

# HACIA UN CONCEPTO Y MARCO DE GOBERNANZA DE EMERGENCIAS COMPLEJAS

La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones  
Noviembre de 2020



**INFORME  
DE POLÍTICAS**

## LA INICIATIVA

Este Informe de Políticas forma parte de la iniciativa «La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones» (EGI por sus siglas en inglés), liderada por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la asociación mundial de grandes metrópolis (Metropolis) y LSE Cities, de la London School of Economics and Political Science. Esta iniciativa examina las dimensiones institucionales de una acción rápida y radical como respuesta a emergencias globales. La iniciativa EGI pretende ofrecer a las ciudades y gobiernos regionales información práctica, marcos apropiados, conocimientos y recursos para lidiar con las nuevas exigencias de la gestión de respuestas a emergencias complejas.

## INFORME DE POLÍTICAS #02

**Preparado por** Philipp Rode y Rebecca Flynn

**Con el apoyo de** Edgardo Bilsky, Oscar Chamat, Ainara Fernández Tortosa, Anna Calvete Moreno, Luca Arbau y Sara Luxmoore

Este Informe de Políticas es el segundo de una serie de publicaciones trimestrales que se complementan con las Notas Analíticas, más centradas específicamente en los datos. Los Informes de Políticas se enfocan hacia propuestas prospectivas, la reforma de agendas, la innovación en la gobernanza y el análisis crítico.

Este Informe de Políticas, «Hacia un concepto y marco de gobernanza de emergencias complejas», es un documento vivo, y el marco de gobernanza que se presenta es una versión preliminar. Pretende generar debate, análisis crítico y observaciones en los próximos doce meses, hasta noviembre de 2021. **Se publicará una versión final del Marco de Gobernanza de las Emergencias como parte del Informe Especial de la Iniciativa en 2022. Con el ánimo de recibir comentarios por parte de los lectores durante este periodo, se ha creado la siguiente página web (en inglés): [PB #02 Comments and Feedback](#).**

## AGRADECIMIENTOS

Quisiéramos manifestar nuestro agradecimiento a los siguientes responsables de gobiernos locales y expertos que han realizado aportaciones críticas a este Informe de Políticas mediante una serie de entrevistas o talleres: Joni Baboci, Julien Baskin, Michael Berkowitz, Jean-Baptiste Buffet, Harald Drager, Bryony Edwards, Nuno F. da Cruz, Pablo Fernández, Rick Fernández, Claudia García, Catarina Heeckt, Naim Kapucu, Esteban León, Rodrigo Messias, Susan Parnell, Jorge Pérez-Jaramillo, Massimo Perrino, Emilia Sáiz, Adam Thiel, Michael Useem, Adrian Whitehead, Lorena Zárate y Chris Zebrowski.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las emergencias han pasado a ser una preocupación creciente para sociedades y gobiernos de todo el mundo. En las últimas décadas no solo han tenido lugar desastres naturales y causados por los humanos con una frecuencia considerable, sino que también ha aumentado el impacto de eventos extremos independientes. Los estudios actuales predicen que es probable que tanto la frecuencia como el nivel de impacto de estos desastres se vean incrementados en los próximos años.

A su vez, está emergiendo una nueva categoría de emergencias, y este es el foco de atención de la Iniciativa. Se trata de emergencias complejas que hasta tiempos recientes se habían enmarcado en primera instancia como grandes desafíos, como es el caso del cambio climático, la salud global y la justicia social. Ya sea por ser genuinamente globales o por estar profundamente enraizadas en los sistemas socioeconómicos actuales, estas emergencias no aparecen como resultado de un desastre que ya ha sucedido, sino que requieren una acción ágil y radical para evitar un futuro desastre o catástrofe.

Durante los últimos años, los gobiernos locales y regionales han comenzado a desempeñar un papel fundamental a la hora de afrontar emergencias complejas; de participar en la definición, la deliberación y la toma de decisiones, y, en última instancia, de dar respuesta. Las características urbanas inherentes a los asentamientos humanos, de rápida aceleración, y la urbanización de las sociedades civiles explican en parte este hecho, así como otras ventajas que gozan los gobiernos locales, como una perspectiva transversal y a diversas escalas, fuertes ligámenes con la comunidad, y una comprensión socioespacial y territorial que son clave a la hora de gestionar emergencias complejas. Las agendas globales, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres de 2015 y, sobre todo, la Nueva Agenda Urbana de 2016 reconocen el amplio papel que desempeñan las ciudades y regiones, así como la importancia esencial de vincular la acción global con la local.

Las emergencias complejas son eminentemente políticas y exigen unos enfoques de gobernanza sustancialmente diferentes a los aplicables a las emergencias rutinarias, a los eventos extremos y a las respuestas a desastres. Sin embargo, como en el caso de otras emergencias, comparten la necesidad de una intervención rápida y radical, lo cual puede conllevar la generación de tensiones notables en relación con la legitimidad democrática, las prácticas participativas y los principios de buen gobierno. La gobernanza de emergencias complejas cuenta con la dificultad añadida de tener que incorporar plenamente las dimensiones de justicia social y de igualdad. En este sentido, los gobiernos locales y regionales están posicionados de tal manera que pueden contribuir positivamente a dar una respuesta más eficaz y flexible a las emergencias complejas.

El objetivo principal de este Informe de Políticas es presentar un concepto y un marco preliminares para la gobernanza de emergencias complejas, adaptados a las necesidades de los gobiernos municipales y regionales. En primer lugar, el documento ofrece una definición de emergencias complejas, junto con una taxonomía de emergencias más amplia. Seguidamente,

presenta ejemplos de grandes desafíos que han sido reformulados como emergencias y aporta perspectivas de casos específicos. La última sección introduce un marco provisional para la gobernanza de las emergencias que cubre principios, estructuras, procesos y ámbitos de gobernanza relevantes.

## 2. EMERGENCIAS COMPLEJAS

### 2.1. DEFINICIONES

La definición de emergencia varía<sup>1</sup>. Las definiciones más comunes a nivel de Naciones Unidas se refieren a un «evento repentino y normalmente imprevisto que requiere medidas inmediatas para minimizar sus consecuencias adversas» [1]. La Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que, conceptualmente, la emergencia guarda mayor relación con la respuesta en sí y establece una conexión estrecha entre el incidente y la acción de seguimiento [2].

Por lo tanto, una emergencia describe un estado que requiere una (re)acción urgente para prevenir un deterioro de la situación. La optimización de recursos y la reorientación de la atención a la hora de abordar la emergencia forma parte de esta respuesta [3]. El establecimiento de un «estado de emergencia» exige que sea declarado o impuesto por una autoridad que, en un momento dado, puede también suspenderlo. Generalmente está definido por un espacio y un tiempo determinados, obedece a valores de umbral y requiere de normas de aplicación y de una estrategia de salida.

Dentro de un contexto de emergencias más amplio, se hace necesario aclarar la siguiente terminología clave: crisis (amenaza a valores altamente prioritarios) [4]<sup>2</sup>, eventos extremos (acontecimientos dinámicos que amenazan al funcionamiento de un sistema)<sup>3</sup>, desastre (una interrupción grave del funcionamiento de una sociedad)<sup>4</sup>, y catástrofe (desastre de magnitud especial)<sup>5</sup>.

Para los fines del Informe, se ha adoptado la siguiente definición amplia de emergencia: «una situación que supone un riesgo inmediato y significativo para la salud, la supervivencia, los bienes o el medio ambiente» [3]. Como parte de esta definición, se define «inmediato» como «en el presente», mientras que en el caso de «significativo» se consideran valores de referencia claves. No obstante, ambas características son controvertidas<sup>6</sup>. El valor umbral de emergencia para la OMS en términos de mortalidad establece normalmente una proporción de 1 por cada 10 000 al día, o bien de una índice de mortalidad de menores de 5 años de 2 por cada 10 000 al día [5].

Las emergencias complejas a las que la EGI hace referencia son aquellas que pueden menoscabar la estabilidad cultural, civil, política y económica de las sociedades. Se trata de emergencias de duración prolongada que son políticas por naturaleza y de las cuales no se cuenta con una memoria social. Asimismo, se caracterizan por tener un alto grado de incertidumbre, por tener bucles de retroalimentación inciertos y por ser difíciles de definir. Por otro lado, comparten las siguientes características:

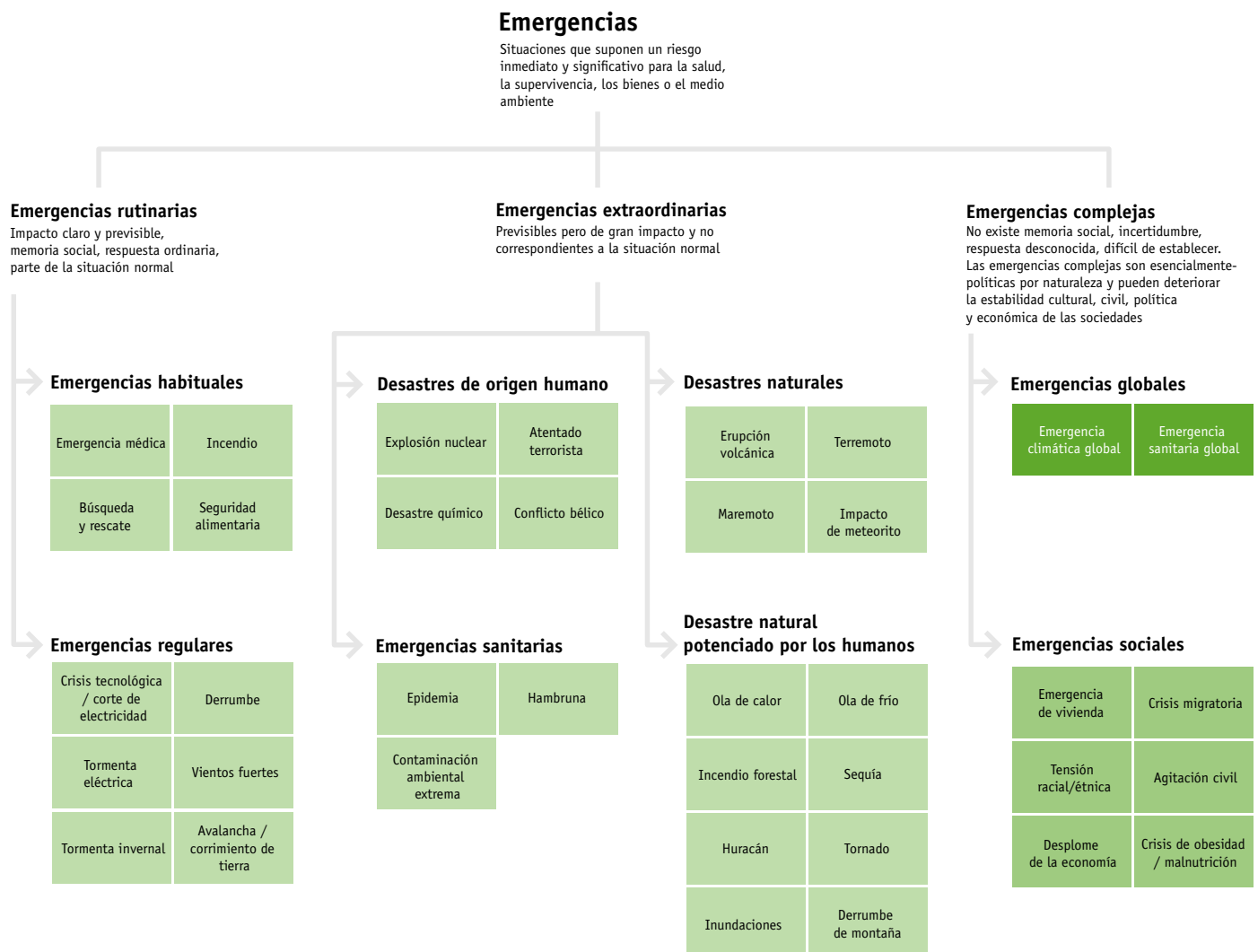
- Se perciben conflictos entre «vidas» y «medios de vida»
- Desafíos políticos considerables
- Desastres posteriores o demora entre la acción y su efecto
- Oposición debida a fuertes intereses
- Momento desencadenante de bajo nivel o inexistente<sup>7</sup>
- Existencia de paradojas en la respuesta a la emergencia
- Experienciabilidad directa de la emergencia limitada

## 2.2. UNA TAXONOMÍA BÁSICA

Para ilustrar el enfoque de la EGI y su foco de atención en las emergencias complejas, la Figura 1 presenta una taxonomía de emergencias que ubica tanto las emergencias complejas como sus dos subcategorías. Por un lado, incluyen las emergencias globales, como las climáticas o las sanitarias, que afectan a múltiples niveles y que se extienden del ámbito global al local con variaciones locales extremas. Por otro lado, existe una serie de emergencias sociales que se han declarado en contextos particulares. Pueden ser más locales o regionales en cuanto a su escala, pero comparten las características clave señaladas en la sección anterior.

Las emergencias climáticas y sociales se diferencian de la mayoría del resto de emergencias en el hecho de que ofrecen oportunidades significativas para la innovación de la sociedad y para la mejora de las condiciones y la calidad de vida. Estas emergencias conllevan un potencial de creación de empleo notable y pueden desencadenar un desarrollo económico más productivo e inclusivo.

Figura 1: Taxonomía de las emergencias



### 3. DE GRANDES DESAFÍOS A EMERGENCIAS COMPLEJAS

En la actualidad existen tres emergencias complejas que reciben una atención considerable y que han desembocado, en mayor o menor medida, en declaraciones de un estado de emergencia. En primer lugar, la emergencia sanitaria vinculada a la COVID-19; en segundo lugar, la emergencia climática global; y, en tercer lugar, las emergencias sociales, de las cuales las relativas a la vivienda son un ejemplo acuciante.

Estas emergencias se consideran primordialmente grandes desafíos, por cuanto son extremadamente difíciles de resolver y que consecuentemente representan prioridades para gobiernos e investigadores<sup>8</sup>, y forman parte esencial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Si bien hasta tiempos recientes no recibían la consideración de emergencias complejas según las definiciones anteriores, cada vez existe una mayor conciencia de que estos desafíos cuentan con unos índices de aumento potencialmente altísimos y que a menudo son consecuencia de situaciones enquistadas y crónicas.

En el caso de las emergencias complejas, los gobiernos dependen a menudo de la aceptación pública y de la movilización ciudadana en el punto en el que estos desafíos globales se convierten en emergencias. Asimismo, las ópticas psicológicas y sociológicas sugieren que estas emergencias requieren una «prueba social», que se genera mediante la formación y la comunicación efectiva de información científica más que a partir de la experiencia directa del impacto de la emergencia.

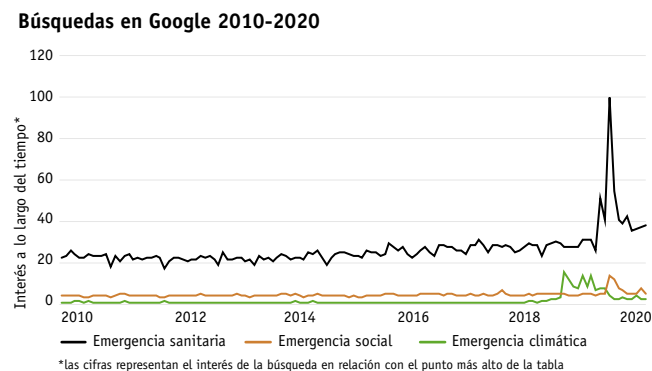
La reformulación de grandes desafíos a emergencias aleja el foco de gobernanza de los avances graduales y las transiciones largas; el prisma de una preparación más holística de la gestión del riesgo de desastres se sustituye por acciones de respuesta a la emergencia rápidas y radicales, con una atención especial a la implementación. Los puntos desencadenantes, los que hacen reformular los grandes desafíos hacia emergencias complejas, son diversos y fluidos. Pasar de desafío a emergencia compleja requiere una justificación considerable y normalmente se basa en la identificación de momentos de claro «deterioro» de la

situación. En numerosos países existen definiciones legales de lo que se considera una emergencia, si bien podría no ser directamente aplicable a las emergencias complejas.

Las figuras siguientes ilustran el incremento en el reconocimiento de emergencias sanitarias, climáticas y sociales, tomando como base búsquedas generales en Google y de noticias en inglés. Asimismo, la Tabla 1 resume las diferencias básicas entre las tres emergencias según algunas de sus características fundamentales.

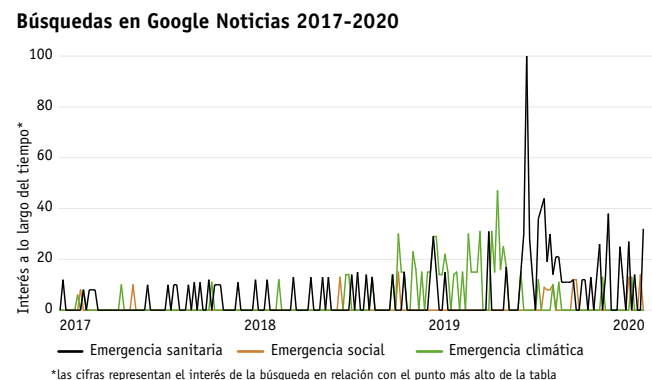
**Figura 2: Comparativa de emergencias complejas 2010-2020**

Fuente: Google Trends



**Figura 3: Comparativa de emergencias complejas 2017-2020**

Fuente: Google Trends



**Tabla 1: Características de las emergencias complejas**

Fuente: autores

	PRUEBA SOCIAL EN EL PRESENTE	FUTURO DESASTRE QUE SE PRETENDE EVITAR	DESENCADENANTE DE LA DECLARACIÓN	CONTROL LOCAL SOBRE LA PREVENCIÓN DE DESASTRES	UMBRALES	ESCALA TEMPORAL	RECUPERACIÓN
<b>EMERGENCIA SANITARIA (COVID-19)</b>	Infecciones, enfermedad, muerte, ingresos hospitalarios	Mortalidad excesiva, colapso de los sistemas sanitarios	Modelos actualizados	Relativo, especialmente en cuanto a restricciones de movilidad	Índice de infección, hospitalización, índice R	Semanas/meses	Sí
<b>EMERGENCIA CLIMÁTICA</b>	Desastres naturales acentuados por la acción humana, cambio climático / de temperatura perceptible	Localmente: aumento del riesgo y la frecuencia de desastres naturales acentuados por la acción humana, agitación social. Globalmente: Efecto invernadero, migración masiva, hambruna, destrucción de ecosistemas, extinción	Contabilidad de carbono y concienciación pública actualizados	Muy limitado en cuanto a la mitigación del cambio climático (algunos más para la adaptación al cambio no considerados en este informe)	CO2 PPM, grados Celsius, puntos críticos	Años/décadas	Sin posibilidad de retorno a la normalidad
<b>EMERGENCIA SOCIAL (VIVIENDA)</b>	Crisis de vivienda, asentamientos irregulares, mendicidad, tenencia insegura, desahucios	Crisis sanitaria (física y mental), crisis moral, agitación social, populismo, extremismo	Concienciación pública	Control considerable	Umbrales no establecidos	Escala temporal no establecida, Agenda 2030	Sin posibilidad de retorno a la normalidad



## 3.2. LA EMERGENCIA DE LA COVID-19

La acción de respuesta a la emergencia de la COVID-19 ha sido en gran medida reactiva a la propagación del virus, tanto para gobiernos nacionales como subnacionales. En enero, el Gobierno central de China impuso un confinamiento en Wuhan, seguida por otras ciudades en la provincia de Hubei, lugar donde apareció el virus en primer lugar. A medida que el virus comenzó a propagarse fuera de China, las respuestas a la emergencia más comunes fueron las cuarentenas, los órdenes de aislamiento, el seguimiento de contactos y el control de fronteras. A finales de febrero, y en respuesta a los crecientes grupos de infección en el norte de Italia, se sometió a una serie de municipios a un confinamiento estricto, que se extendió a toda la región de la Lombardía, y posteriormente al resto del país. Para principios de abril, la mitad de la población mundial vivía bajo algún tipo de orden de confinamiento [6].

### 3.1.1. La respuesta de los gobiernos locales a la emergencia de la pandemia

En la mayor parte de países, los gobiernos nacionales impusieron medidas estrictas de respuesta a la emergencia, si bien en algunos casos fueron las ciudades y las regiones las primeras en aplicar sus propias medidas de emergencia. La región norteafricana de Tigray fue la primera en declarar el estado de emergencia y en imponer medidas de confinamiento en Etiopía. Apenas quince días después, el Gobierno nacional hizo lo propio y declaró un estado de emergencia a escala nacional [7].

Incluso en los países en los que se han impuesto medidas de contención y declaraciones de emergencia de forma centralizada, las ciudades y las regiones han sido responsables de la respuesta a la emergencia a nivel local. Para dar respuesta a las diferentes situaciones dentro de sus jurisdicciones, algunas ciudades han recuperado marcos legales existentes para declarar su propio estado de emergencia o de catástrofe. La ciudad canadiense de Vancouver declaró un estado de emergencia que le permitió imponer medidas de control de propagación sin necesidad de esperar aprobación del gobierno provincial [8]. De un modo similar, la ciudad de Sao Paulo declaró un estado de calamidad en marzo, lo cual les permitió evitar restricciones fiscales de gasto y habilitó un proceso de contratación más ágil [9, 10].

### 3.1.2. Los marcos de respuesta de los gobiernos locales a la emergencia de la pandemia

Algunos gobiernos locales y regionales han coordinado sus respuestas a emergencias de acuerdo con marcos de emergencia o de desastre establecidos anteriormente a nivel nacional. La Ley de Gestión de Desastres de Sudáfrica establece los requisitos organizativos para los gobiernos provinciales y municipales en una situación de declaración de desastre [11]. En marzo, después de que el Gobierno nacional declarara la situación de la COVID-19 como desastre, se solicitó a las provincias y municipios que coordinaran sus esfuerzos de respuesta a través de los Centros de Gestión de Desastres existentes.

Otros gobiernos reaccionaron de forma ágil para generar nuevas estructuras institucionales y organizativas más apropiadas para la respuesta a emergencias. Sin ir más lejos, Esmirna, la tercera ciudad más grande de Turquía, adoptó una directiva de «crisis municipal» que introdujo nuevos procesos para la coordinación y distribución de tareas municipales [12]. La ciudad creó tres nuevos órganos institucionales: la Junta Suprema de Gestión de Crisis, la Junta Ejecutiva de Gestión de Crisis y el Comité Científico. Asimismo, la directiva instauró un formato para la cooperación con 30 distritos municipales en la región, así como con el tejido empresarial y la sociedad civil. Con él se alienta a las unidades municipales a crear sus propios grupos de trabajo para desarrollar soluciones innovadoras para gestionar el COVID-19 y su impacto económico.

Cabe destacar que las respuestas a la pandemia por parte de los gobiernos locales han sido sumamente variadas según diferentes factores, como el impacto local del virus, la situación de autonomía subnacional, su capacidad financiera y la existencia previa de marcos de respuesta a emergencias, ya sea a nivel nacional o subnacional.

### 3.1.3. Desafíos

Se han dado muchas situaciones de división entre gobiernos nacionales y subnacionales en relación con las declaraciones de emergencia y las medidas impuestas, lo cual puede atribuirse en gran medida a la falta de un marco claro de autoridad multi-nivel y de coordinación en una emergencia.

Por ejemplo, en India, la división de la autoridad durante la emergencia de la pandemia no ha sido sencilla. La Ley de Enfermedades Epidémicas otorga a los estados los poderes legislativo y ejecutivo sobre salud pública, mientras que los poderes de prevención de la propagación de enfermedades de un estado a otro queda reservado al Gobierno central [13]. Con la aparición de la COVID-19, diversos estados se acogieron a esta legislación para introducir medidas de control de la propagación. Sin embargo, a finales de marzo el Gobierno nacional aplicó la Ley de Gestión de Desastres para imponer un confinamiento a nivel nacional, sorteando así la autoridad de los estados [14].

En el Reino Unido, las relaciones entre el Gobierno central y numerosos alcaldes metropolitanos del norte de Inglaterra llegaron a un punto crítico después de que los alcaldes rechazaran imponer medidas estrictas de confinamiento sin la garantía de un correspondiente respaldo financiero. Finalmente, la voluntad del Gobierno central prevaleció sobre los alcaldes e impuso las medidas directamente [15].

En España, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid anuló un confinamiento impuesto por el Gobierno central, en base a que el gobierno central no contaba con la jurisdicción para limitar los derechos fundamentales y la libertad de movimiento en el región [16]. Como respuesta, el Gobierno central impuso un estado de emergencia para forzar la imposición de las medidas de confinamiento [17].

## 3.2. LA EMERGENCIA CLIMÁTICA

Existen numerosos paralelismos entre la emergencia climática y la de la COVID-19. Si bien la velocidad (el índice de propagación del coronavirus es mucho más rápido que el de aumento de la temperatura global) y la escala (la amenaza que supone la emergencia climática es significativamente más grave que la de la COVID-19) representan las diferencias primordiales, ambas situaciones requieren una intervención radical por parte de los gobiernos, lo cual demanda a su vez unos niveles considerables de confianza y apoyo de la población.

### 3.2.1. Las declaraciones de emergencia climática de los gobiernos locales

Las ciudades y los gobiernos locales se han convertido en los pioneros de las declaraciones de emergencia climática. No solo suelen ser las primeras instituciones en declarar la emergencia, sino que lo han hecho de forma masiva. En los últimos años, cerca de 1 800 gobiernos han declarado emergencias: la mayor parte de ellos han sido gobiernos locales [18].

Las ciudades pequeñas fueron las primeras en declarar emergencias, como Darebin (Australia) en 2016, Hoboken (Estados Unidos) en 2017, Bristol (Reino Unido) en 2018 y Constanza (Alemania) en 2019. En general, las declaraciones de estas ciudades reconocen que acelerar la acción climática es una máxima prioridad, y que los esfuerzos y la planificación actuales no limitarán el calentamiento a 1,5 °C [19].

Durante la Cumbre de C40 en Copenhague de 2019 tuvo lugar un impulso notable por parte de las ciudades más influyentes del mundo para aceptar la emergencia climática. C40 Cities reconoce la emergencia climática como uno de los cuatro principios de un Nuevo Pacto Verde Mundial [20], y la red ha mostrado fervientemente su apoyo a este tipo de respuesta global tal y como propugnaron las Naciones Unidas en septiembre de 2019 [21]. A continuación se muestran declaraciones de alcaldes de C40 a este respecto [22]:

- «Entramos en una década que será un todo o nada para la conservación de nuestro planeta y la justicia ambiental de cada comunidad.» - Eric Garcetti, alcalde de Los Ángeles
- «La emergencia climática es una agenda que debe estar plenamente reconocida y en la que las ciudades desempeñan un papel esencial en la lucha contra el cambio climático.» - Bruno Covas, alcalde de Sao Paulo
- «La cruda realidad es que se nos acaba el tiempo para frenar las peores consecuencias del cambio climático. Las ciudades del mundo están unidas en nuestra frustración por la falta de acción global de los gobiernos.» - Sadiq Khan, alcalde de Londres

Los diferentes tipos de acciones frente a la emergencia climática varían de un mero impulso de la acción climática establecida a una intervención radical. Nuevos y más ambiciosos objetivos de cero emisiones se han extendido de modo generalizado<sup>9</sup>. La cuestión principal es si se verán respaldados por leyes, lo cual conllevaría la ilegalización de las emisiones (o al menos las no compensadas) tras un determinado año<sup>10</sup>.

Ninguna ciudad, gobierno regional o cualquier otro nivel de gobierno que haya declarado la emergencia hasta la fecha ha transformado estas declaraciones en acciones rápidas o radicales sobre el terreno que sean perceptibles para la población

en la misma medida que otras respuestas a emergencias, como la COVID-19, los disturbios, el terrorismo o los desastres naturales.

### 3.2.2. Los marcos emergentes de los gobiernos locales a las emergencias climáticas

Algunas declaraciones de emergencia conllevan la adopción de nuevos componentes de gobernanza. En el Reino Unido, la ciudad de Bristol está creando una nueva Junta Municipal de Sostenibilidad Ambiental y una Comisión Asesora sobre Cambio Climático [23]. La ciudad de Los Ángeles cuenta con una Comisión para la Emergencia Climática [24] y la ciudad germana de Constanza ha adoptado el compromiso de evaluar el impacto climático en cada decisión que toma la municipalidad según una sencilla escala de negativo, neutro o positivo [19]. La declaración de la ciudad también incluye el seguimiento permanente y la revisión semestral del progreso de la acción climática. Existen asimismo referencias a la movilización en tiempos de guerra, como en la declaración de la ciudad de Nueva York [25], mientras que el Ayuntamiento de Los Ángeles votó de forma unánime a favor de la creación de un departamento dedicado a la movilización para la emergencia climática [24].

Por otro lado, la gobernanza multinivel y las alianzas entre ciudades suelen ser un rasgo común de las declaraciones de emergencia climática, señalando así a otros gobiernos, especialmente al Gobierno central [26], a dar respuesta, así como a otras ciudades y autoridades locales [19, 23]. La ciudad de Sídney ha instado a establecer una «autoridad de transición justa» a nivel federal para mitigar el impacto social en las industrias emisoras de carbono [27]. En muchos casos, las ciudades manifiestan claramente las condiciones marco que otros niveles de gobierno deben adoptar para facilitar una acción climática urbana efectiva.

### 3.2.3. Desafíos para los gobiernos locales

Los obstáculos específicos que los gobierno locales están encontrando como parte de su respuesta a la emergencia climática aparecen claramente documentados en el trabajo llevado a cabo por la ciudad de Darebin, la primera ciudad del mundo en declarar una emergencia climática [28]:

- la escala y velocidad necesarias no son la escala y velocidad a las que las Administraciones gubernamentales suelen funcionar
- pasar a una situación excepcional en un momento en que esto no se ve reflejado en la sociedad o a nivel estatal o federal
- no tener control sobre todas las herramientas o mecanismos necesarios para aplicar los cambios apropiados, y necesitar un cambio en las políticas a nivel estatal o federal
- reformular las prioridades presupuestarias o de recursos para afrontar la emergencia climática mientras se prestan los servicios esenciales y se mantiene el apoyo de la comunidad
- obtener un mandato y una comprensión por parte de la comunidad para un programa de prevención masiva antes de que comience a notarse la dimensión de catástrofe climática
- integrar la respuesta en toda la Administración, lo cual requerirá tiempo, formación y recursos
- trabajar en un territorio desconocido donde no existe un plan preestablecido de cómo llevar a cabo una respuesta efectiva contra el cambio climático

### 3.3. LA EMERGENCIA DE LA VIVIENDA

El lenguaje de emergencia, crisis y desastre se aplica cada vez más para cuestiones sociales más amplias, especialmente en el caso de la vivienda. No obstante, las declaraciones de emergencia formales relacionadas con la vivienda han sido un fenómeno que se ha dado primordialmente en América del Norte, en parte debido a que los marcos legales en la región lo habilitan. Estas declaraciones se centran en gran medida en la mendicidad más que en otras cuestiones más amplias como la equidad habitacional, el derecho a la vivienda y a la seguridad de la tenencia, aspectos que cada vez más se consideran los problemas más esenciales de la crisis de vivienda a nivel global.

#### 3.3.1. La respuesta de los gobiernos locales a la emergencia de la vivienda

En 2015 la ciudad de San Diego declaró una crisis de vivienda como respuesta a una grave escasez de vivienda asequible que sobrepasaba la capacidad de los sistemas de respuesta local existentes [29]. Esta declaración vino seguida de otras declaraciones de crisis y de estado de emergencia en otras ciudades de la costa oeste como Portland, Seattle y Los Ángeles [30]. El estado de Hawái, uno de los que tiene unos índices de mendicidad per cápita más alto de los Estados Unidos, también ha emitido múltiples declaraciones de emergencia; la más reciente es en 2019 [31]. Aparte de Estados Unidos, Ottawa se convirtió en la primera ciudad canadiense que declaró una emergencia de vivienda y de mendicidad en enero de 2020 [8].

En algunas jurisdicciones, estas declaraciones de emergencia han permitido a los responsables municipales sortear las restricciones legales que les impedían dar una respuesta ágil para solventar los desafíos de la situación de mendicidad. En Portland, por ejemplo, el estado de emergencia permitió la relajación de los requisitos de zonificación y de ocupación para poder construir refugios para personas sin hogar [32].

Las declaraciones de emergencia o de crisis también han habilitado a los municipios a redirigir fondos y recursos previamente asignados a otros servicios gubernamentales para abordar la situación de mendicidad [33].

#### 3.3.2. Los marcos de respuesta de los gobiernos locales a la emergencia de la vivienda

Es posible identificar algunos rasgos comunes en estas declaraciones de emergencia. En primer lugar, el reconocimiento de que se ha alcanzado un punto crítico en la jurisdicción. En segundo lugar, de estas declaraciones se destila que se han tomado medidas para mejorar la situación, pero que es necesario ir más lejos para poder dar una respuesta suficiente [30]. En 2015, una proclamación de estado de emergencia por parte del gobernador de Hawái instaba a llevar a cabo «todo los esfuerzos necesarios para dar respuesta a la actual emergencia de vivienda en el estado de Hawái» [31].

Las declaraciones se han utilizado principalmente para manifestar el compromiso del gobierno para combatir la mendicidad urgentemente, así como herramienta legal para evitar algunos obstáculos burocráticos y actuar diligentemente en caso de necesidad.

Según un portavoz de la oficina de servicios para la mendicidad en Portland, el estado de emergencia permitió el establecimiento de refugios en semanas en lugar de meses o años, a la vez que el presupuesto asignado se duplicó hasta alcanzar un total de 70 millones de dólares en 5 años [34].

En Hawái, las sucesivas declaraciones de emergencia han permitido al estado eludir las restricciones de edificación que de otro modo habrían retrasado la construcción de refugios para personas sin hogar en uno o dos años, según el coordinador de Mendicidad de la oficina del gobernador [35].

No obstante, estas declaraciones han causado un impacto institucional limitado. En 2016, el Consejo Nacional de Atención Sanitaria a Personas Sin Hogar (National Health Care for the Homeless Council), ubicado en Estados Unidos, examinó nueve de estas declaraciones de estado de emergencia y detectó que, si bien las declaraciones se comprometían a tomar medidas de alivio temporales a corto plazo, a menudo carecían de soluciones a largo plazo para la situación de las personas sin techo [30]. Las medidas a largo plazo, como la regulación del alquiler y del uso del terreno, y las innovaciones como los modelos de vivienda comunitaria son esenciales para reducir la mendicidad de forma sostenida.

#### 3.3.3. Desafíos

Independientemente de las declaraciones de emergencia, las ciudades y regiones suelen tener restringida su capacidad para combatir los asuntos de justicia social como la mendicidad a causa de limitaciones financieras, falta de autonomía y presiones de otras obligaciones legales. A pesar de ello, existen acciones que los gobiernos subnacionales pueden emprender a nivel estructural para reducir la mendicidad y fomentar la inclusión social.

En los casos de América del Norte, el hecho de declarar una emergencia en relación con la mendicidad no conllevó una acción radical y transformadora para afrontar los problemas estructurales, sino más bien para acelerar medidas temporales para aliviar los efectos de la desigualdad en oportunidades de vivienda, la exclusión social y la pobreza.

No se ha detectado hasta la fecha una respuesta a los asuntos de justicia social comparable a las que han tenido lugar a raíz de emergencias sanitarias o de otra índole extraordinaria.

### 3.4. ACOPLAMIENTO DE EMERGENCIAS COMPLEJAS

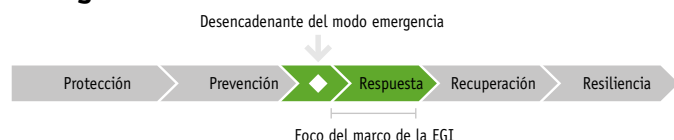
Más allá de las perspectivas empíricas expresadas anteriormente acerca del modo en que se pueden abordar emergencias complejas de forma individual por parte de ciudades y gobiernos locales, existe una comprensión limitada de las confluencias y la secuenciación de múltiples emergencias complejas. En cambio, será necesario prestar una mayor atención a la complementación de respuestas a emergencias complejas para avanzar junto a visiones críticas sobre la fatiga de la gobernanza de las emergencias<sup>12</sup>.



## 4. UN MARCO PARA LA GOBERNANZA DE LAS EMERGENCIAS COMPLEJAS

Las sugerencias provisionales para un marco de gobernanza<sup>13</sup> para emergencias complejas que se presenta a continuación se centran en disposiciones que forman parte de la respuesta a emergencias o de la operativa de respuesta a incidentes más que a la prevención, preparación o recuperación (véase la Figura 4)<sup>14</sup>. Una noción útil para este enfoque determinado es el requerimiento de gobernanza tras una declaración formal de emergencia<sup>15</sup>. Si bien la respuesta a emergencias complejas puede considerarse como una forma de reducción del riesgo de desastres o catástrofes bajo un régimen de estado de emergencia, no forman parte de una gestión de riesgos ex ante convencional y gradual<sup>16</sup>.

**Figura 4: Espectro de la gobernanza de las emergencias**



La declaración de un estado de emergencia habilita la implementación de un conjunto de políticas y restricciones temporales que sirven para prevenir, mitigar y asistir una vez que se ha identificado una situación excepcional. El estado de emergencia y las medidas de respuesta vienen legitimadas por el impacto (potencial) en la sociedad si no se adoptan medidas drásticas e inmediatas. Las particularidades de la gobernanza en modo emergencia se comprenden mejor si se comparan con la gobernanza en modo normal (véase el Apéndice, Tabla 2).

Los modos emergencia son controvertidos, ya que otorgan niveles de poder extraordinarios a los gobiernos a la vez que se restringen las libertades personales. Si el diseño de gobernanza de la emergencia no reconoce este problema, puede acarrear riesgos considerables a la democracia y a la cohesión social.

### 4.1. PRINCIPIOS DE LA GOBERNANZA DE LAS EMERGENCIAS

Los siguientes diez principios de la gobernanza de emergencias complejas son especialmente relevantes para gobiernos municipales y regionales:

1. La gobernanza de las emergencias exige que **el gobierno esté al mando** como organizador en jefe. La respuesta de emergencia requiere el liderazgo de gobiernos fiables: «la gestión de las emergencias es el papel por excelencia de los gobiernos» [36].
2. Las respuestas ágiles y radicales a las emergencias complejas pueden generar desequilibrios de poder que pueden desembocar en políticas regresivas o en prácticas discriminatorias. Se debe prestar la máxima atención a los **derechos humanos y la justicia social** como parte de la gobernanza de la emergencia, así como un reconocimiento claro de los riesgos asociados.
3. La gobernanza de emergencias complejas precisa de **nuevas formas de legitimidad democrática** sobre las cuales no tengan que basarse las respuestas a emergencias rutinarias y extraordinarias. Para ello, es necesario experimentar con formas de gobierno innovadoras como las asambleas de emergencias y los jurados.
4. Las estructuras de gobernanza de emergencias de mando y control convencionales no pueden hacer frente a la naturaleza sociopolítica de las emergencias complejas. En su lugar, es necesario una **«gobernanza por empatía»** para garantizar que la colaboración, la cocreación y la asistencia formen parte de las respuestas, a la vez que se utilicen ideas para un gobierno más humano [37].
5. A través del uso de instituciones probadas y fiables, la honestidad y el **reconocimiento de la escala real del problema** supone un aspecto clave a la hora de gobernar emergencias complejas. Las emergencias complejas necesitan una «prueba social» y están expuestas a una «paradoja de la respuesta»<sup>17</sup>. Es necesaria una comunicación continua y una educación basada en la evidencia científica para poder resaltar el apremio extremo que hace que las políticas graduales no sean suficientes.
6. La gobernanza de emergencia debe **adoptar un enfoque sistémico** en lugar de perspectivas sectoriales. Ello se refiere a enfoques grupales o nodales que guían y orientan las respuestas sectoriales que son posteriormente añadidas a la respuesta integrada por las instituciones coordinadoras.
7. La gobernanza de las emergencias requiere adoptar un carácter **híbrido que combine la gobernanza jerárquica y en red**. Es necesario definir de forma clara los respectivos papeles y responsabilidades, y la intensa comunicación y colaboración entre todos los agentes es esencial en el momento de pasar al modo de emergencia.
8. Cabe destacar especialmente la **gobernanza multinivel de las emergencias**. Puede estar basada en una gobernanza multinivel del modo normal, pero debe ir más allá. La implicación multinivel sustituye los roles individuales con organizaciones con liderazgo múltiple, que coordinan la asignación de recursos y la toma de decisiones [38]. Los líderes de las emergencias a todos los niveles deben ser responsables.
9. La **diferenciación entre los roles de planificación y de implementación** es un punto de inicio útil a la hora de estructurar los sistemas de gestión de emergencias. Evitar la simple asignación de modos estratégicos, tácticos y operativos por escala de gobernanza (en la que nacional significa estratégico y local significa operativo) y combinar en su lugar los modos y las escalas conlleva una gobernanza de las emergencias más flexible.
10. La elección de un marco de gobernanza de las emergencias depende de la necesidad de alineación con las estructuras de gobernanza existentes, las cualidades de los actores clave y el contexto de la emergencia. **No existe un enfoque válido para todos** que se adapte a todas las circunstancias y contextos locales. La gobernanza de las emergencias complejas no debe estar estandarizado.

## 4.2. UNA VÍA PARA ESTABLECER ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA DE LAS EMERGENCIAS

Cualquier estructura de gobernanza capaz de aportar a la respuesta de emergencias complejas debe reconocer las disposiciones de gobernanza, las líneas jerárquicas y las diferentes culturas políticas existentes, así como otros factores contextuales. Si bien existen plantillas genéricas para la respuesta a las emergencias, únicamente ofrecen una referencia inicial y no deben aplicarse de forma rígida, ya que pueden estar hechas a la medida de alguna otra ciudad o región.

La ilustración de la Figura 5 toma una variedad de plantillas existentes e introduce una vía potencial y provisional para establecer una estructura de gobernanza de las emergencias específico para una ciudad o región. Tomando como punto de partida (PDP) una estructura de gobernanza urbana ya existente, se proponen los siguientes tres pasos tras la declaración de una emergencia compleja:

1. **Establecimiento de una estructura básica de gobernanza de las emergencias a nivel municipal/regional:** siguiendo la lógica de las estructuras genéricas de gobernanza de las emergencias, como el Sistema de Comando de Incidentes o la estructura oro-plata-bronce, esta estructura establece un líder único, normalmente

el líder político de una ciudad o región. Este rol recibe la asistencia de un grupo de liderazgo de emergencia para ayudar con la información pública, la seguridad, la coordinación, etc. Tres grupos extraordinarios que reportan directamente al liderazgo: un grupo estratégico (planificación y formulación de políticas), un grupo táctico y un grupo operativo (logística y administración).

2. **Introducción de funciones democráticas y científicas adicionales:** teniendo en cuenta la naturaleza política de las emergencias complejas, el liderazgo recibe el apoyo de una «asamblea de emergencias» asesora (a partir del concepto de asamblea ciudadana o de reuniones de cabildo) y de un grupo de asistencia científica, que complementan las funciones de supervisión democrática y de rendición de cuentas (legislativa y judicial).
3. **Integración de la gobernanza de las emergencias local/regional como parte de una gobernanza de las emergencias multinivel:** la mayor parte de ciudades y regiones no tendrán control directo sobre la definición de sus roles como parte de una gobernanza de emergencias multinivel, por lo que la definición de líneas claras de comunicación entre los diferentes niveles de gobierno será fundamental. Aparte de las oportunidades de participación y de retroalimentación, la suma de la voz de gobiernos locales y regionales como parte del grupo de coordinación estratégica a nivel nacional puede ser de especial utilidad.

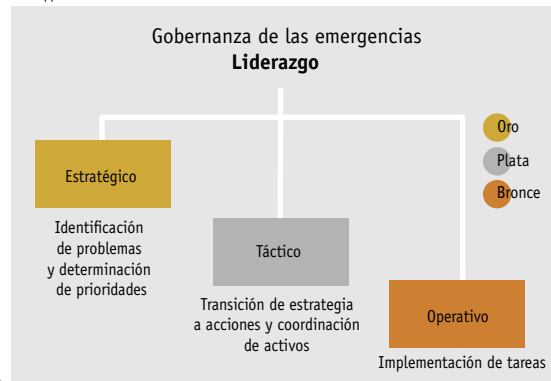
Figura 5: Estructuras de gobernanza de las emergencias

### PDP Estructuras de gobernanza urbana multinivel existentes

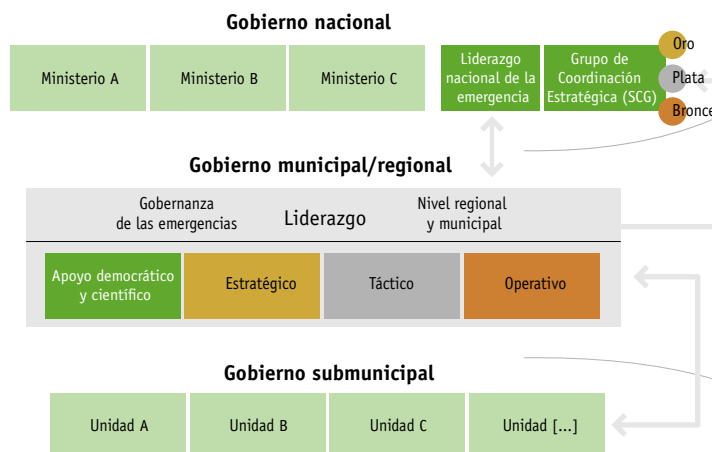


### 01 Gobernanza de las emergencias municipal / regional

Fuente: adaptada de la Oficina del Gabinete del Reino Unido, «UK Emergency Planning: Our Context and Approach»



### 03 Estructuras de gobernanza de las emergencias multinivel



### 02 Componentes democrático y científico



### 4.3. COMPONENTES CLAVE PARA LOS PROCESOS DE GOBERNANZA DE LAS EMERGENCIAS

Si bien reconoce las mismas salvedades en relación con la generalización y las limitaciones de las plantillas genéricas, la Figura 6 identifica cuatro potenciales componentes como parte de los procesos de gobernanza para abordar emergencias complejas tras la fase de negación. Si bien estos componentes pueden considerarse de forma secuencial en primera instancia, podrían integrarse como parte de un proceso repetitivo para emergencias complejas de mayor duración, especialmente en el caso de la crisis climática.

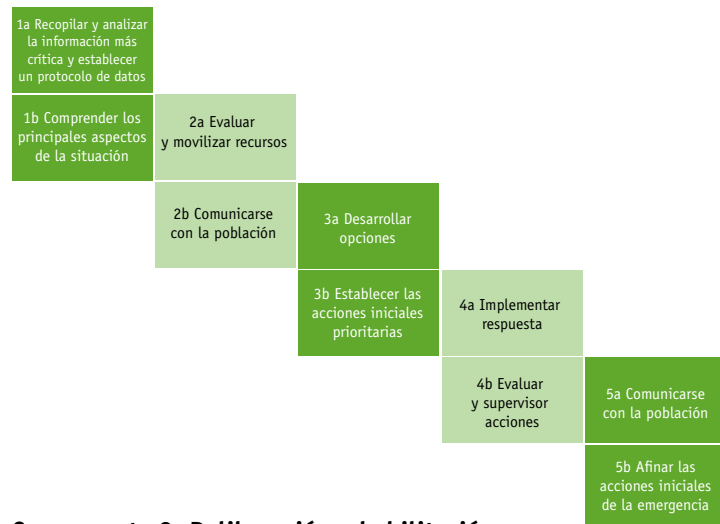
- Componente 1: la estabilización del incidente directo** viene seguida de un proceso repetitivo, desde el establecimiento de una base de información para la intervención y una «narrativa de la emergencia», a la implementación de respuestas, a la vez que se mantiene una comunicación constante con la población. La estabilización como parte de las emergencias complejas puede alargarse en el tiempo.
- Componente 2: abordar las consecuencias indirectas** prioriza y secuencia las acciones que gestionan los efectos

asociados a la respuesta inicial. Con la atención puesta en el mantenimiento de los servicios esenciales, la igualdad y la exclusión social, este componente aborda diferentes consecuencias indirectas con prioridades que dependen básicamente del contexto.

- Componente 3: la deliberación y la habilitación de una respuesta más amplia** podría ser una tercera prioridad tras los dos primeros componentes, pero debería estar plenamente integrada en el proceso repetitivo de respuesta a la emergencia. Este componente puede incluir el establecimiento de asambleas de emergencias para una mejor respuesta, deliberación y asesoramiento. Asimismo, ayudaría a afrontar asimetrías en la información y a comunicar los riesgos y las bases científicas de las emergencias. Asimismo, crea las condiciones propicias para que las empresas, las comunidades y los individuos contribuyan a la ampliación de acciones de emergencia.
- Componente 4: una transformación a largo plazo** establece los potenciales procedimientos más allá de la propia emergencia (cuando los valores de umbral están de nuevo bajo control), el acoplamiento de diferentes emergencias o la transición entre una emergencia y la siguiente.

**Figura 6: Procesos de la gobernanza de las emergencias**

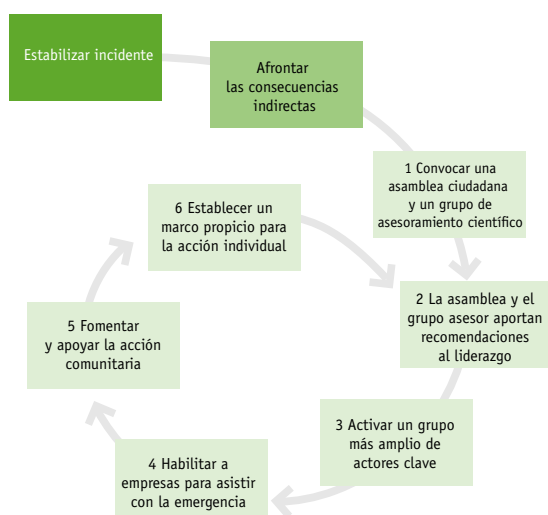
#### Componente 1: Estabilización del incidente directo



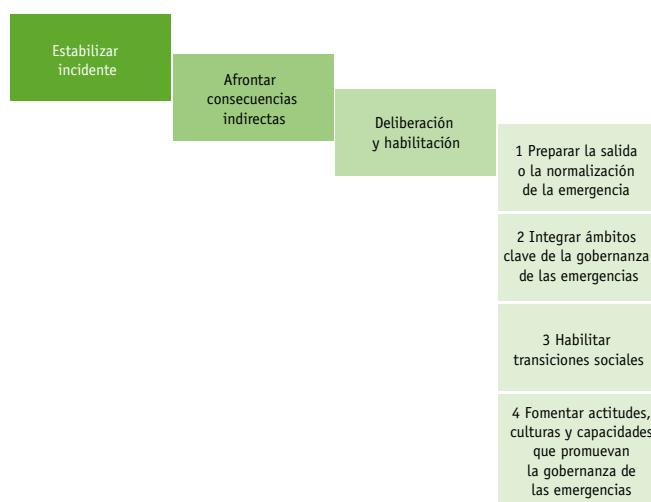
#### Componente 2: Afrontar consecuencias indirectas



#### Componente 3: Deliberación y habilitación de una respuesta más amplia



#### Consideración 4: Transformación a largo plazo



## 4.4. ÁMBITOS DE LA GOBERNANZA DE LAS EMERGENCIAS

Más allá de estructuras y procesos, los siguientes ámbitos de la gobernanza de las emergencias resaltan cuestiones amplias y transversales que pueden ser útiles como parte de la respuesta a una emergencia compleja. La Figura 7 que aparece en la siguiente página sitúa estos ámbitos en relación con las respectivas demandas de conocimientos por parte de los gobiernos locales y su prominencia como parte de publicaciones académicas.

### Democracia y representación

La integración con éxito de los principios de democracia y representación pública durante la respuesta a la emergencia. La creación de asambleas de emergencias (véase el Apéndice 3) y jurados ciudadanos serían medidas concretas a este respecto.

### Participación pública e inclusión

Uso de técnicas novedosas de participación pública para involucrar a los ciudadanos en el diseño de la respuesta a las emergencias, y garantizar que esta respuesta es inclusiva y contempla las necesidades de todas las secciones de la sociedad, como la creación de comités vecinales de respuesta y un fomento más amplio de actitudes, cultura y capacidades que faciliten la respuesta a las emergencias.

### Transparencia, rendición de cuentas e integridad

La integración de nuevos mecanismos para asegurar que la gobernanza de la emergencia es transparente, que el ejecutivo es responsable y está sujeto a revisiones periódicas, y que se preserva el interés público en todo momento. La creación de una junta ciudadana de revisión para supervisar las medidas de emergencia y garantizar que son necesarias, proporcionales y temporales sería un ejemplo de medida concreta.

### Autoridad y liderazgo

El despliegue de un liderazgo y una autoridad sólidos al frente de la respuesta a las emergencias que proporcione seguridad tanto a la ciudadanía como a otros actores y niveles de gobierno. La efectividad de las redes de emergencias a la hora de «movilizar» y «sintetizar» el comportamiento de los líderes reviste una importancia fundamental [39]. La consolidación del control de recursos (económicos, personales, infraestructuras y equipamiento) y la comunicación, la creación de una cadena de mando y una supervisión claras, la gestión por objetivos y la formación de los líderes mediante «intercambios gubernamentales» serían casos de medidas concretas.

### Aplicación de leyes y normativas

Modificar el modo en que se aplican las leyes y normativas dentro de la ciudad/región, como la adopción de normas a diferentes grados de rigurosidad o la implicación de actores locales en el seguimiento.

### Respuesta local y dirección estratégica

El establecimiento de nuevos enfoques que logren alcanzar un equilibrio entre la implementación efectiva de una dirección estratégica cohesiva y unificada en el nivel municipal y regional, a la vez que permita a los responsables de la toma de decisiones a nivel local a gestionar la situación en sus respectivos ámbitos con políticas y estrategias ligadas al contexto. El establecimiento de procesos de planificación sistemática

y la creación de una comisión de respuesta estratégica centralizada con representantes del ámbito local mientras se habilita la implementación de estrategias de recuperación desarrolladas localmente son ejemplos de medidas concretas.

### Comunicación y consulta

Comunicación fluida y transparente con los ciudadanos y con actores clave, con el establecimiento de una terminología común y que afronte directamente la desinformación, como puede ser mediante el uso de nuevos canales de comunicación y consulta con la ciudadanía y otros actores. Un plan de comunicación detallado y la transferencia de información, así como el uso frecuente de encuestas en línea a la ciudadanía, pueden ser algunas de las medidas concretas.

### Género y gobernanza

La integración de la perspectiva de género en la respuesta a las emergencias y la introducción de una nueva gobernanza impulsada por la empatía. Una respuesta sensible al género implica el reconocimiento de que las mujeres viven las emergencias y las medidas de respuesta de forma específica y pueden necesitar políticas que aseguren que no se ven afectadas negativamente de forma desproporcionada. Asimismo, precisa el reconocimiento y la integración de las labores de cuidados, que suelen ejercerse por parte de mujeres, y que son esenciales en cualquier respuesta a emergencias. La creación de un grupo de trabajo que garantice la perspectiva de género en la respuesta puede ser una medida concreta a este respecto.

### Coordinación y colaboración entre unidades de gobierno (vertical y horizontal)

La introducción de medidas efectivas para coordinar e integrar las medidas ante emergencias entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, estatal, municipal, etc.) y los diferentes departamentos (salud, vivienda, seguridad social, etc.). Por ejemplo, la creación de un órgano conjunto con otros gobiernos subnacionales para dar respaldo al Gobierno central con su respuesta estratégica. Para una integración horizontal, se podrían establecer gestores y administradores transversales en forma de «coordinadores liberados» [38], mientras que las salas de emergencias, los centros de crisis y los enfoques de grupo podrían anular los silos sectoriales.

### Cooperación y colaboración entre actores clave (transversal entre gobierno, sector privado y organizaciones de la sociedad civil)

La introducción de medidas efectivas para la cooperación y la colaboración entre actores clave de los sectores público o privado o el tercer sector. La creación de grupos de trabajo conjunto con objetivos comunes, coordinación de emergencias multiagencia basada en un Sistema de Coordinación Multiagencia (MACS por sus siglas en inglés) [40] y la confianza en la gobernanza en red más allá de las jerarquías pueden ser medidas concretas.

### Capacidad administrativa y resiliencia de la organización

Cambios en la estructura gubernamental (designación específica de responsabilidades, tareas, funciones, etc.), recursos humanos (capacidades, contratación, formación, bienestar, etc.) o sistemas y herramientas (listas de verificación, herramientas de TIC, manuales, etc.) que aumenten las capacidades



del gobierno local para gestionar y mantener su funcionamiento interno durante una emergencia. Ofrecer servicios de bienestar y apoyo al personal, capacitación y posibilidad de adaptación a eventos cambiantes, y el establecimiento de una organización flexible, modular y basada en grupos temáticos [41].

### Seguimiento y evaluación

El seguimiento integral de la emergencia y la evaluación de su consiguiente respuesta para medir la efectividad e identificar las áreas donde es necesario actuar, como la implementación de un protocolo de datos y un análisis urbano para evaluar el impacto de las medidas de control sujeto a un contexto específico.

### Financiación y recursos

Facilitar recursos adicionales innovadores y flexibles (ya sean financieros, sanitarios, de personal o de otra índole) o aplicar técnicas innovadoras que permitan la presupuestación eficiente de estos recursos para una respuesta efectiva a emergencias. Entre las posibles medidas concretas estaría la gestión integral de recursos (categorización, solicitud, despacho, seguimiento y recuperación), la revisión de la proporción de recursos nacionales entre diferentes niveles de gobierno (transferencias, fondos especiales y paquetes), el establecimiento de estados de recursos claros (asignados, disponibles, fuera de servicio), y la negociación con fábricas locales para reorientar sus líneas de producción y pasar a manufacturar equipamiento relacionado con la emergencia.

### Marcos legales y disposiciones constitucionales

La incorporación de nuevas enmiendas a los marcos legales municipales o regionales que habiliten una respuesta efectiva ante situaciones de emergencia, como pueden ser nuevos mandatos legales para emergencias, las enmiendas a las ordenanzas ciudadanas para permitir una rápida reasignación del presupuesto durante una emergencia, o bien las modificaciones permanentes a las leyes de planificación de emergencias para

establecer un marco para la gestión de emergencias concomitantes, en el caso de que sucedan.

### Tecnología de la información y gestión de datos

El uso innovador de datos e información asistido por tecnología digital para llevar a cabo una respuesta a la emergencia efectiva, proporcional y dirigida. El uso de datos de código abierto para compartir información clave entre los grupos de respuesta sería una medida concreta en este caso.

### Procedimientos y directrices

El desarrollo de directrices novedosas, claras y efectivas para ayudar a las diferentes instituciones, a los diferentes sectores y a la ciudadanía a responder de forma adecuada frente a una emergencia. La traducción de las recomendaciones a todos los idiomas de la ciudad/región para que todos los sectores de la sociedad tengan acceso a la información, especialmente la población indígena, migrante y refugiada, sería una medida concreta.

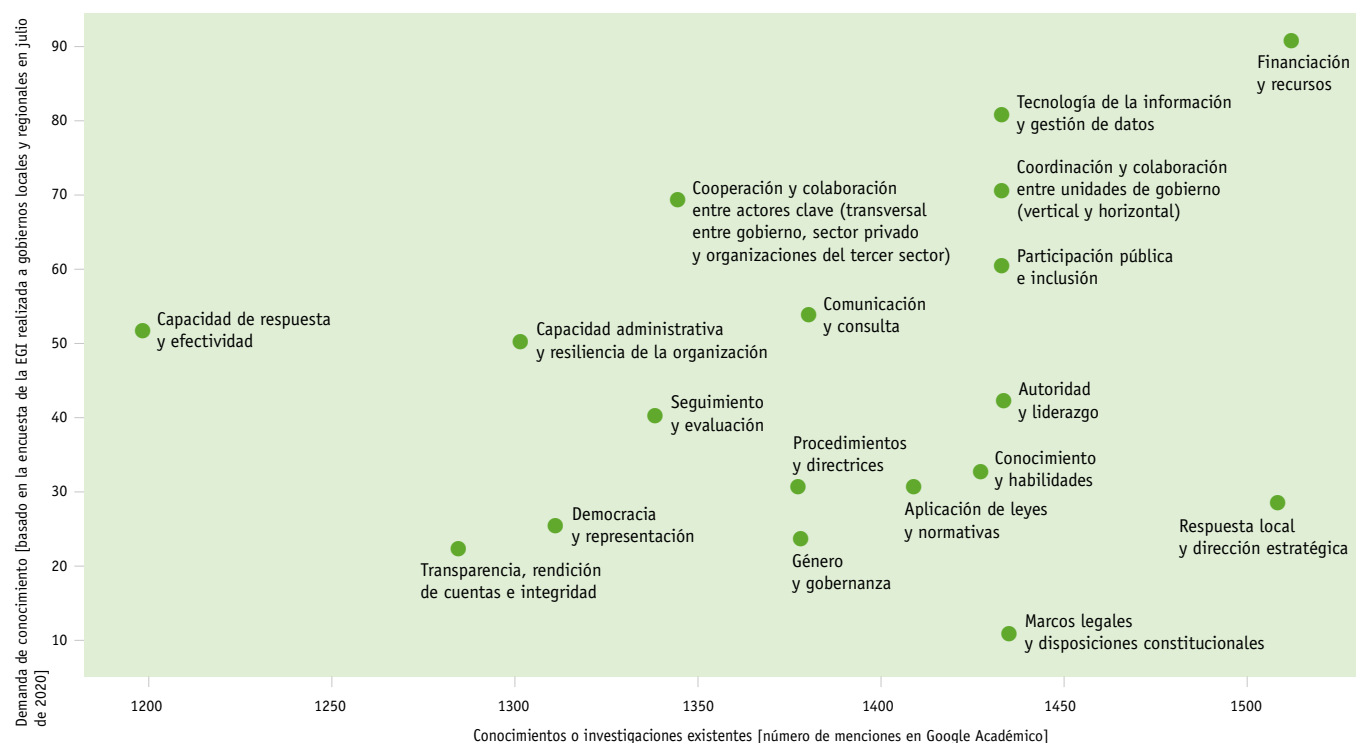
### Conocimiento y habilidades

El establecimiento de soluciones de abastecimiento innovadoras y el uso de conocimientos y habilidades para informar acerca de la respuesta a emergencias. Medidas concretas podrían ser la creación de grupos de asesoramiento científico, incorporar el conocimiento y las capacidades de los actores locales, generar programas de capacitación y de tutoría ad hoc entre personal experimentado en la respuesta a emergencias y colegas con conocimiento y experiencia limitada, así como establecer un entendimiento mutuos de la terminología clave.

### Capacidad de respuesta y efectividad

Cambios que garanticen una respuesta efectiva, flexible y oportuna del gobierno de la ciudad a la emergencia, tanto al inicio como a lo largo del desarrollo de la situación, como la adaptación temporal de procedimientos de contratación para asegurar que los recursos puedan utilizarse de forma más flexible en la respuesta a emergencias.

Figura 7: Ámbitos de gobernanza de las emergencias: demanda frente a conocimientos

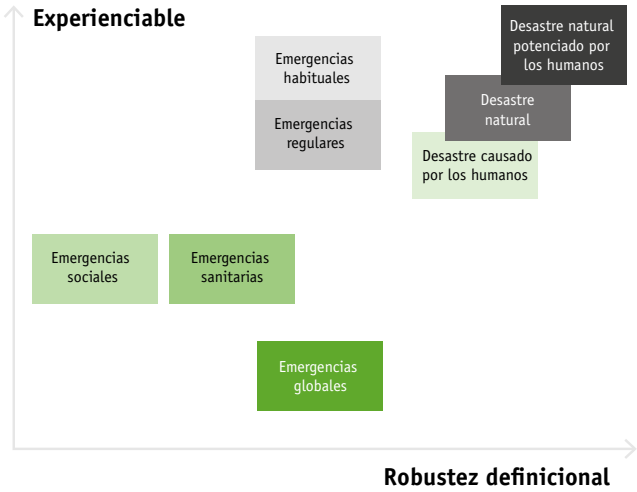
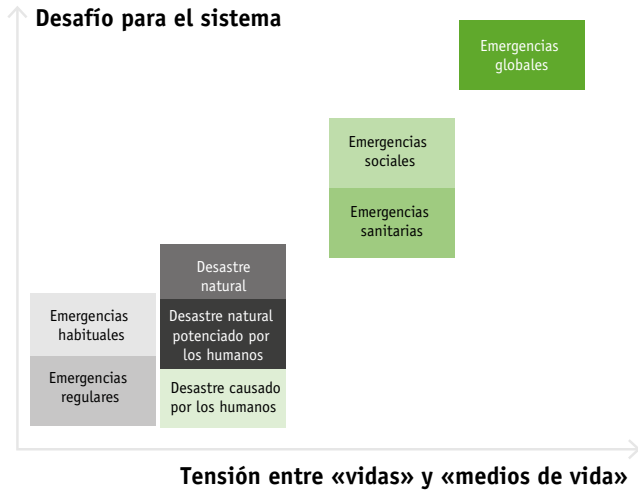




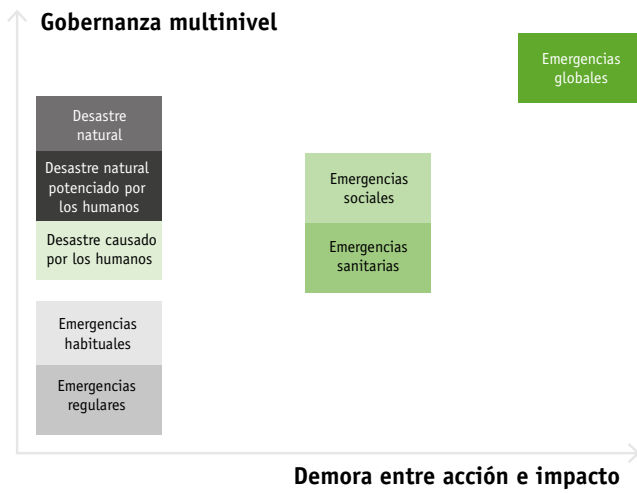
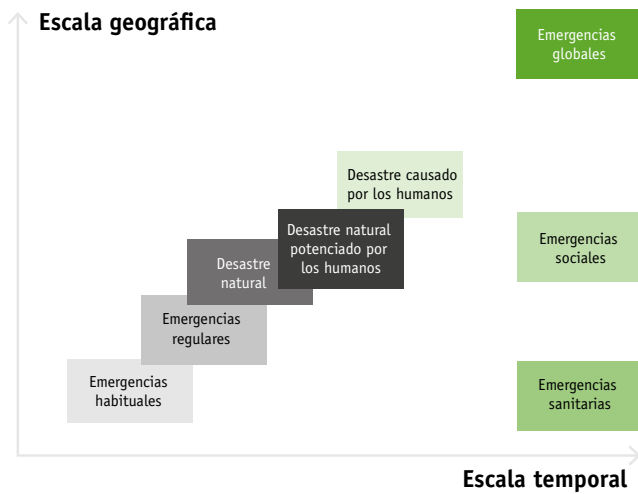
# APÉNDICE 1 – POSICIONAMIENTO DE LAS EMERGENCIAS COMPLEJAS

Esta perspectiva explora las principales características de las emergencias complejas mediante su clasificación junto con otras emergencias en relación con diferentes combinaciones de rasgos de emergencia. Las emergencias complejas se presentan bien como emergencias globales (COVID-19 y cambio climático) o emergencias sociales.

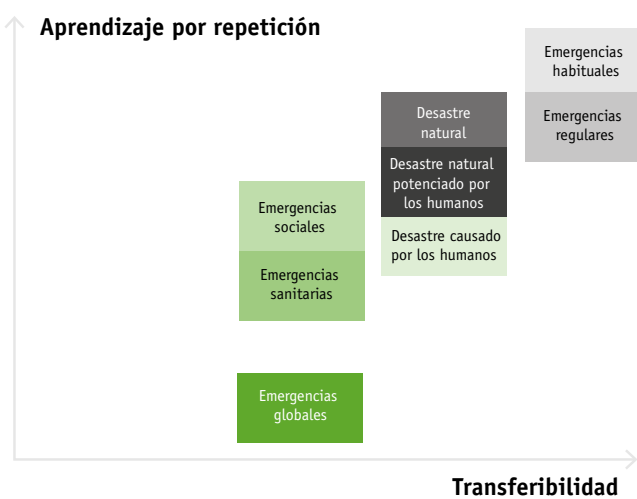
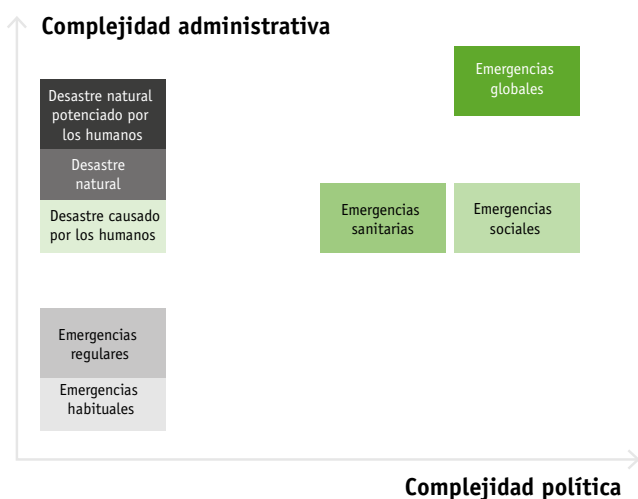
## Principales características



## Escalas espacial y temporal



## Complejidad, aprendizaje y transferibilidad



## APÉNDICE 2 – MODO NORMAL Y MODO DE EMERGENCIA

**Tabla 2: Modo normal y modo emergencia en el contexto de cambio climático**

Fuente: adaptación de Spratt y Sutton [42]

MODO NORMAL	MODO EMERGENCIA
Las crisis se abordan dentro de un entorno de situación normal	La sociedad se implica activamente con las crisis, sin llegar al pánico
Se utiliza la confusión, la negación y la política de siempre	La situación se evalúa con honestidad brutal
No existe percepción de amenaza inminente	Percepción de amenaza inmediata o inminente a la vida, la salud, los bienes o el medio ambiente
El problema no es grave de momento	Alta probabilidad de escape de control si no se toman medidas inmediatas
El tiempo de respuesta no es importante	La rapidez en la respuesta es crucial
La crisis es uno entre otros muchos asuntos	La crisis es la principal prioridad
Existe un mercado laboral	Se crean equipos de proyecto de emergencias y se instruye una planificación de trabajo
Restricciones presupuestarias	Todos los recursos disponibles/necesarios se destinan a la emergencia y, en caso de necesidad, los gobiernos solicitan préstamos cuantiosos
La comunidad y los mercados se comportan de forma habitual	La actividad no esencial y el consumo puede verse restringido o racionado
Se produce un cambio paulatino a causa de la inercia del sistema	Se produce una transición y un escalamiento rápidos
Las necesidades del mercado dominan las decisiones y los planteamientos de respuesta	Planificación, fomento de la innovación y de la investigación
Los objetivos y metas vienen determinados por tratos políticos	Los objetivos y metas esenciales no están comprometidos
Existe una cultura del compromiso	El fracaso no es una opción
Existe una falta de liderazgo nacional y la política es confrontativa	El bipartidismo y el liderazgo efectivo son la norma

## APÉNDICE 3 – ASAMBLEAS DE EMERGENCIAS

En una emergencia en la que se requiere una acción urgente, es habitual que los gobiernos locales y regionales se vean forzados a tomar decisiones difíciles y a aceptar duras contrapartidas. Es probable que el impacto de estas decisiones perdure más allá de la emergencia inmediata y, si están tomadas por un grupo cerrado de políticos, existe el riesgo de que el impacto adverso sobre la población marginada o infrarrepresentada se pase por alto. Un enfoque de toma de decisiones que se centre en las comunidades a las que afectan los efectos de estas decisiones aumenta la legitimidad política y garantiza que las medidas sean proporcionales a las necesidades locales. [43]

La idea de asamblea de emergencias surge a partir de un enfoque de asamblea ciudadana, una forma de democracia deliberativa que ha ganado en popularidad en los últimos años. Una asamblea ciudadana está formada por una muestra representativa de personas reunidas para debatir un asunto político y para trazar una estrategia o conjunto de recomendaciones políticas en ese respecto.

Las asambleas ciudadanas regresaron a la palestra con una prominencia renovada en 2016, año en que se adoptó este modelo en Irlanda para abordar una serie de cuestiones políticas y constitucionales relevantes, entre ellas, las restrictivas leyes estatales sobre el aborto [44]. Tras cinco sesiones sobre este asunto, la asamblea decidió que la enmienda constitucional que ilegalizaba el aborto no era adecuada y que no debía mantenerse como tal. Tras esta votación, el Parlamento irlandés celebró un referendo general sobre la cuestión y, como consecuencia, la enmienda fue plenamente derogada en 2017.

Tras el éxito que tuvo en Irlanda la asamblea ciudadana a la hora de decidir sobre un asunto político que se había enquistado durante años, el modelo adquirió relevancia como forma de resolver cuestiones políticas muy controvertidas y de revitalizar la participación democrática. En 2019, y como respuesta a meses de protesta sobre injusticias sociales y a la demanda de una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, en Francia se estableció una asamblea ciudadana sobre el clima con el ánimo de diseñar una estrategia para alcanzar una reducción de un 40 % de emisiones de gases de efecto invernadero respecto a los niveles de 1990 para 2030 [45].

Asimismo, otros gobiernos municipales y regionales han empleado asambleas ciudadanas para ayudar a diseñar una respuesta inclusiva y socialmente justa a la emergencia climática. En julio de 2019 se convocó una asamblea ciudadana en el municipio londinense de Camden, y las recomendaciones resultantes constituyeron la base del plan de acción de emisiones netas de carbono cero del municipio [46]. Las ciudades británicas de Oxford, Cambridge y Leeds siguieron sus pasos con la organización de sus propias asambleas y jurados sobre el clima [47-49]. Si bien la naturaleza de una crisis climática, prolongada en el tiempo, facilita el uso de estos procesos que pueden demorarse semanas o meses, también se han empleado formas de toma de decisiones deliberativas en el caso de emergencias de rápida irrupción como la pandemia actual.

En mayo, el Gobierno escocés lanzó una plataforma de consulta en línea sobre enfoques y principios de toma de decisiones relacionadas con la COVID-19 y la relajación de las medidas de confinamiento. En menos de una semana, la plataforma generó más de 4.000 ideas y cerca de 18 000 comentarios [50]. La ciudad francesa de Burdeos lanzó una consulta pública similar en la que invitaba a los residentes a plantear ideas para el confinamiento vigente [51].

En un esfuerzo para involucrar a los jóvenes en la toma de decisiones relacionadas con la emergencia, la Municipalidad de Lima organizó la Asamblea General de la Coordinadora Metropolitana de Programas Municipales de Juventud, junto con la Comisión de Mujeres Líderes Adolescentes de Lima Metropolitana. Se dieron cita en el diálogo más de 500 adolescentes, que giró en torno al impacto del virus en chicas y mujeres jóvenes. Se invitó a los y las participantes a realizar propuestas al fin de la sesión [52].

La Alcaldía Mayor de Bogotá y otras organizaciones externas asociadas organizaron un hackatón de tres días de duración con el objetivo de obtener soluciones de movilidad innovadoras de los participantes, con el ánimo de reducir la transmisión de la COVID-19 en la red de transporte público. El equipo ganador creó una plataforma en línea que genera itinerarios de transporte público sobre la base de la demanda y de los hogares a los hospitales [53].

Mientras que las ciudades y las regiones se centran en la recuperación de la COVID-19, algunas están brindando a los ciudadanos la oportunidad de diseñar estas estrategias. El Ayuntamiento de Bristol, en el Reino Unido, organiza una asamblea ciudadana para trazar un plan de recuperación post-COVID-19 para la ciudad. La ciudad ha lanzado una encuesta masiva entre los residentes para informar acerca de la finalidad y los temas de la asamblea como parte de los esfuerzos de la ciudad de fomentar una participación inclusiva y diversa [54]. Un grupo de ONG en Oregón organizó una asamblea ciudadana independiente durante los meses de julio y agosto para formular recomendaciones para una recuperación pospandemia justa y equitativa [55].

## NOTAS FINALES

<sup>1</sup> [definición más amplia] "un evento... que causa, o amenaza con causar (a) la muerte, lesión u otro tipo de daño a la salud de cualquier individuo, (b) la destrucción o deterioro de cualquier tipo de bien, (c) una interrupción de servicios esenciales o de servicios que normalmente se prestan a una comunidad, o (d) daños al medio ambiente, o a la flora o la fauna" [56].

<sup>2</sup> El término crisis se suele describir como una situación que «(1) amenaza valores altamente prioritarios para la organización, (2) presenta una limitación en la cantidad de tiempo en la que se puede responder, y (3) es inesperada o imprevista por la organización» [4].

<sup>3</sup> Generalmente los eventos extremos están relacionados con fenómenos meteorológicos inusuales, los cuales han aumentado en frecuencia en los últimos años a causa del cambio climático [57]. No obstante, el término de evento extremo se ha aplicado asimismo a acontecimientos no meteorológicos como el terrorismo [58] y los cortes de suministro eléctrico [59]. Brosaka et al. definen un evento extremo como «un acontecimiento dinámico en un marco temporal limitado que impide el funcionamiento de un sistema o sistemas». Por tanto, su definición de evento extremo tiene en cuenta tanto el evento inicial o desencadenante como su posterior impacto [60].

<sup>4</sup> La OMS define un desastre como: 1. «Interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa pérdidas humanas materiales, económicas o ambientales generalizadas, que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación utilizando sus propios recursos (EIRD). 2. Situación o evento que sobrepasa la capacidad local, lo que implica la necesidad de solicitar asistencia externa nacional o internacional (CRED). 3. Un término que describe un acontecimiento que puede definirse de forma espacial y geográfica, pero que necesita de observación para poder obtener evidencia. Implica la interacción de un agente estresante externo con una comunidad humana y lleva consigo el concepto implícito de no manejabilidad. El término se utiliza en todo el espectro de actividades de reducción de riesgo, pero posiblemente sea el menos apropiado para la respuesta» [2].

<sup>5</sup> La OMS define las catástrofes como «desastres de especial magnitud (si bien no existe de momento ningún intento conocido de cuantificación). Cuenta con una 'narrativa', un valor descriptivo y, sobre todo, un ánimo de incidencia. Conceptualmente, guardan una relación más estrecha con las propias actividades de reconstrucción» [2].

<sup>6</sup> Los umbrales pueden resultar problemáticos para la comunicación y la clasificación interdisciplinar de los diferentes tipos de eventos, y en algunos casos pueden parecer arbitrarios [60].

<sup>7</sup> A diferencia de las emergencias extraordinarias, como los desastres naturales o los atentados terroristas, las emergencias complejas no disponen de muchos desencadenantes claros a los que los humanos responden de forma refleja e inmediata. Por lo tanto, se requiere un cambio de prisma de respuesta a emergencias ex-post (respuesta a un desastre existente) a ex-ante (respuesta a un desastre o catástrofe previsible) [57].

<sup>8</sup> Los grandes desafíos se relacionan comúnmente con asuntos complejos que los investigadores, los agentes filantrópicos o los gobiernos han considerado prioritarios. Se trata de cuestiones o problemas que son (1) extremadamente difíciles de solventar, pero existe la esperanza de poder resolverse; (2) globales en cuanto a escala, o que generan consecuencias que afectan a millones de personas; (3) exigen un trabajo transversal entre disciplinas y subdisciplinas; (4) bien definidos de acuerdo con los baremos establecidos que indican si y cuando el desafío se ha superado; (5) inteligible hasta el punto en que captan la imaginación popular y el apoyo político [61].

<sup>9</sup> Las frecuentes referencias a las emisiones netas de carbono cero requieren una mayor aclaración, especialmente si se aplican a los objetivos de las ciudades. En general, el concepto emisiones netas de carbono cero significa que la suma de las emisiones de carbono equivale al mismo nivel de eliminación de carbono. En este sentido, las emisiones de carbono que sean inevitables en el futuro tendrán que verse compensadas por la extracción de la misma cantidad de carbono de la atmósfera. Esta compensación será costosa, por lo que no es viable según los niveles de emisión actuales. Por otro lado, existe la cuestión de hasta qué punto la eliminación de carbono ha de tener lugar dentro del territorio de un gobierno que haya establecido un objetivo de cero emisiones, o si se puede pagar a otro gobierno ubicado en otro lugar para que lo haga. La narrativa de la emergencia climática es clara en cuanto a que las emisiones netas de carbono cero no deben excluir los esfuerzos para alcanzar este objetivo es precisamente la que el Ayuntamiento de Copenhague ya acordó en 2009: una ciudad neutra en emisiones de carbono para 2025 [22].

<sup>10</sup> Numerosos defensores de la emergencia climática abogan por objetivos de emisiones netas de carbono cero para los países desarrollados para 2030 o incluso 2025, mientras que el lapso temporal sería más largo para los países en desarrollo. Curiosamente, la fecha más ambiciosa para alcanzar este objetivo es precisamente la que el Ayuntamiento de Copenhague ya acordó en 2009: una ciudad neutra en emisiones de carbono para 2025 [22].

<sup>11</sup> Esto queda demostrado en la declaración de los gobiernos locales y regionales «Ciudades por la Vivienda Adecuada» en relación al derecho a la vivienda y al derecho a la ciudad [63]. La declaración se presentó ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas en 2018, y desde entonces ha recibido el apoyo de 41 ciudades y entidades metropolitanas de todo el mundo. Tomando como base la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III y el impulso de «The Shift» [64], una iniciativa global sobre el derecho a la vivienda avanzada por la anterior Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda, los firmantes de la declaración buscan afrontar el reto global de la vivienda a través de cinco líneas de acción, que son las siguientes: 1) solicitar a los poderes legales y fiscales que regulen el mercado inmobiliario, 2) obtener más fondos para aumentar el inventario de vivienda pública, 3) crear herramientas para producir modelos de vivienda alternativos, 4) una planificación urbanística que combine la vivienda adecuada con vecindarios de calidad, inclusivos y sostenibles, y 5) una mayor cooperación y solidaridad entre redes de ciudades que defienden la vivienda asequible.

<sup>12</sup> Aparte del riesgo de pérdida de la atención y el compromiso que la gobernanza de las emergencias requiere, existe también el riesgo de que, si son demasiados los desafíos catalogados como emergencias, se acabará perdiendo el rastro de las principales prioridades que exigen respuestas radicales y ágiles.

<sup>13</sup> Aparte de los factores contextuales específicos de un país, región o ciudad, este marco no cubre las cuestiones acerca de quién define los roles y las responsabilidades para la gobernanza de las emergencias en última instancia (a nivel regional y local).

<sup>14</sup> Si bien la respuesta en el caso de una pandemia es relativamente clara (respuesta a un virus que se propaga globalmente), la definición de una incidencia de emergencia es más difusa en el caso del cambio climático. Este informe considera la emergencia climática como una respuesta a una crisis ya existente (si bien no existe un incidente en un sentido convencional) motivada por la prevención de desastres naturales potenciados por los humanos en el futuro (mitigación del cambio climático). Las cuestiones de preparación para los riesgos climáticos inevitables en el futuro (adaptación al cambio climático) pasan a un segundo plano en el tipo de repuestas a la emergencia climática que se definen aquí.

<sup>15</sup> Comúnmente, un estado de emergencia se declara cuando los valores de umbral claves que garantizan la seguridad se ven sobrepasados. Por otro lado, la gobernanza de la emergencia debería finalizar una vez los valores de umbral vuelven a estar en valores aceptables.

<sup>16</sup> Cabe destacar que el caso de la emergencia climática es único e irrepetible. La preparación para una nueva emergencia es menos relevante que un marco único adaptable a diferentes contextos. En otras palabras, no es probable que se puedan extraer conocimientos basados en situaciones que se repiten en un mismo lugar, sino que se puede aprender mucho más de la transferibilidad de un contexto municipal/regional a otro.

<sup>17</sup> La paradoja de la respuesta describe una situación en la que la acción radical evita el desastre, por lo que la emergencia puede parecer innecesaria. Esto puede suponer un problema para los gobiernos, ya que puede reforzar la visión entre la ciudadanía de que la emergencia nunca fue tal.

<sup>18</sup> La iniciativa «La gobernanza de las emergencias» llevó a cabo una encuesta a 57 responsables gubernamentales de gobiernos locales para comprender la demanda de conocimientos e información en relación con cada uno de estos ámbitos. El ámbito de financiación y recursos resultó ser el campo en el que se necesitaba más información. La prominencia de recursos académicos dedicados a estos ámbitos de gobernanza de las emergencias proviene de un rastreo de recursos de la base de datos académica en Google entre los años 2000 y 2020. Para la búsqueda se utilizaron como palabras clave los nombres de los ámbitos en combinación con «gobernanza de las emergencias» o «gobernanza de las crisis» (en inglés). Curiosamente, el ámbito de financiación y recursos fue el que más resultados obtuvo, lo cual indica el alto nivel de atención académica que suscita este asunto.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ReliefWeb, *Glossary of Humanitarian Terms*. 2008.
2. Organización Mundial de la Salud. *Definitions: emergencies*. 2020; disponible en: <https://www.who.int/hac/about/definitions/en/>.
3. Iniciativa «La gobernanza de las emergencias», Nota Analítica #01: Monitores de la COVID-19 relevantes para la gobernanza urbana regional. 2020.
4. Hermann, Charles F., *Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations*. *Administrative Science Quarterly*, 1963. 8(1): p. 61.
5. Crisis, *Oxford Pocket Dictionary*. 1992, Oxford: Oxford University Press.
6. Sandford, Alasdair, *Coronavirus: Half of humanity now on lockdown as 90 countries call for confinement*, in *Euronews*. 2020.
7. Shaban, Abdur Rahman Alfa, *Ethiopia coronavirus: Key updates between March 16 - May 16*, in *Africa News*. 2020.
8. Bula, Frances, *What does declaring a state of emergency mean for a city?*, in *The Globe and Mail*. 2020.
9. Ayuntamiento de Sao Paulo, *Sao Paulo City Hall recognised Public Calamity to guarantee actions to fight the coronavirus*. 2020.
10. Scalzaretto, Natalia, *Following federal government, Sao Paulo state to declare public calamity*, in *The Brazilian Report*. 2020.
11. República de Sudáfrica, *Ley de Gestión de Desastres*. 2002.
12. Municipio Metropolitano de Esmirna, *Izmir Metropolitan Municipality introduced "Crisis Municipalism" directive to fight against the COVID-19 pandemic*. 2020.
13. Gobierno de India, *Ley de Enfermedades Epidémicas*. 1897.
14. James, Kevin, *COVID-19 and the need for clear centre-state roles*. 2020, *Vidhi Centre para Legal Policy*.
15. Pidd, Helen and Walawalkar, Aaron, *Northern mayors accuse government of southern bias in lockdown rules*, in *The Guardian*. 2020.
16. Raphael, Minderm, *In Spain, Madrid's highest court annuls a federal lockdown*, in *The New York Times*. 2020.
17. Al Jazeera *Spain imposes state of emergency on Madrid to curb virus spread*. 2020.
18. Declaración de Emergencia Climática. *Climate emergency declaration in 1,799 jurisdictions and local governments cover 820 million citizens*. 2020; disponible en: <https://climateemergencydeclaration.org/climate-emergency-declarations-cover-15-million-citizens/>.
19. Stadt Konstanz, *Klimanotstand Ratsbeschluss und verabschiedete Resolution vom 2. Mai 2019*. 2019.
20. Hidalgo, Anne and Garcetti, Eric, *The Global Green New Deal: Join us in creating the future we want C40*, Editor. 2019.
21. UNCTAD, *Trade and Development Report 2019: Financing a Global Green New Deal*. 2019.
22. C40. *Mayors Announce Support For Global Green New Deal; Recognize Global Climate Emergency*. 2019; disponible en: [https://www.c40.org/press\\_releases/global-gnd](https://www.c40.org/press_releases/global-gnd).
23. Ayuntamiento de Bristol. *Climate Emergency - The Mayor's Response*. 2019; disponible en: <https://democracy.bristol.gov.uk/documents/s34127/Climate%20Emergency%20-%20The%20Mayors%20Response.pdf>.
24. City News Service, *New Department is Set to Assist Communities Affected by Climate Change*, in *NBC News*. 2019.
25. Ayuntamiento de Nueva York, *Resolution declaring a climate emergency and calling for an immediate emergency mobilization to restore a safe climate*. 2019, *Legislative Research Centre: New York*.
26. Autoridad de Gran Londres, *Zero carbon London: A 1.5°C compatible plan*. 2018.
27. Turney, Chris, *Sydney declares a climate emergency - what does that mean in practice?*, in *The Conversation*. 2019.
28. Ciudad de Dabrin, *Framework for Effective Local Government Climate Emergency Response*. 2018.
29. Consejo de la Ciudad de San Diego, *Ordinance to declare a shelter crisis in the city of San Diego*. 2015.
30. National Health Care for the Homeless Council, *Homeless States of Emergency: Advocacy Strategies to Advance Permanent Solutions*. 2020.
31. Oficina del Gobernador del Estado de Hawái, *Seventh Supplementary Proclamation*. 2019.
32. Holland, Gale, L.A. *County Supervisory Mark Ridley-Thomas and City Councilman Joe Buscaino want Gov. Gavin Newsom to declare an emergency on California homeless*, in *The San Diego Union Tribune*. 2019.
33. Wogan, J.B., *Why governments declare a homeless state of emergency*, in *Governing*. 2015.
34. Holland, Gale, *Some L.A. officials want a state of emergency declared as homelessness crisis worsens*, in *The San Diego Union Tribune*. 2019.
35. Keyes, Scott, *Hawaii follows Los Angeles in declaring state of emergency over homelessness*, in *The Guardian*. 2015.
36. Waugh, William L., Jr., *Living with hazards, dealing with disasters: an introduction to emergency management 2000*, Armonk, NY: Sharpe Publishers.
37. Centre for Public Impact, *Finding a more human government*. 2018.
38. Hu, Qian and Kapucu, Naim, *Information Communication Technology Utilization for Effective Emergency Management Networks*. *Public management review.*, 2016. 18(3): p. 323-348.
39. McGuire, Michael and Silvia, Chris, *Does Leadership in Networks Matter? Public performance & management review.*, 2009. 33(1): p. 34-62.
40. The Inter-Agency Standing Committee, *About the IASC*. 2020.
41. UNCHR, *Emergency Handbook: Cluster Approach (IASC)*. 2020.
42. Spratt, David and Sutton, Phillip, *Climate code red. 2008: David Spratt*.
43. *Involve Build back with: Involving communities in the COVID-19 response and recovery*. 2020.
44. The Citizens' Assembly, *The Citizens' Assembly*. 2020.
45. Convention Citoyenne pour le Climat, *The Citizens' Convention on Climate, what is it?* 2020.
46. Ayuntamiento de Camden, *Climate Crisis*. 2020.
47. Ayuntamiento de Oxford, *Oxford Citizens Assembly on Climate Change 2020*.
48. Consult Cambs, *Greater Cambridge Citizens' Assembly*. 2020.
49. Leeds Climate Commission, *Leeds Climate Change Citizens' Jury: FAQs*. 2020.
50. Gobierno de Escocia, *Coronavirus (COVID-19): Framework for decision making - overview of engagement*. 2020.
51. Euro Cities, *Bordeaux - Citizen dialogues*. 2020.
52. Latinno, *COVID-19 Virtual Youth Assembly*. 2020.
53. Latinno, *#MOVID19*. 2020.
54. Ayuntamiento de Bristol, *Your city our future citizen survey*. 2020.
55. Orgeon's Kitchen Table, *The first Oregon Citizen's Assembly 2020*.
56. Local Government Association of South Australia, *Local Government Emergency Management Framework*. 2019; disponible en: [https://www.lga.sa.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0032/472568/ECM\\_672733\\_v18\\_Local-Government-Emergency-Management-Framework-2019-update.pdf](https://www.lga.sa.gov.au/_data/assets/pdf_file/0032/472568/ECM_672733_v18_Local-Government-Emergency-Management-Framework-2019-update.pdf)
57. IPCC, *Summary for Policymakers*, en *Global Warming of 1.5°C*. 2018.
58. Comfort, Louise K. *Managing Intergovernmental Responses to Terrorism and Other Extreme Events*, en, *The Journal of Federalism* 32(4). 2002.
59. Albeverio, Sergio., Jentsch, Volker., Kantz, Holger. (Eds.) *Extreme Events in Nature and Society*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag. 2006.
60. Broska, Lisa Hanna., Pogonietz, Witold-Roger., Vögele, Stefan. *Extreme events defined: A conceptual discussion applying a complex systems approach*, in, *Futures* 115. 2020
61. Gould, Michael. *GIScience Grand Challenges*. 2010; disponible en: <https://www.esri.com/news/arcuser/1010/files/geochallenges.pdf>
62. Silk, Ezra. *Victory Plan. The Climate Mobilization*. 2016; disponible en: <https://www.theclimatemobilization.org/resources/whitepapers/victory-plan/>
63. Cities for Adequate Housing, *Municipalist declaration of local governments for the right to housing and the right to the city*. 2018; disponible en: <https://citiesforhousing.org/#section--0>
64. The Shift. *The global movement to secure the human right to housing*. 2020; disponible en: <https://www.make-the-shift.org/>



LSE Cities  
London School of Economics and Political Science  
Houghton Street  
Londres WC2A 2AE  
Reino Unido  
LSE.Cities@lse.ac.uk  
lse.ac.uk/cities

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CLGU)  
Secretariado Mundial  
Carrer Avinyó, 15  
08002 Barcelona  
España  
info@uclg.org  
uclg.org

Metropolis  
Secretariado General  
Carrer Avinyó, 15  
08002 Barcelona  
España  
metropolis@metropolis.org  
metropolis.org

## Iniciativa «La gobernanza de las emergencias»

**Equipo LSE:** Philipp Rode, Nuno F. da Cruz, Catarina Heeckt, Rebecca Flynn, Bethany Mickleburgh, Alexandra Gomes, Mirjam Sagi, Emily Cruz, Noah Powers, Talia Calnek-Sugin

**Equipo CGLU:** Edgardo Bilsky, Ainara Fernández Tortosa, Anna Calvete Moreno, Claudia García, José Álvarez, Alejandra Salas

**Equipo Metropolis:** Oscar Chamat, Luca Arbau, Marta Briones, Lia Brum, Silvia Llorente, Agnès Bickart, Hélène Jourdan, Teresa Oliver

**Miembros del Consejo Directivo:** Emilia Saiz, Edgardo Bilsky, Sithole Mbangi, Octavi de la Varga, Oscar Chamat, Rahmatouca Sow, Ricky Burdett, Jo Beall, Philipp Rode

**Grupo asesor:** Julien Baskin, Somsook Boonyabancha, Diane Davis, Eric Huybrechts, Jorge Pérez-Jaramillo, Naim Kapucu, Susan Parnell, Aromar Revi, Tony Travers, Lorena Zárate

**Diseño gráfico**  
Atelier Works

El propósito de este informe de políticas es suscitar debate. Si bien se ha hecho todo lo posible para garantizar la exactitud del material en este informe, los autores LSE Cities, CGLU y Metropolis no serán responsables de cualquier pérdida o daño sufrido mediante el uso de esta publicación.

Con el apoyo financiero de:



UNIÓN EUROPEA

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU, Metropolis y LSE Cities y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.



Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente la opinión/las ideas/el punto de vista expresada/mostrada en este material. La responsabilidad de su contenido recae exclusivamente sobre su autor.

metropolis ●