

notes

internacionals

CIDOB

40
OCTUBRE
2011

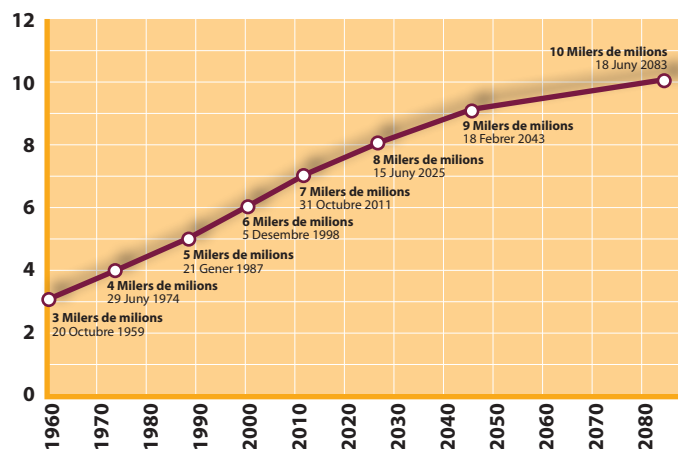
SET MIL MILIONS D'HABITANTS: CRISI, CIUTATS I L'AGENDA GLOBAL

Francesc Badia i Dalmases Gerent, CIDOB

Oblidin-se dels BRICS. No són només Brasil, Rússia, Índia i Xina els únics poders emergents que conformaran l'ordre del segle XXI. En veritat, les ciutats també pesaran. I molt. La seva voluntat i la seva capacitat d'acció política, tant a nivell local com internacional, fixaran sens dubte l'agenda global en les properes dècades. I ho faran d'una manera tan profunda i transformadora que probablement cap estat-nació avui encara imagina.

Tal com ho presenta Jeffrey Sachs, un dels economistes més respectats del món, vivim en un "planeta superpoblat", un planeta que cada minut que passi de les nostres vides estarà més i més poblat. Segons l'agència del cens dels EUA, la població mundial, en el moment d'escriure, és de 6.971.051.486 (27 d'octubre de 2011)¹ i més de la meitat dels habitants té menys de 25 anys. Les Nacions Unides creuen que en 2043 el planeta tindrà 9000 milions de persones, a un creixement anual de gairebé 79 milions. Segons estimen alguns, dos terços d'aquests habitants viurà en àrees urbanes. Cap a 2050 aquestes àrees acolliran, doncs, més de 6000 milions de persones. Si no pren la iniciativa a nivell local, nacional i internacional, la humanitat s'enfronta a una sèrie de crisis globals. Tal com van les coses, ens trobem davant una cruïlla: o continuem en la nostra via de degradació ambiental, explosió demogràfica i un gran nombre de persones atrapades en la pobresa extrema (que solen concentrar-se en vastes àrees urbanes marginals), o apostem per la cooperació internacional i fomentem una aliança entre els nivells d'acció global i local.

Població mundial, creixement per milers de milions



Font: Autor, basat en dades de la Divisió de Població de les Nacions Unides*

Com fer sostenible la capacitat del planeta d'albergar una quantitat de persones que el 31 d'octubre d'aquest any simbòlicament arriba als 7000 milions, és la qüestió política essencial de la nostra època. Encara que el creixement de població, que es va disparar durant el segle XX (des de 1600

* Aquestes dades es deriven de les sèries anuals d'estimacions de població mundial, obtingudes per la interpolació de resultats la Revisió de Població Mundial de 2010 assumint un creixement exponencial per a cada any. A causa que les dades benivolgudes depenen de les estimacions de població i de les projeccions utilitzades per derivar-los de les mateixes, i que aquestes estimacions i projeccions canvien d'una Revisió a una altra, que constitueixen les millors aproximacions en qualsevol moment que es triï.

1. <http://www.census.gov/main/www/popclock.html>

milions en l'any 1900 fins als 6100 milions en el 2000), ja ha començat a disminuir ja que aproximadament la meitat de la població mundial viu ara en països amb índexs de fertilitat per sota de l'índex de naixements de 2.1 per dona (considerat el nivell de reemplaçament), els nombres decreixents de mà d'obra jove disponible, l'envelliment de les poblacions i altres pressions demogràfiques configuraran el panorama econòmic i social del nostre futur proper. Estem assistint a la deterioració incontrolada del sòl, dels rius, dels oceans i del clima, tot això combinat amb una urbanització ràpida i indiscriminada. Al mateix temps, el nostre model de creixement basat en el consumisme i la mobilitat perpètua és ja obsolet, en consumir d'una manera excessiva recursos no renovables com l'energia fòssil, l'aigua, matèries primeres d'extracció i aire net. En una anàlisi més a curt termini, aquest model pot ser que no sigui ja l'adequat per generar ocupació, seguretat i serveis bàsics per a tothom.

La globalització ha posat en evidència que les solucions ajus-

Serà l'ésser humà número set mil milions un habitant empobrit d'una zona urbana marginal, un ciutadà aturat? Aquesta és una pregunta inquietant, i només una comprensió profunda de l'evolució de les tendències demogràfiques i dels processos d'urbanització ajudarà als polítics a donar una resposta satisfactòria

tades tenen una dimensió principalment local. En paraules de Mark Malloch-Brown, "la globalització pot arribar a convertir-se en la qüestió més local del segle XXI". En el seu recent llibre "La Revolució Global Inacabada" (2011), aquest ex sotssecretari general de les Nacions Unides reconeix el sorprenent fet que avui dia, vist que la governança global només és possible si es té en compte cada nivell específic de govern i fomenta una reforma real del sistema existent, "l'autèntica sorpresa és la resiliència, abans que la desaparició, de les velles estructures polítiques nacionals". Si hi ha alguna opció d'implementar polítiques globals, que finalment només són efectives si es tradueixen en accions a nivell local, caldrà engegar negociacions decisives amb els estats. Malloch-Brown conclou que el procés de globalització ha creat la seva pròpia reacció contrària, i ara estem condemnats a veure com "en un extrem està la globalització i la seva promesa de gran integració de tot, des del comerç fins a les idees, mentre que en l'altre està el nacionalisme".

Però es fa necessari prendre alguna distància per argumentar la nostra opinió. Les dades disponibles mostren que, gràcies a innovacions radicals en tecnologia, sanitat, educació, producció, comunicacions i transports, la integració global ha vingut multiplicant per dos el volum de l'economia global cada 20 anys més o menys, cosa que ha beneficiat una part important de la població mundial que abans vivia atrapada a la pobresa. Però com els temps que corren s'estan tornant més difícils, pot ser que aquesta tendència no duri molt temps. En aquest moment, diu Malloch-Brown, existeix una necessitat

creixent d'enfortir les institucions "llicant-les a un propòsit global que tingui sentit per a la gent, posant en primer terme una solidaritat global que significarà viure amb regles i límits adequats al nostre fràgil hàbitat compartit." Les ciutats i regions jugaran un rol significatiu a l'hora de crear un sentiment de pertinença entre els ciutadans per tal de fer front, conjuntament, als reptes enormes que tenim per davant.

Però més enllà d'aquestes grans qüestions, en una agenda més orientada a l'acció, hi ha almenys tres prioritats en l'agenda global de les ciutats i les regions. La primera i més urgent és abordar la crisi econòmica i financera i alhora mantenir la vigència de la descentralització. Per això és necessari seguir impulsant i recolzant la descentralització i els processos d'autogovern, així com assegurar la provisió de serveis bàsics per contrarestar les retallades de la despesa i els plans d'austeritat que estan tenint lloc com a conseqüència de les polítiques de "re-centralització" engegades pels governs nacionals.

La segona prioritat cal situar-la en la governabilitat i la democràcia local, mantenint l'enfortiment de les institucions del govern local i els processos de recolzament democràtic. Una tercera prioritat, i més òbvia, és el canvi climàtic. És necessari accentuar el paper de les ciutats en la lluita contra el canvi climàtic i el seu compromís amb la reducció de gasos d'efecte hivernacle. L'accés a

mercats de carbó a un nivell subnacional i local implica una molt necessària reforma que la ciutats han d'impulsar treballant estretament amb el Programa de les Nacions Unides per als Assentaments Humans, UN-HABITAT, dins del marc de la CNMUCC (Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic) i el PNUMA (Programa de les Nacions Unides per al Medi Ambient).

Les prioritats per als propers tres anys del programa de les Nacions Unides per als Assentaments Humans / UN-HABITAT (avui dirigit per un ex alcalde de Barcelona) estableixen clarament el full de ruta que tenim per davant: creació d'ocupació i economia local i productiva per 2012, resiliència mediambiental per 2013, i sistemes locals financers i fiscals per 2014. Vista però des de la perspectiva local actual dels països del Sud d'Europa, és clar que la qüestió de la creació d'ocupació serà prioritària per als propers anys. Serà l'ésser humà número set mil milions un habitant empobrit d'una zona urbana marginal, un ciutadà aturat? Aquesta és una pregunta inquietant, i només una comprensió profunda de l'evolució de les tendències demogràfiques i dels processos d'urbanització ajudarà als polítics a donar una resposta satisfactòria.

Impacte de la crisi financera i resposta local

De les tres prioritats exposades, l'impacte de la crisi financera n'és la principal, convertint-se en el més urgent desafiament per als propers tres a cinc anys. Després de la crisi de seguretat

global que va esclatar arran dels atacs de l'11-S i les amenaces del terrorisme internacional, i en part com a conseqüència de la gran distracció provocada per la violenta resposta liderada pels Estats Units, la crisi global següent ha estat financera. La crisi econòmica i financera mundial que va començar amb la caiguda de Lehman Brothers al setembre del 2008 (alguns analistes retarden aquesta data a estiu de 2007) va demostrar l'escassa capacitat de les institucions globals per gestionar la caiguda i per regular el sector financer, sector que ha estat percebut com el principal responsable de la crisi. A la gent del carrer la crisi els ha colpejat molt a prop, i en percebre que les solucions estan més enllà del seu abast, reclamen en primer terme una reacció de les seves autoritats locals. Quan veiem el moviment dels indignats desplegar-se simultàniament en gairebé 900 ciutats de 82 països, com va passar molt recentment, estem sent testimonis d'un clar símptoma de malestar social, la qual cosa no hauria de ser menyspreada com si es tractés d'una qüestió menor per al capitalisme global. Mentre que les economies emergents semblen haver-se rescabalat ràpidament del primer impacte de la crisi, les economies occidentals continuen enfrontant-se a angoixants problemes per recuperar-se i, en altres regions, com hem vist al Món Àrab, les debilitats estructurals del sistema de governança i una distribució molt asimètrica de la riquesa que ha resultat en zero oportunitats per la (en gran part jove) majoria de la població, ha produït revolucions violentes i aixecaments socials que poden a més complicar la recuperació econòmica.

Mentre en moltes parts del planeta el procés de descentralització i autogovern segueix obert i inacabat, tampoc està clara la capacitat de reaccionar a la crisi econòmica a nivell local. En temps d'incertesa, les nacions-estat –que de fet concentren la majoria dels recursos financers públics - han tornat a reafirmar la seva posició en intentar recuperar part del poder que ja ha estat inexorablement transferit a diferents esferes pel procés de globalització i, en alguns casos, per polítiques actives de descentralització. La revigorització del nacionalisme i la recentralització no constitueixen en cap cas una resposta viable, encara que, ens o agradi o no, la major part de l'ordre mundial encara depèn del que els Estats sobirans decideixin i facin, i aquests Estats (com es posa una altra vegada en evidència en la present crisi) estan demostrant ser més part de la solució que del problema. Referent a això, ningú sembla recordar que en la cimera del G-20 a Londres, allà per abril del 2009, tothom donava la culpa a la fórmula neoconservadora de “menys-estat” i al consegüent procés de desregulació massiva que va desencadenar, acusant-los de ser la causa fonamental del desastre financer.

No obstant això, és a nivell local on la gent està perdent els seus llocs de treball i tenint dificultats per pagar els seus crèdits i hipoteques, mentre serveis bàsics com la salut o l'educació estan patint retalls severs fruit de l'austeritat que els governs nacionals estan introduint. Les ciutats han de jugar un rol fonamental en el necessari procés de reajustament, encara que sigui perquè la meitat de la població del planeta viu en elles, generant en l'actualitat el 80 per cent del PIB global. I és més,

com ha revelat un estudi recent del McKinsey Global Institute, “la història econòmica urbana està encara més concentrada del que això suggereix. Són només 600 els centres urbans que, encara que només allotgin una cinquena part de la població mundial, generen el 60 per cent del PIB global”². Això demostra una enorme concentració de riquesa, en coherència amb una altra tendència global: l'increment d'una aguda desigualtat, amb una minoria al capdamunt que posseeix la immensa majoria dels recursos disponibles, com a expressa intel·ligentment l'eslògan d'Occupy Wall Street: “Nosaltres som el 99 per cent”.

Així, en temps de crisi, quan hi ha un risc plausible de recentralització, les ciutats i les autoritats locals han de duplicar els seus esforços per abanderar la importància de la devolució del poder administratiu i financer a una administració més propera als ciutadans. Això ha de dur-se a terme assegurant una prestació efectiva de serveis bàsics a nivell local i inversions específiques que sostinguin l'economia urbana, la qual cosa té un importància clau per a la recuperació econòmica i

Les ciutats han de jugar un rol fonamental en el necessari procés de reajustament, encara que sigui perquè la meitat de la població del planeta viu en elles, generant en l'actualitat el 80 per cent del PIB global

per a una prosperitat sostenible. En aquest sentit, el govern local resulta crucial per aconseguir-ho.

Interacció de ciutats i autoritats locals amb organitzacions supranacionals

A fi i efecte de ser capaces d'encarar el repte de la crisi financera i econòmica i d'impedir que la descentralització es vegi esbiaixada, les ciutats i les autoritats locals i regionals han de continuar fomentant els interessos dels seus representants davant les organitzacions supranacionals i el sistema de les Nacions Unides. En conseqüència, a fi de poder influir en el panorama global i assegurar respostes locals a la profunda crisi actual, el reconeixement de les ciutats i autoritats locals com a socis de ple dret de l'ONU segueix sent clarament una de les qüestions clau. Però fomentar el reconeixement (un objectiu que ha estat aconseguit parcialment a partir de l'Informe Cardoso d'ara endavant) significa que els governs locals i regionals han de ser percebuts com a actors i, alhora, com a parts significatives de les polítiques de l'ONU a nivell global. Aprofitar l'experiència europea –on el govern de diversos nivells està bastant més avançat que en altres regions- pot ser un avantatge una vegada s'hagi calmat la tempesta de l'actual crisi de l'euro.

En qualsevol cas, mentre només es posi l'èmfasi en el reconeixement, en la reivindicació d'una major presència, les ciutats i autoritats locals continuaran sent percebudes sobretot com

2. http://www.mckinsey.com/mgi/publications/urban_world/pdfs/MGI_urban_world_full_report.pdf

una altra part més de la societat civil que defensa demandes específiques, i així les rebaixarà contínuament al nivell de les ONG o, com a molt, d'altres actors no estatals com a corporacions privades o grups de pressió.

L'ampli marge de maniobra que tenen els governs locals i regionals a nivell de cooperació internacional al desenvolupament, on la cooperació descentralitzada abasta ja un ampli cercle i mobilitza recursos significatius (molt benvinguts per cert pel PNUD i altres programes i agències del sistema de les Nacions Unides) no té un correlat en les relacions internacionals i a nivell de la política exterior, que continúa sent monopoli de la nació-estat, molt geloses de les seves competències.

No obstant això, la realitat és ineludible: l'estatus dels governs locals i regionals davant el sistema de les Nacions Unides resulta inadequat, i no està totalment reconegut sinó

Canviar la narrativa i actuar com a governs madurs, que exerceixen un poder modest però efectiu i legítim, és un repte crucial que les ciutats han d'afrontar els propers anys

sovint denegat, i una col·laboració oberta i directa amb els membres de l'Assemblea General sembla molt complicada, si no impossible. Però si la narrativa comença a canviar, la realitat li seguirà aviat. El rol fonamental que juga aquest nivell de govern, per exemple, en la lluita per la consecució de la modernització urbana o dels Objectius del Mil·lenni (ODM), és innegable. Canviar la narrativa i actuar com a governs madurs, que exerceixen un poder modest però efectiu i legítim, és un repte crucial que les ciutats han d'afrontar els propers anys.

Alguns poden considerar que, si l'ONU els garantís l'estatus que estan sol·licitant, les ciutats bastarien més del que realment poden. Però la veritat és que el sistema de Westfàlia basat en la concentració de poder en la nació-estat que manté un monopoli en les relacions internacionals, està clarament obsolet, i no es correspon a la realitat política i econòmica d'aquest segle. Si hi ha alguna possibilitat que la governança global arribi a ser una realitat, aquesta només pot ser intergovernamental i en permanent interacció amb actors no estatals. I, si tracta de ser veritablement intergovernamental, llavors hauria d'incloure ciutats i autoritats locals actuant com a iguals als governs nacionals, i no com a inferiors. És un fet que, amb l'excepció d'algunes parts del món occidental, el procés de descentralització està inacabat –si és que no resulta inexistent– i ha d'avançar a diverses regions del globus. Però aquells que ja han estat descentralitzats haurien d'actuar com a adults davant les Nacions Unides, alçar una veu per la resta i liderar la via cap a una millor governança mundial, més sostenible, més democràtica i propera al ciutadà. Una agenda més focalitzada, i orientada a l'acció podria ajudar a demostrar que pot obtenir-se un veritable valor afegit quan el nivell local encara qüestions globals, des de problemes ambientals fins la salut, l'educació o les polítiques de creació d'ocupació i riquesa.

Però tot això encara demana un altre canvi de perspectiva. La relació entre diferents nivells de govern ha de deixar de ser percebuda com a jeràrquica (de dalt a baix, de baix a dalt) per ser més uniforme, més horitzontal i transversal. No hauríem de contemplar aquí una piràmide, sinó una esfera, una xarxa de diferents actors, i seria preferible parlar d'"esferes" de govern més que no pas de "nivells" de govern. Els governs locals no són sinó una altra esfera de govern, amb tota la legitimitat que atorga l'elecció directa per part dels ciutadans. Evitar ser mirat amb condescendència per l'Estat o per les institucions intergovernamentals és un objectiu que només es pot aconseguir exercint el poder de la legitimitat que proporciona la representació dels ciutadans, i mostrant eficiència en la governança dels afers quotidians. Més enllà de la necessitat d'aconseguir un nou pacte social, està per veure com aquesta nova relació hauria d'organitzar-se, ja sigui a través d'una assemblea internacional d'alcaldes o a través d'una xarxa formal global de ciutats i regions (una coordinació més estreta o fins i tot fusió de les ja existents com CGLU, FOGAR, Metròpolis i altres organismes anàlegs podria ser la resposta).

Un difícil camí per davant

A més d'intentar conferir un paper més rellevant a les institucions globals, hi ha molt a fer de portes endins. Haurien de produir-se canvis polítics, sovint via reforma constitucional, en molts països centralitzats de tot el planeta, assegurant una major flexibilitat per a governs regionals i locals en termes de participació democràtica, planificació urbana i presa de decisions. El procés de descentralització, malgrat les grans dificultats econòmiques i financeres del període actual, ha d'anar endavant, i el principi de subsidiarietat, que sosté tot aquest procés, ha de mantenir-se molt viu. Segons aquest principi, assumit pel Consell de Govern d'UN-Hàbitat, sempre "les responsabilitats públiques han de ser exercides per aquelles autoritats que estan més properes als ciutadans".

Experts i observadors del procés de descentralització tendeixen a estar d'acord en què allò problemàtic no és el procés en si mateix, sinó la voluntat política d'assegurar que s'hagi dut a terme amb èxit. Però la qüestió essencial segueix sent el com dissenyar i implementar polítiques, i quins. L'agenda de les Nacions Unides assenyala la via a seguir i identifica les qüestions principals que cal abordar: reducció de la pobresa, canvi climàtic, drets dels ciutadans i diversitat, gestió de la migració, prestació de serveis públics i, també, educació, sanitat i seguretat humana.

El sistema de les Nacions Unides, amb tots els seus problemes de legitimitació i les seves limitacions burocràtiques, segueix sent el principal valedor i guardià d'aquesta agenda. Si les ciutats i les autoritats locals volen contribuir seriosament a la tan necessària governança global, haurien de cercar el valor afegit, no la duplicació. En temps de crisi, els governs de tots els nivells haurien d'estar treballant en la mateixa direcció, és a dir, seguint el full de ruta de Joseph

Stiglitz, és a dir, "lluïtant per la plena ocupació i una economia estable, promovent innovació, oferint protecció social i impedit l'exploració"³.

Perquè això tingui lloc d'una manera efectiva, s'haurà de construir una visió del futur mitjançant exercicis de prognòsis, encara que només sigui per desenvolupar idees i eines orientades a l'acció política. De qualsevol manera, no hi ha molt per inventar, donat que l'agenda de les ciutats per al segle XXI està bé establerta. Sent l'ocupació del territori la qüestió central, hi ha un acord general en què la urbanització i la mobilitat conformaran el futur d'aquesta generació, i de les properes. Com a punt de partida, i fent balanç de la situació actual, els governs locals han de centrar-se en el lliurament de resultats: els seus ciutadans necessiten una resposta a la qüestió fonamental i més urgent dels nostres temps: com serà l'economia del futur? O més encara: Pot reinventar-se el capitalisme? La destrucció de l'ocupació en les economies occidentals, afegida a l'atur endèmic en àmplies zones d'Àfrica i el món àrab, que afecta principalment a les poblacions més joves que tendeixen a concentrar-se en aglomeracions urbanes i suburbis marginals (actualment, mil milions de la població mundial continua vivint en barris marginals, segons el PNUMA), ha d'aturar-se. Sense la capacitat de reanimar el mercat de treball i de millorar els barris marginals, altres accions poden semblar, als ulls dels ciutadans, si més no, retòriques, per dir-ho d'una manera suau.

La capacitat d'organitzar una economia productiva urbana que pugui engegar un procés de creació intensiva d'ocupació serà, per tant, la clau per a la recuperació a Occident, per al creixement dels més necessitats i per al desenvolupament en àmplies zones d'Orient i del Sud. Si les ciutats tinguessin èxit en aquest sentit (vist que les institucions supranacionals i els governs nacionals no poden assegurar –i això en cas que ho aconseguixin– més que les condicions macroeconòmiques per a l'estabilitat), el seu rol en la configuració de l'agenda global passarà a ser incontestable. És clar que queda molta feina a fer per explorar les possibilitats de la governança multinivell i per reforçar la legitimitat a través de la democràcia i la participació, però en l'actualitat (almenys des de la perspectiva de les economies occidentals més en crisi), proporcionar educació, sanitat i ocupacions per a milions i milions d'habitants és una qüestió no resolta.

Amb un ritme de creixement anual de 79 milions d'habitants, la majoria dels quals naixeran i viuran en àrees urbanes, el nostre futur immediat serà configurat en bona part per les ciutats. Si fossin capaces de prendre'l a les seves mans i proporcionar respostes als seus habitants, serien bones notícies tant per a l'agenda global com per a l'ordre mundial en el seu conjunt. El nouat nombre set mil milions els ho agrairia.

3. Joseph Stiglitz's "Freefall. Free markets and the sinking of the global economy", W.W. Norton & Company, New York, 2010