

notes

internacionals

CIDOB

198
MAYO
2018

REPENSANDO LAS CIUDADES GLOBALES DESDE EL MUNICIPALISMO INTERNACIONAL Y EL DERECHO A LA CIUDAD

Agustí Fernández de Losada Passols, Director del Programa de Ciudades Globales
Eva Garcia Chueca, Coordinadora Científica del Programa de Ciudades Globales, CIDOB

Vivimos en la *era de las ciudades*: más de la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas y las predicciones apuntan a que esta tendencia se incrementará en las próximas décadas. Vivimos también en la *era de la globalización*: el mundo está hoy inevitablemente interconectado y sujeto a interdependencias que obligan a pensar y actuar fuera de los marcos teóricos y políticos convencionales.

La urbanización del planeta se está produciendo a una velocidad sin precedentes. Si bien hace solo setenta años la población urbana mundial giraba en torno al 20%, actualmente más de la mitad de los habitantes del mundo se concentran en ciudades y regiones metropolitanas. Y las previsiones apuntan a que esta tendencia aumentará hasta llegar a dos tercios de la población mundial en 2050.

En algunas geografías, esta nueva realidad ha dejado obsoletas las categorías modernas usadas para describir la urbanización, como *ciudad* o *metrópolis*. Hoy en día, el hecho urbano se articula también en extensos nodos que

conforman *megalópolis* y *metaciudades*, *corredores urbanos* y *ciudades-región*, caracterizados, por una extensión geográfica y un volumen demográfico sin precedentes.

El hecho urbano se articula también en extensos nodos que conforman megalópolis y metaciudades, corredores urbanos y ciudades-región, caracterizados, por una extensión geográfica y un volumen demográfico sin precedentes.

Estos territorios también son expresión de la no-ciudad por su falta de lugares de encuentro y sociabilidad. Las calles dejan de ser elementos de interacción para convertirse en meros soportes materiales de uso funcional

El modelo urbano que se ha acabado imponiendo a nivel mundial ha tenido un coste especialmente elevado para los sectores populares, obligados a establecerse en áreas que tienen un peor acceso a equipamientos y servicios,

El municipalismo internacional no es un fenómeno nuevo. Pero la consolidación de las ciudades como actores reconocidos del escenario internacional no se produce hasta los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI.

La cara más cruda de las ciudades globales tiene mucho que ver con la consolidación de un modelo urbano de base neoliberal que ha tenido graves consecuencias en términos de segregación espacial, exclusión social y crisis ambiental.

Ahora que el derecho a la ciudad suena con más fuerza que nunca a nivel global como alternativa al modelo urbano hegemónico, es indispensable observar cuál será el camino que recorrerán los diferentes actores que lo abanderan.

En Asia, por ejemplo, las ciudades chinas de Hong Kong, Shenzhen y Guangzhou constituyen una megaregión de 120 millones de habitantes. En África, el corredor urbano integrado por Ibadán, Lagos y Accra conecta cuatro países (Nigeria, Benín, Togo y Ghana) a lo largo de 600 km y constituye el motor económico de África Occidental.

La urbanización es hoy un fenómeno global, y la globalización, a su vez, se expresa con toda su fuerza en las ciudades en la medida en que su configuración y desarrollo se ven condicionados por los modelos imperantes de economía especulativa, por la revolución tecnológica, por las movi- lidades internas e internacionales, por los efectos del cambio climático o por la falta de adaptación de las formas clásicas de gobernanza, tanto a nivel internacional como nacional o local.

La emergencia de las ciudades globales y algunos de sus principales retos

Algunos de estos territorios urbanos han tenido las condiciones para convertirse en ciudades con una alta *atractividad*: acogen sedes de gobiernos, empresas, organizaciones de la sociedad civil y universidades; concentran la producción, los servicios, el capital y las infraestructuras; atraen inversiones, fuerza de trabajo y talento; ven proliferar liderazgos, movimientos políticos y sociales, y son escenario de acontecimientos deportivos, culturales, ferias y congresos. Son ciudades globales en la medida que no solo están conectadas con su entorno, sino también con todo el mundo.

El concepto de *ciudad global* fue acuñado por Saskia Sassen (2001) en su libro *The global city: New York, London, Tokio* en 1991 y, aunque no es el único intento de categorizar el fenómeno urbano,¹ es sin duda la propuesta que más repercusión ha tenido. Dicha propuesta pone énfasis en algunos de los impactos de la globalización en las ciudades, en particular la configuración de polos urbanos interconectados globalmente que actúan como potentes ejes de atracción de sector privado y de profesionales del ámbito financiero, tecnológico y de la innovación.

Más allá de estos factores, hay que tener en cuenta otros ele-

Las ciudades, en su día a día, definen políticas, muchas veces con escasez de recursos, que pueden ser aplicables en geografías diferentes.

mentos definitorios de las ciudades globales. Los mismos territorios urbanos que se han erigido en polos de atracción son también expresión de la *disolución de la ciudad moderna* como consecuencia de su carácter difuso, multiescalar y fragmentado. Es decir, son territorios que combinan núcleos urbanos clásicos con enormes zonas de urbanización dispersa donde resulta cada vez más difícil discernir dónde empieza y dónde acaba la ciudad.

Estos territorios también son expresión de la *no-ciudad* por su falta de lugares de encuentro y sociabilidad. Las calles dejan de ser elementos de interacción para convertirse en meros soportes materiales de uso funcional (son utilizados para aparcar, circular o separar zonas). Y los espacios públicos existentes quedan vacíos de contenido porque su uso cotidiano por parte de los residentes ha sido a menudo sustituido por el consumo masivo y esporádico de individuos que llevan a término actividades profesionales, de ocio o de puro tráfico.

Este modelo urbano que se ha acabado imponiendo a nivel mundial ha tenido un coste especialmente elevado para los sectores populares. Estos grupos se ven obligados a estable-

cerse en áreas que tienen un peor acceso a equipamientos y servicios, lo cual reduce su salario indirecto. Estos mismos grupos son, también, los que más sufren los efectos del cambio climático, ya sea por el impacto de los desastres naturales en zonas densamente pobladas de modo precario o por el hecho de que las altas temperaturas, la dificultad en acceder al agua o la subida del mar expulsa a los «refugiados climáticos» a asentamientos informales de las ciudades. Las desigualdades sociales que se encuentran en la base de estos problemas generan, además, una creciente conflictividad social que se expresa de manera especialmente intensa en las ciudades.

A este coste social hay que añadir el coste político, puesto que el gobierno democrático de estos amplios territorios urbanizados plantea retos diversos como consecuencia de su extensión y volumen demográfico. También presenta dificultades el hecho de que las actuales ciudades globales a menudo están administradas por diferentes unidades políticas que no siempre trabajan coordinadamente ni tienen las competencias políticas y los recursos financieros para actuar con eficacia. Asimismo, no se puede ignorar la importancia de establecer mecanismos de gobernanza multinivel que permitan dotar de mayor coherencia las políticas públicas y abordar a escala institucional las discrepancias políticas que puedan existir entre esferas de gobiernos cuyas prioridades no siempre coinciden.

Repensar las ciudades globales pasa, pues, por reflexionar sobre cómo las diferentes ciudades del mundo se enfrentan a estos retos.

Nuevas miradas sobre las ciudades globales desde el CIDOB

El Programa de Ciudades Globales del CIDOB propone aproximarse al estudio de este tipo de ciudades a partir de una doble mirada. Una primera se adentra en la proyección internacional de las ciudades, en la configuración de un nuevo municipalismo internacional que apuesta para que las ciudades trasciendan las fronteras y generen alianzas entre ellas para compartir soluciones e incidir en las agendas globales. La segunda aborda el concepto de *derecho a la ciudad* como paradigma que articula una nueva relación entre la ciudad y los ciudadanos.

El municipalismo internacional

El municipalismo internacional no es un fenómeno nuevo. La primera plataforma de gobiernos locales —la International Union of Local Authorities— se funda el año 1913. Pero la consolidación de las ciudades como actores reconocidos del escenario internacional no se produce hasta los últimos años del siglo xx y los primeros del xxi. El fenómeno urbano disfruta de una fuerte centralidad a nivel global vinculada al incremento de los procesos de urbanización. Las ciudades constatan que la globalización tiene un impacto fuerte en las políticas públicas que desarrollan, y toman conciencia de la necesidad de reforzar los puentes de colaboración entre ellas para compartir aprendizajes y soluciones. Los retos urbanos

1. Algunas de las propuestas desarrolladas en las últimas décadas comprenden conceptos como los siguientes: *ciudades mundiales*, *ciudades inteligentes*, *ciudades ordinarias*, *ciudades creativas*, *ciudades sabias*, etc.

adquieren dimensión global y las respuestas apuntadas desde la nueva generación de agendas internacionales requieren la voz de las ciudades para ser más eficientes.

Esta realidad plantea una serie de desafíos que hay que analizar.

En primer lugar, la consolidación de las ciudades en el escenario internacional no tiene un reflejo claro en las estructuras de gobernanza globales, especialmente en el universo de Naciones Unidas. Esta responde todavía, y de manera casi exclusiva, a los estados-nación como actores monopolísticos de las relaciones internacionales. Muchas voces reclaman una reorganización a fondo de las estructuras de gobierno a nivel mundial. Una reorganización que sirva para democratizar el funcionamiento, modular el peso de los gobiernos nacionales y abrir la puerta a otros actores como las ciudades o las organizaciones de la sociedad civil.

Algunos síntomas, aunque extremadamente tímidos, indican que el escenario se mueve. La creación de nuevos mecanismos de interlocución directa de Naciones Unidas con los *major groups* —entre los cuales destacamos el de autoridades locales— podría ser uno. O el renovado impulso dado a la Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales como representante de la voz de los gobiernos locales en el seguimiento de la Nueva Agenda Urbana. Pero no se vislumbra una tarea fácil ya que los gobiernos nacionales son muy reticentes a perder espacios de poder y cualquier reforma requiere su consentimiento.

Pero mientras la reforma no llega, las ciudades y las plataformas mediante las que actúan deben seguir perfeccionando su capacidad de incidir en las agendas globales. Se ha adelantado mucho: la existencia del objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), centrado en las ciudades sostenibles, es una buena muestra. Pero queda mucho camino por recorrer y muchos espacios por abrir. La presencia de las ciudades en los procesos de implementación de la Agenda 2030 es todavía débil, y la falta de concreción de la Nueva Agenda Urbana no invita al optimismo. Por otro lado, los gobiernos de las ciudades no tienen voz en determinadas agendas «duras» en las que supuestamente no tienen competencias, como las referentes al comercio internacional o al control de los flujos migratorios, pero que tienen un impacto claro en las políticas que impulsan.

Por otra parte, la creciente visibilidad del hecho urbano en las agendas globales es una muy buena oportunidad para reclamar una mejora sustancial en los entornos juridicoinstitucionales en los que operan las ciudades (*enabling environments*). La localización de las agendas globales no se podrá llevar a cabo si los gobiernos de las ciudades no disponen de competencias claras, mecanismos de gobernanza adecuados —metropolitano, multinivel y multiactor— y medios suficientes. Los recursos necesarios para implementar el ODS 11 equivalen a dos tercios del presupuesto acordado para implementar la Agenda 2030 (Revi, 2018). Es solo un indicador parcial, pero que da muestra de la magnitud de las necesidades que tienen las ciudades.

Mejorar los procesos de incidencia política de las ciudades en las agendas globales implica también mejorar el funcionamiento de las plataformas mediante las que operan. La centralidad del hecho urbano a nivel regional y global ha hecho que en los últimos años hayan proliferado las redes de ciudades. El ecosistema actual de redes es amplio y complejo. Lo integran las redes de base tradicional, es decir, las formadas únicamente por gobiernos locales —como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Metropolis o el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI, por sus siglas en inglés)— y otro tipo de plataformas de composición más heterogénea y con muchos recursos —como Cities Alliance, en la que interactúan agencias de Naciones Unidas, gobiernos nacionales, gobiernos locales y sociedad civil, o las plataformas impulsadas por las grandes instituciones filantrópicas del tipo del C40 (Bloomberg Philanthropies) o 100 Resilient Cities (Rockefeller Foundation).

La amplitud, la heterogeneidad y la complejidad del ecosistema de redes plantean interrogantes y desafíos. ¿Cómo se puede garantizar la coherencia en la acción de las redes de manera que la diversidad no vaya en contra de la eficacia? ¿Qué mecanismos haría falta articular para asegurar una correcta coordinación y una interlocución eficiente con el resto de operadores internacionales, en especial organismos internacionales, gobiernos, pero también sociedad civil, sec-

Mientras la reforma no llega, las ciudades y las plataformas mediante las que actúan deben seguir perfeccionando su capacidad de incidir en las agendas globales.

tor privado o universidades? ¿Qué rol deben tener las redes multiactor y las impulsadas por instituciones filantrópicas? ¿Cómo hay que abordar los déficits de gobernanza y representatividad que tienen estas últimas?

Las ciudades, en su día a día, tienen una gran capacidad para definir soluciones innovadoras a los problemas que sufren. Definen políticas, muchas veces con escasez de recursos, que pueden ser aplicables en geografías diferentes. Replicar estas soluciones mediante mecanismos bilaterales o multilaterales —redes u otras plataformas— de transferencia de conocimiento e intercambio de experiencias constituye una necesidad. Analizar como optimizar el funcionamiento de los mecanismos de transferencia, intercambio y aprendizaje y, si es posible, impulsar herramientas para el *benchmarking* de soluciones urbanas o promover alianzas con otros actores —ya sean universidades, centros de conocimiento, sector privado u organizaciones de la sociedad civil—, puede contribuir a mejorar las políticas públicas que impulsan las ciudades y los servicios que prestan.

Capitalizar las políticas que vertebran modelos de ciudad y compartir los elementos de valor añadido es una manera eficiente de proyectar las ciudades y de cuidar de su reputación. Es una manera eficiente de ir mucho más allá de las campañas de marketing o de definición de una marca que tanto preocupan a las ciudades. Barcelona ha captado el interés del mundo en la medida en que ha sabido proyectar un modelo

de ciudad cohesionada, compacta y con calidad de vida; del mismo modo que Medellín, que ha hecho bandera de los procesos de recuperación del espacio público, pasando, en pocos años, de ser considerada una de las ciudades más peligrosas del mundo a ser la más innovadora de América Latina.

Apelar al municipalismo internacional es apelar al hecho de que las ciudades sigan avanzando en su empoderamiento como actores que pueden generar cambios en el sistema internacional, arraigándolo y acercándolo a las necesidades reales del ciudadano. Para ello es necesario analizar, desde una perspectiva crítica, los retos que tienen de antemano y proponer caminos que sirvan para definir soluciones eficientes. En este contexto, el conocimiento será fundamental.

Barcelona ha captado el interés del mundo en la medida en que ha sabido proyectar un modelo de ciudad cohesionada, compacta y con calidad de vida

El derecho a la ciudad como nuevo paradigma urbano

La cara más cruda de las ciudades globales a la que se ha hecho referencia antes tiene mucho que ver con la consolidación de un modelo urbano de base neoliberal que ha tenido graves consecuencias en términos de segregación espacial, exclusión social y crisis ambiental. La contestación a este modelo urbano dio origen a la formulación teórica del derecho a la ciudad en el marco de las protestas urbanas que tuvieron lugar en Francia en mayo del 68 (Lefebvre, 2009).

En América Latina, y muy particularmente en Brasil, el derecho a la ciudad se ha erigido, desde finales de la década de los ochenta del siglo xx, como una importante bandera política que ha articulado la voz de un conjunto diverso de actores de la sociedad civil que reclamaba una reforma urbana. Más allá de la experiencia brasileña, países de la región como Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México o Chile han recogido, en mayor o menor medida, elementos procedentes de esta narrativa y los han incorporado a sus sistemas legales y políticos, ya sea en el ámbito nacional o local.

Desde un punto de vista internacional, varios actores del movimiento *altermundialista* también se han hecho eco de este concepto desde la primera edición del Foro Social Mundial (Porto Alegre, 2001). Este interés dio como frutos la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) y, casi una década más tarde, la creación de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (2014).

De manera sintética, la narrativa que emana de estas experiencias entiende el derecho a la ciudad como un nuevo paradigma urbano basado en los principios de justicia social, igualdad, democracia y sostenibilidad. La idea de *ciudad* sobre la que se vertebra es amplia porque no se refiere únicamente a grandes núcleos urbanos, sino que incluye también pueblos o asentamientos

humanos que constituyen una comunidad política. Asimismo, no solo tiene en consideración los espacios puramente urbanos, sino también los entornos rurales o semirurales que configuran un determinado territorio.

El derecho a la ciudad, además, está conectado con los derechos humanos clásicos porque defiende la necesidad de implementarlos de modo conjunto en el territorio urbano, de acuerdo con los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia. También implica reconocer la función social de la ciudad, luchar contra la discriminación socioespacial, garantizar espacios públicos de calidad y promover vínculos urbanorrurales sostenibles e inclusivos. Desde un punto de vista jurídico, ha sido definido como un derecho colectivo y difuso: colectivo, porque pertenece al conjunto de habitantes de un determinado territorio en base a su interés común de participar en la construcción y el disfrute de su entorno de vida; difuso, porque pertenece a las generaciones presentes y futuras.

La energía social y política que ha generado el derecho a la ciudad en América Latina, y dentro del movimiento altermundialista, ha contribuido al hecho de que esta narrativa se popularizara en determinados sectores de otros países del mundo, como Sudáfrica, Estados Unidos, Alemania, España o Turquía. También ha generado el interés de actores diferentes de la sociedad civil, como los gobiernos locales, las redes municipales globales, la academia o Naciones Unidas. Si bien es cierto que esta pluralidad de agentes y entornos geográficos ha contribuido a difundir globalmente el derecho a la ciudad, ha provocado al mismo tiempo una importante multiplicación de los significados atribuidos a este término en función de la agenda política de cada uno de ellos. Como resultado de estos diferentes usos y apropiaciones (algunos más emancipadores que otros), se ha generado una notable ambigüedad conceptual sobre el derecho a la ciudad y sobre lo que implica en la práctica.

Un ejemplo de este fenómeno ha tenido lugar en los últimos años en el marco del proceso de negociación de la Nueva Agenda Urbana aprobada en la conferencia Hábitat III de Naciones Unidas (2016). Después de un intenso periodo de discusión política, el texto recogió de manera explícita el derecho a la ciudad pero no en toda su complejidad y, sobre todo, con una falta de coherencia interna muy importante: al mismo tiempo que incorpora este concepto y reconoce uno de sus ejes vertebradores más transgresores, la función social de la ciudad, el texto se apunala en el mantra del «crecimiento económico sostenible». Una lectura sistemática de la Nueva Agenda Urbana muestra que, en realidad, esta segunda idea es la que se encuentra más desarrollada y, por lo tanto, la que ha resultado privilegiada. Luego, ante una colisión de intereses entre una agenda pro crecimiento y una agenda social, la Nueva Agenda Urbana está claramente posicionada.

Habrà que ver de qué manera los gobiernos, especialmente los locales, avanzan hacia la implementación de la Nueva Agenda Urbana y si deciden seguir o no esta misma orientación. Será clave observar este proceso, sobre todo teniendo en cuenta que la voz de los gobiernos locales en Hábitat III llevó

con fuerza la bandera del derecho a la ciudad en el marco de la Plataforma Mundial por el Derecho a la Ciudad. No es la primera ocasión en que los gobiernos de las ciudades se comprometen a hacer avanzar esta narrativa. En el año 2000 se adoptó la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, promovida por el movimiento de «Ciudades por los Derechos Humanos». Su primer artículo estaba dedicado al derecho a la ciudad. Unos años más tarde, la CGLU adoptó un texto similar, pero de alcance mundial, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2011), que también establecía el derecho a la ciudad como primer derecho del texto. Sin embargo, a pesar de algunas buenas prácticas vinculadas a la Carta Europea (Barcelona, Terrassa, Saint-Denis, Nuremberg o Loures, entre otros), todavía queda mucho camino por recorrer. Los pocos estudios elaborados sobre la materia ponen de manifiesto que las cartas municipales de derechos humanos acostumbran a ser más bien declaraciones de intenciones y no marcos a partir de los que se diseñan políticas concretas.

Ahora que el derecho a la ciudad suena con más fuerza que nunca a nivel global como alternativa al modelo urbano hegemónico, es indispensable observar cuál será el camino que recorrerán los diferentes actores que lo abanderan. Del mismo modo, será necesario analizar rigurosamente sus diferentes aproximaciones y las implicaciones políticas de cada una de ellas. También habrá que explorar con profundidad algunas experiencias más maduras en entornos tan diversos como São Paulo, Ciudad de México, Durban, Nueva York, Hamburgo, Barcelona o Estambul; experiencias que se han llevado a cabo a través de diferentes perspectivas: la política institucional, las movilizaciones sociales y la cultura. Este análisis proporcionará una fotografía de gran interés con respecto a la definición de hojas de ruta que puedan resultar de utilidad para hacer avanzar el derecho a la ciudad en otras ciudades.

Una agenda de investigación con valor añadido

El nuevo Programa de Ciudades Globales del CIDOB se adentrará en el análisis de las ciudades globales a partir de esta doble mirada. Municipalismo internacional y derecho a la ciudad serán el eje de doble vía a partir del que trabajaremos el concepto de *ciudad global* y revisaremos los paradigmas a los que van asociados. Lo haremos tratando de poner nuevos elementos de debate y reflexión sobre la mesa. Construiremos una agenda de investigación orientada a proponer soluciones innovadoras a los retos reales que comparten las ciudades.

Las ciudades tienen un importante poder transformador, pueden contribuir a revisar modelos y paradigmas que se ha demostrado que no funcionan. Son parte fundamental de la solución a los retos que tiene el planeta, pero requieren ideas y conocimiento. Proponemos una agenda de investigación de mirada amplia e independiente, que tenga en cuenta lo que pasa en las ciudades de todos los hemisferios y que se aproxime a las soluciones sin cargas ni recetas heredadas. Una agenda de investigación con valor añadido.

Referencias

- SASSEN, Saskia. *The Global City. New York, London, Tokyo*. Princeton - New Jersey: Princeton University Press, 2001.
- LEFEBVRE, Henri. *Le droit à la ville*. París: Economica-Anthropos, 2009.
- REVI, Aromar. «Re-imagining the United Nations' Response to a Twenty-first-century Urban World». *Urbanisation*, vol. 2, nº 2 (2017), p. ix-xv.

El derecho a la ciudad se entiende como un nuevo paradigma urbano basado en los principios de justicia social, igualdad, democracia y sostenibilidad.