

Capítulo primero

El objetivo de desarrollo sostenible 11 de la Agenda 2030: ciudades y comunidades sostenibles. Metas, desafíos, políticas y logros

Sagrario Morán Blanco

Cástor Miguel Díaz Barrado¹

Resumen

En este capítulo se analizan tres aspectos centrales del objetivo de desarrollo sostenible 11 (en adelante ODS11) de la *Agenda 2030* de las Naciones Unidas, cuyo fin es «lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles». El primer punto es el estudio del estado actual de las ciudades que pueblan la sociedad internacional, así como el análisis de sus principales virtudes y defectos. El segundo punto aborda cada una de las siete metas que conforman el ODS11, y que se presentan como los principales desafíos que hay que afrontar de cara a su logro, así como la interrelación y vinculación que existe entre el ODS11 y el resto de las metas y objetivos de la Agenda. En el tercer punto se refieren las principales iniciativas políticas diseñadas en el marco de las conferencias hábitat de

¹ Catedrática de Relaciones Internacionales y Catedrático de Derecho Internacional, respectivamente, de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Este trabajo ha sido realizado en el marco de la Cátedra sobre desarrollo y erradicación de la pobreza de Naciones Unidas (SDG-FUND y URJC) V528. Asimismo, se ha desarrollado en el seno del Proyecto I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación, titulado «ODS, derechos humanos y derecho internacional», Referencia PGC2018-095805-B-100.

Naciones Unidas, y otros eventos e instrumentos, que explican la evolución de las acciones adoptadas para alcanzar ciudades sostenibles, y que se han realizado desde el último cuarto del siglo xx hasta la actualidad, y que facilitan el cumplimiento del ODS11.

Palabras clave

Ciudades sostenibles, desafíos, viviendas, transporte, contaminación, desigualdad, gobernanza, hábitat.

Sustainable Development Goal 11 of the 2030 Agenda: Sustainable Cities and Communities. Goals, challenges, policies and achievements

Abstract

This chapter analyses three central aspects of SDG11 of the United Nations Agenda 2030, the purpose of which is to «make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable». The first point is the study of the current state of the Cities that populate the International Society, as well as the analysis of their main strengths and weaknesses. The second point addresses each of the seven goals that make up SDG11, and which are presented as the main challenges that must be faced in order to achieve it, as well as the interrelation and linkage that exists between SDG11 and the rest of the Goals and Objectives of the Agenda. In the third point, the main political initiatives designed within the framework of the United Nations Habitat Conferences, and other events and tools are studied, which explain the evolution of the actions taken to achieve Sustainable Cities, and which have been carried out since the last quarter from the 20th century to the present, and that facilitate the SDG11's compliance.

Keywords

Sustainable Cities, Challenges, Households, Transportation, Pollution, Inequality, governance, Habitat.

Introducción

Las ciudades son construcciones humanas y, como todo lo creado por los seres humanos a lo largo de la historia, tienen defectos, virtudes y múltiples contradicciones. Desde las antiguas ciudades de Egipto y Mesopotamia, —quizá los más antiguos sistemas de urbanización del espacio que se conocen— hasta las actuales megalópolis de Shanghái o Ciudad de México, pasando por las ciudades medievales o renacentistas; las zonas urbanas se han caracterizado por ser uno de los principales motores del desarrollo y del progreso humano pero también por ejercer una presión negativa sobre el planeta y sus habitantes². De hecho, la urbanización y sus innumerables vicios son uno de los fenómenos que más debilitan la sostenibilidad del planeta. Precisamente por ello, uno de los grandes retos que tiene la humanidad es convertir a las ciudades en actores sostenibles de la sociedad internacional o, como lo ha señalado la directora general de UNESCO, Irina Bokova, «en protagonistas del desarrollo sostenible, en cuestiones referentes a la educación, seguridad alimentaria, gestión del agua, desarrollo de sociedades inclusivas e instituciones eficaces»³.

Para el logro de este propósito, la *Agenda 2030* de Naciones Unidas incluye dentro de los 17 objetivos uno específico dirigido a las ciudades, consciente de la relevancia que las urbes tienen en la sociedad internacional actual. El ODS11, titulado «lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles», es el encargado de cambiar la cara de nuestras ciudades y de subsanar los innumerables defectos y problemas que encierran. En definitiva, uno de los 17 ODS se centra en instaurar ciudades y comunidades inclusivas para sus habitantes y sostenibles, un concepto con el que nos hemos ido familiarizando en los últimos años. La idea surgió, sin embargo, en 1994 con la aprobación, en la ciudad danesa de Aalborg, de

² UNESCO. Cfr. *Informe cultura: futuro urbano, informe mundial sobre la cultura para el desarrollo urbano sostenible*. París: 2017, p. 5. Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248920>.

De la presencia de las ciudades se tienen noticias desde tiempos inmemoriales —recordemos las antiguas ciudades de Mesopotamia o las urbes del Imperio romano—. Sin embargo, tras la caída de Roma (436 d.C.) los núcleos urbanos prácticamente desaparecieron y la Baja Edad Media fue eminentemente rural. A partir del siglo XI resurgió nuevamente la vida urbana y desde entonces ha sido imparable, si bien ha sido más reciente cuando se ha producido en la sociedad internacional un crecimiento urbano sin precedentes.

³ *Ibid.* Prólogo Irina Bokova.

la *Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad*⁴, un texto al que se han adherido cientos de centros urbanos de todo el mundo.

Por entonces, el concepto de sostenibilidad se centraba básicamente en la dimensión ambiental con lo que se priorizaba la protección del medio ambiente y la necesidad de reducir la contaminación atmosférica como medida para detener el cambio climático. Ahora bien, con el tiempo, al concepto de sostenibilidad se le han ido agregando la dimensión social y la económica. Así lo expresa el texto de la Resolución 70/1 de la *Agenda 2030*, en el preámbulo, cuando señala que el desarrollo sostenible tiene tres dimensiones, a saber, la económica, la social y la ambiental. La dimensión económica se refiere a la salud económica de una ciudad y el indicador que la evalúa se encarga de examinar el crecimiento económico en términos de renta *per cápita* y poder adquisitivo. El aspecto social radica en las personas y hace referencia a la calidad de vida de una sociedad, por lo que el indicador mide, entre otros, la salud, la educación, la igualdad de salario, la conciliación laboral y familiar, el precio de la vivienda, y la tasa de homicidios o crímenes en las ciudades. Por último, la dimensión ambiental es aquella que aglutina a todos los «factores verdes». El indicador correspondiente a este aspecto clasifica las ciudades atendiendo a su consumo de energía, número de espacios verdes, emisiones de CO₂, proporción de energías renovables, reciclaje, calidad de agua y saneamiento⁵. La sostenibilidad tiene, sin embargo, como objetivo alcanzar el equilibrio en estos tres ámbitos.

De ahí que en la actualidad la noción de una ciudad sostenible implique también proporcionar calidad de vida a sus habitantes en un marco de respeto por los recursos naturales

⁴ Véanse *The Aalborg Commitments*. Disponible en https://www.ccre.org/docs/Aalborg03_05_span.pdf. Algunas lecturas de interés, de ese periodo: CAMAGNI, Roberto; CAPELLO, Roberta y NIJKAMP, Peter. «Towards Sustainable City Policy: an Economy, Environmental, Technology Nexus». *Ecological Economics* 24 (1) 1998, pp. 103-118. MARVIN, Simon y GUY, Simon «Creating Myths rather than Sustainability: the Transitions Fallacies of the New Localism». *Local Environment* 2 (3) 1997, pp. 311-318. MAZZA, Luigi y RYDIN, Yvonne (eds.). «Urban Sustainability: Discourses, Networks and Policy Tools». *Progress in Planning* 47 (1). 1997. SATTERTHWAITTE, David. «Sustainable Cities or Cities that Contribute to Sustainable Development?». *Urban Studies* 34 (10). 1997, pp.1667-1692.

⁵ Unresumen en <https://www.elindependiente.com/desarrollo-sostenible/2018/05/08/hacia-un-modelo-de-ciudad-sostenible/>.

y de avance hacia la igualdad y la justicia social⁶. En esta dirección, se ha pronunciado específicamente Rosa Martínez cuando señala que la sostenibilidad es «hoy por hoy, junto a la igualdad de género, un elemento *mainstream* en cualquier discurso político, y no puede haber sostenibilidad sin equidad, igualdad de oportunidades y garantía de los derechos: el acceso a la vivienda y la energía, la calidad de los servicios públicos, la lucha contra la precariedad y la pobreza, y la accesibilidad a los equipamientos deben ser cuestiones ineludibles de la agenda verde»⁷.

Lo importante es que el criterio de la sostenibilidad constituye el prisma desde el que se contemplan las ciudades en la actualidad. Por lo que merece la pena realizar algunas reflexiones sobre las siguientes cuestiones: En primer lugar, el estado en el que se encuentran las ciudades en la actualidad, en perspectiva internacional, indicando las principales ventajas que proporcionan, así como los inconvenientes esenciales que enfrentan. En segundo lugar, el contenido sustancial del ODS11 en el marco de los propósitos que definen la *Agenda 2030* y que determinan el papel que les corresponde a las ciudades en el logro de los ODS. Por último, es necesario señalar, aunque sea someramente, algunas medidas, iniciativas y los instrumentos que se van adoptando con el fin de hacer sostenibles las ciudades.

⁶ MELLA MÁRQUEZ, José María y LÓPEZ LÓPEZ, Asunción «Ciudades sostenibles: análisis y posibles estrategias». *Encuentros Multidisciplinares*, .n.º 50, Mayo-agosto 2015. En el resumen que se hace de este artículo se definen «las ciudades sostenibles como aquellas que son atractivas por su eficiencia económica, garantizan un nivel de bienestar no decreciente de los ciudadanos, sin comprometer el de las poblaciones del resto del mundo y contribuyen a controlar los efectos negativos sobre la biosfera y los factores que provocan el cambio climático tanto en el ámbito local como global». Se especifica, además, que «los tres entornos constitutivos de las ciudades sostenibles —el entorno ambiental, el entorno económico y el entorno social— interactúan de manera que la suma de todos los efectos positivos es mayor que la suma de todos los efectos negativos».

⁷ Y añade esta autora que: «de la misma manera, la sostenibilidad implica una profundización de los procesos democráticos cuya máxima expresión a nivel local es la participación ciudadana en los procesos de decisión, planificación y gestión del espacio urbano», MARTÍNEZ, Rosa. «¿Qué es una ciudad sostenible?». *Ethic*. 31 de octubre de 2018. Disponible en <https://ethic.es/2018/10/que-es-una-ciudad-sostenible/>.

Estado actual de las ciudades en la sociedad internacional. ¿Cómo son nuestras ciudades? Aspectos positivos y negativos de la vida en la ciudad

Actualmente, de los más de 7.700 millones de personas que habitan en el planeta, más de 4.000⁸ viven en ciudades y se prevé que la cifra siga creciendo hasta los 5.000 en el año 2030 con lo cual, por primera vez en la historia —tal y como lo señala UNESCO— «la humanidad es predominantemente una especie urbana»⁹. Una tendencia que no ha dejado de avanzar desde que tuvo lugar la primera reunión «Habitat I», en 1976. Entonces, el 37,9 por ciento de la población mundial vivía en las ciudades, veinte años después, cuando se celebró «Habitat II», se incrementó al 45,1 y, finalmente, en «Habitat III» (2016), se superó el 54,5 por ciento¹⁰.

Para comprender el rápido crecimiento que han experimentado las urbes en el mundo cabe señalar que, si a principios del decenio de 1990 había 10 ciudades con más de diez millones de habitantes, en la actualidad la cifra ha aumentado a 50¹¹. La conclusión parece evidente, el planeta es cada vez más urbano y el siglo **xxi** es fundamentalmente urbanita. Aunque existe una gran heterogeneidad en lo que se refiere a las tendencias de urbanización entre las diferentes regiones del mundo, la mayoría de estas grandes ciudades se encuentran ubicadas en Asia (China, India, Indonesia y Pakistán, principalmente) seguida de América Latina (cuyas ciudades principales son Sao Paulo, Ciudad de México y Buenos Aires, entre otras), África, y Europa (con Moscú y Londres

⁸ Datos diciembre 2019, en *United States Census*. Disponible en <https://www.census.gov/main/www/popclock.html>. Según el Banco Mundial eran 4.196 millones las personas que residían en entornos urbanos en 2018. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>.

⁹ *Informe Cultura: futuro urbano. Op. cit.*, p. 17. La directora de ONU-Hábitat, Maimunah Mohd Sharif, comentaba ya en 2018 «antes de 2050, casi el 70 % de la población (mundial) vivirá en una zona urbana», en GARBIÑE, Henry. «El desafío de las ciudades». Disponible en <https://www.diariosur.es/opinion/desafio-ciudades-20181014004142-ntvo.html>, 14 de octubre de 2018. También la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha señalado, en sus informes, que en un futuro próximo, 70 de cada 100 personas en el mundo vivirán en megalópolis. Por su parte ONU Hábitat ha señalado que, en 2050, el 65 por ciento de la población vivirá en las ciudades.

¹⁰ SALAS, Julián. *De Hábitat II a Hábitat III. Construyendo con recursos escasos en Latinoamérica*. Madrid: Ministerio de Fomento, Gobierno de España, 2016, p. 22.

¹¹ Véase REBA, Meredith; REITSMA, Femke y SETO, Karen C. «Spatializing 6.000 years of global urbanization from 3.700 BC to AD 2000». *Scientific Data* 3, 160034. 2016.

a la cabeza), y América del Norte. Además, las previsiones señalan que el mayor crecimiento urbano (se estima que en torno al 35 por ciento entre 2018 y 2050) va a tener lugar en países como India, China o Nigeria¹². Precisamente por ello, y así lo han destacado los organismos internacionales, el incremento de la población en las ciudades debe ser equilibrado, lo cual implica que se avance hacia una cierta proporcionalidad entre el componente espacial, y los contenidos social y medioambiental.

En efecto, en una sociedad internacional caracterizada por la consolidación de la ciudad como hábitat preferente elegido por la gran mayoría de las personas, uno de los grandes desafíos pendientes es asegurar la calidad de la vida urbana. Una calidad que no ha dejado de debilitarse a medida que las ciudades se han ido ampliando espacial y poblacionalmente hasta el punto de que hoy los entornos urbanos son los escenarios donde mejor se visualizan los grandes problemas que sufre la humanidad y, por ende, los mayores retos que tiene por delante la comunidad internacional y que se han expresado con claridad en la *Agenda 2030* de Naciones Unidas, al plantear cuestiones tales como la pobreza, violencia o cambio climático, entre otros.

Las grandes áreas metropolitanas y sus habitantes padecen, más que ningún otro espacio vital o actor internacional, el impacto de la contaminación ambiental, la violencia, las guerras, las tensiones sociales, las crisis económicas y financieras o, más recientemente, las crisis sanitarias como la provocada por la pandemia por la COVID-19¹³. En realidad, la vulnerabilidad que sufren las grandes ciudades ante algunas de las principales amenazas a la seguridad, es la razón por la cual es tan importante que los gobiernos locales, nacionales y las organizaciones internacionales se apoyen sobre estructuras de gobernanza que permitan que las ciudades estén preparadas ante estos desafíos, algunos de ellos

¹² Cfr. *Informe Cultura: futuro urbano. Op. cit.*, p. 20.

¹³ Madrid o Nueva York son, por poner algún ejemplo, algunas de las ciudades del mundo más castigadas por la COVID-19. Las grandes ciudades se han convertido en «focos de brotes y puertas de entrada para la enfermedad» como consecuencia de la alta densidad de la población, lo cual favorece el contacto cercano entre las personas, la gran movilidad a través de medios de transporte compartidos o los eventos que se celebran en las urbes. No obstante, también cabe señalar que los enfermos urbanos tienen la posibilidad de acceder a sistemas de salud de mayor calidad y accesibilidad, NIEUWENHUIJSEN, Mark. «COV-19 en las ciudades: ¿cómo está afectando la pandemia a la salud urbana?», *IS Global*. 25 de marzo de 2020. <https://www.isglobal.org/healthisglobal/-/custom-blog-portlet/covid-19-en-las-ciudades-como-esta-afectandola-pandemia-a-la-salud-urbana-/4735173/0>.

inesperados y que, como hemos dicho, se dejan sentir de forma más alarmante en las zonas urbanas. Ahora bien, al tiempo que las grandes urbes se presentan hoy como los escenarios en los que mejor se visibilizan y se visualizan los principales problemas que atenazan a la humanidad, también se caracterizan por ser los espacios en los que mejor se proyectan las virtudes y el progreso humano.

Parece evidente que el mundo se está urbanizando cada vez más y, puesto que esta afirmación ya no es una previsión de futuro sino una realidad objetiva, se debe poner toda la creatividad y esfuerzo en convertir a las ciudades en nuestro hogar y en el de las próximas generaciones. Para ello, habrá que abordar de manera más comprometida de lo que se ha hecho hasta ahora el reto de perfeccionar el diseño, organización y gestión urbanas para que las ciudades sean más inclusivas, seguras y sostenibles, como se indica en el ODS11 de la *Agenda 2030*, y adaptarlas a los distintos desafíos, como el que nos amenaza intensamente desde enero del 2020 y que pone en claro riesgo las ventajas propias de las ciudades, y también explicita sus defectos y desventajas, nos referimos al COVID-19¹⁴. En pocas palabras, como lo ha señalado John Wilmoth, director de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UN DESA), la gestión y adaptación de los núcleos urbanos a los peligros mundiales «es uno de los desafíos del siglo XXI»¹⁵.

Algunas ventajas de vivir en la ciudad

Las virtudes, encantos y ventajas que tienen las ciudades han ido evolucionando a lo largo de la historia, de tal forma que lo que en un principio era una virtud con el tiempo se convertía también en un problema o defecto y surgían, así, lo que llamamos las grandes contradicciones de las ciudades¹⁶. En la actualidad, sin embargo, entre las principales ventajas que proporcionan las

¹⁴ Un interesante artículo, y que hace un análisis certero de las pandemias en la sociedad internacional desde un punto de vista histórico también, es el elaborado por SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Pandemias y ciudades: ¿hacia un orden mundial urbano-centrico?», *Documento de Análisis IIEE*, 14/2020. Disponible en http://www.iieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA14_2020PEDSAN_urbacentrico.pdf.

¹⁵ Noticia, «La movilidad urbana sostenible, clave para el logro de los ODS». 20 de noviembre de 2018. Disponible en <https://sumbilbao19.com/la-movilidad-urbana-sostenible-clave-para-el-logro-de-los-ods/>.

¹⁶ Por ejemplo, en la antigüedad las ciudades y asentamientos humanos se ubicaban en sitios privilegiados y en los cruces de las rutas comerciales, pero, con el paso de los

ciudades cabe destacar, con mayor o menor intensidad en razón del tipo de ciudad, las siguientes:

1) Las ciudades y las áreas metropolitanas se presentan como los más destacados «motores del crecimiento económico»¹⁷ y de la productividad (generadora de empleos y oportunidades laborales). Por ello es habitual reconocer que las grandes urbes, que representan en torno al 60 por ciento del PIB mundial, permiten a las personas progresar social y económicamente. En esta línea se pronunció, en 1996, la Declaración de Estambul, al decir que: «las ciudades y los pueblos son centros de civilización y fuente de desarrollo económico y del progreso social, cultural, espiritual y científico»¹⁸.

Precisamente por ser centros de atracción y prosperidad económica han sido frecuentes, a lo largo de la historia, los desplazamientos humanos del campo a la ciudad, y de las regiones menos desarrolladas a otras más desarrolladas. Estos movimientos explican, junto con el auge del fenómeno de la globalización, el incremento exponencial de la diversidad étnica, lingüística, religiosa y cultural que caracteriza hoy a las grandes urbes. De ahí que las ciudades son cada día más heterogéneas y diversas como consecuencia de la emigración y los continuos desplazamientos humanos. Los emigrantes, tanto internos como internacionales, se trasladan hacia las ciudades en busca de mejores oportunidades de vida y trabajo, en definitiva, por motivos esencialmente económicos. Esto se puede ilustrar constatando que, en los últimos años, el crecimiento económico de los países de la región Asia-Pacífico¹⁹, África del Sur y de Latinoamérica,

años, esos mismos espacios se convertían en focos de conflicto y violencia lo que las obligaba a organizarse para protegerse y garantizar su supervivencia.

¹⁷ Véase a este respecto, JACOBS, Jane. *Cities and The Wealth of Nations*. New York: Vintage, 1984.

¹⁸ Por lo que se deben «aprovechar las oportunidades que nos ofrecen nuestros asentamientos y preservar su diversidad a fin de fomentar la solidaridad entre nuestros pueblos, «Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos». *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos*. Estambul, Turquía: 1996. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/aghbab/adeclrestambul.html>. En ese sentido y según el informe realizado por *Arcadis*, Londres ocupa el número 5 de la lista de ciudades sostenibles, especialmente debido a las grandes oportunidades económicas que ofrece. Cfr., *Informe sobre Ciudades Sostenibles*. Listado realizado por *Arcadis*, consultora especializada en ciudades sostenibles, y el Centre for Economics and Business Research (UK). Disponible en <https://www.arcadis.com/es-cl/chile/noticias/ultimas-noticias/2018/10/arcadis-lanza-su-indice-de-ciudades-sostenibles-2018/>.

¹⁹ Esta región incluye países de Asia Oriental, como China; sur de Asia, como la India; países del sudeste y Oceanía.

entre ellos Brasil, ha favorecido un incremento de la emigración desde las zonas rurales y del interior hacia las ciudades más prósperas. En algunos países, estas tendencias en emigración interna han sido particularmente notables, como en el caso de China, por ejemplo, donde casi 500 millones de emigrantes se han trasladado de las zonas rurales a las ciudades durante los últimos tres decenios²⁰.

En suma, estos desplazamientos a las ciudades, que encuentran su razón de ser en motivos de carácter eminentemente económicos, han producido una diversidad humana que es la que explica, hoy más que nunca, que las ciudades sean escenarios vivos donde las ideas, la cultura, la ciencia, la innovación, el desarrollo social y, en esencia, el progreso están en constante ebullición. Las razones económicas influyen, por lo tanto, en la conformación urbana aportando también aspectos positivos.

2) Las ciudades se constituyen en el centro de acceso a multitud de «servicios de carácter social, ocio y cultura». Sin duda, otro punto a favor de las ciudades, conectado con el aspecto positivo que acabamos de comentar, es el hecho de que, a diferencia de los pequeños núcleos de población, sus habitantes tendrán una amplia oferta de servicios, transportes, infraestructuras sanitarias, alternativas de vida social y ocio. En particular, en la ciudad se concentra una gran variedad de actividades culturales que están diseñadas para estimular la creatividad, y cultivar el conocimiento y el aprendizaje. El gran número de museos, cines, teatros, foros musicales, exposiciones de todo tipo y monumentos o lugares históricos, que representan en buena medida el alma y el espíritu de una ciudad, permiten crecer culturalmente y construir un futuro de progreso a sus residentes. De hecho, la cultura, tal y como se ha subrayado en el seno de la UNESCO,

²⁰ *Informe Cultura: futuro urbano. Op. cit.*, p. 21. Incluso «se estima que, todos los días en la región de Asia-Pacífico, unas 120.000 personas emigran a las ciudades, y se calcula que para 2050 el porcentaje de residentes en las zonas urbanas habrá aumentado al 63%. Entre 1990 y 2014, la región de Asia-Pacífico añadió alrededor de mil millones de habitantes a su población urbana, más de la mitad concernía a China (450 millones). Este fenómeno forma parte de una tendencia a largo plazo. Concretamente, la población urbana de la región se duplicó con creces entre 1950 y 1975, y nuevamente entre 1975 y 2000. Es más, entre 2000 y 2025 se prevé, nuevamente, otra duplicación de la población (CESPOP, 2014)», en el *Informe sobre las migraciones en el mundo 2015*. Los migrantes y las ciudades: nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad. Ginebra: publicado por la Organización Internacional de Migraciones (OIM). 2015, p. 3. Disponible en https://www.nadiesinfuturo.org/IMG/pdf/wmr2015_sp.pdf.

tiene un papel esencial como impulsora del desarrollo sostenible y como elemento central para alcanzar el ODS11²¹.

Vinculado con lo anterior, también cabe resaltar que la mayoría de las grandes urbes encierran un fabuloso patrimonio urbano, fruto de un largo proceso de desarrollo histórico, social y humano²². En concreto, las ciudades catalogadas como históricas cuentan con un urbanismo determinado por su pasado histórico, y atesoran un importante patrimonio cultural y artístico. Por ejemplo Europa, pero en general todas las regiones del mundo albergan muchas ciudades que son patrimonio de la humanidad²³ y ni que decir tiene que el poder de atracción que representa su riqueza artística-cultural explica el turismo que generan las ciudades y las enormes ganancias económicas y sociales que producen.

En consecuencia, la oferta y la diversidad cultural es uno de los principales artífices del éxito urbano con capacidad para promover la inclusión social y el diálogo entre las diferentes comunidades que habitan en las grandes urbes. Sin embargo, y esta es precisamente una de las contradicciones de las ciudades actuales, a la par que en las urbes la vida social y cultural es vibrante y cohesionadora, la individualidad e incluso la soledad de sus habitantes, que no deja de crecer, se manifiesta en toda su plenitud, y si bien en ocasiones hay destellos y muestras cotidianas que evidencian la solidaridad entre los ciudadanos urbanos y con los más desfavorecidos, en otras ocasiones brillan por su ausencia. Con lo cual, se plantea también el gran reto de humanizar los entornos urbanos.

²¹ HOSAGRAHAR, Jyoti. «La cultura, elemento central de los ODS». *El Correo de la Unesco*. 2017. Disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248116_spa.

²² Véase: DE LA CALLE VAQUERO, Manuel. «Las ciudades históricas españolas como destinos turísticos: patrimonio cultural y sistema de acogida local». *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, año 9, núm. 36. 2001, pp. 116-123. En España, en la legislación vigente, las ciudades son declaradas Patrimonio Histórico del país por la vía del instrumento del BIC (bien de interés cultural). En el planeta, algunas de las ciudades que tienen más tesoros se encuentran en China e Italia, las cuales albergaron grandes civilizaciones e imperios. BRITO, Marcelo. *Las ciudades históricas como destinos patrimoniales: potencialidades y requisitos*. Madrid: Fundación Cátedra Iberoamericana, 2007.

²³ MCADAMS, Michael. «Global Cities as Centers of Cultural Influence: A Focus on Istanbul, Turkey». *Journal of Global Cultural Studies*, 2007, pp. 151-165. También Report: «The Cultural and Creative Cities Monitor». 2019 Edition Joint Research Centre (JRC), The European Commission's science, 2019. DE LA CALLE VAQUERO, Manuel *Las ciudades históricas españolas, Op cit.*

Desventajas de la vida en la ciudad

Junto a las virtudes y ventajas que ofrecen las ciudades, la otra cara de la moneda la conformarían los innumerables problemas e inconvenientes que encierran la gran mayoría de ellas y, en particular, las grandes urbes, lo que lleva a algunos ciudadanos a replantearse si la opción de residir en espacios urbanos es la más inteligente y apropiada. Problemas que, por lo demás, se presentan, como ya hemos dicho, como desafíos y amenazas a la seguridad que afronta la sociedad internacional. No obstante, fue en la «Declaración de Estambul» cuando se señaló, con gran acierto, que las cuestiones más graves de las ciudades y de sus habitantes son «el aumento de personas sin hogar y de asentamientos precarios, incremento de la pobreza, la inseguridad y la delincuencia, el deterioro de los servicios e infraestructuras, el aumento de la contaminación y la congestión del tráfico, entre otros»²⁴. En todo caso, merece la pena examinar, de una forma más pormenorizada, algunos de estos problemas que comprometen el futuro de las ciudades.

1) Contaminación y congestión. Las ciudades son una de las principales fuentes generadoras de contaminación de la sociedad internacional. Tanto es así que en plena era de concienciación de la protección medioambiental, la contaminación del aire urbano es uno de los temas que más preocupan, sobre todo, a las grandes ciudades, y uno de los mayores obstáculos a la hora de optar por vivir en ellas. En efecto, se viene diciendo que los grandes centros urbanos se caracterizan por utilizar el 80 por ciento de la energía que se consume en el mundo y producir más del 70 por ciento de las emisiones de carbono. A pesar de los logros y avances obtenidos en el ámbito de la eficiencia energética y la transición hacia las energías renovables, el volumen de emisiones y la combustión de gases de efecto invernadero, lejos de disminuir han aumentado en prácticamente todas las ciudades, convirtiéndose en la mayor amenaza para su calidad ambiental. En especial, «España incumple desde el año 2010 los criterios y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) en materia de dióxido de nitrógeno»²⁵ y las ciu-

²⁴ Declaración de Estambul, Segunda Conferencia de la ONU en 1996. Naciones Unidas: Istanbul Declaration and Habitat Agenda. Advance, unedited text, Nueva York, 185 párrafos, junio 1996. Véase la Declaración en <http://habitat.aq.upm.es/aghbab/adeclstambul.html>.

²⁵ Es verdad, como se ha dicho, que «las ciudades españolas —como espacios de las funciones de producción y consumo— generan cada vez más kilogramos de residuos

dades españolas, que acogen a la mayoría de la población total, son las responsables de la mayor parte de las emisiones de gases contaminantes generadas en nuestro país. La conclusión es que los centros urbanos, a pesar de cubrir una pequeña porción del territorio del mundo, producen enormes huellas económicas y ecológicas fruto principalmente del amplio e incesante tráfico, de la actividad laboral e industrial, de la producción de residuos sólidos y, en definitiva, de la intensa vida social de sus habitantes.

Los niveles de consumo de energía y de contaminación en las zonas urbanas es una de las grandes preocupaciones políticas y sociales porque amenazan a la salud²⁶. De hecho, «desde 2016, el 90 por ciento de los habitantes de las ciudades respiran aire que no cumple las normas de seguridad marcadas por la OMS, lo que provoca en torno a 4,2 millones de muertes por contaminación atmosférica»²⁷. Precisamente por ello, es necesario que se produzca un giro significativo en el comportamiento de todos los actores para que las ciudades se conviertan en protagonistas indiscutibles del combate contra el calentamiento global, principal causa del cambio climático y los elevados niveles de contaminación. En esta dirección, desde el 2015, con mayor intensidad, muchas ciudades del mundo se presentan como avanzadilla en la protección medioambiental a través de la puesta en marcha de diferentes medidas políticas y sociales para reducir la contaminación atmosférica²⁸.

2) *Desigualdad y pobreza*. Una de las contradicciones más evidentes de las ciudades es la generada por la desigualdad social, rasgo indiscutible de las grandes urbes de todo el mundo y que

sólidos urbanos (RSU) por habitante y día a un mayor ritmo que el relativo al crecimiento económico» y que, además, «los niveles de ruido de las ciudades españolas o contaminación acústica —según datos de la Agencia Europea de Medio Ambiente (2014) correspondientes al año 2012— son de los más elevados de Europa», MELLA MÁRQUEZ, José María; LÓPEZ LÓPEZ, Asunción «Ciudades sostenibles: análisis y posibles estrategias». *Encuentros Multidisciplinares*, n.º 50. Mayo-agosto 2015, p. 3.

²⁶ Véase: KHAN, Matthew E.; WALSH, Randall. «Cities and the Environment» *NBER Working Paper* n.º 20503. Septiembre 2004.

²⁷ MALDONADO, Juan Mayr «Ciudades y contaminación ambiental». *Revista de Ingeniería*, n.º 30. Noviembre 2009, pp. 66-71. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>.

²⁸ Merece la pena destacar a la capital austriaca como la ciudad que ha puesto en marcha el proyecto *Smart City Viena*, con el objetivo de lograr una ciudad con emisiones cero y autosuficiencia energética. También Múnich persigue convertirse en la primera ciudad del mundo abastecida solo por energías renovables. En «Las ciudades más sostenibles del mundo». Disponible en <http://www.metroingenieria.com/noticia.php?id=1540>.

está en la base de dos fenómenos muy visibles: riqueza/pobreza. La desigualdad social es una realidad de las ciudades que tiene su origen en la Edad Media, cuando muchos campesinos abandonaron las zonas rurales buscando una vida mejor. Comenzaba así uno de los fenómenos más notables de las ciudades. Una desigualdad que no ha dejado de crecer y que se vive de manera especial en las urbes más pobladas donde coexisten grandes mansiones y «grandes chabolas», y que explica el incremento del número de pobres en el mundo y la dificultad, por lo tanto, para lograr el ODS1 sobre el Fin de la pobreza.

De hecho, los últimos datos no aseguran que el mundo esté en vías de eliminar la pobreza. El propio Antonio Guterres, secretario general de la ONU, señalaba en el informe sobre los ODS del 2019 que «peligra nuestro objetivo de poner fin a la pobreza extrema para el año 2030»²⁹. Pues bien, prácticamente la gran mayoría de esos cientos de millones de pobres que existen en el mundo viven en las ciudades. También Naciones Unidas señala en sus estudios que «uno de cada cuatro residentes urbanos vive en condiciones de tugurios en 2018». En efecto, de esos cuatro mil millones de personas que habitan actualmente en la ciudad, casi mil millones de personas lo hacen en barrios marginales o tugurios de viviendas de difícil acceso, pésimas infraestructuras y ausencia de servicios básicos (luz, agua...). Además, la mayoría reside en ciudades de la región de Asia oriental y sudoriental (370 millones), África subsahariana (238 millones) y Asia central y meridional (227 millones)³⁰.

Las «favelas, ranchitos, chabolas, villas miseria» (y otras muchas expresiones que se emplean a estos casos), se han convertido, en buena medida, «en la respuesta normal al incremento de población en unas ciudades incapaces de canalizar y controlar

²⁹ El *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019* muestra que se está avanzando en algunas áreas críticas y que se observan algunas tendencias favorables. Así, la pobreza extrema ha disminuido considerablemente y la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años se redujo en un 49 por ciento entre los años 2000 y 2017, entre otros datos positivos. Recogido del *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019*, p. 1. Disponible en https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf.

³⁰ En todo caso, «la proporción de la población urbana que vive en barrios marginales en todo el mundo disminuyó en un 20 por ciento entre los años 2000 y 2014 (del 28 % al 23 %). Recientemente, esta tendencia positiva se invirtió y la proporción aumentó al 23,5 % en el año 2018». Cfr., *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019*. *Op. cit.*, p. 44.

estos crecimientos urbanos tan acelerados»³¹. La consecuencia es evidente puesto que el 75 por ciento de las ciudades del mundo muestran niveles de desigualdad más elevados que a finales del siglo xx. Por lo tanto, como lo señalaron los autores del libro *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad colectiva*, Richard Wilkinson y Kate Pickett, el fenómeno de la desigualdad socioeconómica es una evidencia empíricamente contrastada con graves repercusiones en la salud de la población³², en particular en el caso de las ciudades.

Por si fuera poco, las estimaciones apuntan a un progresivo aumento de la población residiendo en barrios marginales de todo el mundo y pronostican que el número se ampliará a los 3 mil millones de personas de aquí a 2050³³. Por lo tanto, la pobreza severa de casi la mitad de la población mundial y la exclusión social se agudizan en los entornos urbanos de todo el mundo. Precisamente esta situación lleva a plantear la dicotomía entre «ciudad rica/ciudad pobre»³⁴, de la que ya han hablado muchos autores. Por aportar algunos datos, en un estudio llevado a cabo en 120 ciudades importantes se comprobó que Nueva York ocupaba la novena posición entre las ciudades con un mayor grado de desigualdad social y que, asimismo, grandes urbes estadounidenses, consideradas un ejemplo de prosperidad y seguridad, como Atlanta, Washington D.C. o Miami, presentaban unos niveles de desigualdad social similares al de ciudades de países africanos como Nairobi o Abidjan³⁵. Lo que, en todo caso, está demostrado es que la desigualdad social y, en consecuencia la pobreza, provoca tensiones políticas y fracturas sociales generadoras de revueltas, violencia e inseguridad y un efecto desestabilizador en las grandes urbes. Todo ello explica que la desigualdad social

³¹ LEONARDO, Jon. Director del Observatorio Urbano de los Barrios de Bilbao. Véase Informe *World Cities Report* (WCR2016). Disponible en <https://jonleonardo.blogspot.com/2018/>.

³² No obstante, la tesis de los autores al relacionar desigualdad social con repercusiones graves en la salud de la población ha generado mucha polémica y tachada de simplista por no abordar otros muchos factores importantes, WILKINSON, Richard W.; PICKETT, Kate. *Desigualdad, un análisis de la infelicidad colectiva*. España: Turner, 2009.

³³ *Informe cultura: futuro urbano*. Op. cit., p. 20.

³⁴ Interesa la lectura de: SECCHI, Bernardo. *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid: Los libros Catarata, 2015.

³⁵ MARTÍNEZ, Yaiza. «El 60 % de la población mundial vivirá en ciudades en 2030». Disponible en https://www.tendencias21.net/El-60-de-la-poblacion-mundial-vivira-en-ciudades-en-2030_a2715.html. Véase *Informe sobre Ciudades del Mundo del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos* (ONU-HÁBITAT). Disponible en https://www.un.org/es/events/habitatday/pdfs/ONU-HABITAT_brochure.pdf.

sea un motivo de gran preocupación en las ciudades de todo el mundo y, en general, en la sociedad internacional.

3) *Inseguridad y violencia*. Directamente relacionada con la situación de desigualdad social y con la pobreza en la que vive una parte importante de la población en las grandes ciudades está la violencia. En efecto, en la ciudad coexisten áreas estables y funcionales, donde la seguridad y la ausencia de delitos parecen estar totalmente garantizados, con zonas más propensas a la violencia. Una violencia urbana generada básicamente por organizaciones y bandas delincuenciales vinculadas, en muchas ocasiones, con la pobreza y la exclusión social. Así, se ha dicho que «los niveles más altos de comisión de delitos violentos se encuentran normalmente en los barrios periféricos, pobres o marginales de las grandes ciudades y con una escasa presencia del Estado»³⁶. Se trataría, en realidad, de zonas pobladas por los grupos sociales más vulnerables en cuanto a derechos fundamentales y que padecen marginación y discriminación. La conclusión a la que se llega es que los bajos niveles de desarrollo, la falta de oportunidades a nivel educativo y laboral, y también la escasa presencia institucional en los barrios marginales de las grandes ciudades (por ejemplo, como sucede en las favelas en Sao Paulo y Río de Janeiro, o en el Bronx en Nueva York³⁷) facilitan el surgimiento y la expansión de grupos criminales que se dedican a actividades delictivas (narcotráfico y otras manifestaciones de la delincuencia organizada) y a complicar aún más la situación de vulnerabilidad de los habitantes de estos barrios. Todo ello, se puede apreciar especialmente en algunas regiones del planeta.

- En el caso de América Latina se puede referir la existencia de las pandillas o maras y su relación cada vez más estrecha con el crimen organizado en la región³⁸. Estos grupos juveniles

³⁶ Informe *Violencia, niñez y crimen organizado*. CIDH, OEA/Ser.L/II. Doc. 40/15. 11 noviembre de 2015, p. 12.

³⁷ «South Bronx es actualmente el barrio más pobre, contaminado y violento de la ciudad. Es donde se procesa el 80 por ciento de la basura neoyorquina; el distrito policial 40 es el que más homicidios registra». En este barrio el tráfico de drogas, los crímenes y los robos son muy habituales. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160418_nueva_york_ricos_pobres_primarias_ps. Sobre este tema: DAVIS, Mike. *Ciudades muertas. Ecología, catástrofe y revuelta*. Madrid: Edit. Traficantes de Sueños, 2007.

³⁸ Algunas lecturas: ZICCARDI, Alicia. *Ciudades latinoamericanas. La cuestión social y la gobernanza local*. Buenos Aires: CLACSO, 2020. MARTÍNEZ VENTURA, Jaime. *Maras en El Salvador y su relación con el crimen organizado transnacional*. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. El Salvador: Friedrich Ebert Stiftung, 2010. ELLIS,

criminales se caracterizan por controlar amplias zonas urbanas pobres, lo que las convierte en imprescindibles para que los cárteles de la droga desarrollen con éxito sus negocios ilícitos. Los controles establecidos por estas bandas pueden limitar la entrada de determinadas personas a los barrios o bien imponer «toques de queda» que prohíben la movilidad de sus habitantes. Con lo cual, en los barrios marginales de las grandes ciudades, bajo el dominio de las maras, emerge un poder paralelo que impone sus propios códigos de conducta social con el objetivo de controlar el territorio y restringir los derechos humanos de sus habitantes³⁹.

- En el ámbito europeo, se pueden referir casos que hacen reflexionar sobre los grandes desafíos de sus urbes como, por ejemplo, los disturbios raciales acaecidos en el barrio londinense de Tottenham en 2011 o los que tuvieron lugar algunos años antes en París. En concreto, cabe recordar que los suburbios parisinos, atestados de inmigrantes sumidos en la pobreza y el paro, fueron los barrios más afectados por la violencia y el caos, lo que llevó al Gobierno francés a decretar el estado de emergencia. En la actualidad, la fractura que divide a las grandes ciudades francesas de sus barrios más deprimidos ha aumentado y las cifras del desempleo en estas zonas duplican el promedio del país, a pesar de las políticas y ayudas implementadas por los sucesivos gobiernos galos.

Para evitar este tipo de situaciones es necesario que los gobiernos de las ciudades promuevan la interacción y cohesión social, lo que va en contra de la segregación social y territorial que se

Evan. «Las drogas, las pandillas, el crimen organizado transnacional y los “espacios mal gobernados” en las Américas». *Air & Space Power Journal*. 2015, pp. 19-30.

³⁹ Cfr. *Informe Violencia, niñez y crimen organizado*. *Op. cit.*, p. 144. Desde hace varios años se puede afirmar que América Latina ostenta un lamentable monopolio: el de las ciudades más violentas del mundo, tomando como indicador los homicidios perpetrados. Así lo vienen confirmando cada uno de los informes anuales que elabora la ONG mexicana, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Criminal (CCSPJC), encargada de elaborar estos índices basados en estadísticas oficiales. Estos informes señalan que, del conjunto de las 50 urbes más violentas de todo el globo, 43 se encuentran en América Latina; más aún, son latinoamericanas las 20 primeras, con las únicas excepciones de Ciudad del Cabo en República Sudafricana y Saint Louis en Estados Unidos. En concreto, desde 2015, Caracas encabeza junto con Los Cabos (México) el listado de urbes más violentas del mundo; desbancando a San Pedro Sula que ostentó junto con Ciudad Juárez los primeros puestos de esta lista durante los años precedentes, *Informe Las 50 ciudades más violentas del mundo 2018, Seguridad, Justicia y Paz*. CCSPJC, 2019. Véanse también los años anteriores. Disponible en <http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/files/estudio.pdf>.

vive en los denominados «barrios difíciles», periféricos o marginales⁴⁰. Por lo tanto, garantizar la seguridad de las ciudades, en la línea del ODS11, supone también que los jóvenes de las zonas más deprimidas de las grandes urbes puedan optar a un trabajo digno que les garantice un medio de vida, tener acceso a viviendas seguras y que sean asequibles económicamente en todos los espacios de las ciudades, periféricos y centrales. En definitiva, tal y como lo reconoce el último informe *World Cities Report*, la urbanización debe convertirse en uno de los instrumentos y fuerzas con mayor capacidad para generar oportunidades laborales y de emprendimiento e incidir directamente en la reducción de los grandes males que asolan a una parte de sus habitantes: la pobreza y la miseria⁴¹. Todo ello, sin olvidar que la mejora de la calidad de vida no debe reducirse solamente a la prosperidad de carácter económico sino que también, en el caso de las ciudades, tiene que tener presentes aquellos aspectos y contenidos sociales que han de ser medidos en términos de felicidad y bienestar subjetivo.

Análisis y elementos básicos de las 7 metas del ODS11 y su vinculación con la Agenda 2030

Todos los aspectos negativos o desventajas de las ciudades que han sido planteados aparecen recogidos en las siete metas del ODS11, así como también los desafíos que hay que superar para asegurar su cumplimiento. Esto evidencia, en definitiva, que Naciones Unidas, que representa a la comunidad internacional en su conjunto, es consciente de aquello que es necesario subsanar y de aquello que es preciso resolver para convertir a las ciudades en artífices del futuro más prometedor para la humanidad. En efecto, el ODS11 traza a través de siete metas, presentadas como siete retos, una senda clara para el desarrollo urbano sostenible. Además, el logro de estas metas, antes de que finalice 2030, sería fundamental para alcanzar otras metas que se incorporan en muchos otros ODS y, en definitiva, para el cumplimiento del plan de acción de la *Agenda*. En este programa político diseñado por la ONU queda claro que «no habrá futuro urbano y menos aún

⁴⁰ HARVEY, David., *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Edit. Akal, 2013. BORJA, Jordi. *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid: Alianza Editorial, 2013.

⁴¹ Cfr., *The World's Cities in 2018*. United Nations. Disponible en https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf.

desarrollo urbano sostenible», si no se abordan «las necesidades sociales de los habitantes de la ciudad y sus aspiraciones a una mejor calidad de vida»⁴².

Las metas que integran el ODS11 dan a conocer los aspectos más negativos, en la actualidad, que ofrecen las ciudades de cualquier parte del mundo y, en consecuencia, los principales retos que deben superarse para el logro del ODS11: convertir a las ciudades y a los asentamientos humanos, como se dice, en «lugares inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles». Un examen más detallado de cada una de las metas permite destacar lo siguiente:

a) *Ciudades y vivienda*. La primera meta (11.1) está centrada en mejorar los barrios marginales y asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, lo que es fundamental para acabar con uno de los grandes contrastes que existen en las ciudades y que algunos autores, como ya hemos dicho, han presentado como la dicotomía ciudad rica/ciudad pobre, es decir, atajar el fenómeno de la desigualdad social, que se presenta como una de las características visibles, en unos casos mucho más agudizados que en otros, en prácticamente todas las ciudades del mundo.

La pobreza se aprecia de forma notable en las grandes ciudades y obliga a millones de familias a vivir en viviendas infrahumanas, a pesar de que la vivienda digna sea un derecho humano y su carencia afecte a otros derechos fundamentales como la inclusión e igualdad social, la salud y la seguridad urbanas⁴³. En esta línea, cabe recordar que en 1966 se adoptó, en el marco de Naciones Unidas, el «Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales» que reconoce en su artículo 11, párrafo 1 el derecho humano a la vivienda y otros derechos vinculados al hábitat⁴⁴. Por ello, es fundamental actuar e implementar medidas precisas y de la manera más urgente posible para el cumplimien-

⁴² *Informe Cultura: futuro urbano*. Op. cit., p. 17.

⁴³ Cfr. *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019*. Op. cit., p. 44.

⁴⁴ PIDESC. Artículo 11. 1. «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento». No obstante, a finales de la década de 1980, con la caída del muro de Berlín, se dio paso al fortalecimiento de tendencias contrarias que concebían la vivienda como mercancía y la ciudad como paraíso de la especulación financiera e inmobiliaria.

to del derecho humano a una vivienda adecuada, la erradicación del «sin hogarismo» y la prohibición de los desalojos forzosos⁴⁵.

De hecho, en las tres conferencias de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos se ha insistido en la necesidad de hacer frente al desafío que representa en las ciudades la escasez de viviendas dignas para los grupos más vulnerables y sin recursos económicos suficientes. En la Declaración de Hábitat I, en 1976, se reconoce con claridad que «la vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico que impone a los gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos los habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más destituidas mediante la orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria». Además, en esta declaración se insiste en que los objetivos de la conferencia solo tendrían sentido si se abordaban los factores estructurales que explican los problemas más serios que sufren los asentamientos humanos y, en definitiva, las grandes ciudades, en clara referencia a la vivienda. E, incluso, se planteaban entonces una serie de medidas para lograrlo como el «fomento de las cooperativas para la vivienda, la infraestructura y los servicios»⁴⁶. Veinte años después, en Hábitat II, conferencia celebrada en Estambul, los jefes de Estado y de Gobierno de los países que participaron volvieron a rescatar, y así lo señalaron, su compromiso por «garantizar una vivienda adecuada para todos y (...) lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, habitables, equitativos, sostenibles y productivos»⁴⁷. En efecto, dos de los temas centrales de esta reunión internacional fueron el logro de una vivienda adecuada para todos y también el desarrollo sostenible de los asentamientos urbanos. Por lo tanto, en Estambul se produjeron avances significativos en

⁴⁵ Por desalojo forzoso se entiende «el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos», en el documento «El derecho a una vivienda adecuada». *Naciones Unidas, FI*, núm. 21 (Rev. 1). Ginebra: ONU Hábitat, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2010, pp. 4-5.

⁴⁶ *Declaración de Vancouver*. Véase Informe *Coalición Internacional del Hábitat. Hábitat I 1976. Hábitat II, 1996, Hábitat III, 2016*. Publicación coordinada por el Secretario General de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC), pp. 5-7. Recordemos que, en 1987, se celebró el Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar.

⁴⁷ Resolución Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/S-52/2, pp. 2-33. Disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/S-25/2>.

la línea del reconocimiento del derecho a la vivienda y sobre el que ya se había insistido con profundidad en Vancouver⁴⁸.

Precisamente, estos compromisos explican que muchas ciudades hayan puesto en marcha, en los últimos decenios, programas dirigidos a mejorar las viviendas, incorporando los servicios básicos e imprescindibles que deben ofrecer así como el entorno y las infraestructuras de acceso necesarias. Por ejemplo, Viena está a la cabeza en la lista de las ciudades que tienen una mayor calidad del mundo y ello se debe no solo a la seguridad sino también al bajo precio de la vivienda⁴⁹. También en París, tras los disturbios que tuvieron lugar en 2005 sobre todo, el Gobierno activó una especie de «plan Marshall», es decir, una inversión de miles de millones de euros dirigida a los barrios periféricos y los arrabales de la ciudad con el objetivo de cambiar el rostro de sus edificios, instalaciones, infraestructuras y accesos.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que se vienen realizando, la meta 11.1 tiene una complicada solución porque el problema de la vivienda presenta aún magnitudes colosales en muchas ciudades del mundo. Por ello, quizá sería conveniente que se procediera a la adopción de una convención internacional sobre el derecho a la vivienda, en el marco de las Naciones Unidas, en la que se incorporaran medidas y herramientas que permitieran, de verdad, garantizar la vigencia y el pleno ejercicio de este derecho humano. En cualquier caso, para lograr este derecho sería preciso abordar, por lo menos, lo siguiente: ante todo, adoptar una normativa específica sobre el derecho de la vivienda y aumentar las inversiones para garantizar viviendas asequibles y adecuadas para todas las personas de aquí a 2030; y, como medida complementaria, tal y como lo señala el informe *Diálogo sobre Ciudades Sostenibles*, se debería promover «un marco nacional y político favorable al derecho a la vivienda»⁵⁰ por parte de los Estados.

⁴⁸ Entre los compromisos específicos correspondientes a esta obligación estaba, como se dice, la promesa de los Estados a proteger y reparar los desalojos forzosos y combatir el «sin hogarismo». *Informe Coalición Internacional del Hábitat. Op. cit.*, pp. 30-31. OLIVERA, Ana. «Plan de Acción Mundial sobre Asentamientos Humanos: Hábitat II». *Estudios Geográficos*, Vol. 57, nº 225. 1996, p. 732.

⁴⁹ El Ayuntamiento de Viena limita desde 1917 los precios máximos del alquiler y ofrece ayudas a la vivienda. De hecho, el 60 por ciento de sus ciudadanos viven en casas u hogares protegidos. Disponible en <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20180412/viena-la-ciudad-del-alquiler-modelico-6752061>.

⁵⁰ En el informe se habla, además, de «utilizar el principio de subsidiariedad para guiar la coherencia de las políticas de todos los niveles de gobierno, incluido los usos del suelo» (...). *Informe Diálogo sobre Ciudades Sostenibles*. La gobernanza urbana en

b) Ciudad y transporte. La segunda meta (11.2) persigue proporcionar, como puede leerse, acceso a sistemas de transporte seguros, accesibles y sostenibles para todos, prestando una especial atención a los grupos más vulnerables de la sociedad (en particular, mujeres, niños/as, personas de edad y personas con discapacidad). En efecto, la expansión incontrolada de las ciudades y su masificación provocan irremediablemente uno de los problemas y desventajas más graves que sufren las grandes ciudades de todo el mundo, nos referimos a las dificultades en el transporte y en la movilidad de los ciudadanos y los consiguientes atascos que se ocasionan en los desplazamientos laborales o por motivos sociales, culturales o de ocio, así como el incremento de las distancias en el interior de las grandes urbes. Por lo que el transporte y la movilidad se presentan como servicios indispensables para la población urbana, además de ser centrales para el desarrollo, el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad de las ciudades.

En este sentido, la Unión Internacional de Transporte Público (UITP) recuerda que «el 64 por ciento de todo el transporte global se realiza en entornos urbanos», y las previsiones estiman que la cantidad total de kilómetros recorridos se triplicará para el año 2050⁵¹. La conclusión es que los desafíos que hoy encaran las aglomeraciones urbanas, en relación con el transporte, lejos de solucionarse se complicarán aún más si no hay una clara voluntad política y compromiso por diversificar los sistemas de movilidad, hacerlos asequibles económicamente y respetuosos con el medio ambiente, y por modificar el diseño y la gestión del transporte y desplazamiento urbano actuales. No obstante, lograr estos objetivos exige, entre otras cosas:

Ante todo, realizar un enfoque ordenado en la planificación urbana que esté dirigido a habilitar espacios seguros, cómodos y atractivos en las ciudades para potenciar otras alternativas al

el núcleo de la implementación del ODS11, ONU Hábitat, p. 20. Disponible en https://www.uclg.org/sites/default/files/dialogo_sobre_ciudades_sostenibles_esp.pdf.

⁵¹ Así se dice que «Today, 64 % of all travel made is within urban environments and the total amount of urban kilometres travelled is expected to triple by 2050», en «The Future of Urban Mobility 2.0», Arthur D. Little future lab, UITP. Enero 2014, p. 9. Además, «en las ciudades de los países desarrollados, el alza del nivel de vida viene acompañado de una fuerte tendencia a la 'periurbanización' y de una dependencia creciente respecto del automóvil. Cuando los ciudadanos abandonan las ciudades por los barrios periféricos, los desplazamientos efectuados principalmente en coche, son más largos y más frecuentes», en Informe «Desplazarse mejor en la ciudad». Bruselas: UITP, 2001. <http://istas.net/descargas/Desplazarse%20mejor%20en%20la%20ciudad.pdf>.

desplazamiento, es decir, se trataría de diseñar y ejecutar un sistema de tránsito que propicie la movilidad a pie, en bicicleta y en transporte público⁵². De esta forma se favorece que las personas realicen actividad física necesaria que disminuye el riesgo de padecer enfermedades no transmisibles y en particular cardiovasculares. Pero, también, se favorecerá que todos los ciudadanos se involucren más en la vida comunitaria, creando espacios más limpios, saludables y sociales. Todo este tipo de iniciativas se alinean perfectamente con otros ODS, ya que apuestan por el consumo de energía no contaminante y renovable (ODS7), la contaminación y acción por el clima (ODS13), y ayudan a mejorar la salud y el bienestar físico y psicológico de la ciudadanía (ODS3). En concreto, si se avanza en este último objetivo, se puede contribuir a lograr la meta 3.6 que está dirigida a reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo. La preocupación sobre este aspecto es evidente porque los datos avalan que en el 65 por ciento de los más de un millón de casos de muerte por accidentes de tránsito anuales en todo el mundo, la víctima es un peatón; y en muchas ocasiones son niños⁵³. Es probable que si se habilitan espacios seguros para los peatones pero también para los ciclistas, se reduzca considerablemente esta cifra⁵⁴.

Ampliación del transporte público sostenible y seguro. El empleo del transporte público ayuda, desde luego, a reducir la contaminación atmosférica y los efectos del cambio climático. Según

⁵² RENNIE SHORT, John; PINET-PERALTA, Luis Mauricio. «No Accident: Traffic and Pedestrians in the Modern City». *Mobilities*, vol. 5, nº 1. 2010, pp. 41-59. En definitiva, sería invertir el planteamiento que predominó en muchas áreas urbanas construidas entre 1960 a 1990 y que se centró en reducir el acceso peatonal a los principales ejes viales urbanos.

⁵³ «Alrededor de 1,35 millones de personas mueren por accidentes de tránsito anualmente y más de la mitad son "usuarios vulnerables de la vía pública", es decir, peatones, ciclistas y motociclistas». Datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en «Accidentes de Tránsito». 7 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/road-traffic-injuries>.

⁵⁴ En este sentido, cabe mencionar que, en 2012, algunos de los mayores bancos y entidades financieras de desarrollo del mundo contrajeron compromisos dirigidos a financiar, en los próximos diez años, el transporte sostenible y se prevé que una parte de esos fondos se destine a las infraestructuras diseñadas para los desplazamientos a pie y en bicicleta. Entre ellos cabe señalar el BBVA que ya ha comprometido cien millones de euros para fomentar el desarrollo sostenible. Disponible en <https://www.bbva.com/es/bbva-movilizar-a-100-000-millones-euros-2025-luchar-cambio-climatico-impulsar-desarrollo-sostenible/>. Véase el capítulo de REPLOGE, Michael y HUGHES, Colin. «Hacia un transporte sostenible». Disponible en https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Situacion_Mundo/2012/Hacia_transporte_sostenible.pdf.

datos obtenidos «de 227 ciudades, en el 2018, el 53 por ciento de la población urbana tenía acceso conveniente al transporte público»⁵⁵. De hecho, se observa que, en la mayoría de las regiones del planeta, el uso del transporte público se incrementó en un 20 por ciento entre 2001 y 2014, lo que evidencia la mejora de este medio de desplazamiento en las ciudades, por norma general, siendo África Subsahariana la única zona que no ha logrado seguir la tónica general de todas las regiones, ya que solo «el 18 por ciento de sus habitantes tienen un acceso conveniente al transporte público»⁵⁶. El resultado visible es que el acceso al transporte público está aumentando, aunque todavía es necesario avanzar más rápidamente en las regiones que se encuentran en vías de desarrollo. En definitiva, para lograr esta meta del ODS11, es fundamental modificar, como se viene reiterando, los modelos vigentes de planificación de las ciudades, los sistemas de movilidad e incrementar los esfuerzos y la implantación de medios de transporte sostenibles y seguros que estén al alcance de todos, en particular de las poblaciones vulnerables. Por supuesto, para ello será preciso asegurar la cooperación e interrelación entre los responsables de las administraciones locales y de las empresas de servicios, así como promover y fomentar un sistema de transporte multi-modal⁵⁷.

Junto a lo indicado, señalar que, además de los evidentes beneficios que tienen sobre la salud, los medios de transporte sostenibles y la correcta planificación urbana también determinarán el logro de otros objetivos puesto que facilitan el acceso a servicios y actividades que resultan básicos y necesarios para los habitantes de las ciudades, como es el caso de la educación y el empleo, con lo cual esta meta guarda una estrecha relación con el ODS1 (fin a la pobreza), el ODS4 (garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad) y el ODS8 (crecimiento económico y trabajo decente). En esencia, el transporte sostenible es un instrumento de carácter transversal para la consecución de una parte importante de los ODS.

⁵⁵ «Acceso conveniente significa residir a una distancia de hasta 500 metros a pie de una parada de autobús o sistema de transporte de baja capacidad y a mil metros de una terminal de ferrocarril o transbordador». *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019. Op. cit.*, p. 44.

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 44. Se dice, con razón, que «los sistemas de movilidad seguros son claves para reducir el número de víctimas viales, pero también para luchar contra el acoso sexual que padecen, principalmente las mujeres y niñas, en los transportes públicos».

⁵⁷ MARTÍN FERNÁNDEZ, Evaristo (coord.). *Transporte multimodal en Latinoamérica. Pasado, presente y futuro*. Fundación de los Ferrocarriles Españoles, 2019.

c) *Ciudades y espacios públicos*. En la meta 11.3 se propone «aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países». Ahora bien, como hemos dicho, los barrios periféricos y marginales de las ciudades no suelen estar incluidos en los programas y políticas urbanas de acceso a servicios básicos e incluso de las ofertas culturales y de ocio. En efecto, es habitual que los «pobres urbanos» sufran discriminación, estigmatización social y exclusión, y que las ciudades adolezcan de espacios que fomenten la inclusión y la cohesión a nivel social o cultural, por lo que es necesario configurar asentamientos humanos fundamentados en el principio de incluir a todos y «no dejar a nadie atrás»⁵⁸. Para ello se necesita que las ciudades amplíen los espacios abiertos y sean más inclusivas, además de mejorar la productividad urbana.

Los datos, sin embargo, no son nada alentadores. En el informe de los ODS 2019 se constata que solamente un número reducido de ciudades han creado conjuntos de espacios públicos abiertos, es decir, que sean de acceso a todos los habitantes. Es más, cada vez nos encontramos con más lugares públicos a los que solo tienen acceso o derecho de entrada determinados públicos y que excluyen a los grupos más vulnerables. De hecho, se dice que «los resultados muestran que la proporción media de la población que se encuentra a poca distancia (400 metros o menos) de un espacio público abierto es de alrededor del 31 por ciento, con enormes variaciones entre las ciudades (desde un mínimo de 5 por ciento a un máximo de 90 por ciento)»⁵⁹. Con lo cual, parece evidente que todavía no hay un compromiso real por parte de los gobiernos locales o nacionales de la sociedad internacional por alcanzar la meta 11.3, si bien no hay que obviar que la inseguridad de las ciudades favorece el cierre de los espacios públicos. Por lo tanto, el logro del ODS16 (fortalecer las instituciones y crear sociedades pacíficas) es necesario para que las ciudades fomenten los espacios públicos e inclusivos. En cualquier caso, alcanzar la meta 11.3 se antoja hoy complicado porque precisa de una gran voluntad política, que implique el trato igualitario en todos los espacios que delimitan la ciudad, y una gestión eficaz.

⁵⁸ En <https://www.agenda2030.gob.es/es/objetivos/objetivo-11-ciudades-y-comunidades-sostenibles>.

⁵⁹ Así se dice en el *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019*. *Op. cit.*, p. 45.

d) *Ciudades y patrimonio cultural*. En relación con la meta 11.4, dirigida a redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo; la historia muestra que la cultura es fundamental para que se produzca el desarrollo urbano sostenible, como ponen de manifiesto los monumentos, el patrimonio y las tradiciones culturales y artísticas con los que se cuenta. De hecho, se nos dice que a lo largo de los siglos, «las ciudades se han visto impulsadas, construidas y definidas por la creatividad humana»⁶⁰. La propia UNESCO presentó en Hábitat III (2016) un informe en el que señalaba que la cultura es la protagonista central de la cohesión en las ciudades y reconocía el patrimonio cultural, tanto tangible como intangible, como el elemento clave para el desarrollo urbano⁶¹. En efecto, «sin la cultura no existirían las ciudades como espacios de vida dinámicos e inclusivos, puesto que serían tan solo construcciones de hormigón y acero»⁶². El patrimonio cultural es el componente que permite que las ciudades transiten de la historia más lejana a la actualidad de la globalización y, precisamente por ello, es uno de los factores llamados a evitar la deshumanización a la que parece que en ocasiones nos arrastra y condena la realidad diaria. La cultura es un elemento indiscutible que marca la diferencia entre un asentamiento humano de cartón piedra y un escenario de progreso y vida, de ahí la necesidad imperiosa por activar y desarrollar políticas y medidas que refuercen la defensa del patrimonio artístico y cultural. Sólo a través de la defensa de dicho patrimonio las ciudades avanzarán hacia el desarrollo sostenible, al tiempo que se manifiestan como espacios atractivos, únicos, singulares y de conocimiento.

La comunidad internacional ha sido consciente de esta realidad y, por ello, ha adoptado, a través de la UNESCO, diferentes instrumentos jurídicos dirigidos a proteger el patrimonio material (histórico-monumental) e inmaterial de las urbes. Entre ellos cabe mencionar la «Carta Internacional para la Conservación de Poblaciones y Áreas Urbanas Históricas» (ICOMOS, Washington, 1987) o la adopción, en 2003, de la «Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial». En especial, «el patrimonio

⁶⁰ *Informe Cultura: futuro urbano. Op. cit.*, p. 19.

⁶¹ HOSAGRAHAR, Jyoti. «La cultura, elemento central de los ODS». Abril-junio de 2017. Disponible en <https://es.unesco.org/courier/april-june-2017/cultura-elemento-central-ods>.

⁶² LINDE, Pablo. «Cultura para que las ciudades sean más que hormigón y acero». *El País*. 20 de octubre de 2016. Disponible en https://elpais.com/elpais/2016/10/19/planeta_futuro/1476885423_858573.html.

inmaterial, que es el componente vivo del patrimonio urbano, es básico para crear y dar forma a las identidades culturales de las ciudades»⁶³.

e) *Ciudades y medio ambiente*. Se podría establecer una vinculación entre las metas 11.5 y 11.6 puesto que ambas insisten en la protección medioambiental, si bien es la meta 11.6 la que señala directamente la necesidad de «reducir el impacto ambiental negativo *per cápita* de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo», mientras que la meta 11.5 insiste en que hay que «reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas (...)». A pesar de que estas metas tienen unos propósitos detallados diferentes presentan, sin embargo, aspectos comunes.

Como se ha señalado, el crecimiento sin precedentes de las ciudades tiene una incidencia negativa en el medio ambiente y, precisamente por ello, los últimos informes de la OMS señalan que más de la mitad de la población urbana está expuesta a niveles de contaminación del aire, al menos 2,5 veces más altos que el estándar de seguridad⁶⁴, y 9 de cada 10 residentes urbanos respiran aire contaminado. Con estos datos, se deben tomar medidas dirigidas a la protección del medio ambiente de las ciudades, al menos, en dos direcciones.

En primer lugar, conviene reducir el impacto ambiental negativo de las urbes prestando especial consideración a dos elementos fundamentales: la calidad del aire y la gestión de los residuos⁶⁵. Las ciudades deben liderar la transición energética hacia un sistema no dependiente de los combustibles fósiles y convertir en protagonistas del consumo energético a las fuentes renovables. De hecho 150 países han diseñado planes urbanos nacionales. Algunos de ellos se encuentran en fase de implementación, mientras muchas ciudades son ya pioneras en desarrollar iniciativas para reducir su impacto ambiental y apuestan por la movilidad

⁶³ *Informe Cultura: futuro urbano. Op. cit.*, p. 24.

⁶⁴ En <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>. Los ODS inciden de manera más evidente en la dimensión ambiental del desarrollo y la sostenibilidad que los ODM (Objetivos para el Desarrollo del Milenio de 2000), puesto que son más de cinco, de un total de 17, los ODS centrados en el medio ambiente.

⁶⁵ Cfr. Disponible en <https://www.agenda2030.gob.es/es/objetivos/objetivo-11-ciudades-y-comunidades-sostenibles>.

urbana ecológica y sostenible⁶⁶. La realidad es que, desde 2010, algunas ciudades han tomado decisiones de cierta trascendencia, siendo así que, en concreto, la gran mayoría de las urbes europeas, sobre todo, apuestan hoy por el transporte público y la movilidad sostenibles⁶⁷. Por lo tanto, la peatonalización de las calles, el aumento de las aceras, la construcción de carriles bici, la sustitución en días festivos de las avenidas y calles en lugares para los viandantes, los servicios de coches y motos eléctricos compartidos, la limitación de la circulación rodada cuando se registran altos niveles de contaminación por dióxido de carbono o fomentar el transporte público ecológico son ya, en muchas ciudades del mundo, algunas de las medidas que se están tomando en el sector del transporte para reducir la contaminación atmosférica urbana y que nos acercarán al cumplimiento de la meta 11.6. Sin embargo, dado que los resultados logrados, a día de hoy, no consiguen rebajar los niveles de contaminación de las ciudades ni mejorar la calidad del aire que respiramos, es necesario ampliar e incluso adoptar medidas más drásticas dirigidas a la protección de la atmósfera y del medio ambiente.

En segundo lugar, habría que proceder a la construcción de edificaciones más eficientes y de ciudades más verdes. Las viviendas y edificios en las ciudades deben incluirse, —algo que ya están haciendo muchas— en la estrategia urbana renovadora para convertirlos en construcciones eficientes que permitan disminuir el consumo energético, apuesten por las energías renovables, y alivien así la presión que generan los numerosos retos del cambio climático y las enfermedades respiratorias que enfrentan las ciudades y sus habitantes. Los edificios eficientes aumentan la seguridad ambiental y reducen los riesgos porque no se puede olvidar que el sector de la construcción, que incluye a viviendas y edificios en general, es «una de las principales fuentes de contaminación ambiental a escala mundial», responsables del 60 % del consumo de electricidad, el 12 % del uso del agua y el 40 %

⁶⁶ Cfr. *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, («G'sfraestructura») y ODS ODS o en el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas F 2019. *Op. cit.*, p. 14.

⁶⁷ Se nos recuerda, por ejemplo, que «cuando los niveles de contaminación aumentan, el transporte público es gratis en París, y solo los vehículos 'limpios' pueden acceder a la ciudad. En Bruselas, se da prioridad a las bicis, como en Copenhague; y en otras como en Madrid se limita la velocidad en la conducción, mientras que Londres, Oslo y Estocolmo recurren a los peajes para restringir el tráfico». «Causas y consecuencias de la contaminación atmosférica de las ciudades». Blog de la FIAPP. Cooperación española, <https://www.fiiapp.org/causas-consecuencias-contaminacion-atmosferica-urbana>.

de los residuos, entre otras cosas⁶⁸. Toda mejora de la eficiencia en el uso de la energía y los recursos reduce un coste que la ciudad y sus habitantes pagan. No obstante, hay mucho camino que recorrer en esta dirección y se precisa de fuertes inversiones públicas. Por ejemplo, la Alianza de Compañías por la Eficiencia (EuroACE) publicó recientemente un estudio que revelaba que «el 84 por ciento de los edificios españoles son energéticamente ineficientes»⁶⁹. Pero, asimismo, habría que avanzar hacia ciudades más verdes lo cual supone incrementar los parques y zonas naturales por todo el espacio urbano.

Cabe concluir que el logro de las dos metas señaladas supone, por una parte, «modificar nuestro estilo de vida a través del cambio cultural orientado a crear usos, actitudes y costumbres, a medida que se incrementan las nuevas demandas de energía, movilidad, equipamientos, viviendas y otras que requieren cambios estructurales»⁷⁰. Y, por otra parte, adoptar una nueva perspectiva sobre el clima en el que resultará imprescindible la labor que desempeñen los gobiernos locales y regionales, algo que, como nos recuerda Ronan Dantec, presidente de Climate Chance18, ya ha comenzado porque nos encontramos «ante un giro decisivo de la gobernanza mundial entre los niveles internacional, nacional y territorial»⁷¹.

Además, conviene subrayar que en 2015 se firmaba, en la capital francesa, el «Acuerdo de París» sobre el cambio climático. La mayoría de los 186 Estados que suscribieron este tratado han ido comunicando las medidas, políticas y prácticas respetuosas con el medioambiente que han venido adoptando, así como las contribuciones y resultados obtenidos a nivel nacional. Unas políticas y prácticas que se deben implantar, fundamentalmente, en las ciudades puesto que, como hemos señalado, son actores esenciales en el combate que hoy libra la comunidad internacional contra el cambio climático⁷². La vinculación de las metas 11.5. y

⁶⁸ Informe Ecologizar la educación y la formación técnica y profesional. París: UNESCO, 2018, p. 22.

⁶⁹ Report «The Business case for Green Building. A review of the cost and benefits for developers, investors and occupants». Publicado por Steven Borncamp. Disponible en https://worldgbc.org/files/2513/6277/6014/Business_Case_For_Green_Building_WEB_2013-03-08.pdf.

⁷⁰ MELLA MÁRQUEZ, José María; LÓPEZ LÓPEZ, Asunción «Ciudades sostenibles: análisis y posibles estrategias». *Encuentros Multidisciplinares*, nº 50. Mayo-agosto 2015, p. 7.

⁷¹ *Informe Diálogo sobre Ciudades Sostenibles. Op. cit.*, p. 33.

⁷² Como señala Susana Galera Rodrigo, «la aplicación efectiva de un modelo de urbanismo sostenible requiere dos actuaciones distintas: en primer lugar, la opción política

11.6 con otros ODS está en que el logro de los desafíos que presentan ambas metas permite comprobar si hemos avanzado o incluso alcanzado el ODS7: energía asequible y no contaminante, y el ODS 13: acción por el clima.

No obstante, un problema particular que enfrentan las ciudades es la recogida y gestión de los residuos. En efecto, la creciente urbanización complica los suministros de agua dulce y su consiguiente reciclaje; e incrementa las aguas residuales, lo que genera problemas medioambientales de gran calado en los entornos de vida y, por ende, en la salud pública. En esta línea, resulta clave que las ciudades dispongan de mecanismos que permitan una adecuada gestión de los desechos. Bien a través de la construcción de grandes incineradoras de última generación que permitan reducir el volumen de residuos sólidos, algo que ya se ha puesto en marcha, con resultados notables, en ciudades con una importante industria pesada como la de Osaka, en Japón⁷³. Y, en otras ocasiones, a través de modernos sistemas de reciclaje como los que existen ya en muchas ciudades del mundo, algunas de ellas convertidas en un modelo de sostenibilidad urbana, como Curitiba, en Brasil, considerada una ciudad pionera en este ámbito por su capacidad para reciclar el 70 por ciento de sus desechos⁷⁴.

En concreto, la Unión Europea defiende una transición hacia modelos de gestión de residuos que apuesten por la economía circular, es decir, por el reciclaje de los productos. Este sistema favorece, sin duda, el aprovechamiento de los recursos al ampliar su vida útil. Paralelamente, algunas ONG como «Greenpeace» ponen en marcha campañas de sensibilización dirigidas a promover el reciclaje y cambios que conlleven la desaparición de la cultura del «usar y tirar» por la de la reutilización y el intercambio. No obstante, a pesar de esta defensa a ultranza por imponer una cultura basada en el reciclaje, en 2019, con motivo del Día Mundial del Reciclaje, «Greenpeace» recordaba que «reciclar no es suficiente para acabar con el grave problema de contaminación

decidida por dicho modelo: en segundo lugar, una legislación territorial y urbanística que propicie o al menos permita la recepción de dicho modelo». GALERA RODRIGO, Susana. «Urbanismo sostenible. Instrumentos jurídicos para su ejecución». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº Extra 9. 2007, p. 37.

⁷³ FUKUDAHA YAKAWA, Iuri. «Planeación urbana en Curitiba». *Quivera*, vol. 12, nº 1. Enero-mayo 2010, pp. 52-69,

⁷⁴ «Desarrollo urbano sostenible, reciclaje y el caso de Curitiba». 17 de mayo de 2018. Disponible en <https://www.bcn.cl/observatorio/americas/noticias/desarrollo-urbano-sostenible-reciclaje-y-el-caso-de-curitiba>.

producido por el plástico»⁷⁵. Un problema que se agrava en la actual situación de pandemia y que está conllevando una vuelta atrás en el uso de recipientes de cristal y su sustitución por el plástico. En efecto, el riesgo de contagio pone en peligro el trabajo que se venía realizando desde hace tiempo con el objetivo de limitar el uso desmedido de productos de usar y tirar (como mascarillas y guantes de látex o vinilo, entre otros).

f) *Ciudades y zonas verdes*. Relacionada también con las dos metas anteriores, la meta 11.7 insiste en la necesidad de proporcionar «acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños». La importante función que desempeñan las zonas verdes y los espacios públicos no ha sido óbice para que estos lugares hayan sufrido drásticas reducciones en muchas ciudades como consecuencia, fundamentalmente, de su crecimiento descontrolado. De hecho, en muchas grandes urbes se comprueba que, a medida que aumenta el valor del suelo, las zonas verdes y los espacios públicos desaparecen para ser reemplazados por viviendas residenciales, empresas, negocios...⁷⁶; por eso es tan importante esta meta referida a las zonas verdes y los espacios públicos. La realidad es que son los parques y las zonas naturales y públicas los que permiten que nuestra salud y calidad de vida mejore, y los que transforman los barrios y las ciudades en lugares más atractivos para vivir y trabajar y, como decíamos más arriba, más favorables a la movilidad urbana a pie o en bicicleta, es decir, para la consecución de la meta 11.2.

El progresivo avance hacia la meta 11.7 también favorece el logro del ODS3 (salud y bienestar), como hemos visto, porque impulsa a los ciudadanos a realizar actividades físicas; así como el ODS7, referido al acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos, al reducir la temperatura en las ciudades. Está comprobado científicamente que el aumento de la superficie asfaltada y la reducción de las zonas verdes incrementa la temperatura de las ciudades, mientras que los parques y arboledas, en general,

⁷⁵ GREENPEACE. «El reciclaje no es la solución». 16 de mayo de 2019. Disponible en <https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/comunicados/el-reciclaje-no-es-la-solucion/>.

⁷⁶ Así, «la irrupción de modelos de crecimiento disperso y diseminado generó la aparición de nuevas urbanizaciones residenciales de baja densidad, con un alto consumo de suelo, una evidente separación o zonificación por usos y una elevada dependencia del vehículo privado, con los consiguientes impactos sociales, medioambientales y energéticos». Disponible <https://www.agenda2030.gob.es/es/objetivos/objetivo-11-ciudades-y-comunidades-sostenibles>.

«ayudan a equilibrar ese efecto al refrescar el aire, ofrecer sombra y absorber los contaminantes atmosféricos»⁷⁷.

En definitiva, la dimensión urbana que incorpora la *Agenda 2030* no se limita al ODS11, sino que afecta a muchos otros objetivos; es decir, para el logro de la propuesta de avanzar hacia «ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles» se precisa también la consecución, o en su defecto el avance, entre otros, del ODS1 (erradicación de la pobreza), ODS8 (trabajo decente), ODS13 (acción para el clima), ODS9 (infraestructura) y ODS6 (agua y saneamiento)⁷⁸. El logotipo de la *Agenda 2030* refleja perfectamente la interdependencia que existe entre unos objetivos y otros para el logro de cada uno de ellos



porque, en el fondo, cada uno de los 17 funciona como un eslabón de una cadena. Con lo cual, no será solo a través del cumplimiento de las metas del ODS11, sino del avance que se produzca también en los otros 16 ODS, como se podrá convertir a las ciudades en el espacio que propone la *Agenda 2030*. De ahí, que se extraigan dos conclusiones: en primer lugar, el ODS11 solamente puede alcanzarse de forma real y completa a través de la consecución del resto de los objetivos de la *Agenda 2030*; y, en segundo lugar, el ODS11 puede contribuir de forma evidente y notable al logro de los 16 ODS restantes. Pero, en cualquier caso, el cumplimiento de las siete metas del ODS11 será decisivo puesto que los logros obtenidos en los últimos cinco años demuestran que no es factible un desarrollo sostenible «sin transformar radicalmente la forma en que construimos y administramos los espacios urbanos»⁷⁹.

La mayoría de países han creado sus propios mecanismos institucionales y de coordinación (comité, consejo, grupo de trabajo,

⁷⁷ DANIEL, Kristie. «Objetivo 11-Las ciudades desempeñarán un papel importante en la consecución de los Objetivos del Desarrollo Sostenible». *Crónica ONU*. Disponible en <https://www.un.org/es/chronicle/article/objetivo-11-las-ciudades-desempenaran-un-papel-importante-en-la-consecucion-de-los-objetivos-de>. Y Agencia de Protección Ambiental. *What is an urban heat island?* Disponible en <http://www.epa.gov/heatland/about/index.htm>.

⁷⁸ Cfr. Disponible en https://www.uclg.org/sites/default/files/dialogo_sobre_ciudades_sostenibles_esp.pdf, p. 7. En efecto, por poner un ejemplo significativo, el ODS11 es indisoluble del ODS1 ya que es imposible una ciudad segura y sostenible cuando una parte importante de sus habitantes viven en un contexto de pobreza y exclusión social, o del ODS16 que persigue sociedades pacíficas e inclusivas con instituciones fuertes.

⁷⁹ Objetivo 11: ciudades y comunidades sostenibles. PNUD. Disponible en <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html>.

etc.) con el mandato de apoyar la implementación del ODS11 y dar seguimiento a la coordinación intersectorial a nivel nacional. En el caso de Europa, los objetivos de la *Agenda 2030* están íntimamente entrelazados con las prioridades de la Comisión Europea y la *Estrategia Europa 2020 para el crecimiento y la ocupación*⁸⁰. Los gobiernos europeos utilizan numerosos instrumentos para implementar y hacer realidad el ODS11 siendo así que algunos ya han presentado informes sobre el grado de cumplimiento de la *Agenda 2030*, como es el caso de España. En efecto, el informe *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 100 ciudades españolas*, elaborado por la Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS), ofrece una panorámica sobre los logros obtenidos en el desarrollo sostenible que incluye a «las capitales de provincia, las ciudades de más de 80.000 habitantes y las doce principales áreas metropolitanas del país», lo que le convierte en un instrumento necesario para las administraciones locales para determinar los avances en la aplicación de la Agenda. Los datos señalan que hay resultados positivos en todas las ciudades aunque son pocas las que han logrado los objetivos propuestos en varias de las metas. Los mayores progresos se han producido en la consecución de las metas del ODS3 (salud y bienestar), ODS16 (paz, justicia e instituciones fuertes), ODS6 (agua limpia y saneamiento) y ODS7 (energía asequible y no contaminante). Mientras que los avances menos óptimos se producen en el ODS8 (trabajo decente y crecimiento económico)⁸¹. Por lo que respecta al ODS11, el informe destaca que «se han detectado carencias relevantes para la medición de las metas relacionadas con el patrimonio cultural y natural, con la urbanización inclusiva y sostenible y con el impacto económico de los desastres naturales»⁸².

⁸⁰ *Europa 2020: La Estrategia de la UE para el crecimiento y la ocupación*. Comunicación (COM 2010, 2020 final) denominada «2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador». Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028>.

⁸¹ SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés; GARCÍA LÓPEZ, Javier; SISTO, Raffaele. Cfr. Informe *Mirando hacia el futuro: ciudades sostenibles. Los objetivos de desarrollo sostenible en 100 ciudades españolas*. Informe urbano. Primera edición 2018, p. 5. Disponible en <http://reds-sdsn.es/wp-content/uploads/2018/12/Informe-ODS-en-100-ciudades-2018-II-Fichas-web.pdf>.

⁸² *Ibíd.*, p. 18.

Principales iniciativas de carácter internacional para fomentar ciudades más sostenibles y para el logro del ODS 11: en busca de otra ciudad

Las metas del ODS11 son complejas y no pueden lograrse en solitario o con esfuerzos a nivel exclusivamente estatal. Se precisa que muchos actores, desde el ciudadano de a pie hasta las organizaciones internacionales, pasando por los gobiernos locales, regionales y estatales, y las ONG, entre otros, se impliquen a la hora de convertir ese espacio en el que la gran mayoría de la población ha optado por vivir en hogares sostenibles. Como decíamos, si bien la solución no es fácil, tampoco podemos olvidar que a lo largo de la historia las ciudades han sido «una de las más brillantes invenciones de la humanidad para diseñar soluciones para el futuro»⁸³, y el espacio más idóneo para promover y defender los derechos ciudadanos.

El despertar del interés internacional por la ciudad a finales del siglo xx

El interés por las ciudades que hoy se expresa de forma inequívoca en el ODS11 hay que situarlo, sin embargo, con anterioridad a la fecha del 2015. De hecho, las primeras ONG dedicadas al ámbito urbano afloraron durante el decenio de 1960 en razón de circunstancias e iniciativas muy diversas. Precisamente durante esa década surgió también el concepto de «derecho a la ciudad». Su origen lo encontramos en una obra clásica del pensamiento urbano: *Le droit a la ville* (El derecho a la ciudad), del francés Henri Lefebvre. Un ensayo publicado en clave política, en 1968, donde el autor define el derecho a la ciudad «como el derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear la ciudad, y hacer de esta un espacio privilegiado de lucha anticapitalista»⁸⁴. En efecto, Lefebvre, que entiende la ciudad como propie-

⁸³ *Informe Cultura: futuro urbano. Op. cit.*, p. 5.

⁸⁴ Citado por MOLANO CAMARGO, Frank. «El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea». *Folios*, nº 44. segundo semestre. 2016, p. 4. Véase, también, REVOL-BUISSON, Claire. «Le succès de Lefebvre dans les urban studies anglo-saxonnes et les conditions de sa redécouverte en France». *L'Homme et la société*, 3. 2012, pp. 185-186. PURCELL, Mark. «Citizenship and the right to the global city: Reimagining the capitalist world order». *International Journal of Urban and Regional Research*, 27, 3, 2003, pp. 564-590. HOLSTON, James. *Insurgent citizenship: Disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 2007.

dad de los ciudadanos, analiza y denuncia el carácter mercantil que ha adquirido así como las consecuencias negativas que provocan los principios de la economía capitalista en la ciudad y, «al mismo tiempo, hace explícita su dimensión política y transformadora»⁸⁵. En este sentido, cabe señalar que la exclusión social —el lado opuesto de la integración social— es la marginación de los ciudadanos del derecho a la ciudad o acceso a los bienes urbanos, a los servicios públicos y privados, a la vivienda, a las relaciones sociales y laborales, y a la participación en el ámbito político⁸⁶. Pues bien, este fenómeno se aprecia, aunque en diferentes niveles, como se ha dicho, en todas las grandes ciudades del mundo.

Las reflexiones teóricas y las primeras iniciativas en torno a la necesidad de concebir nuevos modelos de ciudad se van a proyectar, con posterioridad, en el plano internacional, con lo que se abordarán, con un sentido más general, los desafíos a los que se enfrentan las ciudades en el contexto internacional. Y desde ahí se irán aportando soluciones a los distintos problemas que presenta la ciudad a través de la adopción de políticas, el establecimiento de medidas y la puesta en marcha de iniciativas de gestión urbana. En esta línea, durante este periodo se han de señalar, al menos, las siguientes acciones:

i) La primera iniciativa de calado político a nivel internacional tuvo lugar en junio de 1976 con la celebración, en Vancouver (Canadá), de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I)⁸⁷. Aunque en un primer momento, muchos analistas consideraron a la Conferencia de Vancouver como una mera continuación de la celebrada en Estocolmo, en 1972, sobre medio ambiente, pronto se entendió, sin embargo, que Hábitat I suponía una respuesta singular a la rápida urbanización que se había producido y que, en ese sentido, representaba el primer esfuerzo serio, riguroso y autónomo de la comunidad internacional por avanzar en la dirección de diseñar ciudades más habitables en un futuro. A la conferencia asistieron

⁸⁵ IGLESIAS COSTA, Mariela. «El derecho a la ciudad como reclamo de la vida urbana». 5 de febrero de 2019. Disponible en <http://ciudad.blogs.uoc.edu/el-derecho-a-la-ciudad-como-reclamo-de-la-vida-urbana/>. Material completo disponible en el Repositorio Institucional de la UOC. <http://hdl.handle.net/10609/91326>.

⁸⁶ Cfr. BORJA, Jordi. «Derecho a la ciudad, de la calle a la globalización». Disponible en <https://www.jordiborja.cat/derecho-a-la-ciudad-de-la-calle-a-la-globalizacion/>.

⁸⁷ Desde entonces se han celebrado tres reuniones de la misma envergadura, cada dos décadas, y dentro del marco de las Naciones Unidas.

expertos y dirigentes políticos de cerca de 120 países, y entre los resultados más importantes del evento destacan:

- La creación del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS), en 1978, órgano intergubernamental de alcance mundial con sede en Nairobi⁸⁸.
- Asimismo, en paralelo, se crearon organismos civiles, entre los que destaca la Coalición Internacional del Hábitat (HIC), institucionalizado en 1984 como consejo, con el encargo, entonces, de coordinar las aportaciones de las ONG que participaron en el evento de Vancouver⁸⁹. Esta organización se mantiene activa en la actualidad y su trabajo en el contenido de la *Agenda Hábitat* es de gran relevancia⁹⁰.

Por lo tanto, cabe concluir que en Hábitat I se avanzó en algo que, hasta entonces, se consideraba una entelequia y que fue «un programa mínimo de recomendaciones para cimentar, tanto la construcción de las viviendas del futuro, como los conjuntos que, con otros servicios y equipamientos generales, las agrupan en ciudades»⁹¹. Lo importante en el análisis de esta conferencia es que, como se ha dicho, Hábitat I penetró en el terreno de los compromisos⁹² y, de este modo, la conferencia contempló una serie de compromisos comunes dirigidos a potenciar el desarrollo rural y urbano de la forma más equilibrada posible, con lo cual la reunión no perdió de vista la relación que debe existir entre campo-ciudad.

ii) La segunda reunión internacional, también conocida como la «Cumbre de las Ciudades» (en la que participaron 171 Estados), tuvo lugar en la capital de Turquía, en 1996, y finalizó con la aprobación de dos notables instrumentos: la *Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos*, y el *Programa Hábitat y su Plan de Acción Mundial*, el cual contiene toda una panoplia de

⁸⁸ Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/31/156. 23 de julio de 1976.

⁸⁹ Uno de los hitos importantes de la conferencia fue la participación de la sociedad civil en la Agenda de Hábitat. De hecho, muchos de los asistentes y miembros de ONG coincidieron en la creación de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC). En *Informe Coalición Internacional del Hábitat. Op. cit.*, p. 2.

⁹⁰ Véanse algunas de sus iniciativas en su página web http://www.hic-gs.org/es_index.php.

⁹¹ FISAC, Miguel. «Los peligros de la Conferencia de Vancouver». *El País*. 13 de junio de 1976. Disponible en https://elpais.com/diario/1976/06/13/sociedad/203464816_850215.html.

⁹² SCHECHLA, Joseph. «Los siete pecados capitales de Hábitat III». *Revista Interquorum Nueva Generación*, nº 20. Agosto 2016, p. 20.

acciones, instrumentos, medidas y políticas para avanzar hacia los objetivos principales de la cumbre, es decir: vivienda digna para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos en las tres dimensiones: económica, social y medioambiental. Estos objetivos se presentaron, además, como aspectos interdependientes que componen el desarrollo urbano⁹³.

En la Declaración también se indicó, por una parte, la necesidad de «forjar nuevos lazos para una acción solidaria en los planos local, nacional e internacional, a fin de mejorar el entorno en que vivimos»; y, por otra parte, «el compromiso de respetar los principios y recomendaciones contenidos en el *Programa Hábitat*»⁹⁴. De este documento, extenso en contenido, resalta la incorporación en todos sus apartados, pero fundamentalmente en el referido a principios y objetivos, de múltiples menciones a los derechos, con especial referencia al derecho a la vivienda de acuerdo con lo dispuesto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁹⁵. Pero, además, se enfatizó en que la no discriminación y la igualdad han de ser entendidos como los principios rectores del derecho a la vivienda. En efecto, el derecho a la vivienda está claramente recogido en varios párrafos de este documento y toca «de una forma u otra al conjunto de todos los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales»⁹⁶. Ahora bien, a pesar de los distintos intentos realizados por parte de algunos de los actores que participaron en la conferencia, el texto final no acoge ni explicita el derecho a la ciudad.

Con lo cual, parece evidente que si bien Hábitat II reafirmó muchos de los compromisos de Hábitat I, manifestando la continuidad existente entre una y otra conferencia, avanzó aún más al situarse en el campo de los derechos humanos. De esta manera, como se ha dicho, «los principales logros de Hábitat II fueron: (1) la afirmación de centralidad de los derechos humanos, en particular, la realización progresiva del derecho humano a una

⁹³ Cfr. OLIVERA, Ana. «Plan de acción mundial sobre asentamientos humanos: Hábitat II». *Estudios Geográficos*, vol. 57, nº 225. 1996, pp. 729-734.

⁹⁴ Declaración de Estambul. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/aghhab/adeclstambul.html>. OLIVERA, Ana. *Plan de acción mundial*. Op. cit., p. 733.

⁹⁵ El documento *Programa Hábitat* se encuentra disponible en <http://habitat.aq.upm.es/aghhab/proghab.html>.

⁹⁶ Incluso, también se destacan otros derechos como la libertad de expresión, el derecho a la educación o el derecho a la salud. ORTIZ FLORES, Enrique «De Vancouver 1976 a Vancouver 2006». *Informe Coalición Internacional del Hábitat*. Op. cit., pp. 17-18.

vivienda adecuada (según lo dispuesto en los instrumentos internacionales) en todos los asentamientos humanos, y (2) el reconocimiento de los principios de buen gobierno en un desarrollo rural y urbano equilibrados»⁹⁷, con lo que en esta conferencia, al igual que en la anterior, se destacaron los nexos que existen entre zonas rurales y urbanas. En cualquier caso, la principal aportación de Hábitat II, más allá de que se cumplirían los compromisos que se habían adquirido, es que proporciona un marco de comprensión para las ciudades en el que se combinan sabiamente el reconocimiento de derechos y los ámbitos en los que deben intervenir los Estados y la comunidad internacional.

iii) Junto a esta trascendental reunión a nivel internacional para la mejora de las ciudades, durante este periodo también tuvo lugar, por un lado, la celebración del «Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar» y, por otro lado, la aprobación, en 1988, de *la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el año 2000*, elaborada por UNCHS, que como se recoge en la propia Declaración de Estambul resulta fundamental para suscitar y ampliar «una comprensión universal de los problemas de los asentamientos humanos y en los que se ha instado a la acción en pro de la vivienda adecuada para todos»⁹⁸. En todo caso, la *Estrategia Mundial de la Vivienda* proporcionó un esquema idóneo para la puesta en marcha de políticas, acciones y medidas que inciden, de manera directa, en las ciudades, puesto que toca uno de los aspectos esenciales del entorno urbano al enfatizar en la importancia de mejorar la construcción y entrega de viviendas.

La conclusión es que las tres últimas décadas del siglo xx constituyen una etapa de sensibilización y toma de conciencia por parte de la humanidad sobre el papel crucial que tienen las ciudades en la futura sociedad internacional. Por lo menos, en este periodo, se produjeron reuniones y se adoptaron instrumentos políticos (con alguna eficacia jurídica) que estaban orientados a lograr un nuevo modelo de ciudad en la que primase una perspectiva basada en el respeto de los derechos humanos y, asimismo, una visión mucho más integral, dinámica, habitable y genuinamente humana de la ciudad, y de los elementos que la componen. Ni que decir tiene que, también en esta etapa, tuvieron lugar otras conferencias mundiales de Naciones Unidas, como las relacio-

⁹⁷ Informe Coalición Internacional del Hábitat. *Op. cit.*, p. 41.

⁹⁸ Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/aghab/adecclestambul.html>. Véase *El derecho a una vivienda adecuada. Naciones Unidas. Op. cit.*

nadas con el medio ambiente y el desarrollo, que tendrán una repercusión directa en el tema de las ciudades. En realidad, a partir de la década de 1990, se abrió en la escena internacional el camino para la celebración de conferencias mundiales de todo tipo, siendo relevante destacar ahora que aquello que afecta a las ciudades no quedó excluido de esta práctica y que se avanzó en el camino para la afirmación de las ciudades sostenibles.

El compromiso internacional por la ciudad en el siglo XXI

i) Los primeros años del siglo XXI se centraron en la celebración de reuniones, eventos de todo tipo y también se llevaron a cabo distintos análisis de la situación en el planeta que incidieron en la cuestión de las ciudades. Desde luego, entre los resultados obtenidos, cabe subrayar, ante todo, que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, en el 2000, los llamados objetivos del milenio, que en materia de hábitat planteaban, en particular, «mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020»⁹⁹. En cualquier caso, durante este periodo, más allá de la ulterior aprobación de los 17 ODS, habría que poner el énfasis, al menos, en dos ámbitos que suponen un impulso decisivo a la concepción de la ciudad como un espacio sostenible y que proporcione condiciones de vida de calidad y adecuadas a las personas.

En el año 2001 tenía lugar el I Foro Social Mundial, en Porto Alegre (Brasil), en el cual distintos movimientos populares, ONG, redes sociales y asociaciones nacionales e internacionales de carácter civil se centraron en la elaboración de una *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, que vio la luz tres años después¹⁰⁰. En el art. 1, párrafo 2 de esta Carta se define el derecho a la ciudad como «el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social», llegándose a decir que «es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables

⁹⁹ *Declaración del Milenio*. A/RES/55/2. Disponible en <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>. Véase: BODDY, Martín; PARKINSON, Michael. *City Matters. Competitiveness, cohesion and urban governance*. Bristol: The Policy Press, 2004.

¹⁰⁰ A este foro le siguieron otros en los años siguientes que fomentaron y dieron forma, en definitiva, al proceso de pensar el hábitat humano. Texto del documento en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/mecedupaz/article/viewFile/36443/33018>. Véase MATHIVET, Charlotte. «El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear 'otra ciudad posible'». Septiembre 2009. <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html>.

y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización (...)»¹⁰¹. No obstante, el contenido de este precepto va mucho más allá al establecer una estrecha y profunda vinculación entre el derecho a la ciudad y los derechos humanos¹⁰². Con lo cual, las expresiones que se emplean para ello, más allá de que tengan un carácter meramente enunciativo, tienen la virtud de situar a la ciudad en el centro de las preocupaciones humanas y, por lo tanto, las distintas políticas y medidas que se adopten deberían inspirarse en el respeto de los derechos humanos. Porque, en realidad, el desafío central del documento era avanzar hacia ciudades capaces de satisfacer necesidades a los ciudadanos con criterios de equidad —recordemos que esta era la posición central del ensayo de Lefebvre— y definir el derecho a la ciudad como un derecho universal de todos los habitantes, sin excepciones, es decir, se pretende situar el derecho a la ciudad bajo el paraguas del sistema internacional de los derechos humanos¹⁰³.

El objetivo de este instrumento, aunque de escaso valor jurídico y sin efectos vinculantes, será garantizar la igualdad de oportunidades y que todas las personas tengan acceso «a un patrón de vida adecuado», tal como se hace constar en el preámbulo de la Carta o, dicho de otra forma, la consecución de una vida digna para todos los ciudadanos sin discriminación. Precisamente por ello, en la Carta se recoge, en particular, en el artículo 14, el derecho a la vivienda y se exhorta a las urbes «a adoptar medidas para garantizar a todos los ciudadanos que los gastos domésticos sean soportables de acuerdo a los ingresos», y se pone verdaderamente el énfasis en que «las viviendas reúnan condiciones de habitabilidad, que estén ubicadas en un lugar adecuado y se adapten a las características culturales y étnicas de quienes las

¹⁰¹ Documento *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Disponible en https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf.

¹⁰² Se dice, en particular, que este derecho a la ciudad «es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos», en ESSOMBA, Miguel Ángel. *Principios, ámbitos y condiciones para una acción comunitaria intercultural en perspectiva europea*. Barcelona: Edit. GRAO, 2012, p. 65.

¹⁰³ En el artículo 1 de la Carta se dice que se considera urbe a «toda villa, aldea, capital, localidad, suburbio, ayuntamiento o pueblo que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano, tanto sea urbano, semirrural o rural». Disponible https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf, p. 186.

habitan»¹⁰⁴. Con ello, se apunta en la línea de la sostenibilidad de las ciudades y se fortalece aún más la idea de construir ciudades que resulten habitables y donde todos sus residentes se reconozcan como lo que son y sienten que son.

Sin entrar en detalles, la lectura de esta Carta permite reseñar algunas cuestiones: Primera, la *Carta mundial por el derecho a la ciudad* enumera una serie de derechos y, sobre todo, vincula la ciudad al sistema de reconocimiento y protección de los derechos humanos. Eso se plasma específicamente en la parte III cuando se abordan, junto al derecho a la vivienda, otros que tienen una importancia capital en la nueva visión de la ciudad que se ofrece, tales como el derecho al agua, al acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos, el derecho al trabajo, y el derecho a un medio ambiente sano y sostenible. De tal manera que se combinan derechos de contenido social y otros que pertenecen a una nueva generación de derechos y que tienen una trascendencia crucial para hacer efectivo el pretendido derecho a la ciudad. Segunda, se abre el camino, en la parte II de la Carta, con la proclamación de los «derechos relativos al ejercicio de la ciudadanía y a la participación en la planificación, producción y gestión de la ciudad», a la intervención directa de los ciudadanos en los asuntos de la ciudad, lo que implica que los Estados deban asumir compromisos, en todos sus niveles, y también las organizaciones internacionales. Esto le otorga a la Carta el carácter de un instrumento de carácter político-jurídico en el orden internacional.

En cualquier caso, la voluntad de implementar paulatinamente los contenidos de la Carta llevó a que, en 2011, el Consejo de la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales (CGLU) adoptase, en Florencia, también la *Carta-agenda mundial de derechos humanos en la ciudad*¹⁰⁵, un instrumento que de manera bastante detallada incide en los contenidos de derechos humanos en la ciudad y que incorpora breves programas de acción al hilo del reconocimiento de derechos. El escaso significado jurídico de este instrumento queda compensado porque proporciona los lineamientos esenciales para tratar el ejercicio de derechos de los ciudadanos en los entornos urbanos. Ahora bien, esta Carta-agenda expresa también su vocación internacional, en el plano universal, cuando en la última disposición final se

¹⁰⁴ Art. XIV. Derecho a la vivienda. Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

¹⁰⁵ Véase el texto en https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Carta_Agenda_Mundial_DDHH_Ciudad_CGLU_0.pdf.

dice que las ciudades asumen la obligación no solo de «promover la cooperación municipal transnacional», sino sobre todo que su contenido sirva de base «para la promoción del respeto de los derechos humanos a escala mundial»¹⁰⁶.

ii) Con los avances que se habían producido en materia de los derechos de la ciudad, desde principios del siglo XXI, no será de extrañar que se celebre en Quito (Ecuador), en 2016, la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sustentable, conocida como *Hábitat III*. El principal propósito de esta conferencia no era otro que dar un nuevo impulso a los compromisos que, en el marco de la implementación de ciudades sostenibles, se habían alcanzado con anterioridad y, asimismo, elaborar una «Nueva Agenda Urbana» (en adelante NAU) basándose en el Programa Hábitat de Estambul¹⁰⁷. La idea era que la NAU representase, en palabras de Joan Clos, secretario general Habitat III, «un ideal común para lograr un futuro mejor y más sostenible, en el que todas las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer, y en el que la comunidad internacional reconsidere los sistemas urbanos y la forma física de nuestros espacios urbanos como un medio para lograrlo»¹⁰⁸. Con lo cual, se pretendía crear, en el fondo, una guía para orientar los esfuerzos de todos los actores implicados y que todos los empeños estuvieran dirigidos al desarrollo de las ciudades para los próximos 20 años, de tal modo que se pudiera poner fin a aquellos modelos de ciudad que resultan insostenibles en la actualidad y, con ello, terminar también con los comportamientos destructivos de las ciudades¹⁰⁹.

De hecho, un aspecto a destacar de la NAU fue reconocer, en el primer párrafo del apartado relativo a la «aplicación efectiva», la importancia que tiene para cumplir con los compromisos de transformación del programa el establecimiento de «marcos normativos propicios en los planos nacional, regional y local»; y contar con «medios de ejecución eficaces, complementados me-

¹⁰⁶ *Ibíd.*

¹⁰⁷ Además, en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Hábitat III también se celebró la II Asamblea Mundial de Alcaldes, veinte años después de la primera, que tuvo lugar en Estambul.

¹⁰⁸ *Nueva Agenda Urbana, Hábitat III*. Naciones Unidas. 2016. Disponible en <https://www.agenda2030.gob.es/sites/default/files/recursos/H%C3%81BITAT.pdf>.

¹⁰⁹ *La Nueva Agenda Urbana*, A/RES/71/256. Disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.

dante cooperación internacional»¹¹⁰. Por lo menos, se señalan los dos aspectos que podrían asegurar la eficacia de los contenidos de la NAU:

- Desde luego, la imprescindible labor que deben desarrollar los Estados, en todos los niveles de la administración, en particular en el plano local¹¹¹, a través de los ordenamientos internos para implementar el modelo que adopta la NAU. En este sentido, se constata que unos «150 países han elaborado normativas nacionales para responder a los desafíos de la rápida urbanización, y 71 países y la Unión Europea cuentan en la actualidad con más de 300 normativas e instrumentos que apoyan el consumo y la producción sostenibles»¹¹², es decir, se ha producido un avance decisivo en la regulación interna que conduciría, con el tiempo, a asegurar la sostenibilidad de las ciudades.
- Pero, también, la necesaria y útil cooperación internacional que sería la única que podría garantizar la existencia de ciudades sostenibles en todo el planeta. Las distintas modalidades de la cooperación aparecen, en este caso, como perfectamente viables y se pueden poner en práctica de manera simultánea y complementaria: la cooperación inter-municipal, la cooperación regional, la cooperación entre los Estados e incluso la cooperación interregional.

La NAU debe recibir una valoración positiva tanto por los objetivos que se pretenden alcanzar como por los enfoques y perspectivas que se hacen de la ciudad, entre los que priman los conceptos de

¹¹⁰ *Ibíd.*, p. 26.

¹¹¹ En la actualidad, se aprecia, cada vez más, que los gobiernos locales están participando activamente en el cumplimiento de la NAU y que se favorece la contribución de todos los actores locales. Cfr. *Diálogo sobre ciudades sostenibles: la gobernanza urbana en el núcleo de la implementación del ODS 11*. Informe final. Estrasburgo, Francia: 24 y 25 mayo de 2018 (prefacio). Pero también «los gobiernos nacionales implican a las comunidades y el sector privado para establecer mecanismos de diálogo y colaboración con los demás niveles de gobierno para alcanzar la sostenibilidad en las ciudades», *Informe final sobre Ciudades Sostenibles*. *Op. cit.* p. 3. Disponible en https://www.uclg.org/sites/default/files/dialogo_sobre_ciudades_sostenibles_esp.pdf.

¹¹² *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019*. *Op. cit.*, p. 2. Véase, también, «Nueva Agenda Urbana». *Hábitat III*. Quito, 17-20 octubre 2016. Naciones Unidas, 2017, p. 26. Incluso hay países que, como España, han aprobado su propia agenda urbana. En este caso, el Gobierno español define la agenda urbana española «como un marco estratégico de carácter voluntario y flexible dirigido a todos los actores cuya actividad, pública o privada, tiene incidencia en nuestros pueblos y ciudades y en su desarrollo sostenible». Disponible en <https://www.aue.gob.es/implementacion>.

«desarrollo» y «sostenible» o, si se quiere, esa incesante y permanente búsqueda de un desarrollo sostenible de la ciudad. Pero esto no le ha librado de algunas críticas puesto que, como se ha dicho, en palabras de la HIC, «deja de lado la antigua promesa de un desarrollo equilibrado de todos los hábitats humanos, y promueve solamente el 'crecimiento' de la urbanización y de la ciudad como los motores del desarrollo económico mundial en un futuro homogeneizado»¹¹³. No obstante, las críticas y fallos que se detectan en la NAU no impiden reconocer el valor que tiene en la implementación efectiva del ODS11 a nivel global.

La idea central de la NAU gira entorno, como decimos, a la sostenibilidad urbana en plena coincidencia, por lo tanto, con los contenidos de la *Agenda 2030*. Una sostenibilidad urbana que, como hemos visto, precisa del logro de las siete metas del ODS11 y que se pueden resumir, a su vez, en tres desafíos que coinciden plenamente con las dimensiones básicas que conforman y definen los ODS: ambiental, económico y social. Como lo han señalado José María Mella Márquez y Asunción López López, «la sostenibilidad urbana no es solo una cuestión de calidad ambiental, sino el resultado de una compleja interacción trilateral entre el entorno ambiental, el entorno económico y el entorno social»¹¹⁴. En otras palabras, y recogiendo el pensamiento de estos autores, las ciudades sostenibles se caracterizan precisamente por su eficiencia económica y los aspectos de este tipo; pero también por garantizar un nivel de bienestar a los ciudadanos en lo social, que supone el reconocimiento de derechos sociales; y por preservar el medioambiente y protegerlo, sin comprometer el bienestar de las generaciones venideras. Solamente a través del logro de estos tres desafíos se cumplirá el ODS11¹¹⁵.

Actualmente existen ciudades que trabajan en los tres pilares o desafíos que se han señalado, sin embargo, un análisis detallado de la situación real permite comprobar que en la gran mayoría

¹¹³ «Principios básicos de HIC: restauración de los derechos humanos y el hábitat en el proceso de Hábitat III y la Nueva Agenda Hábitat». *Informe Coalición Internacional del Hábitat*. *Op. cit.*, p. 31.

¹¹⁴ MELLA MÁRQUEZ, José María; LÓPEZ LÓPEZ, Asunción. *Ciudades sostenibles: análisis y posibles estrategias*. *Op. cit.* p. 1.

¹¹⁵ Véase GONZÁLEZ, Victoria. «¿Qué características tiene que tener una ciudad para ser considerada sostenible?». *Muy interesante*. Disponible en <https://www.muyinteresante.es/naturaleza/fotos/las-ciudades-mas-sostenibles-del-mundo>. «Para Arcadis, una consultora especializada en este tema, hay tres pilares que se deben tener en cuenta a la hora de medir la sostenibilidad de las grandes urbes de nuestro planeta: social, ambiental y económico».

todavía hay desequilibrios entre unos y otros¹¹⁶. Pero el propósito esencial sigue siendo que en las ciudades haya un equilibrio entre las tres dimensiones (social, económica y ambiental) y precisamente por ello, desde determinados ámbitos, se lanza la propuesta de diseñar un nuevo modelo de ciudad, lo que algunos denominan *Smart Cities* o ciudad inteligente (*intelligent city*) que «combina la tecnología de la información para mejorar la calidad de vida, reducir el coste energético y el impacto medioambiental, y generar empleo»¹¹⁷. Como podemos advertir, este modelo de ciudad incorpora el componente tecnológico, explicitado como una herramienta sustancial y útil para el logro del equilibrio que debe existir entre las tres dimensiones de la sostenibilidad.

Para concluir, se ha recorrido un espinoso camino que ha conducido a aceptar la noción de «gobernanza urbana», entendida como elemento que vincula todos los indicadores urbanos del ODS11 y del conjunto de la *Agenda 2030*, así como a todos los actores de la sociedad, siendo el instrumento a través del cual se logrará alcanzar un equilibrio entre los tres desafíos y, en definitiva, implementar de forma eficaz y sostenible el ODS11¹¹⁸. En efecto, los propósitos del ODS11 son amplios e imbricados y, aunque sean los gobiernos locales los más directamente implicados en la gestión de las ciudades, no cabe duda de que la actuación de las diferentes instituciones estatales y de la sociedad en su conjunto es clave porque las responsabilidades urbanas están repartidas entre distintos ámbitos y poderes de la administración de los Estados. En este sentido, se precisa, por lo menos: 1) elaboración de planes de acción entre los gobiernos locales y regionales, y el gobierno central. Para ello se han creado instrumentos de coordinación como «el diálogo sobre ciudades sostenibles», que favorece encuentros entre alcaldes y ministros con el fin de encontrar

¹¹⁶ Empleando una combinación de estos tres índices, Arcadis y el Centre for Economics and Business Research (UK) evalúan periódicamente un listado con las ciudades más sostenibles del mundo. El último es de 2016 y analiza 100 grandes ciudades utilizando 32 indicadores distintos.

¹¹⁷ España avanza hacia la sostenibilidad urbana con 49 ciudades inteligentes. <https://azigrene.es/espana-avanza-hacia-la-sostenibilidad-urbana-con-49-ciudades-inteligentes/>.

¹¹⁸ https://www.uclg.org/sites/default/files/dialogo_sobre_ciudades_sostenibles_esp.pdf. *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una estrategia española de desarrollo sostenible*. Madrid: Gobierno de España. Disponible en https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20119Spain_Annex_1__PLAN_DE_ACCION_AGENDA_2030_002.pdf.

respuestas comunes a los problemas de las ciudades¹¹⁹; 2) reforzar los marcos políticos, jurídicos, institucionales y financieros. Aunque esto no aparece recogido en los indicadores del ODS11, no obstante, es esencial para lograr su implementación y, en definitiva, alcanzar las metas que se propone¹²⁰.

Conclusiones

El examen de la ciudad desde la perspectiva del cumplimiento de los ODS permite anotar las siguientes conclusiones:

1. Parece evidente que la comunidad internacional es consciente de que las ciudades, protagonistas indiscutibles de la sociedad internacional del siglo XXI, son instrumentos con capacidad de mejorar la calidad de vida y los derechos de sus habitantes. Precisamente por ello, y conscientes también de los enormes problemas que encierran las ciudades, uno de los grandes desafíos de la humanidad es convertirlas en espacios verdaderamente sostenibles y, en la actualidad, en espacios adaptados a la crisis sanitaria que afecta al planeta en su conjunto por la COVID-19, y que compromete seriamente el avance de algunas metas del ODS11.
2. La *Agenda 2030* y, en particular, el ODS11 constituyen una poderosa y eficaz herramienta para convertir los desafíos y retos que presentan las ciudades en oportunidades para el bienestar económico, social y medioambiental de sus habitantes. El propósito de mejorar las ciudades ha entrado de lleno, a través de los ODS, en la agenda internacional y aunque queda mucho camino por recorrer y muchos obstáculos por superar, es fundamental que el programa político que se esboza a través de las 7 metas de este objetivo vaya avanzando de cara a su logro en el 2030. Para ello se precisa de un renovado compromiso político para el desarrollo urbano sostenible que, sin duda, debe estar centrado «en las personas» de tal manera que los «habitantes influ-

¹¹⁹ «El diálogo sobre las ciudades sostenibles fue organizado conjuntamente por ONU-Hábitat y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), en el contexto del Comité consultivo de autoridades locales ante Naciones Unidas (UNACLA) de las autoridades locales y conjuntamente con el grupo de trabajo mundial de gobiernos locales y regionales». Se celebró los días 24 y 25 de mayo 2018, en la sede del Parlamento Europeo (Estrasburgo). Disponible en https://www.uclg.org/sites/default/files/dialogo_sobre_ciudades_sostenibles.pdf, p. 10.

¹²⁰ Cfr. *Informe final Diálogo sobre Ciudades Sostenibles*. Op. cit., pp. 12-13.

yan en su forma de vivir e interactuar con la comunidad»¹²¹. En definitiva, ser conscientes de que los procesos de transformación urbana que se precisan deben realizarse también desde la óptica de los valores aceptados universalmente y del respeto de los derechos humanos.

3. Los resultados que se han obtenido mediante la celebración de múltiples reuniones de alcance internacional, como es el caso de las conferencias y programas Hábitat, así como la adopción de determinados instrumentos políticos, lineamientos, medidas y programas de acción que definen el modelo de ciudad al que se aspira, son elementos imprescindibles para que se puedan alcanzar las metas del ODS11. Se han sentado las bases y las orientaciones generales y se conocen las medidas y estrategias que se han de poner en marcha para lograrlo. Tan solo queda, lo que no es poco, hacerlas efectivas. La *Agenda 2030* aporta un nuevo impulso a la labor destinada a hacer de las ciudades un espacio habitable en el que se combinen, con naturalidad, las distintas dimensiones del desarrollo sostenible, es decir, el crecimiento económico, la defensa de los derechos de contenido social y la preservación del medio ambiente. Todavía más, la *Agenda 2030* puede cumplir la función de constituirse en una plataforma política desde la que se hagan realidad los compromisos asumidos en las conferencias internacionales que abordan las temáticas de la ciudad y los principios que se recogen en los distintos instrumentos que diseñan una nueva concepción de la ciudad.

A pesar de las dificultades que existen para asegurar ciudades sostenibles, el gran éxito a día de hoy es que la comunidad internacional ha sido capaz de acordar pautas y objetivos comunes a través de la *Agenda 2030* y, por lo tanto, se tiene más claro cuáles son las políticas que fomentan el logro de la sostenibilidad urbana. Es decir, existe bastante consenso sobre el qué es lo que hay que hacer. Ahora ya solo se necesita una respuesta y un compromiso más ambicioso y osado para generar la transformación social, medioambiental y económica necesaria para alcanzar las metas del ODS11 y llegar con cierta victoria al 2030.

¹²¹ KRISTIE, Daniel. «Objetivo 11-Las ciudades desempeñarán un papel importante en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible». <https://www.un.org/es/chronicle/article/objetivo-11-las-ciudades-desempenaran-un-papel-importante-en-la-consecucion-de-los-objetivos-de>.

A menos de una década para el año 2030, y con la irrupción de una pandemia imprevisible y desconocida para todos, se complica, aún más, el logro del ODS11 por afectar, sobre todo, a las dimensiones social y económica de las ciudades. Por ende, se debe seguir reflexionando sobre las medidas y acciones que están adoptando las grandes urbes y sobre su efectividad con el fin de alcanzar las metas del ODS11 y en general todo lo que pretende la *Agenda 2030*. En el presente siglo, la comunidad internacional dispone de instrumentos políticos suficientes para determinar los elementos sustanciales que deben definir las ciudades sostenibles, sin necesidad incluso de que se adopten para lograrlo, a riesgo de su incumplimiento, otros instrumentos que tengan valor jurídico. La acción concertada de los Estados en el marco de la cooperación internacional será un factor esencial y primordial para hacer efectivo el ODS11 pero se precisa de una acción directa por parte de los distintos niveles de la administración de los Estados, y en particular del poder local, para implementar plenamente la *Agenda 2030* en lo que se refiere a las ciudades. No se puede desconocer que en la actualidad asistimos en el mundo a procesos «acelerados de desarrollo urbano especulativo, así como el acaparamiento de tierras que con mucha frecuencia violan los derechos humanos reconocidos y que han llevado a la expansión irracional de las ciudades y a la segregación social con graves impactos sobre la vida de los seres humanos, la naturaleza y los territorios, así como en la convivencia social»¹²². En una situación así será difícil hacer efectivo el derecho a la ciudad, tal y como lo concibe la Carta Mundial por el derecho a la ciudad y menos aún lograr las metas que se ha marcado el ODS11.

¹²² *Informe Coalición Internacional del Hábitat*. Hábitat I 1976. Hábitat II 1996. Hábitat III, 2016. *Op. cit.*, p. 27.