



HIGH LEVEL CONFERENCE
URBAN SUSTAINABILITY
AND INTEGRATED
URBAN REGENERATION
IN EUROPE
Policies, Programmes and Best Practices
26-27th APRIL 2010 IFEMA Feria de Madrid Madrid-Spain

D. RAFAEL TUTS

Director del Departamento de Medioambiente Urbano del Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos

“La ciudad y los retos del cambio climático: las perspectivas después del COP-15”

Madrid, 26 de abril de 2010

Muchas gracias, Señor Moderador, y gracias a la Sra. Ministra de Vivienda por invitar al programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos por invitarnos a esta conferencia. También me gustaría transmitirles un saludo de nuestra directora ejecutiva, Doña Anna Tibaijuka, que también ha sido invitada a esta ceremonia de apertura pero que desafortunadamente no ha podido estar aquí. En estos momentos se encuentra en China preparando la apertura de la Exposición Universal en la que estamos a cargo del Pabellón de la ONU. Y como ustedes saben el lema de la Expo es Una Ciudad Mejor, Una Vida Mejor, siendo la primera exposición universal de la historia de temática urbana, y creo que Madrid también tiene un pabellón en esta Expo.

Voy a enfocar este asunto desde un punto de vista global, porque, por supuesto, en primer lugar somos de Naciones Unidas, pero creo que es importante tratar los asuntos relacionados con la sostenibilidad y el cambio climático desde una perspectiva global y no centrarnos en Europa de forma aislada. Me gustaría hacerlo de la siguiente forma: hablar un poco acerca de la relación entre urbanización y cambio climático. ¿Son las ciudades las culpables o las víctimas, o ambas? ¿Qué papel deben representar los gobiernos locales, que pueden hacer específicamente ante la ausencia de un acuerdo global? Y una pequeña reflexión sobre el fallo o en realidad, ¿qué fue Copenhague? y ¿es válido para el futuro? Y por último, hablar un poco acerca de nuestras necesidades funcionales y cuál creemos que es la dirección adecuada en la que avanzar.

En primer lugar, creo que este gráfico es importante como marco para nuestros debates. Como ustedes saben, el mundo acaba de pasar una revolución urbana. Más del 50% de la población mundial vive en áreas urbanas. Y este proceso va continuar, y estamos pasando desde un 37% de población urbana en 1970 a más del 60% en el 2030, y este es un proceso imparable. Creo que todos somos conscientes de que no es posible ralentizarlo. Lo que pueden ver en este gráfico y eso tal vez sea la parte más importante, la zona en verde oscuro en la parte superior. Esta es la parte que representa a la población urbana que vive en chabolas, y que crece a la vez que crece el desarrollo urbano, y yo creo que ese es el reto clave para las próximas dos o tres décadas. Cómo podemos detener este porcentaje y hacer que el gráfico muestre más verde claro que verde oscuro. Pero, como ustedes saben, esto no ocurre de manera uniforme. Hay dos tendencias principales, en mi opinión. Y si se fijan en la barra de la izquierda, verán que el 40% de las ciudades en los países desarrollados se encuentran en declive, no están creciendo si no disminuyendo. Y después otro 42% en realidad está experimentando un crecimiento muy lento, entre el cero y el 1%. Por otro lado si nos fijamos en el sur, casi la mitad de las ciudades están experimentando un crecimiento extremadamente rápido. Así que tenemos un panorama muy diverso. En un lado tenemos declive y por otro lado tenemos un crecimiento muy muy rápido. Pero en cualquier caso, ambas están interconectadas. No se desarrollan de forma independiente,



y debemos ser más y más responsables del impacto global de nuestras acciones. Lo que nos trae a estos gráficos, que creo que son fundamentales en este debate. El eje horizontal muestra el porcentaje de población urbana, esa es la tasa de urbanización. Podemos ver en vertical las emisiones de carbono por persona, en toneladas métricas, y después el tamaño de la burbuja representa las emisiones totales. No pudimos mostrar todos los países. España se encuentra en una de estas burbujas más grandes, por debajo de Alemania. Lo que podemos ver ahora en los próximos 30 años. Mientras que algunas economías como Alemania, España, etc. están tratando de reducir las emisiones por persona con un nivel de urbanización estable, de forma que están intentando reducir ligeramente el tamaño de estas burbujas, a la vez hay otros países que están experimentando un crecimiento urbano exponencial y un rápido incremento de las emisiones al mismo tiempo. De forma que este es el escenario real y nos deja con algunas preguntas realmente difíciles sobre la gestión, puesto que no tiene sentido centrarse tan sólo en un punto. Hay que mantener el equilibrio entre todos los factores si queremos evitar un peligroso cambio climático. Vamos a bajar ahora hasta el nivel municipal. Éstos son algunos ejemplos de estos países, en la parte izquierda se muestra la emisión per cápita del país y en la parte derecha una de las principales ciudades de ese país. España tiene el equivalente a 9,8 toneladas. Barcelona, 4.2. Madrid 6.9. De forma que también hay algunas ventajas en la urbanización, que podemos extraer de estos datos. En otras zonas se da el caso opuesto. Por ejemplo podemos ver que China tiene 3,4. Pekín 10.1. Y Xao-jing 3.7. Así que tenemos un panorama muy diverso dentro de los propios países. Algunas ciudades crecen de una manera que resulta en mayor producción de carbono y otras no. Así que hay una gran diversidad y nos demuestra que las ciudades tienen la posibilidad de actuar, de hacer las cosas de otra manera, de forma que la urbanización es un hecho, pero no es inevitable que las emisiones tengan que crecer, que tengan que hacerse más densas cuanto más se urbaniza el país. Además, este listado muestra algunos datos que llaman la atención. Por ejemplo, Bangladesh tiene unas emisiones per cápita de 0,6 toneladas mientras que Denver en los EEUU tiene 21,5. Estas son unas diferencias gigantescas, casi por un factor 100. Creo que esto plantea algunas preguntas acerca de la justicia climática.

Entonces, ¿Son las ciudades culpables o víctimas? En primer lugar, y creo que esto ya lo comentaron tanto el moderador como Kaaren con anterioridad. Las ciudades definitivamente contribuyen al cambio climático. Los datos, no los voy a repetir, pero transporte y la construcción son factores clave. Hay muchas oportunidades para reducir, que vamos a tratar en un segundo, pero tenemos que centrarnos principalmente en el transporte urbano, los edificios, los residuos sólidos y qué hacer con la cobertura verde en el interior y en los alrededores de las ciudades. Estas son algunas de las opciones para evitar las situaciones de difícil gestión. Hablamos del transporte, de la densidad de los patrones urbanos... yo creo que la Ministra trató ese tema. Es un elemento fundamental. También lo hizo Mateu. Probablemente sea el factor de mayor dificultad pero también el de mayor influencia para mitigar los efectos del cambio climático. Se están realizando esfuerzos en determinados sectores que pueden resultar muy útiles, por ejemplo la recuperación del metano o su conversión en electricidad. Y además existen ciertas ayudas económicas para los países en vías de desarrollo que lleven a cabo esas actuaciones, pero demasiados pocos gobiernos locales pueden aprovecharse de ellas. Sólo 10 de 4000 MDL (que significa Mecanismo para un Desarrollo Limpio) proyectos estaban directamente relacionados con asuntos relativos a los problemas del urbanismo y los gobiernos locales.



Debemos acelerar esto y estos mecanismos deben adecuarse mejor a la forma en que actúan los gobiernos locales.

Por supuesto también existen efectos, y no hemos hablado todavía de ellos, y estos efectos son evidentes en España, en Gran Bretaña, en Europa Central, en los Países Bajos. Y lo que es más, y más espectacular, están presentes en las ciudades costeras y en las pequeñas islas Estados, en que los efectos se multiplican por su baja altitud, su fragilidad y por el hecho de que muchas poblaciones vulnerables viven cerca de la costa o en áreas vulnerables. Los efectos están bien documentados y están vinculados al déficit global de desarrollo o el déficit de desarrollo urbano, y en muchos casos estos asuntos se complican por el hecho de que la gente se desplaza de las áreas rurales a las urbanas lo que se añade a los problemas a los que ya se enfrentan las autoridades locales. Podemos decir con seguridad que algunas de estas áreas son auténticos epicentros de la injusticia climática.

Pero una vez más, existen opciones, y existen distintos tipos de opciones para gestionar los efectos inevitables del cambio climático. Estas son las opciones más difíciles. Protección climática de la estructura urbana, integrando los problemas climáticos en nuevas inversiones, en nuevos desarrollos. Existen otros métodos con un mismo enfoque, en los que trabajamos conjuntamente con ustedes por ejemplo, en la utilización de los manglares como eco barreras para la adaptación. Pero también existen muchas opciones más suaves. Sistemas de alerta temprana. Y, en el fondo, todo gira en torno a reforzar la solidez de los gobiernos locales y de las comunidades, y creo que es un concepto que va a cobrar mucha fuerza en los próximos años. Una vez más, hay dinero disponible para este fin, especialmente las transferencias de países industrializados a países no industrializados, pero es demasiado escaso. Pero una de las ventajas de lo que sea que ocurrió en Copenhague es que hay bastantes posibilidades de que se incremente dramáticamente en el futuro. Entonces, ¿cuál es la función específica de los gobiernos locales en todo esto? Hay muchas ciudades que están pasando a la acción. Creo que se ha realizado una encuesta en la que se decía que cerca de 3000 ciudades están llevando a cabo actuaciones climáticas. Así que nos encontramos ante todo un movimiento que se está produciendo en el mundo, tanto en términos de reducción como en términos de adaptación. Algunos de estos nombres aparecen en la pantalla.

Me gustaría seleccionar un ejemplo que puede que no sea un ejemplo lógico. Viene de uno de los países en que tal vez menos se imaginen que se hayan podido lograr éxitos. Podría haber elegido Hamburgo o Barcelona o Melbourne, pero no Chicago. Chicago tiene uno de los planes de actuación climática más progresivos y más sistemáticos. Les animo a todos a que visiten su sitio Web. Es una gran ciudad, con un volumen edificado anticuado, pero tienen un programa muy amplio en términos de eficiencia energética, fuentes de energía limpias y renovables, mejoras en el transporte, reducción de los residuos, y también de adaptación de posibilidades relativas al efecto de isla térmica. De forma que es un enfoque integral para examinar al completo el funcionamiento del gobierno local, ver en qué pueden influir, y a continuación llevar a cabo un plan integral para su realización. Esto sólo para mostrar las distintas áreas en que puede actuar un gobierno local. Hay unas seis funciones distintas, y para cada una de estas funciones existen ejemplos de lo que los gobiernos locales pueden hacer en cuanto a la disminución y en cuanto a



la adaptación. En primer lugar, pueden revisar su propio funcionamiento. Y creo que ya se ha mencionado aquí con anterioridad. Revisar sus propias actuaciones de mantenimiento del volumen edificado, vehículos, etc. Y también adaptar sus propios edificios para potenciales inundaciones de mayor nivel, etc. También pueden llevar a cabo actuaciones voluntarias y servir como su propio modelo, ejemplo a seguir, también a través de subsidios y préstamos, y desarrollar nuevos procedimientos para mitigar y adaptarse al cambio climático. En tercer lugar, ejercen una importante función de información y concienciación. Son quienes están más cerca de la población, y de la educación e información en cuanto a energías renovables, pero también en cuanto a la prevención y preparación para los desastres naturales, funciones clave de los gobiernos locales. Por tanto una de las mayores áreas de actuación es por supuesto en los servicios, e incluso si no todos los servicios están a cargo de los gobiernos locales, en algunos casos siguen quedando algunos relativos a los residuos sólidos, relativos al agua, y una vez más, para mitigar y adaptarse, los gobiernos locales pueden ejercer un gran nivel de influencia. Así, el área completa de la regulación, la normativa sobre construcción, sobre urbanismo, tanto en términos de energía, como en términos de planificación maestra, todas estas distintas partes de la regulación pueden adaptarse para la protección del medio ambiente. Y es una tarea enorme en sí misma que puede tener un efecto duradero. Y por último, y muy importante, definir objetivos. Una vez más, definir objetivos para las emisiones de CO2 en sus propias ciudades, pero también objetivos para la reducción de la vulnerabilidad y para reforzar la capacidad de recuperación. Bien, ¿cómo podemos enfocar esto después de la reunión de Copenhague del pasado diciembre? No me gustaría que nos centráramos en las expectativas no cumplidas. Ya habrán repasado la prensa y los resultados. Había mucha decepción. Algunos lo definieron como un completo fracaso. Pero hemos logrado algunos avances. El primer logro es que Estados Unidos y China se han adherido. Y si recuerdan una de las primeras diapositivas, estas grandes burbujas, desde luego no se pueden obtener serios avances en el cambio climático sin contar con China, Estados Unidos, India, Sudáfrica, Brasil, por ejemplo. Prácticamente carecería de sentido. El segundo, es que el gobierno local estaba muy bien representado. El segundo mayor grupo en Copenhague, intentando presionar a los jefes de estado. Existe un acuerdo, que ha sido suscrito, que no es una decisión, pero al menos por primera vez tenemos algo parecido a un objetivo en los 2 grados, y nada más, basado en estudios científicos, lo que también ocurre por primera vez. Y ahora existe un registro en el que más de 100 países han realizado sus compromisos voluntarios acerca de lo que quieren hacer para mitigar y, como he mencionado con anterioridad, hay dinero. Ahora tenemos 30.000 millones para los primeros tres años y los países se están comprometiendo. Eso deberá concretarse en Cancún, y en Sudáfrica al año siguiente, para llegar al nivel de los 100.000 millones anuales tanto para la disminución como para la adaptación en los países en vías de desarrollo.

Así que esta es la hoja de resultados de Copenhague. Algunos países no estuvieron de acuerdo. Y han tenido su propia conferencia la semana pasada en Cochabamba. Piden la creación de un tribunal que penalice los atentados contra el clima, o eso es lo que piden algunos países más extremos. Creo que sólo cuatro países no estuvieron de acuerdo con esta opción. Pero esta opción también es muy frágil. El peligro es que estos distintos elementos se seleccionarán de forma individual y habrá acuerdos individuales pero no un acuerdo integral. Kyoto todavía no ha vencido, hay mucha presión, pero creo que hay esperanza en que al menos se hará algo en los próximos dos años durante los siguientes dos COPs.



Como ha dicho el moderador, ¿qué pueden hacer los gobiernos locales y cuál es su posición en este escenario? De momento, las ciudades son virtualmente invisibles. Las ciudades están escondidas bajo la delegación nacional, y yo creo que una de las cosas fundamentales que pueden hacer las ciudades y qué pueden hacer los alcaldes, en especial los alcaldes poderosos, es presionar a sus delegaciones nacionales. Creo que las ciudades se han centrado mucho en la representación directa, exigiendo representación directa en los organismos responsables de los acuerdos sobre el clima, pero yo creo que pueden hacer mucho más antes de que las delegaciones acudan a estas conferencias para intentar conseguir una voz y conseguir la influencia. Algunas de ellas ya lo están haciendo, pero no son suficientes. Otra cosa que pueden hacer es tratar de ejercer influencia sobre estos nuevos organismos que ahora están en el centro de los debates sobre el clima, como por ejemplo el G20, y otras agrupaciones regionales, las agrupaciones básicas. Creo que ahí es donde las ciudades tienen un poder enorme, y en particular, como he dicho, los alcaldes, el alcalde de Sao Paulo, el alcalde de Bombay, de alguna forma representan a muchos a lo mejor 20 o 30 países, y deben hacer que se escuche su voz. Pero las ciudades están pasando a la acción y la razón es porque a pesar de, o en ausencia de, un acuerdo global, saben que lo que es bueno para el planeta, es bueno para la gente y para la prosperidad así que creo que las ciudades saben que no van a parar. Lo único es que la ausencia de un acuerdo les deja sin incentivos y sin formas de acelerar sus actuaciones, ahora volvamos un poco a los países que están sufriendo más y también en los que está trabajando nuestra organización, y yo creo que estos son algunos de los elementos clave necesarios, especialmente en las ciudades secundarias. Gran parte del crecimiento va desarrollarse en las ciudades secundarias en los próximos 20 – 30 años y estas ciudades no han evaluado sus condiciones, su vulnerabilidad, ni siquiera sus emisiones, y se necesitan mecanismos simples pero sólidos para hacerlo. También es necesario ayudarles, como he mencionado, para que se sienten a la mesa en los debates nacionales sobre el cambio climático. Necesitamos más herramientas, más educación. Necesitamos cambiar el plan de estudios de las universidades de los urbanistas, para integrar esto en el pensamiento general. Y además, hay que decirlo, la conectividad también puede ser muy potente, el aprendizaje entre pares, la colaboración entre ciudades, sur – sur, y norte - norte. Y se que España tiene mucho interés en esto. Y por último, también animamos a que las ciudades se impliquen y lleven a cabo iniciativas piloto como parte de un plan integral de protección al cambio climático.

Uno de ellos se muestra aquí, una ciudad, sabemos que Filipinas es muy vulnerable. Ya hay un alto grado de concienciación con respecto al cambio climático. Aquí la clave es vincular la actuación a nivel ciudadano con lo que ocurre a nivel provincial y nacional. Se han producido cambios en la legislación. Están pasando a la acción, y creo que es uno de los buenos ejemplos de cómo la regulación de la protección climática puede funcionar a todos los niveles. Y esto no sólo concierne a la actuación, no trata sólo de protección. También se trata de reformar el transporte público y emplear materiales alternativos en la construcción. Esto es sólo una idea de cómo las distintas vulnerabilidades y los distintos riesgos afectan o se solapan uno sobre otro. Así que creo que uno de los elementos fundamentales de nuestro enfoque es solapar gente vulnerable, lugares vulnerables y sectores vulnerables. Lo que crea este tipo de escenarios que entonces conllevan determinadas actuaciones, y estas actuaciones en muchos casos se centran en los asentamientos para rentas bajas que son especialmente frágiles en zonas de ribera y de



costa. Para dar otro ejemplo de un país y una ciudad en la que no hay concienciación. Es una ciudad de interior. Ven como las inundaciones llegan cada vez de forma más intensa, pero no ven la conexión con el cambio climático. Sin embargo... estos escenarios no son demasiados claros, aunque hay dos factores que nos sirven de ayuda. En primer lugar, el 50% de los humedales han sido destruidos a lo largo de los últimos 10 años en Campala, lo que ha llevado a la desecación de los humedales y a la construcción y los asentos informales en los humedales, y esa es una de las razones principales del efecto inmediato de las inundaciones. Así que en realidad es el cambio climático en conjunción con una planificación urbanística muy deficiente y con unas prácticas de gestión a nivel local, lo que llevan a los mayores niveles de vulnerabilidad.

Me gustaría finalizar mi ponencia con algunas sugerencias acerca del camino a seguir. Hay mucho que hacer, y mucho que debe hacerse a gran escala. Simplemente me gustaría definir algunas prioridades para la actuación, en términos de investigación, pero en otras áreas, en términos de actuación inmediata. Primero, debemos pasar de un enfoque sectorial individual a un enfoque que englobe a toda la ciudad, en lo concerniente al carbono. Creo que algunos de los ponentes anteriores también lo han mencionado. Debemos pensar en términos de sistemas urbanos, en la planificación urbanística en la zona con el transporte, con los edificios, con los servicios, con la energía, para trabajar conjuntamente para mitigar el efecto del cambio climático, y existen enormes posibilidades en las ciudades de rápido crecimiento del sur pero también en todo debate acerca de la regeneración. Se ha mencionado la forma urbana, pero no disponemos de conocimientos disponibles sobre cómo funciona en realidad y cómo puede ayudar a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Por otro lado, en cuanto a la actuación, hay una necesidad urgente de extender estas evaluaciones de vulnerabilidad. En algunas ciudades, se han construido seis o siete asentamientos. En otras ciudades, que no están tan bien conectadas, no se ha hecho nada. Y yo creo que la comunidad internacional debe representar un papel fundamental para ayudar a las ciudades a identificar sus vulnerabilidades y desarrollar planes de actuación. A finales del próximo mes por un primer Congreso sobre este tema, sobre la ciudad flexible en Bonn, organizada por el ICLEI, que es uno de nuestros principales colaboradores en este objetivo. Otra área que creo que es muy importante es todo el problema de los humedales urbanos, que son tan fundamentales para el cambio climático, tanto en su disminución como en la adaptación, y una mayor degradación sólo multiplicará o garantizará los problemas en el futuro. El segundo área de trabajo consiste en la mejora de nuestros sistemas de seguimiento. Estamos trabajando con el Banco Mundial para desarrollar un estándar internacional para la medición de las emisiones de gases de efecto invernadero en las ciudades. Es muy importante, no sólo poder comparar, sino también marcar unos valores de referencia para las actuaciones posteriores y la financiación, para el acceso a la financiación del carbono. Y lo mismo se aplica a las evaluaciones de vulnerabilidad. Europa lo ha hecho mucho mejor. Y creo que hoy y mañana oiremos hablar más acerca de este tipo de medidas de sostenibilidad, pero haré sólo unos comentarios. El carbono es sólo un elemento, evidentemente, de la sostenibilidad, y los edificios, el transporte, cada uno tiene su propio indicador, pero se complica mucho, estos indicadores y estos sistemas de índices se vuelven muy complejos, y debemos ser muy claros acerca de lo que estamos hablando cuando, por ejemplo, comparamos las emisiones de Londres frente a las de Shangai y quien exporta emisiones a quién, etc. de forma que hay muchos asuntos a observar con atención, y debemos ir más allá de la retórica política y de parecer verdes y de simular ser verdes y fijarnos más en lo que es la eficacia en la gestión de las ciudades.



HIGH LEVEL CONFERENCE
URBAN SUSTAINABILITY
AND INTEGRATED
URBAN REGENERATION
IN EUROPE
Policies, Programmes and Best Practices
26-27th APRIL 2010 IFEMA Feria de Madrid Madrid•Spain

Por último, y para terminar, sólo querría anunciar tres cosas. Ya he mencionado la Exposición Universal, que comienza el 1 de mayo. Creo que es un paso histórico. Habrá mucho dinamismo en torno a la sostenibilidad urbana en Shanghai en los próximos seis meses. En segundo lugar, como se ha mencionado, la economía verde en Río plus 12. Después en este año, UNEP publicará un informe sobre la economía verde que incluye un artículo aparte sobre edificios y otro sobre ciudades sostenibles, y será una gran oportunidad en 2012, puesto que está en agenda de Río plus 20. Y por último, más cerca de casa, en Alicante el próximo año en septiembre la alcaldesa va a invitar a ciudades de todo el mundo para tratar historias de éxito o aprender de las dificultades en la promoción de la sostenibilidad como parte de una campaña urbana mundial. Muchas gracias por su atención.