

# notes

## internacionals

### CIDOB

198  
MAIG  
2018

## REPENSANT LES CIUTATS GLOBALES DES DEL MUNICIPALISME INTERNACIONAL I EL DRET A LA CIUTAT

**Agustí Fernández de Losada Passols**, Director del Programa de Ciutats Globals, CIDOB  
**Eva Garcia Chueca**, Coordinadora Científica del Programa de Ciutats Globals, CIDOB

**V**ivim en l'era de les ciutats: més de la meitat de la població mundial viu en zones urbanes i les prediccions apunten que aquesta tendència s'incrementarà en les pròximes dècades. Vivim també en l'era de la globalització: el món està avui inevitablement interconnectat i subjecte a interdependències que obliguen a pensar i actuar fora dels marcs teòrics i polítics convencionals.

La urbanització del planeta s'està produint a una velocitat sense precedents. Si bé fa només setanta anys la població urbana mundial girava a l'entorn del 20%, actualment més de la meitat dels habitants del món es concentren en ciutats i regions metropolitanes. I les previsions apunten al fet que aquesta tendència augmentarà fins a arribar a dos terços de la població mundial el 2050.

En algunes geografies, aquesta nova realitat ha deixat obsoletes les categories modernes usades per descriure la urbanització, com ara *ciutat* o *metròpolis*. Avui en dia, el fet urbà s'articula també en extensos nodes

que conformen *megalòpolis* i *metaciutats*, *corredors urbans* i *ciutats-regió*, caracteritzats per una extensió geogràfica i un volum demogràfic sense precedents.

**El fet urbà s'articula també en extensos nodes que conformen megalòpolis i metaciutats, corredors urbans i ciutats-regió, caracteritzats per una extensió geogràfica i un volum demogràfic sense precedents.**

**Aquests territoris també són expressió de la no-ciutat per la seva manca de llocs de trobada i sociabilitat. Els carrers deixen de ser elements d'interacció per convertir-se en mers suports materials d'ús funcional.**

**El model urbà que s'ha acabat imposant a escala mundial ha tingut un cost especialment elevat per als sectors populars, obligats a establir-se en àrees que tenen un pitjor accés a equipaments i serveis.**

**El municipalisme internacional no és un fenomen nou. Però la consolidació de les ciutats com a actors reconeguts de l'escenari internacional no es produeix fins als darrers anys del segle XX i els primers del XXI.**

**La cara més crua de les ciutats globals té molt a veure amb la consolidació d'un model urbà de base neoliberal que ha tingut greus conseqüències en termes de segregació espacial, exclusió social i crisi ambiental.**

**Ara que el dret a la ciutat sona amb més força que mai a escala global com a alternativa al model urbà hegemònic, és indispensable observar quin serà el camí que recorreran els diferents actors que l'abanderan.**

A l'Àsia, per exemple, les ciutats xineses de Hong Kong, Shenzhen i Guangzhou constitueixen una megaregió de 120 milions d'habitants. A l'Àfrica, el corredor urbà integrat per Ibadan, Lagos i Accra connecta quatre països (Nigèria, Benín, Togo i Ghana) al llarg de 600 km i constitueix el motor econòmic de l'Àfrica Occidental.

La urbanització és avui un fenomen global, i la globalització, al seu torn, s'expressa amb tota la seva força a les ciutats en la mesura en què la seva configuració i desenvolupament es veuen condicionats pels models imperants d'economia especulativa, per la revolució tecnològica, per les mobilitats internes i internacionals, pels efectes del canvi climàtic o per la manca d'adaptació de les formes clàssiques de governança, tant a escala internacional com nacional o local.

## L'emergència de les ciutats globals i alguns dels seus principals reptes

Alguns d'aquests territoris urbans han tingut les condicions per esdevenir ciutats amb una alta atractivitat: acullen seus de governs, empreses, organitzacions de la societat civil i universitats; concentren la producció, els serveis, el capital i les infraestructures; atrauen inversions, força de treball i talent; veuen proliferar lideratges, moviments polítics i socials, i són escenari d'esdeveniments esportius, culturals, fires i congressos. Són *ciutats globals* en la mesura en què no només estan connectades amb el seu entorn, sinó també amb tot el món.

El concepte de *ciutat global* va ser encunyat per Saskia Sassen (2001) al seu llibre *The global city: New York, London, Tokyo* el 1991 i, tot i que no és l'únic intent de categoritzar el fenomen urbà,<sup>1</sup> és sens dubte la proposta que més repercussió ha tingut. Aquesta proposta posa èmfasi en alguns dels impactes de la globalització respecte les ciutats, en particular la configuració de pols urbans interconnectats globalment que actuen com a potents eixos d'atracció de sector privat i de professionals de l'àmbit financer, tecnològic i de la innovació.

Més enllà d'aquests factors, cal tenir en compte altres elements definitoris de les ciutats globals. Els mateixos territoris urbans que s'han erigit en pols d'atracció són també expressió

sigui per l'impacte dels desastres naturals en zones densament poblades de manera precària o pel fet que les altes temperatures, la dificultat d'accedir a l'aigua o la pujada del mar expulsa els «refugiats climàtics» a assentaments informals de les ciutats. Les desigualtats socials que es troben a la base d'aquests problemes generen, a més, una creixent conflictivitat social que s'expressa de manera especialment intensa a les ciutats.

A aquest cost social cal afegir el cost polític, car el govern democràtic d'aquests amplis territoris urbanitzats planteja diversos reptes com a conseqüència de la seva extensió i volum demogràfic. També presenta dificultats el fet que les actuals ciutats globals sovint estan administrades per diferents unitats polítiques que no sempre treballen coordinadament ni tenen les competències polítiques i els recursos financers per actuar amb eficàcia. Així mateix, no es pot ignorar la importància d'establir mecanismes de governança multinivell que permetin dotar de major coherència les polítiques públiques i abordar a escala institucional les discrepàncies polítiques que puguin existir entre esferes de governs les prioritats dels quals no sempre coincideixen.

Repensar les ciutats globals passa, doncs, per reflexionar sobre com les diferents ciutats del món s'enfronten a aquests reptes.

## Les ciutats, en el seu dia a dia, defineixen polítiques, moltes vegades amb escassetat de recursos, que poden ser aplicables en geografies diferents.

de la *dissolució de la ciutat moderna* com a conseqüència del seu caràcter difús, multiescalar i fragmentat. És a dir, són territoris que combinen nuclis urbans clàssics amb enormes zones d'urbanització dispersa on resulta cada vegada més difícil discernir on comença i on acaba la ciutat.

Aquests territoris també són expressió de la *no-ciutat* per la seva manca de llocs de trobada i sociabilitat. Els carrers deixen de ser elements d'interacció per convertir-se en mers suports materials d'ús funcional (són utilitzats per aparcar, circular-hi o separar zones). I els espais públics existents queden buits de contingut perquè el seu ús quotidià per part dels residents ha estat sovint substituït pel consum massiu i esporàdic d'individus que hi duen a terme activitats professionals, d'oci o de pur trànsit.

Aquest model urbà que s'ha acabat imposant a escala mundial ha tingut un cost especialment elevat per als sectors populars. Aquests grups es veuen obligats a establir-se en àrees que tenen un pitjor accés a equipaments i serveis, la qual cosa redueix el seu salari indirecte. Aquests mateixos grups són, també, els que més pateixen els efectes del canvi climàtic, ja

### Noves mirades sobre les ciutats globals des del CIDOB

El Programa de Ciutats Globals del CIDOB proposa aproximar-se a l'estudi d'aquest tipus de ciutats a partir d'una doble mirada. Una primera s'endinsa en la projecció internacional de les ciutats, en la configuració d'un nou municipalisme internacional que aposta perquè les ciutats transcendeixin les fronteres i generin aliances entre elles per compartir solucions i incidir en les agendes globals. La segona aborda el concepte de *dret a la ciutat* com a paradigma que articula una nova relació entre la ciutat i els ciutadans.

#### El municipalisme internacional

El municipalisme internacional no és un fenomen nou. La primera plataforma de governs locals —la International Union of Local Authorities— es funda l'any 1913. Però la consolidació de les ciutats com a actors reconeguts de l'escenari internacional no es produeix fins als darrers anys del segle XX i els primers del XXI. El fenomen urbà gaudeix d'una forta centralitat a escala global lligada a l'increment dels processos d'urbanització. Les ciutats constaten que la globalització té un impacte fort en les polítiques públiques que desenvolupen, i prenen consciència de la necessitat de reforçar els ponts de col·laboració entre elles per compartir aprenentatges i solucions. Els reptes urbans adquireixen dimensió global i les respostes apuntades des de la nova generació d'agendes internacionals requereixen la veu de les ciutats per ser més eficients.

Aquesta realitat planteja tot un seguit de desafiaments que cal analitzar.

1. Algunes de les propostes desenvolupades en les darreres dècades comprenen conceptes com els següents: *ciutats mundials*, *ciutats intel·ligents*, *ciutats ordinàries*, *ciutats creatives*, *ciutats sàvies*, etc.

En primer lloc, la consolidació de les ciutats en l'escenari internacional no té un reflex clar en les estructures de governança globals, especialment en l'univers de Nacions Unides. Aquesta respon encara, i de manera quasi exclusiva, als estats-nació com a actors monopolístics de les relacions internacionals. Moltes veus reclamen una reorganització a fons de les estructures de govern a escala mundial. Una reorganització que serveixi per democratitzar-ne el funcionament, modular el pes dels governs nacionals i obrir la porta a altres actors com ara les ciutats o les organitzacions de la societat civil.

Alguns símptomes, encara que extremament tímids, indiquen que l'escenari es mou. La creació de nous mecanismes d'interlocució directa de Nacions Unides amb els *major groups* —entre els quals destaquem el d'autoritats locals— en podria ser un. O el renovat impuls donat a l'Assemblea Mundial de Governos Locals i Regionals com a representant de la veu dels governs locals en el seguiment de la Nova Agenda Urbana. Però no s'albira una tasca fàcil ja que els governs nacionals són molt reticents a perdre espais de poder i qualsevol reforma requereix el seu consentiment.

Però mentre la reforma no arriba, les ciutats i les plataformes mitjançant les quals actuen han de seguir perfeccionant la seva capacitat d'incidir en les agendes globals. S'ha avançat molt: l'existència de l'objectiu 11 dels Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS), centrat en les ciutats sostenibles, n'és una bona mostra. Però queda molt camí a recórrer i molts espais a obrir. La presència de les ciutats en els processos d'implementació de l'Agenda 2030 encara és dèbil, i la manca de concreció de la Nova Agenda Urbana no convida a l'optimisme. A banda, els governs de les ciutats no tenen veu en determinades agendes «dures» en les quals suposadament no tenen competències, com ara les referents al comerç internacional o el control dels fluxos migratoris, però que tenen un impacte clar en les polítiques que impulsen.

D'altra banda, la creixent visibilitat del fet urbà en les agendes globals és una molt bona oportunitat per reclamar una millora substancial en els entorns juridicoinstitucionals en els quals operen les ciutats (*enabling environments*). La localització de les agendes globals no es podrà dur a terme si els governs de les ciutats no disposen de competències clares, mecanismes de governança adients —metropolitana, multinivell i multiactor— i mitjans suficients. Els recursos necessaris per implementar l'ODS 11 equivalen a dos terços del pressupost acordat per implementar l'Agenda 2030 (Revi, 2018). És només un indicador parcial, però que dona mostra de la magnitud de les necessitats que tenen les ciutats.

Millorar els processos d'incidència política de les ciutats en les agendes globals implica també millorar el funcionament de les plataformes mitjançant les quals operen. La centralitat del fet urbà a escala regional i global ha fet que en els darrers anys hagin proliferat les xarxes de ciutats. L'ecosistema actual de xarxes és ampli i complex. L'integren les xarxes de base

tradicional, és a dir, les formades únicament per governs locals —com ara Ciutats i Governos Locals Units (CGLU), Metropolis o el Consell Internacional per a les Iniciatives Ambientals Locals (ICLEI, per la seva sigla en anglès)— i un altre tipus de plataformes de composició més heterogènia i amb molts recursos —com ara Cities Alliance, on interactuen agències de Nacions Unides, governs nacionals, governs locals i societat civil, o les plataformes impulsades per les grans institucions filantròpiques del tipus del C40 (Bloomberg Philanthropies) o 100 Resilient Cities (Rockefeller Foundation).

L'amplitud, l'heterogeneïtat i la complexitat de l'ecosistema de xarxes plantegen interrogants i desafiaments. Com es pot garantir la coherència en l'acció de les xarxes de manera que la diversitat no vagi en contra de l'eficàcia? Quins mecanismes caldria articular per assegurar una correcta coordinació i una interlocució eficient amb la resta d'operadors internacionals, en especial organismes internacionals, governs, però també societat civil, sector privat o universitats? Quin rol han de tenir les xarxes multiactor i les impulsades per institucions filantròpiques? Com s'han d'abordar els dèficits de governança i representativitat que tenen aquestes últimes?

Les ciutats, en el seu dia a dia, tenen una gran capacitat per definir solucions innovadores als problemes que pateixen.

## Mentre la reforma no arriba, les ciutats i les plataformes mitjançant les quals actuen han de seguir perfeccionant la seva capacitat d'incidir en les agendes globals.

Defineixen polítiques, moltes vegades amb escassetat de recursos, que poden ser aplicables en geografies diferents. Replicar aquestes solucions mitjançant mecanismes bilaterals o multilaterals —xarxes o altres plataformes— de transferència de coneixement i intercanvi d'experiències constitueix una necessitat. Analitzar com optimitzar el funcionament dels mecanismes de transferència, intercanvi i aprenentatge i, si és possible, impulsar eines per al *benchmarking* de solucions urbanes o promoure aliances amb altres actors —ja siguin universitats, centres de coneixement, sector privat o organitzacions de la societat civil—, pot contribuir a millorar les polítiques públiques que impulsen les ciutats i els serveis que presten.

Capitalitzar les polítiques que vertebraven models de ciutat i compartir els elements de valor afegit és una manera eficient de projectar les ciutats i de tenir cura de la seva reputació. És una manera eficient d'anar molt més enllà de les campanyes de màrqueting o de definició d'una marca que tant preocupen a les ciutats. Barcelona ha captat l'interès del món en la mesura en què ha sabut projectar un model de ciutat cohesionada, compacta i amb qualitat de vida; de la mateixa manera que Medellín, que ha fet bandera dels processos de recuperació de l'espai públic, passant, en pocs anys, de ser considerada una de les ciutats més perilloses del món a ser la més innovadora d'Amèrica Llatina.

Apel·lar al municipalisme internacional és apel·lar al fet que

les ciutats segueixin avançant en el seu apoderament com a actors que poden generar canvis en el sistema internacional, tot arrelant-lo i apropant-lo a les necessitats reals del ciutadà. Per fer-ho, cal analitzar, des d'una perspectiva crítica, els reptes que tenen per endavant i proposar camins que serveixin per definir solucions eficients. En aquest context, el coneixement serà fonamental.

### El dret a la ciutat com a nou paradigma urbà

La cara més crua de les ciutats globals a la qual s'ha fet referència abans té molt a veure amb la consolidació d'un model urbà de base neoliberal que ha tingut greus conseqüències en termes de segregació espacial, exclusió social i crisi ambiental. La contestació a aquest model urbà va donar origen a la formulació teòrica del *dret a la ciutat* en el marc de les

## Barcelona ha captat l'interès del món en la mesura en què ha sabut projectar un model de ciutat cohesionada, compacta i amb qualitat de vida.

protestes urbanes que van tenir lloc a França el maig del 68 (Lefebvre, 2009).

A l'Amèrica Llatina, i molt particularment al Brasil, el dret a la ciutat s'ha erigit, des de finals de la dècada dels vuitanta del segle XX, com una important bandera política que ha articulat la veu d'un conjunt divers d'actors de la societat civil que reclamava una reforma urbana. Més enllà de l'experiència brasilera, països de la regió com ara l'Argentina, Bolívia, Colòmbia, l'Equador, Mèxic o Xile han recollit, d'una manera o d'una altra, elements procedents d'aquesta narrativa i els han incorporat als seus sistemes legals i polítics, ja sigui en l'àmbit nacional o local.

Des d'un punt de vista internacional, diversos actors del moviment *altermundialista* també s'han fet ressò d'aquest concepte des de la primera edició del Fòrum Social Mundial (Porto Alegre, 2001). Aquest interès va donar com a fruits la Carta Mundial pel Dret a la Ciutat (2005) i, gairebé una dècada més tard, la creació de la Plataforma Global pel Dret a la Ciutat (2014).

De manera sintètica, la narrativa que emana d'aquestes experiències entén el dret a la ciutat com un nou paradigma urbà basat en els principis de justícia social, igualtat, democràcia i sostenibilitat. La idea de *ciutat* sobre la qual es vertebrava és àmplia perquè no es refereix solament a grans nuclis urbans, sinó que inclou també pobles o assentaments humans que constitueixen una comunitat política. Així mateix, no només té en consideració els espais purament urbans, sinó també els entorns rurals o semirurals que configuren un determinat territori.

El dret a la ciutat, a més, està connectat amb els drets humans clàssics perquè defensa la necessitat d'implementar-los de manera conjunta en el territori urbà, d'acord amb els princi-

pis d'universalitat, indivisibilitat i interdependència. També implica reconèixer la funció social de la ciutat, lluitar contra la discriminació socioespacial, garantir espais públics de qualitat i promoure vincles urbanorurals sostenibles i inclusius. Des d'un punt de vista jurídic, ha estat definit com un dret col·lectiu i difús: col·lectiu, perquè pertany al conjunt d'habitants d'un determinat territori sobre la base del seu interès comú de participar en la construcció i el gaudi del seu entorn de vida; difús, perquè pertany a les generacions presents i futures.

L'energia social i política que ha generat el dret a la ciutat a l'Amèrica Llatina, i dins el moviment altermundialista, ha contribuït al fet que aquesta narrativa es popularitzés en determinats sectors d'altres països del món, com ara Sud-àfrica, els Estats Units, Alemanya, Espanya o Turquia. També ha generat l'interès d'actors diferents de la societat civil, com són els governs locals, les xarxes municipals globals, l'acadèmia o Nacions Unides. Si bé és cert que aquesta pluralitat d'agents i entorns geogràfics ha contribuït a difondre globalment el dret a la ciutat, ha provocat al mateix temps una important multiplicació dels significats atribuïts a aquest terme en funció de l'agenda política de cadascun d'ells. Com a resultat d'aquests diferents usos i apropiacions (alguns més emancipadors que d'altres), s'ha generat una notable ambigüïtat conceptual sobre el dret a la ciutat i sobre què implica a la pràctica.

Un exemple d'aquest fenomen ha tingut lloc en els darrers anys en el marc del procés de negociació de la Nova Agenda Urbana aprovada a la conferència Hàbitat III de Nacions Unides (2016). Després d'un intens període de discussió política, el text va recollir de manera explícita el dret a la ciutat però no en tota la seva complexitat i, sobretot, amb una manca de coherència interna molt important: al mateix temps que incorpora aquest concepte i reconeix un dels seus eixos vertebradors més transgressors, la funció social de la ciutat, el text s'apuntala en el mantra del «creixement econòmic sostenible». Una lectura sistemàtica de la Nova Agenda Urbana mostra que, en realitat, aquesta segona idea és la que es troba més desenvolupada i, per tant, la que ha resultat privilegiada. Així que, davant d'una col·lisió d'interessos entre una agenda pro creixement i una agenda social, la Nova Agenda Urbana està clarament posicionada.

Caldrà veure de quina manera els governs, especialment els locals, avancen cap a la implementació de la Nova Agenda Urbana i si decideixen seguir o no aquesta mateixa orientació. Serà clau observar aquest procés, sobretot tenint en compte que la veu dels governs locals a Hàbitat III va portar amb força la bandera del dret a la ciutat en el marc de la Plataforma Mundial pel Dret a la Ciutat. No és el primer cop que els governs de les ciutats es comprometen a fer avançar aquesta narrativa. L'any 2000 es va adoptar la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, promoguda pel moviment de «Ciutats pels Drets Humans». El seu primer article estava dedicat al dret a la ciutat. Uns anys més tard, la CGLU va adoptar un text similar, però d'abast mundial, la Carta Mundial pel Dret a la Ciutat (2011), que també establia el dret a la ciutat com a primer dret del text. Tanmateix, a

pesar d'algunes bones pràctiques lligades a la Carta Europea (Barcelona, Terrassa, Saint-Denis, Nuremberg o Loures, entre d'altres), encara queda molt camí per recórrer. Els pocs estudis elaborats sobre la matèria posen de manifest que les cartes municipals de drets humans acostumen a ser més aviat declaracions d'intencions i no marcs a partir dels quals es dissenyen polítiques concretes.

Ara que el dret a la ciutat sona amb més força que mai a escala global com a alternativa al model urbà hegemònic, és indispensable observar quin serà el camí que recorreran els diferents actors que l'abanderan. De la mateixa manera, serà necessari analitzar rigorosament les seves diferents aproximacions i les implicacions polítiques de cada una d'elles. També caldrà explorar amb profunditat algunes experiències més madures en entorns tan diversos com São Paulo, Ciutat de Mèxic, Durban, Nova York, Hamburg, Barcelona o Istanbul; experiències que s'han dut a terme a través de diferents perspectives: la política institucional, les mobilitzacions socials i la cultura. Aquesta anàlisi proporcionarà una fotografia de gran interès pel que fa a la definició de fulls de ruta que puguin resultar d'utilitat per fer avançar el dret a la ciutat en altres ciutats.

## **El dret a la ciutat s'entén com un nou paradigma urbà basat en els principis de justícia social, igualtat, democràcia i sostenibilitat.**

### **Una agenda de recerca amb valor afegit**

El nou Programa de Ciutats Globals del CIDOB s'endinsarà en l'anàlisi de les ciutats globals a partir d'aquesta doble mirada. Municipalisme internacional i dret a la ciutat seran l'eix de doble via a partir del qual treballarem el concepte de *ciutat global* i revisarem els paradigmes que hi estan associats. Ho farem tractant de posar nous elements de debat i reflexió sobre la taula. Construïrem una agenda de recerca orientada a proposar solucions innovadores als reptes reals que comparteixen les ciutats.

Les ciutats tenen un important poder transformador, poden contribuir a revisar models i paradigmes que s'ha demostrat que no funcionen. Són part fonamental de la solució als reptes que té el planeta, però requereixen idees i coneixement. Proposem una agenda de recerca de mirada àmplia i independent, que tingui en compte el que passa a les ciutats de tots els hemisferis i que s'aproximi a les solucions sense càrregues ni receptes heretades. Una agenda de recerca amb valor afegit.

### **Referències**

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, núm. 2 (2017), p. ix-xv.