

---

## Ciudades Globales ¿Un nuevo actor en la gobernanza internacional?

Facundo González Sembla<sup>1</sup>

En diversos ámbitos de la política internacional, nuevos actores distintos de los Estados nacionales están ocupando un rol cada vez más importante en la gobernanza global. Así ciudades, gobiernos locales o regionales, el sector corporativo y financiero, y la sociedad civil, entre otros, ganan poco a poco un creciente protagonismo en los debates de la agenda internacional (Hale, 2018, pág. 2).

En este contexto, el presente artículo busca ahondar en el rol de las ciudades globales en la gobernanza mundial, focalizándose en su papel en la gestión del cambio climático. En una primera sección se desarrolla el concepto de ciudad global y sus implicancias para la política internacional. Luego, el artículo se centra en las redes de ciudades, como herramienta institucional para la lucha contra el cambio climático.

### La Ciudad Global

El concepto ciudad global fue introducido en 1991 por la socióloga Saskia Sassen<sup>2</sup>, al referirse a la emergencia de ciertas ciudades que ponen en cuestión la preponderancia del Estado-nación como actor central del sistema internacional. De acuerdo a la autora, producto de la globalización y, más recientemente, del advenimiento de la nueva economía digital, la autoridad del Estado sobre los territorios y las personas se ha visto socavada, y algunas ciudades pasan a ganar una visibilidad y protagonismo que antes no tenían en una arena internacional que, era dominada por Estados (Sassen, 2006).

Así, las metrópolis globales se presentan como plataformas del comercio y el capital internacional, espacios multiculturales receptores de continuas migraciones (sea de la nueva mano de obra profesional transnacional, o de masivas corrientes de refugiados y migrantes económicos). Además, estas urbes se caracterizan por ser el centro de una importante área metropolitana, poseer una gran conectividad a través de aeropuertos, sistema de transporte y telecomunicaciones, y ser sede de grandes empresas multinacionales, eventos como los Juegos Olímpicos, u organismos internacionales (Sassen, 2006).

Desde una perspectiva constructivista, Nijman (2016) plantea que el ascenso de las ciudades contribuye a la transformación del Sistema Interestatal en un gobierno global multinivel. Según la autora, si bien sería incorrecto afirmar que el Estado nacional ha dejado de ser la principal unidad de análisis de las Relaciones Internacionales, sí podemos decir que estas metrópolis están redibujando las fronteras de la política pública urbana, hasta pasar a ser verdaderos actores de la sociedad global (2016, págs. 7 - 8).

---

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencias Políticas, Universidad Católica Argentina.

<sup>2</sup> Saskia Sassen es una reconocida profesora de sociología de la Universidad de Columbia, especializada en el estudio de las ciudades, su inserción en la economía internacional, captación de flujos migratorios, y desigualdad. Es autora de 8 libros, coautora de otros 3, y es miembro del Committee on Global Thought.

A pesar de lo innovadores que parecen estos cambios, Nijman (2016, pág. 8) nos recuerda que la Sociedad Internacional no ha sido siempre protagonizada exclusivamente por Estados nacionales. Muy por el contrario, en el orden pre Westphaliano convivían actores de diferente naturaleza, como imperios, reinos, ciudades libres, y principados seculares o eclesiásticos.

Hoy en día, las metrópolis globales combinan la cooperación con la competencia. Por un lado, han proliferado los foros y redes urbanas para abordar problemáticas comunes, e intercambiar buenas prácticas. Por otro, cada una busca consolidar su propio posicionamiento, maximizando la captación de inversiones, la instalación de importantes compañías, la radicación de estudiantes y profesionales extranjeros, siendo sede de grandes eventos, y convirtiéndose en nodos de la economía digital y creativa.

### **Caso de Estudio: Las redes de ciudades en la gobernanza climática global**

A fin de lograr un conocimiento más cabal en el nuevo rol de estas metrópolis en la gobernanza global, a lo largo de la segunda sección nos centraremos en las redes de ciudades para la lucha contra el cambio climático.

La razón por la cual hemos elegido este caso de estudio se debe a que, por un lado entre todos los ámbitos de la política mundial, ha sido en el ambiental donde las ciudades han ganado mayor protagonismo (Hale, 2018; Lanfranchi, 2018). Por otro, las grandes urbes son las principales contaminadoras y al mismo tiempo las más expuestas a riesgos relacionados al cambio climático, como tormentas, inundaciones, o calores extremos (Lanfranchi, 2018, pág. 49). En efecto, las ciudades son responsables de entre el 60% y el 80% del consumo de energía, producen el 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero, y casi el 90% están emplazadas en áreas altamente vulnerables a sufrir pérdidas económicas por desastres naturales de algún tipo (Lanfranchi, 2018, pág. 48). Por ello, de tomar acciones comprometidas, las ciudades podrían tener una incidencia sustancial en la lucha contra el cambio climático.

En esta materia las acciones de las metrópolis globales pueden clasificarse en individuales, colectivas, y cooperativas (Hale, 2018, pág. 3). Las redes de ciudades son acciones de tipo colectivo, donde los miembros pueden salir o entrar en cualquier momento, existe entre ellos una relación horizontal, y las decisiones son implementadas directamente por las ciudades que integran la red (Bansard, Pattberg, & Widerberg, 2017, pág. 231)

Hoy existen múltiples redes transnacionales que agrupan ciudades de diferentes países en la promoción de la sostenibilidad climática. Entre ellas se destacan el Grupo de Liderazgo Climático (conocido como C40), Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (IGLEI, según sus siglas en inglés), y el Programa de Ciudades por la Protección Climática (CCP), entre otras. Dependiendo del caso, las mismas han sido constituidas para reducir sus emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), desarrollar una matriz energética eficiente y renovable, o trabajar en su resiliencia climática.

Según afirma Hale (2018, pág. 5), la participación de las ciudades globales en este tipo de iniciativas podría influir en un mayor compromiso de los gobiernos nacionales con la ejecución del Acuerdo Climático de París, firmado en 2016, y así evitar que la temperatura del planeta aumente más de 1,5°C por sobre los niveles preindustriales.

El interés de las ciudades globales por desarrollar una política transnacional de cooperación en materia climática, y la proliferación de redes como herramienta institucional para su realización, prometía superar los escollos de los debates entre Estados en materia climática. En 2013 Michael Bloomberg, por entonces alcalde de la ciudad de Nueva York y presidente del C40, afirmó en su cuenta de Twitter: "Mientras las naciones hablan, las ciudades actúan" (Nijman, 2018 pág. 6).

Sin embargo, Bansard et al. (2017, pág. 241-242) pusieron en cuestión este optimismo, al realizar un análisis agregado de las redes municipales transnacionales dedicadas a la gobernanza climática. Los autores concluyeron que en dichas redes tiende a haber una sobrerrepresentación de las metrópolis de los países desarrollados (fundamentalmente Europa y los Estados Unidos), frente a continentes como África, Oceanía, y América Latina, donde la representación se reduce a capitales y principales ciudades. Además muchas veces las distintas redes tienden a superponerse entre sí, generando una duplicación de instrumentos. Por otro lado, observaron que estos conglomerados de ciudades difieren notablemente en la ambición de sus metas para reducir las emisiones, y que muchas incluso no fijaban objetivos cuantificables que permitan evaluar su grado de éxito. Por último, y en línea con esto, los autores notaron que las redes de ciudades carecían de mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas.

La investigación de Bansard et al (2017) pone de manifiesto la necesidad de que más ciudades del Sur Global, muchas pertenecientes a países con economías en rápido crecimiento, se involucren en estas redes metropolitanas. A su vez, si bien estas son un mecanismo interesante para el intercambio de políticas públicas exitosas basadas en evidencia, es preciso que sus objetivos se plasmen en metas claras y cuantificables, cuya evolución pueda monitorearse, y su éxito evaluado.

## Consideraciones finales

Sin duda, la globalización, la conformación de la economía mundial, los flujos migratorios, y la necesidad de hacer frente a desafíos comunes, como la sostenibilidad ambiental, empujan a ciertas ciudades a implementar nuevas políticas de inserción internacional.

El ascenso de este actor subestatal, no implica que el Estado nación vaya a perder su carácter de principal unidad de análisis de las Relaciones Internacionales, ni que su influencia vaya a extenderse a todos los dominios de la agenda internacional por igual. El caso del cambio es singular, ya que el compromiso de las ciudades resulta fundamental para frenar su avance, y lograr la realización de los Objetivos del Desarrollo Sostenible propuestos por las Naciones Unidas.

La próxima Cumbre del Clima, convocada por la ONU para septiembre de este año, y que contará con la presencia de múltiples actores sub estatales y no estatales, será el escenario ideal para ver hasta qué punto las naciones hablan, y las ciudades actúan.

## Bibliografía

Bansard, J. S., Pattberg, P. H., & Widerberg, O. (abril de 2017). Cities to the rescue? Assessing the performance of transnational municipal networks in global climate governance. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 17(2), 229-246.

Hale, T. (2018). *The Role of Sub-state and Non-state Actors in International Climate Processes*. Londres: Chatham House.

Lanfranchi, G., Herrero, A. C., Fernandez, J. E., Rojas, F., & Trostmann, K. (2018). Enhancing climate resilience through urban infrastructure and metropolitan governance. En *Global Solutions Journal* (págs. 47-56). Berlin: T20.

Nijman, J. (2016). Renaissance of the City as Global Actor, The role of foreign policy and international law practices in the construction of cities as global actors. En A. Fahrmeir, G. Hellmann, & M. Vec, *The Transformation of Foreign Policy: Drawing and Managing Boundaries*,. Amsterdam: ASSER Institute Centre for International & European Law.

Sassen, S. (2006). The Global City. En D. Nugent, & J. Vincent, *A Companion to the Anthropology of Politics* (págs. 168-177). Oxford, Inflaterra: Blackwell Publishing.