



LA PANDEMIA DEL COVID-19 COMO CRISIS URBANA: UNA OPORTUNIDAD PARA REPENSAR EL FUTURO DE LAS CIUDADES E IMPULSAR UNA DIPLOMACIA URBANA EFECTIVA

The COVID-19 pandemic as an urban crisis: An opportunity to rethink the future of cities and to advance effective urban diplomacy

Pelayo González-Escalada Mena

Consultor en Gestión del Riesgo de Desastres y Resiliencia Urbana - Banco Mundial

E-mail: pelayogem11@hotmail.com



Autor

La crisis del COVID-19 es eminentemente una crisis urbana. El enorme impacto socioeconómico de la pandemia se concentra en las ciudades y ya ha traído importantes cambios en su funcionamiento y en el estilo de vida de sus habitantes. En este contexto, algunos expertos destacan las vulnerabilidades inherentes de las ciudades y su papel en la expansión del virus y pronostican una transformación radical —e incluso un declive— de las mismas. Para otros, ahora más que nunca, el futuro de la humanidad será urbano y esta crisis servirá para fortalecer la resiliencia de las ciudades de cara a futuras amenazas. Reconociendo la importancia que tendrá esta crisis en el futuro urbano y del planeta, el presente artículo realiza un repaso por los impactos de la pandemia en las ciudades y la respuesta institucional, analiza los elementos clave de esta crisis para el futuro de las ciudades y presenta la oportunidad de aprovechar el contexto actual para impulsar una diplomacia urbana efectiva.



Resumen

The COVID-19 crisis is primarily an urban crisis. Cities are bearing the brunt of the pandemic, which has generated severe economic and human losses, and transformed city living. Against this backdrop, some experts highlight the inherent vulnerabilities of cities and their role in spreading the virus, anticipating a radical urban transformation, or even a decline. Meanwhile, some experts believe that, increasingly, cities will hold the key to our future, and see the current crisis as an opportunity to build the resilience of cities against future threats. While highlighting the critical importance of the COVID-19 crisis for the future of cities and the planet, this article provides an overview of the impacts of the pandemic on cities and the response from public institutions, conducts an analysis of key takeaways from the crisis for the future of cities, and discusses the opportunity presented by the crisis to advance effective urban diplomacy.



Abstract

COVID-19; pandemia; futuro urbano; diplomacia urbana; ciudades resilientes.

COVID-19; pandemic; urban future; urban diplomacy; resilient cities.



Key words

Recibido: 01/12/2021. Aceptado: 20/12/2021



Fechas

1. Introducción: El siglo de las ciudades

Como destaca el economista Edward Glaeser en *El Triunfo de las Ciudades*, recogiendo el sentir de tantos urbanistas a través de los siglos, las ciudades son “la mejor creación del ser humano” y, como tal, son una pieza fundamental para el desarrollo económico, la salud, el conocimiento y la felicidad de la humanidad y la sostenibilidad del planeta. Desde sus orígenes, las ciudades han sido las grandes catalizadoras de los avances en el conocimiento científico y humanístico, la cultura y el arte, la innovación tecnológica y la eficiencia productiva, principalmente gracias a la gran concentración de personas en un espacio compartido. Como bien definió la polifacética urbanista Jane Jacobs, la clave de las ciudades reside en la vitalidad que surge de “encuentros fortuitos” entre sus habitantes, que a su vez generan cientos de ideas que se intercambian y evolucionan con el tiempo (Jacobs, 1989, p. 57).

Cada vez más, el desarrollo económico y la sostenibilidad del planeta se deciden en las ciudades, por su peso demográfico, pero también por las implicaciones socioeconómicas, climáticas y medioambientales asociadas a la creciente urbanización. Como muestra de ello, uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible tiene su principal foco en las ciudades. A pesar de ocupar tan solo el dos por ciento de la superficie terrestre, las ciudades albergan al 56 por ciento de la población mundial y son responsables de alrededor del 80 por ciento del producto interior bruto, más del setenta por ciento del consumo energético y más del sesenta por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero del planeta (Banco Mundial, 2020; ONU, 2020a; ONU Habitat, 2020). En las próximas décadas, estas cifras no harán sino aumentar, ligadas a un crecimiento de la población urbana, que alcanzará el 68 por ciento del total de la población mundial en 2050 (ONU, 2019). Si además tenemos en cuenta el auge de la economía del conocimiento y la inteligencia artificial y su potencial en el desarrollo urbano inteligente, el papel de las ciudades será aún más decisivo. De ahí que un número creciente de internacionalistas defina el siglo XXI como el siglo de las ciudades. Por todo ello, más que nunca, es fundamental comprender los grandes retos urbanos para construir ciudades ordenadas, dinámicas, inclusivas y resilientes que generen oportunidades económicas para todos sus habitantes, a la vez que garantizan un desarrollo más sostenible.

Las ciudades son lugares de innumerables oportunidades, pero también de importantes vulnerabilidades. Muchas son escenarios de desigualdad y pobreza, en particular en los países en desarrollo, donde los asentamientos informales y la falta de espacio en ocasiones desencadenan episodios de violencia.¹ A lo largo de la historia, muchas ciudades han sido objeto de grandes crisis y catástrofes, como grandes incendios, terremotos, epidemias y pandemias que tuvieron enormes impactos en diferentes ámbitos y dejaron a muchas al borde de la destrucción. Sin embargo, con cada crisis, la vitalidad y la resiliencia inherentes a las ciudades ha permitido que éstas se reinventen y salgan más reforzadas. La pandemia del COVID-19 ha afectado principalmente a las ciudades, tanto en términos sanitarios como socioeconómicos, pero sus impactos también se han dejado notar en el ámbito rural, por su estrecha y creciente interdependencia con las ciudades. Esta crisis de escala mundial llega en un momento crítico que está llevando a repensar el funcionamiento de las ciudades y cómo viviremos en ellas en el futuro.

A pesar de ocupar tan solo el 2% de la superficie terrestre, las ciudades albergan al 56% de la población mundial y son responsables de alrededor del 80% del producto interior bruto

¹ Las ciudades albergan a alrededor de mil millones de personas pobres que viven en asentamientos informales (Banco Mundial, 2020).

2. Las ciudades en primera línea frente al COVID-19

Desde que se publicara el primer caso oficial de SARS-CoV-2 en diciembre de 2020 en Wuhan, China, más del 90 por ciento de los casos del virus se han producido en ciudades (ONU, 2020b). La rápida expansión de contagios ha sobrepasado las capacidades institucionales y los recursos físicos de las ciudades. En la mayoría de los casos, incluso en las grandes ciudades del mundo desarrollado, no se contaba con la infraestructura hospitalaria y de aislamiento suficiente para epidemias o pandemias de gran impacto (Bai et al., 2020). Además, la falta de preparación y protocolos de emergencia adecuados y la confusión de los ciudadanos por la desinformación y la sobrecarga de información a través de las redes —que, en algunos lugares, ha llevado la politización del uso de mascarillas y medidas de protección— no ha hecho sino dificultar la respuesta a la emergencia.

2.1. Impactos de la pandemia en las ciudades

El llamado *Great Lockdown* ha generado una reducción de la actividad económica mundial histórica (FMI, 2020). Las ciudades han acusado su impacto de forma inmediata. En pocos meses, se han destruido millones de empleos en las ciudades, sobre todo en los pequeños y medianos comercios. Esto se ha traducido en un paisaje urbano cambiado: espacios comerciales vacíos, teatros, cines, hoteles y recintos deportivos cerrados, proyectos de construcción aplazados y edificios de oficinas inutilizados. Por otro lado, las arcas de los gobiernos municipales han sufrido grandes pérdidas, al verse reducida la recaudación de impuestos relacionada con el ocio, el comercio y el transporte, a la vez que han aumentado los gastos derivados de la emergencia sanitaria². En muchas ciudades, esto se ha traducido en acumulación de deuda, falta de liquidez y reducción de servicios, así como recortes de personal y mayor dificultad para pagar las nóminas de los funcionarios y las deudas con los proveedores.

El avance de la pandemia en las ciudades está estrechamente ligado con la pobreza, y son las comunidades más vulnerables las que sufren sus efectos de forma más acusada. Según el Banco Mundial, la pandemia generará más de 100 millones de “nuevos pobres”, mayoritariamente en áreas urbanas (Gerzson Mahler et al., 2020). Incluso en las economías desarrolladas, la población vulnerable tiene mayor exposición y menos recursos para hacer frente al virus. Por ejemplo, en las ciudades de Estados Unidos, las tasas de contagios y muertes en comunidades pobres son más del doble que aquellas de las áreas de ingresos medios y altos (Bai et al., 2020).

En las ciudades del mundo en desarrollo, los impactos del virus son aún mayores y representan un gran obstáculo que echará por tierra décadas de progreso en la reducción de la pobreza. En el plano de salud, la gran mayoría de los hogares en estas ciudades no reúnen las características de espacio, ventilación y acceso a agua y saneamiento necesarias para contener el virus (Brown et al., 2020), esto añadido a la falta de recursos hospitalarios adecuados. Por ejemplo, ya en julio de 2020, la mitad de la población de los asentamientos informales de Bombay se había infectado con el virus del COVID-19 (Bai et al., 2020). En el plano económico, las medidas de protección y restricciones tomadas por los gobiernos son difíciles de trasladar e implementar en el sector informal, que representa el 90 por ciento del total del empleo en los países de ingresos

El avance de la pandemia en las ciudades está estrechamente ligado con la pobreza, y son las comunidades más vulnerables las que sufren sus efectos de forma más acusada

² Para 2021, el Banco Mundial estima que los ingresos de los gobiernos municipales podrían caer hasta un 25 por ciento (Wahba et al., 2020).

bajos y el 70 por ciento en los países de ingresos medios (OIT, 2020). En el sector informal, la necesidad de continuar con la actividad para garantizar los ingresos diarios aumenta la exposición al virus y dificulta el cumplimiento de las medidas de protección sanitaria. En otras palabras, para muchos, el miedo al hambre tiene más peso que el miedo al virus, permitiendo la expansión del mismo.

2.2. Respuestas de los gobiernos locales

Los gobiernos municipales y metropolitanos han desempeñado un papel protagonista en la fase de respuesta ante la pandemia de COVID-19. La urgencia creada por la emergencia sanitaria y su inmediato impacto socioeconómico en las ciudades ha obligado a los gobiernos locales a tomar medidas con rapidez, frecuentemente adelantándose a los gobiernos centrales. Frente al reto multidimensional que representa la pandemia, las autoridades locales han tenido que diseñar protocolos y medidas innovadoras para salvaguardar la salud de sus ciudadanos y de las economías urbanas. Como se analizará más adelante, la cooperación interurbana y las redes internacionales de ciudades se han convertido en plataformas fundamentales para esta misión.

Aunque la lista de medidas es innumerable, cabe mencionar las intervenciones de urbanismo táctico que, posiblemente, quedarán en el recuerdo colectivo como la representación de la adaptación de las ciudades a la pandemia. Aquí se incluyen medidas como la reconversión de calles en espacios peatonales y comerciales al aire libre o la construcción de carriles bici³, que han sido imprescindibles para proteger la actividad comercial y la conexión con los empleos, y a la vez garantizar la salud y el bienestar de los ciudadanos. Esto, unido a su simplicidad y reducido coste, las ha convertido en medidas estrella en muchas ciudades de todo el mundo. También cabe destacar otras medidas extraordinarias de asistencia social y financiera aplicadas en ciudades de todo el mundo, como la reducción y aplazamiento del pago de impuestos, la distribución gratuita de bienes de protección y alimentos, la suspensión de desahucios, o la aplicación de subsidios y ayudas a comercios.

La urgencia creada por la emergencia sanitaria y su inmediato impacto socioeconómico en las ciudades ha obligado a los gobiernos locales a tomar medidas con rapidez, frecuentemente adelantándose a los gobiernos centrales

3. Transformación. Repensando las ciudades

3.1. Las ciudades, escenarios de grandes crisis

Como señala el historiador J. Campanella, en todas las grandes crisis que han vivido las ciudades, bien provocadas por amenazas de dimensión local o global, ha existido una tendencia a pronosticar cambios radicales, e incluso la muerte de las ciudades tal como las conocemos (Florida et al., 2020). En este sentido, la crisis del COVID-19 no representa una excepción.

Como ha quedado demostrado tras otras grandes catástrofes y crisis en la historia, las ciudades y sus habitantes poseen una enorme capacidad de superación y adaptación. Algunas de estas han provocado grandes transformaciones y han representado un punto de inflexión, no solo para las ciudades afectadas, sino para todo el planeta. Los grandes incendios de Londres (1666) y San Francisco (1851) llevaron al establecimiento de códigos de construcción para reducir la vulnerabilidad frente al fuego y difundieron el uso del ladrillo en los centros urbanos. El Gran

3 Ya en los primeros meses de la pandemia, ciudades como Bogotá, París, Quito o Montreal habían añadido más de 70 kilómetros a sus redes de carril bici.

Terremoto de Lisboa de 1755 llevó a mejorar la resistencia de las construcciones ante seísmos y contribuyó de forma determinante al posterior desarrollo de la sismología como ciencia. A mitad del siglo XIX, los frecuentes brotes de cólera en las ciudades impulsaron reformas integrales de la infraestructura urbana, como las grandes obras de Haussmann en París y la construcción de Central Park en Nueva York. En Londres, el estudio de la gran epidemia de cólera de 1854 concluyó con el descubrimiento del origen de la enfermedad en las bacterias presentes en el agua —un hito histórico para el desarrollo de la epidemiología moderna— y con la construcción de una moderna red de saneamiento que sirvió de modelo para mejorar la salud pública en las ciudades. Ya en el siglo XX, la Gran Niebla de 1952 paralizó Londres durante cinco días y llevó a la aprobación de la Ley de Aire Limpio de 1956, que resultó fundamental para la reducción de la contaminación atmosférica en las ciudades británicas.

3.2. Vulnerabilidad y transformación

Dado el gran impacto de la pandemia del COVID-19 en las áreas urbanas, cabe preguntarse hasta qué punto se desencadenará una transformación en la fisonomía de las ciudades y en nuestra forma de vivir en ellas. Y para ello, conviene repasar algunos elementos que definen a las ciudades y su interrelación durante la pandemia.

En el contexto actual, un argumento recurrente en el análisis sobre el futuro urbano se centra en el papel que desempeña la densidad de población, especialmente en las grandes ciudades. Se acusa a la alta densidad de la explosión de los contagios y la dificultad para contener el avance del virus en muchas ciudades y, en consecuencia, se propone reducirlo de cara a futuras crisis similares. Las palabras de Andrew Cuomo, el gobernador del Estado de Nueva York que ha adquirido tanto protagonismo por su papel destacado en la respuesta a la pandemia, definen bien esta postura: “El nivel de densidad de Nueva York es destructivo. Tiene que detenerse y tiene que hacerlo ya. La ciudad de Nueva York debe desarrollar un plan inmediato para reducir su densidad” (Cuomo, 2020).

En principio, resulta lógico afirmar que la alta densidad de población, el limitado espacio para el aislamiento y la alta probabilidad de interacción con numerosos contactos a diario son factores determinantes de la vulnerabilidad de muchas ciudades frente al virus. Según un reciente estudio de la Universidad Northeastern, las epidemias de coronavirus en las ciudades con altas densidades de población son mayores y tienden a durar más, en comparación con las zonas suburbanas⁴ y rurales (Rader et al., 2020). Además, el papel de las ciudades como nodos de comercio y transporte, con estrechas interconexiones y tránsito de personas, lleva a identificarlas como principales responsables de la rápida expansión internacional de los contagios. De hecho, se ha demostrado que la expansión inicial del COVID-19 en las ciudades guardaba una estrecha correlación con su nivel de conectividad (ONU Habitat, 2020a). Sin embargo, a pesar de estas observaciones, es necesario ir más allá de estas observaciones para explicar por qué ciudades grandes con altas densidades de población —como Hong Kong, Singapur o Seúl— han contenido el virus de forma más eficaz que muchas otras ciudades más pequeñas y menos densamente pobladas.

Como resaltan los expertos en desarrollo urbano del Banco Mundial, “lo importante no es la densidad en sí, sino *cómo se gestiona ésta*” en las ciudades (S. Wahba en Keegan, 2020), y para

Dado el gran impacto de la pandemia del COVID-19 en las áreas urbanas, cabe preguntarse hasta qué punto se desencadenará una transformación en la fisonomía de las ciudades y en nuestra forma de vivir en ellas

⁴ Definidas como áreas mayoritariamente residenciales de baja densidad demográfica y normalmente situadas en la periferia de las ciudades.

ello, cabe analizar los datos a nivel intraurbano. Por ejemplo, a pesar de tener una densidad de población similar a Manhattan, algunas zonas de Bombay cuentan solo con un cuarto del espacio disponible para el aislamiento que el primero (S. Wahba en Keegan, 2020). Aquí entran en juego factores estructurales —como el número de personas por vivienda, el acceso a servicios públicos básicos y el número de camas o médicos por habitante— que marcan grandes diferencias en la incidencia del virus entre comunidades con diferentes niveles de ingresos⁵. Sin embargo, por encima de estos factores, los expertos coinciden en que un elemento determinante para la contención del virus ha sido la gestión de la emergencia por parte de las instituciones. En este aspecto, la rápida implementación de respuestas preventivas y la capacidad de controlar las conexiones exteriores de las ciudades ha marcado grandes diferencias, incluso entre ciudades con características similares. Un ejemplo ilustrativo es el caso de Nueva York y San Francisco, las dos grandes ciudades más densamente pobladas de Estados Unidos. A pesar de tener una densidad en torno a un 36 por ciento superior a la de San Francisco, Nueva York ha registrado un 179 por ciento más de casos positivos y un 196 por ciento más de muertes por COVID-19 que la primera⁶. Además, cabe destacar la preparación como factor diferenciador en la respuesta eficaz de la población y las instituciones en lugares que han sufrido graves epidemias recientemente, como es el caso de algunas ciudades del este y sudeste asiático y del África Occidental.

Otra gran cuestión que ha surgido en esta crisis en torno a las ciudades es hasta qué punto cambiará la atracción de estas como centros neurálgicos de trabajo, vida y ocio. Un argumento recurrente en el mundo desarrollado sostiene que la pandemia supondrá un punto de inflexión que llevará a un éxodo de muchos centros urbanos, especialmente en las grandes ciudades⁷, en favor de zonas suburbanas, rurales y ciudades más pequeñas. En el corto plazo, como ya ha ocurrido en 2020, las empresas e individuos establecidos en grandes ciudades pueden verse desincentivados a permanecer por la dificultad de operar y la reducción de la calidad de vida, que no concuerdan con los altos costes asociados. En el largo plazo, la oportunidad para el trabajo a distancia ofrecida por la tecnología podría llevar a la deslocalización de miles de empleos en las ciudades⁸ y a una transformación radical de la fisonomía de los centros urbanos, con las consiguientes repercusiones económicas. Como señalan desde el World Resources Institute, el vacío dejado por el cierre de oficinas en distritos urbanos arrastraría al declive a la actividad comercial y obligaría a rediseñar estas zonas para asegurar la sostenibilidad financiera de las ciudades (A. Mahendra en Chadran, 2020).

Un argumento recurrente en el mundo desarrollado sostiene que la pandemia supondrá un punto de inflexión que llevará a un éxodo de muchos centros urbanos en favor de zonas suburbanas, rurales y ciudades más pequeñas

3.3. Hacia un futuro resiliente

En lo que respecta a la reducción de vulnerabilidades, se espera que el impacto de la pandemia incentive el desarrollo de ciudades más resilientes, con mayor capacidad de preparación, respuesta y recuperación frente a amenazas similares en el futuro. Como ya ha quedado plasmado en los

5 A nivel mundial, la alta incidencia y mortalidad por el COVID-19 en las ciudades se concentra mayoritariamente en zonas pobres (Holt, 2020).

6 Cálculos del autor con base en datos oficiales disponibles de Nueva York y San Francisco, con fecha 8 de enero de 2021 (City of New York, 2021; City and County of San Francisco, 2021).

7 En grandes ciudades con altos costes de vida, como Londres o San Francisco, se han observado tendencias de desurbanización en la última década.

8 Algunas empresas, incluidos gigantes tecnológicos como Facebook o Twitter, se plantean adoptar un modelo de trabajo a distancia permanente.

planes de desarrollo y recuperación post-COVID-19 elaborados por gobiernos locales de todo el mundo, se priorizarán intervenciones para corregir las vulnerabilidades estructurales de sus ciudades, en ámbitos que van desde capacidad el desarrollo de infraestructuras hospitalaria y digitales al refuerzo de las cadenas de distribución. Con respecto al virus, una prioridad será la atención y el mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas urbanas más pobres, que están siendo las más afectadas durante la pandemia y suelen ser focos principales de contagio de enfermedades en las ciudades. En el mundo en desarrollo, cabe esperar una mayor inversión en el mejoramiento integral de barrios marginales, con el objetivo de reducir las vulnerabilidades derivadas del hacinamiento y la falta de acceso a servicios públicos básicos. En el ámbito de la prevención, una de las claves residirá en la cooperación a nivel metropolitano en las ciudades para fomentar la urbanización controlada que reduzca el riesgo de creación de enfermedades zoonóticas.

En esta línea, una transformación que contribuirá a mejorar la resiliencia urbana y que ya es una realidad en ciudades de todo el mundo es la reconversión de espacios urbanos y la promoción de medios de transporte sostenible como respuesta a la pandemia. En los últimos meses, las intervenciones de urbanismo táctico mencionadas anteriormente han demostrado ser medidas de adaptación económicas, prácticas y eficaces. En consecuencia, se espera que su implementación se acelere en los próximos años, con vistas a la recuperación económica post-COVID-19, pero también como parte de los compromisos internacionales adquiridos en materia medioambiental y de mitigación del cambio climático. Otro ejemplo destacado en el ámbito del urbanismo es el modelo de “Ciudad de los 15 minutos” presentado recientemente por el ayuntamiento de París y que muchas ciudades ya están tomando como referencia, con el objetivo de optimizar las conexiones urbanas, reducir la desigualdad y frenar el impacto sobre el medio ambiente.

Por último, la pandemia supondrá un impulso para el desarrollo de ciudades inteligentes. Como señala I. Klaus, la infraestructura digital para las ciudades podrá convertirse en el equivalente actual al desarrollo del sistema de saneamiento en las ciudades (Klaus, 2020). La emergencia de la pandemia ha puesto de manifiesto la importancia de contar con una infraestructura digital robusta que asegure la continuidad de servicios y empleos, pero que también ofrezca información clave a ciudadanos e instituciones para facilitar la gestión de emergencias. Por ello, es esperable que se acelere la construcción de edificios inteligentes, incluyendo a grandes espacios como estadios o escuelas, y el desarrollo de sistemas urbanos inteligentes en los centros urbanos. Para los gobiernos municipales, esta crisis reforzará la necesidad de cerrar la brecha digital para generar oportunidades económicas y mejorar los servicios a sus ciudadanos, y también será una oportunidad de inversión estratégica para las ciudades medianas y pequeñas.

La infraestructura digital para las ciudades podrá convertirse en el equivalente actual al desarrollo del sistema de saneamiento en las ciudades

4. Una oportunidad para consolidar la diplomacia urbana efectiva

La diplomacia de las ciudades, o diplomacia urbana —en adelante, DU— puede definirse como el mantenimiento de relaciones exteriores llevado a cabo por representantes oficiales de las ciudades ante estados, organizaciones internacionales, empresas privadas u otras ciudades (Kosovac et al., 2020). La DU se enmarca dentro de la “paradiplomacia”, término que engloba la labor de representación internacional no tradicional, que incluye a entidades subnacionales, asociaciones regionales y otros organismos públicos y privados, al margen de los aparatos diplomáticos de los Estados (Ayres, 2018).

4.1. La creciente participación de las ciudades en la paradiplomacia

Como señala R. Tavares, las ciudades-estado del renacimiento italiano ya desempeñaron un papel pionero como precursor directo de la diplomacia moderna, al establecer embajadas permanentes en otros territorios (Tavares, 2016, p. 10). Sin embargo, con la consolidación de los Estados como entidades primordiales en la diplomacia mundial, la capacidad de proyección internacional de las ciudades se vio relegada a la irrelevancia. No fue hasta el siglo XX que las ciudades comenzaron a adquirir un rol paradiplomático más destacado. En su origen, los vínculos entre ciudades tenían un propósito de intercambio cultural —como la red de Ciudades Hermanas promovida por la administración de Eisenhower— y económico-comercial, que se ha ido extendiendo a temas de gobernanza, sostenibilidad y acción frente al cambio climático. Grandes ciudades con gran proyección global —como Los Ángeles, Tokio o Río de Janeiro— han sido pioneras de la DU mediante la creación de departamentos exclusivos de relaciones internacionales y la apertura de oficinas de representación en el extranjero. Por otra parte, el carácter bilateral en el origen de la DU se ha ido complementando con la creación de redes permanentes de cooperación y organizaciones multilaterales formadas por ciudades⁹ ¹⁰.

El siglo XXI ha visto el auge y consolidación de la DU, motivados por la necesidad de buscar soluciones a nivel local para el desarrollo urbano sostenible y la acción contra el cambio climático, en un contexto mundial en que los cambios políticos han generado una crisis en el multilateralismo tradicional y en que muchos ciudadanos reclaman mayor representación y la descentralización del poder en favor del nivel local. Esto ha coincidido con un mayor reconocimiento de las ciudades como actores destacados a nivel internacional, como demuestra el marcado aumento de las menciones a las ciudades como agentes de cambio global en el marco de las Naciones Unidas en las últimas dos décadas (Pejic et al., 2019).

Los grandes retos generados por la pandemia del COVID-19 han reforzado los lazos de unión entre las ciudades y potenciado su papel en el ámbito internacional

4.2. La estrecha cooperación entre ciudades durante la pandemia

Los grandes retos generados por la pandemia del COVID-19 han reforzado los lazos de unión entre las ciudades y potenciado su papel en el ámbito internacional, lo que contrasta con el desentendimiento y confrontación que ha surgido en las relaciones entre algunos estados. En el clima de desconcierto tras la explosión inicial de la pandemia y la lentitud en la toma de medidas por parte de muchos gobiernos nacionales, muchos gobiernos municipales se apresuraron a reforzar la cooperación internacional para responder con rapidez.

El 2020 ha dejado numerosos ejemplos de cooperación estrecha entre ciudades sin precedentes, como la asistencia del gobierno Buenos Aires a la ciudad de Bogotá para compartir métodos efectivos de aislamiento de casos positivos, o la colaboración entre Belo Horizonte y Quito para

9 El primer antecedente histórico moderno de las redes internacionales de ciudades fue la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), fundada en 1913 para promover los intereses de las ciudades en el marco de la Sociedad de Naciones (Kosovac et al., 2020).

10 Actualmente existen más de 200 redes y organizaciones en todo el mundo, entre las que destacan redes regionales (Mercociudades, EuroCities, CityNet) y redes especializadas en temas como la gobernanza metropolitana (CGLU, Metropolis, Global Parliament of Mayors), seguridad (Strong Cities Network). Entre ellas han cobrado gran importancia recientemente las dedicadas a la sostenibilidad y acción frente al cambio climático (C40 Cities, ICLEI, Global Covenant of Mayors, Resilient Cities Network).

mejorar la gestión de multitudes (Zapata-Garesche, 2020). Otro ejemplo destacado es la plataforma CAC-Cities Against COVID-19 desarrollada por el Ayuntamiento de Seúl para compartir sus experiencias en la gestión de la pandemia¹¹. Gracias al programa internacional de Ciudades Hermanas, las primeras ciudades chinas afectadas por el virus recibieron mascarillas y equipos de protección sanitaria de sus socios y a su vez enviaron recursos más adelante (Jin y Harrison, 2020). En esta ocasión, la colaboración ha llegado incluso más lejos y ha incluido donaciones monetarias entre ciudades¹².

Las redes internacionales de ciudades han desempeñado un papel fundamental en la respuesta al COVID-19. La red Metropolis activó una solicitud de emergencia entre sus miembros para adquirir suministros médicos para las ciudades más necesitadas (Suárez Mendez, 2020), mientras que organizaciones como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) o Resilient Cities Network readaptaron rápidamente su enfoque para compartir experiencias exitosas en la gestión de la emergencia. Estas organizaciones han elaborado una amplia gama de documentos técnicos y estrategias de respuesta y han formado numerosos grupos de trabajo específicos, como Cities on the Frontline o *#BeyondtheOutbreak*, que cuentan con el apoyo de organizaciones internacionales. Ya que la gran parte de este contenido es de acceso público, también se han beneficiado las ciudades no miembros.

De cara a la recuperación, grupos dentro de estas redes —como Global Mayors COVID-19 Recovery Task Force—¹³ serán plataformas fundamentales para compartir ideas innovadoras, facilitar la coordinación con las instituciones académicas, el sector privado y la sociedad civil, así como para garantizar que los objetivos de resiliencia, sostenibilidad y protección medioambiental sean una prioridad en la fase de recuperación de las ciudades.

En el corto plazo, es esperable que las ciudades tomen un rol más activo en los foros internacionales y las redes de ciudades se expandan o refuercen

4.3. El futuro de la diplomacia urbana: retos y oportunidades

De forma comparable a lo comentado con respecto a las ciudades a raíz de la pandemia del COVID-19, el contexto actual presenta una oportunidad para repensar e impulsar el papel de la DU en el futuro. La exitosa experiencia durante la pandemia ha demostrado el potencial de la DU para solucionar desafíos comunes mediante el intercambio de soluciones eficaces e innovadoras.

En el corto plazo, es esperable que las ciudades tomen un rol más activo en los foros internacionales y las redes de ciudades se expandan o refuercen. El avance de la tecnología y la digitalización ha sido fundamental para la exitosa cooperación e intercambio de información en 2020 y supondrá una gran ventaja para expandir la colaboración, al reducir los costes de participación, especialmente para ciudades pequeñas con menos recursos. En lo que respecta a las redes internacionales, podrán crearse organismos dedicados a la gestión de futuras epidemias o epidemias —como la Cities Alliance Against Pandemic (CAAP) propuesta por el Ayuntamiento de Seúl como red de ciudades pionera en este ámbito—. Más importante aún para las redes que actúan como plataformas de intercambio de conocimientos técnicos será aprovechar esta

11 Ver: <http://english.seoul.go.kr/covid/>

12 Entre otros ejemplos, el ayuntamiento de Fráncfort envió una donación de 10.000€ a la ciudad de Milán (Eurocities, 2020).

13 Ver: <https://www.e40.org/other/covid-task-force#>

una oportunidad para promover un enfoque integral de resiliencia urbana que incorpore las lecciones aprendidas de la pandemia y sus efectos en sus ámbitos de trabajo —como gobernanza, desarrollo económico sostenible, gestión de riesgos y acción contra el cambio climático— y los aplique ante otros escenarios de crisis.

Con vistas al largo plazo, la crisis actual es un también un momento propicio para evaluar algunos de los retos de la DU que amenazan su eficacia, más allá de la urgencia de la pandemia. Uno de los retos principales para las ciudades y redes será el de aumentar la financiación disponible para la DU y reducir su dependencia financiera y operativa de organizaciones internacionales y filantrópicas¹⁴. Para las ciudades, resultará difícil justificar un aumento de presupuestos para a un área sin capacidad ejecutiva y con poco impacto directo percibido por los ciudadanos. Igualmente estratégico será promover y sistematizar el desarrollo de capacidades técnicas de los funcionarios para maximizar el impacto de su labor y reducir la excesiva dependencia de la DU en aquellos líderes políticos con aspiraciones internacionales.

Para las redes de ciudades, la sostenibilidad en el largo plazo dependerá en gran medida de su eficacia para contribuir a los retos y objetivos de sus miembros, más allá de contextos de crisis como el actual. Esto requerirá centrar más recursos en prioridades críticas desatendidas como la innovación digital, la financiación, el apoyo en procesos de descentralización o la participación ciudadana (CGLU, 2020). Otra transformación necesaria requerirá la simplificación del sistema de redes existente. El rápido crecimiento del número de redes en las últimas décadas ha producido solapamientos —con la consiguiente duplicación de esfuerzos y recursos— y puede dificultar la dedicación de sus miembros. Como señalan Pipa y Bouchet (2020), a la vez que algunas redes han disminuido el alcance de su misión para diferenciarse —lo que, en ocasiones disminuido su relevancia—, se han creado nuevas redes con alcances amplios que comparten objetivos e incluso miembros. En consecuencia, la evaluación de mejoras en este aspecto podría derivar en fusiones de redes, en aquellos casos en que estos lleven a reducir costes y a mejorar la consecución de objetivos.

5. Conclusiones

A pesar de los profundos impactos que ya ha dejado la pandemia del COVID-19 en la economía, sociedad e instituciones urbanas, se puede afirmar con seguridad que el futuro urbano del planeta no está en peligro. Como se ha demostrado en otras grandes crisis, las ciudades tienen una enorme capacidad de adaptación y recuperación rápida. En los años veinte, las grandes ciudades de occidente vivieron una época dorada pocos años después de sufrir el gran impacto de la pandemia de gripe de 1918 (Florida et al., 2020). Además, es poco probable que la pandemia de COVID-19 transforme radicalmente las ciudades como las conocemos. Existen pilares fundamentales que conforman las ciudades que esta crisis no podrá destruir. La alta densidad de población trae consigo numerosos beneficios para el desarrollo socioeconómico, la sostenibilidad, la eficiencia y la salud que exceden con creces las posibles vulnerabilidades asociadas a la misma. Por ejemplo, cabe recordar que la alta densidad de población también va asociada a mayor concentración de recursos hospitalarios y tiempos de respuesta ante emer-

*En los años veinte,
las grandes
ciudades de
occidente vivieron
una época dorada
pocos años
después de sufrir el
gran impacto de la
pandemia de gripe
de 1918*

¹⁴ En 2019, alrededor de un cuarto de las redes de ciudades declaraba una reducción considerable de sus presupuestos (Pejic et al., 2019)

gencias (Adlakha y Sallis, 2020). En este sentido, la dispersión poblacional y la desurbanización generalizadas irían en contra del de los tiempos.

Además, si tenemos en cuenta otras grandes crisis históricas en las ciudades, no cabe esperar grandes transformaciones repentinas, sino más bien la aceleración de tendencias ya existentes, como son en la actualidad el modelo de desarrollo urbano centrado en las personas, la promoción de medios de transporte sostenibles, la creciente importancia del teletrabajo, y, excepcionalmente, el proceso de desurbanización en algunas grandes ciudades del mundo desarrollado. Aunque la dimensión de estos procesos dependa en última instancia de la intensidad y la duración de los efectos de la pandemia del COVID-19, resulta difícil imaginarse un futuro en que las ciudades pierdan su atracción como lugares de oportunidad por excelencia. Una vez más, las ciudades —como centros de ingenio e innovación— tendrán las soluciones para los grandes desafíos del futuro del planeta.

Para conseguirlo, los gobiernos municipales podrán aprovechar la crisis provocada por la pandemia como una oportunidad para repensar el desarrollo urbano a largo plazo, con el objetivo de construir ciudades más eficientes, sostenibles, inclusivas, inteligentes y saludables. El impacto de la pandemia ha demostrado que la fortaleza de las ciudades —como sistemas complejos— reside en última instancia en sus elementos más débiles. Por tanto, una de las claves tras esta crisis consistirá en identificar mejor las vulnerabilidades principales de los sistemas urbanos —económico, social, físico, medioambiental, etc.— y desarrollar la resiliencia de los mismos, con vistas a mejorar su capacidad para afrontar futuras crisis, a la vez que se avanza en otros objetivos.

En esta misión, la cooperación internacional entre ciudades a través alianzas y redes está llamada a desempeñar un papel fundamental. La estrecha colaboración entre ciudades durante la pandemia ha destacado por su enfoque pragmático —tan característico de los gobiernos municipales— y se ha traducido en soluciones efectivas e innovadoras en respuesta al virus que han llegado muchos ciudadanos en todo el mundo. Sin embargo, el éxito futuro de la diplomacia urbana, más allá de la urgencia de la pandemia, pasa primero por analizar y resolver sus principales deficiencias.

Referencias

- Adlakha, D. y Sallis, J. F. (2020, 24 de julio). *Why urban density is good for health – even during a pandemic*. The Conversation. <https://theconversation.com/why-urban-density-is-good-for-health-even-during-a-pandemic-142108>
- Ayres, A. (2018, 27 de junio). *The New City Multilateralism*. Council of Foreign Relations. <https://www.cfr.org/expert-brief/new-city-multilateralism>
- Bai, X., Nagendra, H., Shi, P. y Lui, H. (2020, 25 de agosto). Cities: build networks and share plans to emerge stronger from COVID-19. *Nature Magazine*. <https://www.nature.com/articles/d41586-020-02459-2>
- Banco Mundial. (2020). *Desarrollo urbano: panorama general*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>
- Brown, C. S., Ravallion, M. y Van de Walle, D. (2020). *Can the world's poor protect themselves from the new coronavirus?* [Working Paper 27200]. Cambridge: National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w27200>

- CGLU. (2020). *Analytics Note 2: The COVID-19 response: governance challenges and innovations by cities and regions*. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- Chandran, R. (2020, 3 de junio). City centres to see 'radical' redesign amid coronavirus. *Thomson Reuters Foundation News*. https://news.trust.org/item/20200602231724-6k5a2/?utm_campaign=coronavirus&utm_medium=newsletter&utm_source=mainListing&utm_content=link4&utm_contentItemId=20200602231724-6k5a2
- City and County of San Francisco. (2021). *Data SF: COVID-19 Cases and Deaths*. <https://data.sfgov.org/stories/s/dak2-gvuj>
- City of New York. (2021). *COVID-19 data: Total data*. <https://www1.nyc.gov/site/doh/covid/covid-19-data-totals.page>
- Cuomo, A. [@NYGovCuomo]. (2020, 22 de marzo). *This is not life as usual. There is a density level in NYC that is destructive. It has to stop and it has to stop now. NYC must develop an immediate plan to reduce density. #StayAtHome*. [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/NYGovCuomo/status/1241750717939007490>
- Eurocities. (2020). *Frankfurt – Solidarity with twin city Milan*. <https://covidnews.eurocities.eu/tag/solidarity/>
- Florida, R., Glaeser, E., Mohd Sharif, M., Bedi, K., Campanella, T. J., Chee, C. H., Doctoroff, D., Katz, B., Katz, R., Kotkin, J., Muggah R. y Sadik-Khan, J. (2020, 20 de mayo). How Life in Our Cities Will Look After the Coronavirus Pandemic. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2020/05/01/future-of-cities-urban-life-after-coronavirus-pandemic/>
- FMI. (2020). *World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Gerzson Mahler, D., Lakner, C., Castaneda Aguilar, R. A. y Wu, H. (2020, 8 de junio). Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty. *World Bank Blogs*. https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/cities-are-front-lines-covid-19?cid=SURR_TT_WBG-Cities_EN_EXT
- Holt, R. (2020). *Is 2020 a turning point for the world's great cities?* Oxford: Oxford Economics. <http://blog.oxfordeconomics.com/content/is-2020-a-turning-point-for-the-worlds-great-cities>
- Jacobs, J. (1989). *The Death and Life of Great American Cities*. Vintage Books ed.
- Jin, Y. y Harrison, S. (2020, 22 de mayo). Rainy Day Connections: Sister Cities During COVID-19. *Asia-Pacific Foundation of Canada*. <https://www.asiapacific.ca/publication/rainy-day-connections-sister-cities-during-covid-19>
- Keegan, M. (2020, 1 de diciembre). *Why cities are not as bad for you as you think*. BBC News: Future. <https://www.bbc.com/future/article/20201201-the-surprising-upside-to-living-in-cities>
- Klaus, I. (2020, 6 de marzo). Pandemics Are Also an Urban Planning Problem. Bloomberg City Lab. *Bloomberg CityLab*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-06/how-the-coronavirus-could-change-city-planning>
- Kosovac, A., Hartley, K., Acuto, M. y Gunning, D. (2020). *Conducting City Diplomacy: A Survey of International Engagement in 47 Cities*. Chicago: The Chicago Council of Global

Affairs. <https://www.thechicagocouncil.org/research/report/conducting-city-diplomacy-survey-international-engagement-47-cities>

- Interantional Labour Organization. (2020). *ILO Brief. COVID-19 crisis and the informal economy: Immediate responses and policy challenges*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/briefingnote/wcms_743623.pdf
- ONU Habitat. (2020a). *Draft discussion paper: spatial patterns and dynamics in the face of the pandemic: towards better functionality, density and design of human settlements*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- ONU Habitat. (2020b). *World Cities Report 2020*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. <https://unhabitat.org/World%20Cities%20Report%202020>
- ONU. (2019). *World Population Prospects 2019: Highlights*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. Naciones Unidas. https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf
- ONU. (2020a). *Acción por el clima: Las ciudades y la contaminación contribuyen al cambio climático*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/climate-change/climate-solutions/cities-pollution>
- ONU. (2020b). *UN Secretary-General's Policy Brief on COVID-19 in an Urban World*. Naciones Unidas. <https://unhabitat.org/un-secretary-general%E2%80%99s-policy-brief-on-covid-19-in-an-urban-world>
- Pejic, D., Acuto, M. y Kosovac, A. (2019). *Tracking the Trends in City Networking: A Passing Phase or Genuine International Reform?* Perry World House. Philadelphia: University of Pennsylvania
- Pipa, A. F. y Bouchet, M. (2020, 6 de agosto). *How to make the most of city diplomacy in the COVID-19 era*. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/08/06/how-to-make-the-most-of-city-diplomacy-in-the-covid-19-era/>
- Rader, B., Scarpino, S. V., Nande, A., Hill, A. L., Adlam, B., Reiner, R. C., Pigott, D. M., Guierrez, B., Zarebski, A. E., Shrestha, Brownstein, J. S., Castro, M. C., Dye, C., Tian, H., Pybus, O. G. y Kraemer, M. U. G. (2020). Crowding and the shape of COVID-19 epidemics. *Nature Medicine*, 26(12),1-6. <https://doi.org/10.1038/s41591-020-1104-0>
- Suarez Mendez, N. (2020, 12 de marzo). El futuro inmediato del virus lo deciden las ciudades. *El País*. https://elpais.com/elpais/2020/03/18/seres_urbanos/1584516872_086003.html?rel=listapoyo
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: Cities and states as global players*. Oxford University Press.
- Wahba, S., Mohd Sharif, M., Mizutori, M. y Sorkin, L. (2020, 12 de mayo). Cities are on the front lines of COVID-19. *World Bank Blogs*. https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/cities-are-front-lines-covid-19?cid=SURR_TT_WBGCities_EN_EXT
- Zapata-Garesche, E., Perpetuo, R., Fernandez de Losada, A. y Llamas, F. (2020, 16 de noviembre). How Mayors Are Ignoring Dysfunction and Handling COVID-19 Among Themselves. *Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/article/how-mayors-are-ignoring-dysfunction-and-handling-covid-19-among-themselves/>