acciones a corto y largo plazo.

- El posible ámbito de participación de la ciudad:
Esto se refiere a la cuestión del perímetro de las acciones que se pueden incluirse en la participación de la ciudad, tanto en «territorio urbano» o en casos de «prerrogativas».
- Tipos posibles de acceso a los instrumentos internacionales sobre el clima:
¿Podrían las ciudades acceder a instrumentos internacionales directamente (incluyendo la financiación del carbono a través de MDL/IC o NAMA o fondos de la CMNUCC, transferencia de tecnología y capacitación), o deberían pasar sistemáticamente a través de los canales nacionales? Debido a que se enfrentan a un reto de transición —pasar de trayectorias actuales de desarrollo urbano a trayectorias sostenibles— la naturaleza de los gastos relacionados con la reducción de emisiones de GEI urbana varía a lo largo de la transición, y no puede abordarse tan solo a través de fondos adicionales. En consecuencia, tanto la naturaleza como la cantidad de apoyo necesarios varían de acuerdo con cada etapa de la transición, y el apoyo prestado debe adaptarse a las especificidades de cada ciudad. Por lo tanto, el apoyo necesario debe ser una combinación específica entre la evolución de los recursos financieros, la transferencia de tecnología verde y la creación de capacidades.

Hay una necesidad urgente de métodos armonizados de inventario de emisiones de CO₂ y procedimientos estandarizados para «medir, comunicar y verificar» (MRV) las acciones, al menos en términos de un conjunto básico de parámetros. Esta es una condición previa para diseñar e implementar acciones, para involucrar a las empresas y para acceder a los instrumentos internacionales en materia de clima.

El camino que queda por recorrer es aún largo, pero se puede decir que las ciudades están en marcha.

Enero 2011

⁴ Cabe destacar el ejemplo de California, donde los objetivos regionales de reducción de GEI para el sector de transporte urbano se determinan a nivel estatal,

como continuación de las negociaciones con los representantes locales agrupados en una junta de planificación regional.

ARGENTINA

Nora CLICHEVSKY

CONICET

Posibles políticas sobre tierra vacante: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina

En otros números de CYTET nos ocupamos de la tierra vacante. En esta oportunidad nos abocaremos, sintéticamente, a exponer una investigación que contribuye a identificar una metodología para la utilización de la tierra vacante en las ciudades/áreas metropolitanas latinoamericanas, con el objetivo de solucionar el acceso al suelo de la población pobre urbana que habita en asentamientos informales. Se utiliza la ciudad de Rosario como ejemplo, intentando, finalmente, dar recomendaciones que sirvan como insumos a los gobiernos locales, provinciales y nacionales de los países de la región, para la adopción de políticas relativas a la tierra vacante y los asentamientos informales.

La ciudad de Rosario —el centro urbano más importante del Gran Rosario, formado por 11 localidades— cuenta con una superficie de 17.869 hectáreas, una población para el año 2010 de 1.198.528 habitantes, en 456.730 viviendas. Desde mediados de los 70 del siglo pasado, la ciudad se enfrenta a los efectos de una crisis de la estructura económica regional, caracterizada por la disminución de los establecimientos industriales lo que trae como consecuencia el empobrecimiento de la población; a partir de la década del noventa, aumenta aun más la pobreza, multiplicándose las tomas de tierras en condiciones de gran precariedad. En 2008 existían 91 asentamientos informales con 19.246 familias (96.196 habitantes).

Algunos asentamientos se encuentran localizados en áreas de barrancas con problemas de erosión y peligros de derrumbes; otros están al borde de arroyos altamente contaminados y con problemas de inundación por drenajes insuficientes. Casi todos carecen de sistema de desagües pluviales y la insuficien-

cia de las redes hace que se encuentren aguas muy contaminadas en la superficie. Hay presencia de residuos sólidos en la mayoría de los asentamientos y algunos están directamente asentados sobre basurales a cielo abierto.

En cuanto a la **política urbana**, si bien Rosario se caracteriza por tener instrumentos de política de larga data, los mismos se han aplicado muy parcialmente. Actualmente, el Plan Urbano Rosario 2007-2017 no está aprobado por el Poder Legislativo pero se asume como un instrumento urbanístico que interpreta los procesos de cambio de la ciudad y define las formas de actuación para su transformación física y funcional. Dado que el citado Plan Urbano aun no fue aprobado, las regulaciones urbanas se rigen por el Código Urbano en vigencia que posee un sinnúmero de actualizaciones.

No ha existido una política orientada a enfrentar de manera global y sistemática los problemas de provisión de tierras urbanas, ni a nivel provincial ni local. No hay iniciativas que tengan como objetivo permitir el resurgimiento de loteos económicos con servicios básicos provistos, reimpulsando la histórica estrategia familiar de comprar un lote en cuotas para luego auto construir su vivienda, como en las décadas del 50 y 60 del siglo pasado, en la mayoría de las ciudades argentinas, incluida Rosario. No ha habido ninguna iniciativa del gobierno provincial para movilizar el suelo urbano vacante a través de políticas fiscales, ni ha habido acciones que permitan la recuperación del plusvalor que generan las obras públicas. Si la ha habido a nivel municipal, pues el Servicio Público de la Vivienda —SPV—, como parte del Programa Rosario Hábitat (de regularización y mejoramiento de asentamientos informales), ha tenido la intención para ello (un estudio analizó la posibilidad del recupero de plusvalías, en particular las generadas a través de obra pública y que actualmente está en estudio de implementación).