

revista *ciob d'*
afers
internacionals

MUNICIPALISMO INTERNACIONAL Y DERECHO A LA CIUDAD

LAS CIUDADES EN LA ERA
DE LA GLOBALIZACIÓN **123**

El derecho a la ciudad: de las calles
al mundo institucional *Raquel Rolnik y
Eva Garcia Chueca*

Emprendedores de normas *Marta Galceran Vercher*

«No dejar a ningún municipio atrás» *Borja M. Iglesias*

Por un derecho a la ciudad metropolitana *Mariona Tomàs*

Nuevos municipalismos en espacios posyugoslavos *Norma Tiedemann*

Paradiplomacia de Ciudad de México
y binacionalidad cívica *Antonio Alejo*

Maurizio Artero

Santuarios urbanos: migrantes en tránsito por Milán

*Brenda Isela Ceniceros
Ortiz*

El *artivismo* en la frontera Ciudad Juárez-El Paso

Otros artículos

La Constitución cubana: miradas desde Polonia *Katarzyna Dembicz*

Acuerdo de Asociación entre la UE
y América Central *Patxi Zabalo Arena,
Eduardo Bidaurratzaga
Aurre y Artur Colom*

«Inmigración, elecciones y comportamiento político»

Anuario CIDOB de la Inmigración 2019 (nueva época)

Editado por:

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

Con la colaboración de:



Obra Social "la Caixa"



Diputació
Barcelona

AMB : Área Metropolitana
de Barcelona



**Joaquín Arango, Ramón Mahía,
David Moya y Elena Sánchez-Montijano (dir.)**

La presente edición del Anuario CIDOB de la Inmigración pasa revista al panorama de la inmigración y el asilo en un contexto electoral, como ha sido el año 2019, ocupándose principalmente de España, pero también de Europa y, en menor medida, de Estados Unidos. El análisis pone el foco en el auge y consolidación de las opciones de extrema derecha y derecha radical populista en todos estos espacios –España ha dejado de ser una excepción en ese terreno– así como en los efectos y elevados costes, en términos humanos y de restricción de derechos, que esa tendencia comporta para inmigrantes, demandantes de asilo y refugiados. El Anuario también explora asuntos tan relevantes como la situación de los menores extranjeros no acompañados, las mujeres migrantes y refugiadas en la Frontera Sur y las víctimas de trata en España. Por último, se ofrece un anexo infográfico con tablas y figuras y, como novedad, se estrena una nueva sección con reseñas de libros sobre inmigración y asilo.

Visite la web del
Anuario:

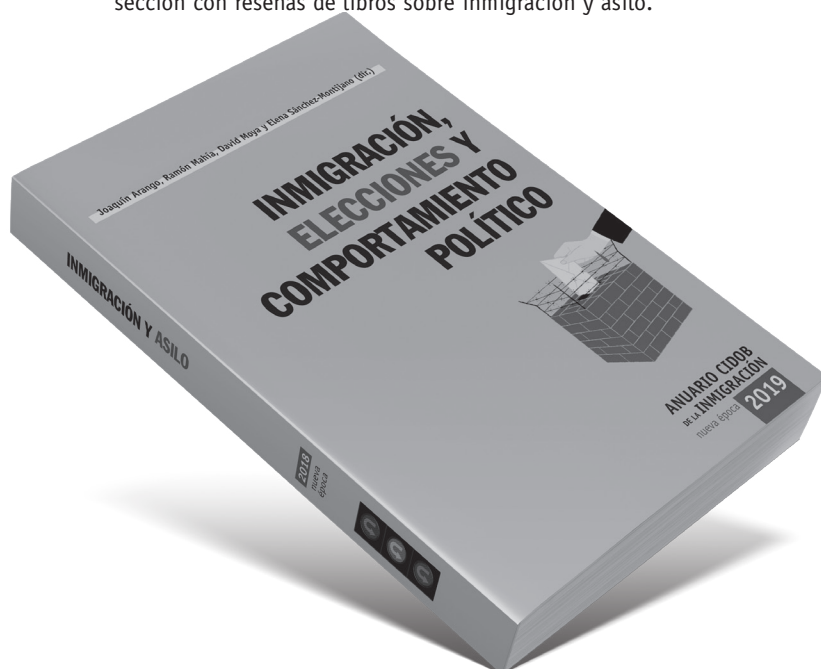
[http://www.raco.cat/
index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/index](http://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/index)

EDITA:
CIDOB

Elisabets, 12, 08001
Barcelona
www.cidob.org

DISTRIBUYE:

Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis,
08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com



revista CIDOB d'
afers
internacionals

MUNICIPALISMO
INTERNACIONAL Y DERECHO
A LA CIUDAD **123**

LAS CIUDADES EN LA ERA
DE LA GLOBALIZACIÓN Nueva época
Diciembre 2019

Coordinadoras científicas:
Raquel Rolnik y Eva Garcia-Chueca

Director/*Editor-in-chief*: Pol Morillas
Editora/*Managing Editor*: Elisabet Mañé
Editora de sección/*Section Editor*: Isabel Verdet

Consejo editorial/*Editorial Board*:

Anna Ayuso (CIDOB), Oriol Costa (UAB), Blanca Garcés (CIDOB), Robert Kissack (IBEI), Salvador Martí Puig (UdG), Àlex Ruiz (UOC), Jordi Vaquer (OSIFE).

Consejo asesor/*Advisory Board*:

El Colegio de México, A.C.; Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca; José Antonio Alonso, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Columbia; Esther Barbé Izuel, Universitat Autònoma de Barcelona; Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Alison Brysk, University of California, Santa Barbara; Miguel Ángel Centeno, Princeton University; Noe Cornago, Universidad del País Vasco; Rafael Fernández de Castro, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego; Caterina Garcia Segura, Universitat Pompeu Fabra; Jean Grugel, University of Sheffield; Fernando Guirao, Universitat Pompeu Fabra; Daniel Innerarity, Instituto de Gobernanza Democrática (Globernance); Jacint Jordana, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Gemma Martín Muñoz, Universidad Autónoma de Madrid; Diego Muro, University of St Andrews; Ludolfo Paramio, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC; José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid; Maria Regina Soares da Lima, Universidad Estatal de Rio de Janeiro; Max Spoor, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam; Juan Gabriel Tokatlian, Universidad Di Tella, Buenos Aires; Fidel Tubino, Pontificia Universidad Católica del Perú; Pere Vilanova i Trias, Universitat de Barcelona.

CIDOB

Elisabets 12, 08001 Barcelona, Spain
T. (34) 93 302 64 95 / F. (34) 93 302 21 18
publicaciones@cidob.org / www.cidob.org

Precio de este ejemplar: 11€

Suscripción anual: España: 31€ (Europa: 39€) (Resto países: 44€)

Impresión: GRAFICAS 94

ISSN: 978-84-92511-79-2 • ISSN: 1133-6595 • E-ISSN 2013-035X

DOI: doi.org/10.24241/rcai

Dep. Legal: B. 17.645-1983

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L. Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona www.ed-bellaterra.com

Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells

Revisión por expertos: Héctor Sánchez Margalef

Web y soporte técnico: Silvia Serrano

Suscripciones y envíos: Héctor Pérez

Esta revista es miembro de:



Esta revista ha recibido una ayuda a la edición, del Ministerio de Cultura y Deporte, para su difusión en bibliotecas, centros culturales y universidades de España, para la totalidad de los números del año



Patronos de CIDOB

Generalitat de Catalunya

AMB: Área Metropolitana de Barcelona

Ajuntament de Barcelona

Generalitat de Catalunya Consell Interuniversitari de Catalunya

Diputació Barcelona

MINISTERIO ASUNTOS EXTERIORES UNION EUROPEA Y COOPERACION

Indexada en:
Scopus®



Certificada por la FECYT:




revista cidob d'
afers
internacionals

123

Nueva época

Diciembre 2019

ISSN: 1133-6595

ISSN: 978-84-92511-68-6

www.cidob.org

©CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)

Creada en 1982, *Revista CIDOB d'afers internacionals* es una publicación cultural/ académica cuatrimestral de relaciones internacionales y desarrollo. Pionera en el ámbito hispanohablante, ofrece al lector un análisis en profundidad de los temas internacionales desde diferentes puntos de vista y perspectivas, combinando información y análisis. La publicación está dirigida a la comunidad académica y al público interesado y/o implicado en general. Se edita en formato impreso y digital.

Los artículos publicados pasan por un proceso de evaluación externa por pares de anonimato doble y están indexados y resumidos en las siguientes bases de datos:

Academic Search Complete-EBSCO

CAHRUS Plus+ (Base de datos de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Humanidades)

Dialnet (Portal de difusión de la producción científica hispana)

DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas)

DOAJ (Directory of Open Access Journals)

DULCINEA (Derechos de copyright y las condiciones de auto-archivo de revistas científicas españolas)

ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences)

ESCI-Web of Science (Clarivate Analytics)

IPSA (International Political Science Abstracts)

ISOC-Ciencias Sociales y Humanidades (CSIC)

Latindex (Sistema regional de información en línea sobre revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)

MIAR (Matriu d'Informació per a l'Avaluació de Revistes)

PIO (Periodicals Index Online)

REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico)

RESH (Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas)

Scopus

ULRICH'S (Global serials directory)

Los artículos expresan las opiniones de los autores.

"Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra".

Municipalismo internacional y derecho a la ciudad: las ciudades en la era de la globalización

Raquel Rolnik y Eva García-Chueca	7
Introducción: municipalismo internacional y derecho a la ciudad (contradicciones y desafíos)	
Marta Galceran-Vercher	19
Emprendedores de normas: el municipalismo internacional y el derecho a la ciudad	
Borja M. Iglesias	47
«No dejar a ningún municipio atrás»: escalando el «derecho a la ciudad» a la región	
Mariona Tomàs Fornés	69
Por un derecho a la ciudad metropolitana: un análisis institucional	
Norma Tiedemann	93
Nuevos municipalismos en espacios posyugoslavos: rupturas democráticas en Zagreb y Belgrado	
Antonio Alejo	119
Binacionalidad cívica y derecho a la ciudad en la paradiplomacia de Ciudad de México	
Maurizio Artero	143
Santuarios urbanos y el derecho al tránsito: migrantes en tránsito por Milán	
Brenda Isela Ceniceros Ortiz	167
El <i>artivismo</i> en la frontera Ciudad Juárez-El Paso: hacia el derecho a la ciudad	

Otros artículos

Katarzyna Dembicz	203
Reflejos constitucionales de la transformación en Cuba: miradas desde Polonia	
Patxi Zabalo Arena, Eduardo Bidaurratzaga Aurre y Artur Colom Jaén	225
Implicaciones para América Central del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea	

Reseñas de libros (temas)

Bianca Tavorari	249
Marcas de género en el espacio urbano: el lugar del femenino en las casas y en las ciudades	
Lorenzo Vidal	251
La vivienda bajo el imperio de las finanzas	
Giovanni Allegretti	253
¿Repensar el derecho a la ciudad desde una perspectiva de «la solución está en los detalles»?	
Salvador Martí i Puig	258
Nuevos formatos activistas y su impacto en siglo XXI	
Francis Ghilès	261
Ibn Khaldún: una mente musulmana medieval	
Javier Mojal García	263
Del núcleo a la periferia: el poder global y el caso de Asia Central	

Listado de revisores 2019	267
--	-----

La cultura pasa por aquí



arce

ASOCIACIÓN
DE **REVISTAS
CULTURALES**
DE ESPAÑA

C/ Orfila, 3 - 2º Izquierda. 28010 Madrid | Tel.: 91 308 60 66 | Fax: 91 310 55 07 | E-mail: info@arce.es | www.arce.es

www.revistasculturales.com | www.quioscocultural.com



App «ARCE» disponible para iPhone/iPad y dispositivos Android

CONTENTS

International municipalism and the right to the city: cities in the age of globalisation

Raquel Rolnik and Eva Garcia-Chueca	7
Introduction: International municipalism and the right to the city (contradictions and challenges)	
Marta Galceran-Vercher	19
Norm entrepreneurs: international municipalism and the right to the city	
Borja M. Iglesias	47
"Leave no municipality behind": scaling the "right to the city" to the regional level	
Mariona Tomàs Fornés	69
Towards a right to the metropolitan city: an institutional analysis	
Norma Tiedemann	93
New municipalisms in post-Yugoslav spaces: democratic ruptures in Zagreb and Belgrade	
Antonio Alejo	119
Civic binationality and the right to the city in Mexico City's paradiplomacy	
Maurizio Artero	143
Urban sanctuaries and the right to the transit: migrants in transit through Milan	
Brenda Isela Ceniceros Ortiz	167
"Artivism" on the Ciudad Juárez-El Paso border: towards the right to the city	

Other articles

Katarzyna Dembicz	203
Constitutional reflections of transformation in Cuba: views from Poland	
Patxi Zabalo Arena, Eduardo Bidaurratzaga Aurre and Artur Colom Jaén	225
Implications for Central America of the Partnership Agreement with the European Union	

Book reviews (subjects)

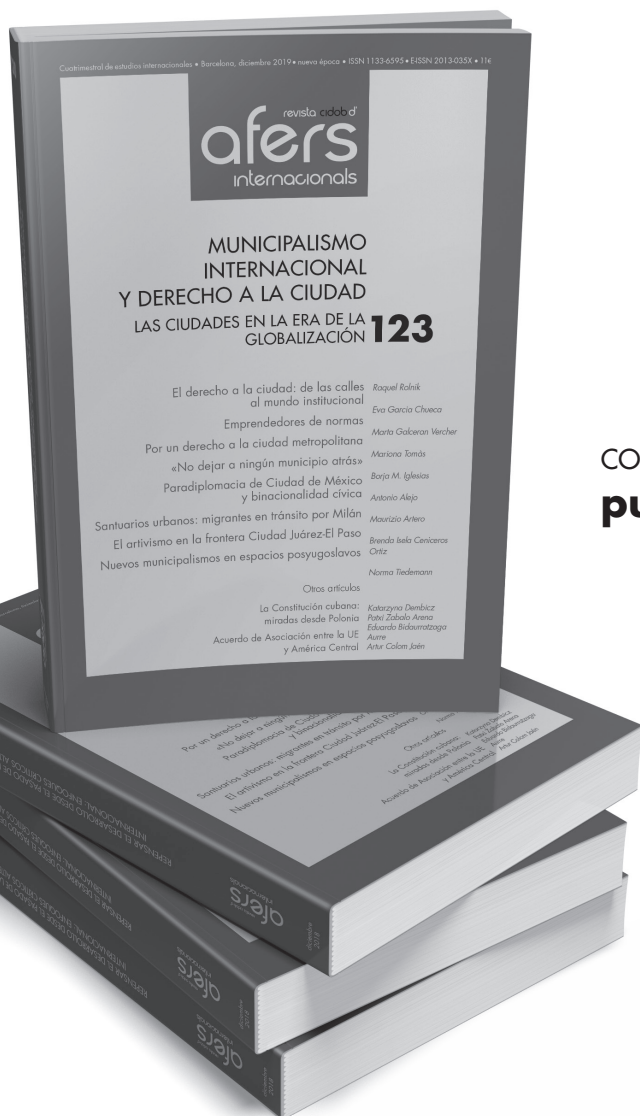
Bianca Tavorari	249
Marks of gender in the urban space: the place of the female in homes and cities	
Lorenzo Vidal	251
Housing under the rule of finance	
Giovanni Allegretti	253
Rethinking the right to the city from a "solution is in the details" perspective?	
Salvador Martí i Puig	258
New activism formats and their impact on the 21st century	
Francis Ghilès	261
Ibn Khaldoun: a medieval Muslim mind	
Javier Mojal Garcia	263
From core to periphery: global power and the case of Central Asia	

List of reviewers 2019	267
-------------------------------------	-----

revista cidob d'

afers

internacionals



Hazte Suscriptor

RECIBIRÁS 3 NÚMEROS AL AÑO
EN LA DIRECCIÓN QUE NOS
INDIQUES

TARIFAS: 31 € ESPAÑA
39 € EUROPA
44 € OTROS PAÍSES

CONTACTA CON:
publicaciones@cidob.org

PRÓXIMOS NÚMEROS

- 124: Desinformación y poder:
la crisis de los intermediarios
- 125: Sanciones internacionales:
sus *otros* efectos
- 126: Resurgimiento de la derecha
en América Latina: nuevas
coaliciones y agendas

Introducción: municipalismo internacional y derecho a la ciudad (contradicciones y desafíos)

Introduction: International municipalism and the right to the city (contradictions and challenges)

Raquel Rolnik

Catedrática de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo. raquelrolnik@usp.br

Eva Garcia-Chueca

Coordinadora científica, Programa Ciudades Globales, CIDOB. egarcia@cidob.org

Cómo citar este artículo: Rolnik, Raquel y Garcia-Chueca, Eva. «Introducción: municipalismo internacional y derecho a la ciudad (contradicciones y desafíos)». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 123 (diciembre de 2019), p. 7-18. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.7

Resumen: Este artículo presenta y contextualiza el número 123 de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* sobre «Municipalismo internacional y derecho a la ciudad: las ciudades en la era de la globalización». A tal efecto, esboza la trayectoria del derecho a la ciudad, desde las calles hacia el mundo institucional. Si bien se ha escrito extensamente sobre lo primero, la incorporación de esta narrativa al municipalismo internacional permanece aún poco explorada en la literatura académica. Aquí radica precisamente el valor añadido del análisis que contiene este monográfico, cuyos resultados se muestran en los siete artículos que conforman el volumen. Los temas desarrollados, más que presentar respuestas a los interrogantes formulados, abren nuevas cuestiones y apuntan hacia una nueva agenda de investigación y discusión sobre las contradicciones y desafíos del derecho a la ciudad, con todo lo que ello conlleva.

Palabras clave: ciudades, derecho a la ciudad, municipalismo internacional, gobiernos locales, globalización

Abstract: *This paper presents and contextualises issue 123 of Revista CIDOB d'Afers Internacionals on "International municipalism and the right to the city: cities in the age of globalisation". To do this, it outlines the trajectory of the right to the city, from the streets to the institutional world. While the right to the city has been written about extensively, its incorporation into international municipalism remains little explored in academic literature. This is the added value of the analysis contained in this monograph, the results of which are set out in its seven articles. More than answering established questions, the topics expanded upon here raise new questions and propose a new agenda for research and discussion on the contradictions and challenges of the right to the city, with all that it entails.*

Key words: cities, right to the city, international municipalism, local governments, globalisation

El derecho a la ciudad: de las calles al mundo institucional

Vivimos en la *era de las ciudades*: más de la mitad de la población mundial vive en ellas 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 irremediabilmente interconectado y sujeto a interdependencias que obligan a pensar y a actuar fuera de los marcos teóricos y políticos convencionales. Los fenómenos de la urbanización y la globalización, lejos de darse en paralelo, están íntimamente entrelazados. La urbanización es un fenómeno global y la globalización, a su vez, se expresa con fuerza en las ciudades: deslocalización de la industria productiva, transnacionalización

La globalización se expresa con fuerza en las ciudades: deslocalización de la industria productiva, transnacionalización de la economía financiera, dinámicas de movilidad. Asimismo, se han convertido en fenómenos urbanos globales la degradación medioambiental, el crecimiento descontrolado y la precarización del acceso a la vivienda.

de la economía financiera y reestructuración económica de las ciudades, surgimiento de dinámicas de movilidad que superan las fronteras nacionales y que tienen como epicentro ciudades de todo el mundo, etc. Asimismo, se han convertido en fenómenos urbanos globales la degradación medioambiental, el crecimiento descontrolado del entorno físico de las ciu-

dades y la precarización del acceso a la vivienda, entre otros.

Los procesos arriba mencionados han generado graves problemas sociales y económicos, como altos niveles de desempleo, aumento de la informalidad, burbujas en el mercado inmobiliario residencial o un crecimiento urbano acelerado por la llegada de flujos migratorios. La ausencia de una respuesta política e institucional suficiente a estos fenómenos por parte de los gobiernos ha generado el estallido de protestas y movilizaciones en las calles. A lo largo de la última década, múltiples movilizaciones urbanas han atravesado el planeta de punta a punta: desde el movimiento *Occupy* en Estados Unidos, los «indignados» en Europa del Sur o las revueltas en contra del modelo de desarrollo urbano en Estambul en 2011; pasando por las protestas en Brasil por el rechazo al aumento del precio del transporte público, el movimiento *Black Lives Matter* contra la violencia hacia la comunidad afrodescendiente en ciudades norteamericanas a partir de 2013, hasta los enfrentamientos en Santiago de Chile tras la subida del precio del metro desde octubre de 2019.

A pesar de la heterogeneidad de estas protestas masivas, tanto en lo que concierne a su origen como a su impacto, hay un elemento común en todas ellas: el clamor popular por una vida digna en las ciudades. Un clamor que se expresa a partir de una multiplicidad de reivindicaciones: más espacios participativos de toma de decisiones; más espacios públicos y verdes gestionados como áreas comunes, no mercantilizados o controlados por regímenes privados; servicios públicos accesibles; un trato igualitario a los diferentes grupos sociales, étnicos y de género de la ciudad, etc. Al respecto, los activistas y analistas del fenómeno coinciden en señalar el «derecho a la ciudad» como el paraguas que articula y sintetiza este clamor compartido. La lucha por el derecho a la ciudad parece, así, haberse convertido en la depositaria de las expectativas de cambio, afirmación de justicia, democracia e igualdad en las ciudades, tanto por el uso que de este derecho han hecho los movimientos sociales, como por los intentos de interpretación de dichas protestas realizados por los círculos académicos (Harvey, 2003 y 2008; Brenner, 2007).

Cabe señalar que la expresión «derecho a la ciudad» –aparentemente resurgida en las calles– también ha penetrado en el mundo institucional. Desde su presencia en conferencias internacionales hasta la adopción del término en constituciones, pasando por dispositivos legales locales y plataformas políticas municipales, la circulación del término ha penetrado en el ambiente político y de las políticas públicas a nivel local e internacional. Si bien se ha escrito mucho sobre el papel de los movimientos sociales y de la sociedad civil en este campo, la incorporación de esta narrativa al municipalismo internacional permanece aún un tema poco explorado en la literatura académica. Aquí radica, creemos, el valor añadido de este nuevo número de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, que persigue examinar las intersecciones existentes entre el derecho a la ciudad y el municipalismo internacional. El resultado de este análisis, que el lector/a encontrará recogido en los artículos que siguen, no plantea respuestas cerradas, sino que más bien abre nuevos interrogantes y apunta hacia una nueva agenda de investigación sobre el tema. A estos interrogantes, a los que nos referiremos en mayor detalle en la tercera sección de esta introducción, añadimos algunas cuestiones que nos parecen cruciales para futuras investigaciones y que hemos formulado en términos de «contradicciones» en la siguiente sección.

La lucha por el derecho a la ciudad parece haberse convertido en la depositaria de las expectativas de cambio, afirmación de justicia, democracia e igualdad en las ciudades. La expresión «derecho a la ciudad» –aparentemente resurgida en las calles– también ha penetrado en el mundo institucional.

¿Qué derecho a la ciudad? Contradicciones y desafíos del concepto

Con la generalización del derecho a la ciudad en reivindicaciones de los movimientos sociales más diversos, círculos académicos, conferencias internacionales, legislaciones y propuestas institucionales en varios países del mundo, se han producido varios procesos de resignificación del concepto. Estos diferentes usos y apropiaciones –unos más emancipadores que otros (García-Chueca, 2016)– han pasado a ser interpretados como una ausencia de precisión conceptual del término, por lo que este ha sido tildado en ocasiones como concepto vago, sin especificidad o desgastado. Precisamente aquí radica la pérdida de su potencial

La proliferación de significados y de lecturas dadas al derecho a la ciudad ha cooptado el concepto, llenándolo de contradicciones que es necesario diseccionar porque limitan su potencial *revolucionario* y su capacidad de promover un cambio en el modelo de producción y gestión de la ciudad.

crítico, a juicio de algunos autores, como si el derecho a la ciudad hubiese capturado toda la imaginación social y política, pasando a tematizar prácticamente cualquier asunto urbano de forma indiscriminada (Tavolari, 2016).

Esta proliferación de significados y de lecturas dadas al derecho a la ciudad ha cooptado el concepto,

llenándolo de contradicciones que es necesario diseccionar porque limitan su potencial *revolucionario* y su capacidad de promover un cambio en el modelo de producción y gestión de la ciudad. Dicho cambio debe permitir reinventar la ciudad de acuerdo con reclamos colectivos que incidan de forma efectiva sobre el proceso de urbanización (Lefebvre, 2009 [1968]). Aquí es, desde nuestro punto de vista, donde se sitúa el común denominador del clamor expresado en las calles y, en definitiva, el punto de conexión entre las narrativas (políticas, institucionales) y las luchas sociales que deviene necesario restituir.

Una *primera contradicción* tiene que ver con definir el derecho a la ciudad a partir del marco clásico de los derechos humanos. Desde el período de la posguerra, los derechos humanos han promovido un vocabulario clave para los modelos políticos y éticos democráticos, definiéndose como pilares para la construcción de un mundo mejor. Sin embargo, su matriz individual y la centralidad que tiene en ellos el derecho a la propiedad (individual) hace que sea imposible, a partir de este marco, cuestionar la lógica de mercado liberal y neoliberal hegemónico donde la propiedad privada y el lucro prevalecen sobre todos los demás derechos (Herrera Flores, 2005). ¿En qué medida un esquema de derechos individuales, construido a partir de un pensamiento político-filosófico basado en la idea de

una «democracia de propietarios libres», puede ofrecer un marco conceptual idóneo para el ejercicio de un poder colectivo y de no propietarios? La mayor parte de la humanidad y de los habitantes de las ciudades, particularmente los que están excluidos de vivir dignamente en ellas, quedan inevitablemente fuera de este esquema de derechos individuales basados en el derecho a la propiedad.

La *segunda contradicción* se sitúa en el ámbito de los modelos de ciudad que se han difundido en las últimas décadas. Vivimos en ciudades cada vez más divididas y fragmentadas, fruto de la creciente polarización en lo que concierne a la distribución de la riqueza y el poder. Ciudades de muros (Caldeira, 2007), tanto materiales como simbólicos, donde van proliferando progresivamente enclaves fortificados, comunidades cerradas y espacios públicos privatizados sometidos a una vigilancia constante. El resultado es la emergencia de *microestados* privados en el territorio de una misma ciudad y la configuración de profundas «líneas abismales» que dividen la población entre los que gozan de niveles de hiperinclusión (o semiinclusión) y los que han sido arrojados a un nuevo estado de naturaleza, desprovistos de cualquier derecho de ciudadanía (De Sousa Santos, 2009). Estos últimos están fuera del contrato social moderno y viven a la intemperie del abrigo del Estado de derecho o del Estado del bienestar, acechados por las más crudas formas de fascismo social. Estos colectivos están situados, como diría Frantz Fanon (2002 [1961]), en la «zona del no ser». En estas circunstancias, los ideales de ciudadanía y de pertenencia (íntimamente relacionados con el derecho a la ciudad), también amenazados por la creciente expansión de la ética neoliberal individualista, se hacen mucho más difíciles de materializar.

La *tercera contradicción* hace referencia al tipo de política urbana que ha acabado imponiéndose a nivel mundial desde hace ya varias décadas y que se ha dirigido a la apertura de nuevas fronteras urbanas capaces de absorber los excedentes del capital financiero global (Rolnik, 2018). Gracias a estas políticas urbanas, proyectos urbanísticos espectaculares y de gran envergadura han tomado nuestras ciudades, imponiendo una lógica global al ámbito local gracias a la eliminación de barreras para la libre circulación del capital financiero global y a la creación, desde la década de los ochenta del siglo pasado, de nuevas instituciones e instrumentos financieros. De entre ellos, destacan, en particular, la titularización y empaquetamiento de hipotecas locales para su venta a inversores internacionales, procesos que han contribuido a generar inmensas fortunas para los intermediarios financieros y, a la vez, han definido el destino de las ciudades no en función de las necesidades de la gente, sino de las expectativas de remuneración de estos capitales. Las políticas urbanas, en nombre del ajuste fiscal y de la promoción de desarrollo y empleo, han sido claves para la atracción de inversores internacionales y han posibilitado procesos masivos de desposesión. De esta forma, las metrópolis se han convertido en el punto de encuentro de

procesos aparentemente contradictorios: por un lado, la desposesión masiva impuesta sobre los menos pudientes y, por otra, una nueva colonización del espacio urbano para ponerlo a disposición de los que concentran este capital excedente. En esta profunda paradoja reside el punto ciego de las luchas sociales y el límite estructural de su horizonte emancipatorio. ¿Es posible hablar de un derecho universal a la ciudad en este escenario?

La *cuarta contradicción* tiene que ver con la inserción del derecho a la ciudad en la agenda institucional. Las luchas por el derecho a la ciudad a menudo han tenido como objetivo incidir en los mecanismos de reproducción social dentro de las sociedades capitalistas y, desde este punto de vista, han perseguido modificar determinadas políticas o marcos legales mediante una mayor cobertura de los denominados «derechos urbanos». Esta dimensión se relaciona con la rei-

El derecho a la ciudad, más allá de su dimensión material, tiene una dimensión política y simbólica que entronca con valores de justicia social y por la atención a las necesidades de la vida. Desde 2016, un número creciente de gobiernos locales articulados en red han decidido abanderar el derecho a la ciudad en foros internacionales y agendas globales.

vindicación del derecho a la ciudad como «grito», como una urgencia o una necesidad (Marcuse, 2009). Es decir, apela a una mejora de las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades en lo que concierne a su acceso a la vivienda, a servicios, a infraestructuras, a transporte público, por citar solo algunos ejemplos. Sin embargo, el derecho a la ciudad, más allá de su dimensión material, tiene

una dimensión política y simbólica que entronca con la utopía de transformar el modelo urbano predominante en otro que no esté moldeado por el capital (Lefebvre, 2009 [1968]), sino por valores de justicia social y por la atención a las necesidades de la vida. Si bien lo relativo a la dimensión material de las ciudades puede vehicularse a través de las instituciones, lo que tiene que ver con su dimensión política y simbólica escapa necesariamente de ellas porque implica una estrategia revolucionaria y no reformista. Esto es particularmente relevante en los contextos poscoloniales, donde los modelos de ciudad (colonizadores) históricamente han negado el saber hacer de las mayorías definiéndoles como «subnormales», «carentes» o «marginales», y les han impuesto una determinada forma de hacer ciudad alejada de sus prácticas y de sus realidades (Rolnik, 2018).

Íntimamente relacionado con lo anterior, aparece la *quinta y última contradicción*. Si el máximo potencial emancipatorio del derecho a la ciudad queda fuera de la agenda institucional, ¿qué papel pueden tener entonces el municipalismo internacional y los gobiernos de las ciudades? Desde 2016, un número creciente de gobiernos locales articulados en red han decidido abanderar el derecho a la ciudad en determinados foros internacionales y agendas globales. Sin embargo,

no está claro hasta qué punto esta declaración de intenciones hacia el derecho a la ciudad se traduce de manera efectiva en el impulso de políticas concretas transformadoras. Si bien algunas ciudades han adoptado políticas urbanas valientes en los últimos años (sobre todo, en lo que concierne al derecho a la vivienda), cabe preguntarse en qué medida ello ha sido motivado por esta relevancia internacional del derecho a la ciudad o, más bien, por la presión de luchas sociales concretas desarrolladas en su territorio. Probablemente, una respuesta binaria a esta pregunta es insuficiente para captar la complejidad de los procesos de configuración de las políticas. Puede que ambos circuitos, de arriba abajo y de abajo arriba, tengan que ver con determinados avances políticos y legales. Por ello, es tan necesario analizar el tema del que es objeto el presente número con una mirada vigilante que no se deje convencer por discursos autocomplacientes.

Contenido del monográfico

El presente número de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* sobre «Municipalismo internacional y derecho a la ciudad: las ciudades en la era de la globalización» arranca con un artículo de Marta Galceran-Vercher en el que examina la creciente influencia del municipalismo internacional como actor de la gobernanza global. Para ello, se centra en analizar el papel de las redes de ciudades como «emprendedoras de normas», es decir, como actores con capacidad de fijar agendas o bien de difundir e implementar normas globales. La autora toma como estudio de caso el derecho a la ciudad, que conceptualiza como norma global emergente que persigue legitimar un modelo urbano alternativo, con el objetivo de discernir en qué medida las redes de ciudades están aportando significados nuevos a este término (actuando, por tanto, como emprendedoras de normas) o si, por el contrario, están simplemente operando como difusoras o promotoras de significados ya existentes. Intentando dar respuesta a esta pregunta de investigación, el artículo analiza cómo el concepto del derecho a la ciudad ha sido articulado estratégicamente y resignificado por parte de una red de ciudades, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), y una coalición de organizaciones de la sociedad civil, la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (PGDC). El trabajo concluye señalando que la contribución del municipalismo internacional a la narrativa global sobre el derecho a la ciudad se sitúa sobre todo en el campo de la difusión y promoción de este derecho emergente, sin perjuicio de algunas aportaciones de CGLU a este discurso, por ejemplo enfatizando la importancia de las ciudades intermedias y pequeñas (a menudo invisibles frente al interés captado por las grandes ciudades en la arena internacional) en asegurar un desarrollo territorial equitativo.

Precisamente sobre esta cuestión profundiza el siguiente trabajo, firmado por Borja M. Iglesias, que reivindica la pluralidad intrínseca de la geografía municipal del planeta, conformada no solo por grandes ciudades y áreas metropolitanas (las que acaban moldeando la voz dominante del municipalismo internacional), sino también por ciudades intermedias, pequeñas y áreas rurales. Iglesias advierte que la supuesta «vocación global» de las redes y plataformas de ciudades debe valorarse con prudencia, porque no está claro que sean capaces de incorporar la diversidad de necesidades y aspiraciones de la vasta malla de estructuras municipales que existen. Paralelamente, lanza una mirada crítica sobre el derecho a la ciudad, señalando que es un marco poco representativo para los desafíos que ha de afrontar la geografía urbana menos poblada y el medio rural. Sobre la base de estas consideraciones, el autor centra su artículo en explorar el papel que puede asumir el desarrollo regional en la dinamización de un municipalismo más robusto e inclusivo, y capaz de construir mensajes más representativos. A partir del análisis cuantitativo de la geografía municipal global que muestra el reto que debería asumir un movimiento municipalista inclusivo y representativo, Iglesias arguye que la planificación regional es un instrumento clave para asegurar la participación de los diferentes municipios en estrategias de mitigación de los patrones de desigualdad que afectan su desarrollo. Este instrumento, a su vez, redundaría en una mayor cohesión territorial y permitiría escalar el derecho a la ciudad a la región, declinado como «derecho al territorio». La escala regional emerge, así, como un escenario de intermediación territorial idóneo que puede permitir «no dejar a ningún municipio atrás» y reforzar la eficiencia y legitimidad del ecosistema de redes de ciudades.

A continuación, Mariona Tomàs transita hacia las áreas metropolitanas para analizar cuáles son los límites y oportunidades que existen, desde la óptica institucional, para avanzar hacia un «derecho a la ciudad metropolitana». Su trabajo parte de la constatación de que las áreas metropolitanas concentran los mayores desafíos en términos de sostenibilidad (social, ambiental, económica) y calidad de vida de la ciudadanía, cuestiones a las que agendas globales como la Agenda 2030 o la Nueva Agenda Urbana pretenden dar respuesta. Sin embargo, Tomàs se pregunta en qué medida las áreas metropolitanas tienen capacidad de implementar dichas agendas sin un marco institucional de gobernanza metropolitana. En base a este interrogante, la autora examina hasta qué punto el contexto institucional metropolitano favorece u obstaculiza el proceso de localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que derivan de la Agenda 2030 y la articulación de lo que denomina como «nuevas agendas urbanas». Tras el análisis de un nutrido abanico de elementos empíricos, la autora señala que las áreas metropolitanas carecen en general de reconocimiento político, liderazgo político claro, recursos suficientes y competencias exclusivas. De ahí que su capacidad

de implementar las agendas mencionadas quede seriamente en entredicho. Una mayor capacidad de acción metropolitana depende, en última instancia, de la existencia de un modelo de gobernanza metropolitana (más o menos institucionalizado), del grado de descentralización del país, del rol que desempeña el Estado como facilitador de las estrategias locales y metropolitanas, y del nivel de consolidación del Estado del bienestar. Estos son algunos de los límites institucionales que es necesario superar para lograr materializar el «derecho a la ciudad metropolitana» y los principios de desarrollo sostenible impulsados por las nuevas agendas globales.

Mientras que el texto de Tomàs pone énfasis en explorar cómo el derecho a la ciudad se puede hacer realidad en entornos metropolitanos, la contribución que sigue, de Norma Tiedemann, pone el foco en el segundo gran eje del presente monográfico, el municipalismo, y en cómo este puede permitir reinventar la democracia. En particular, la autora se centra en analizar el llamado *nuevo municipalismo* en los espacios posyugoslavos, preguntándose si estos movimientos han supuesto una ruptura democrática respecto al autoritarismo neoliberal imperante en estos territorios. Para ello, analiza el impacto político e institucional que han tenido dos plataformas municipalistas surgidas de la confluencia de protestas en Zagreb y Belgrado, denominadas Zagreb je NAŠ! y Ne da(vi)mo Beograd. Croacia y Serbia, «periferias europeas», son contextos geográficos que reciben poca atención en los estudios sobre movimientos sociales, a pesar de que muestran indicios de dinámicas de reinención de prácticas democráticas desde la dimensión local, como arguye Tiedemann. El análisis de estos países aporta lecciones fundamentales porque en ellos las contradicciones del «capitalismo democrático» son especialmente pronunciadas. A partir de estas hipótesis de partida, la autora pone en diálogo la teoría de la democracia materialista con el nuevo municipalismo para explorar la actual coyuntura política en Serbia y Croacia, donde se ha producido un incremento del autoritarismo neoliberal. En este proceso, analiza de forma particular el impacto de esta coyuntura sobre el espacio urbano y sobre las listas municipalistas en Zagreb y Belgrado como contramovimientos que desafían democráticamente sus estados de origen, que han adquirido tintes autoritarios.

Del otro lado del Atlántico procede el siguiente trabajo, en el que su autor, Antonio Alejo, reflexiona sobre la paradiplomacia de ciudades y la binacionalidad cívica a la luz del derecho a la ciudad. Sobre la base de un estudio de caso cualitativo realizado en Ciudad de México, Alejo se pregunta en qué medida la estrategia de internacionalización de la capital incorpora los insumos de los migrantes binacionales (mexicanos y estadounidenses) como agentes clave para la mejora de la política exterior de la ciudad. Para el autor, tal proceso participativo constituye un ejercicio del derecho a la ciudad a través del cual los migrantes

binacionales pueden convertirse en sujetos activos que participan en la toma de decisiones políticas y defienden sus derechos. Estas cuestiones se examinan en el marco de la infraestructura normativa e institucional de la paradiplomacia de Ciudad de México y de algunas iniciativas concretas. La revisión de las condiciones de participación de los binacionales cívicos en la acción exterior de Ciudad de México a través de los anteriores instrumentos permite identificar que, formalmente, su inclusión está reconocida para que se conviertan en coadyuvantes de la acción internacional de la ciudad a partir de sus propias experiencias de vida. Sin embargo, las entrevistas realizadas a migrantes binacionales difieren con este diagnóstico y muestran, más bien, una preocupación importante por lograr tejer una mejor relación con las instituciones a través del asociativismo, critican la lógica político-electoral que prevalece en los representantes gubernamentales y advierten que las instituciones a menudo están más centradas en promover negocios que en estrechar los vínculos con la población migrante.

La cuestión migratoria constituye también el eje sobre el que pivota el artículo de Maurizio Artero, que indaga sobre la política que implementó la ciudad italiana de Milán para lidiar con el aluvión de migrantes que cruzaba la ciudad camino hacia Europa Central. Para entender la respuesta de la ciudad a la creciente oleada migratoria, Artero discute la actuación de Milán en el marco de la expansión de las ciudades santuario en Europa durante la «crisis migratoria», entre los años 2013 y 2017. La teorización y la praxis de las ciudades refugio se ha visto influenciada por el derecho a la ciudad por cuanto este posibilita articular una visión más inclusiva de ciudadanía basada en la idea de que todas las personas de la ciudad deberían tener acceso a los mismos derechos fundamentales, sea cual sea su estatus legal u origen. Con esta mirada, la ciudad de Milán desplegó una política de acogida a los migrantes en tránsito y a los refugiados (denominada *sistema profughi*), proporcionando alojamiento, comida, atención médica y ropa bajo la implicación y gestión del gobierno municipal y de organizaciones del tercer sector, con la ayuda y solidaridad de la sociedad civil. Con el tiempo, esta política se fue ampliando con la prestación de asistencia a un grupo más amplio de migrantes, erigiéndose como alternativa a las políticas nacionales e internacionales sobre migración en tránsito, que se caracterizaban por su hostilidad. Artero concluye su reflexión advirtiendo que el *sistema profughi* de Milán configuró una suerte de «estado local de excepción», tanto en términos jurídicos como de relato, con el que se hizo posible el derecho al tránsito, contraviniendo el marco legal y las políticas predominantes.

Brenda Isela Ceniceros Ortiz cierra el monográfico con un trabajo transdisciplinar sobre *artivismo* en la frontera de Ciudad Juárez-El Paso. Su investigación demuestra cómo el arte y la resistencia pueden aliarse también en territorios altamente complejos como Ciudad Juárez-El Paso en el marco de procesos de apropiación y resignificación del espacio que tanto conectan con el derecho a

la ciudad. Efectivamente, Lefebvre puso especial interés en demostrar la importancia de la dimensión sociomorfológica de la vida urbana, que tiene que ver con la construcción social, los encuentros, los movimientos, los imaginarios, las identidades, la memoria, lo lúdico, el arte y lo imprevisto. Con esta mirada, Ortiz explora una serie de acciones y manifestaciones de *artivismo* a través de las cuales se expresan, de manera efímera y cambiante, identidades, denuncias y solidaridades que se imprimen en el territorio dejando en él huellas y marcas de alto contenido simbólico. A través de estas dinámicas, Ortiz muestra cómo se tejen vínculos con el lugar y cómo se construyen nuevas narrativas sociales y nuevos imaginarios. La autora concluye señalando que el derecho a la ciudad (o la libertad de construir, reconstruir, moldear, imaginar y crear las ciudades) no debe dejar de reclamarse en los espacios fronterizos, donde la idea de resistencia es casi natural y donde la memoria e historia de los habitantes urbanos es igual de necesaria que en otros entornos urbanos.

Referencias bibliográficas

- Brenner, Neil; Marcuse, Peter y Mayer, Margit (eds.). *Cities for people, not for profit. Critical urban theory and the right to the city*. Londres y Nueva York: Routledge, 2011.
- Caldeira, Teresa Pires. *Ciudad de Muros*. Barcelona: Gedisa, 2007.
- De Sousa Santos, Boaventura. *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid, Bogotá: Trotta, ILSA, 2009.
- Fanon, Frantz. *Les damnés de la terre*. París: La Découverte, 2002 [1961].
- Frediani, Alexandre Apsan. «El derecho a la ciudad como ética de compromiso: enseñanzas de las experiencias de la sociedad civil en el Sur global». En: García-Chueca, Eva y Vidal, Lorenzo (eds.). *Ampliando derechos urbanos. Igualdad y diversidad en la ciudad*. Barcelona: CIDOB, 2019, p. 131-143.
- García-Chueca, Eva. «Human rights in the city and the right to the city: two different paradigms confronting urbanisation». En: Oomen, Barbara; Davis, Martha F. y Grigolo, Michele (eds.). *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 103-120.
- Harvey, David. «The Right to the City». *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27, n.º 4 (2003), p. 939-941.
- Harvey, David. «The Right to the City». *New Left Review*, n.º 53, 2008, p. 23-40.
- Herrera Flores, Joaquín. *Los derechos humanos como productos culturales*. Madrid: Catarata, 2005.
- Lefebvre, Henri. *Le droit à la ville*. París: Economica-Anthropos, 2009 [1968].

Marcuse, Peter. «From Critical Urban Theory to the Right to the City». *CITY*, vol. 13, n.º 2-3 (2009), p. 185-196.

Rolnik, Raquel. *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Barcelona: Descontrol, 2018.

Tavolari, Bianca «Direito à cidade: uma trajetória conceitual». *Novos Estudos CEBRAP*, vol.35, n.º 1 (2016), p. 93-109.

Emprendedores de normas: el municipalismo internacional y el derecho a la ciudad

Norm entrepreneurs: international municipalism and the right to the city

Marta Galceran-Vercher

Investigadora en Relaciones Internacionales, Universitat Pompeu Fabra; consultora sénior, anteverti. marta.galceran@upf.edu

Cómo citar este artículo: Galceran-Vercher, Marta. «Emprendedores de normas: el municipalismo internacional y el derecho a la ciudad». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 123 (diciembre de 2019), p. 19-45. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.19

Resumen: Este artículo propone examinar la creciente influencia de las redes de ciudades como actores internacionales a partir de las herramientas teóricas que ofrece la literatura sobre gobernanza global y, en concreto, el concepto de emprendedores de normas. Tomando el «derecho a la ciudad» como caso de estudio, se argumenta que este podría ser conceptualizado como una norma global emergente, promovida por el municipalismo internacional como una alternativa al modelo de desarrollo urbano imperante. A través de la metodología de análisis del discurso y comparando la red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (PGDC), se ofrecen unas conclusiones en relación con la evolución de este concepto y a los significados concretos que se le han vinculado.

Palabras clave: derecho a la ciudad, normas globales, gobernanza global, municipalismo internacional, análisis del discurso

Abstract: *This paper proposes to examine the growing influence of city networks as international actors based on the theoretical tools provided by the literature on global governance and, in particular, the concept of norm entrepreneurs. Taking the "right to the city" as a case study, it is argued that it could be conceptualised as an emerging global norm, promoted by international municipalism as an alternative to the prevailing urban development model. Using discourse analysis and comparing the networks United Cities and Local Governments (UCLG) and the Global Platform for the Right to the City (PGDC), conclusions are drawn on the evolution of this concept's definition and the specific meanings that have been linked to it.*

Key words: *right to the city, global norms, global governance, international municipalism, discourse analysis*

Este artículo se ha llevado a cabo con la ayuda del proyecto «La construcción de normas globales a examen: el impacto transformador del avance del cosmopolitismo y el resurgir de Westfalia», financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Ref. DER2017-85800-P, para el trienio 2018-2020, otorgado al Grupo de Investigación en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Pompeu Fabra (UPF).

El 17 de octubre de 2016, Ada Colau, alcaldesa de Barcelona, se dirigía a una sala repleta con más de 1.000 alcaldes y autoridades locales en el marco de la Segunda Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales¹, celebrada durante la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III. En su discurso, la alcaldesa aplaudía que la Declaración de Quito finalmente recogiera el «derecho a la ciudad», después de una campaña intensa de dos años de incidencia política por parte de las redes de ciudades y la sociedad civil organizada; y añadía: «el derecho a la ciudad no es simplemente un derecho genérico o abstracto, es garantizar de manera concreta que las ciudades sean un territorio de derechos para todos y todas, y especialmente los más vulnerables» (Ajuntament de Barcelona, 2016). De estas declaraciones, anecdóticas si se quiere, se podrían extraer dos elementos para el análisis. Primero, las ciu-

El derecho a la ciudad ha dejado de ser una bandera política exclusiva de círculos académicos y movimientos sociales, para entrar de lleno en la agenda también de las redes de ciudades que están articulando la presencia, cada vez mayor, de los gobiernos locales en las discusiones globales.

dades organizadas a través del movimiento municipalista internacional ya no se limitan a ser espectadoras de las discusiones internacionales; quieren contribuir a la conversación global con una agenda propia y con la expectativa de que algunas de sus propuestas sean efectivamente tenidas en cuenta. Y segundo, el derecho a la ciudad ha dejado de ser una

bandera política exclusiva de círculos académicos y movimientos sociales, para entrar de lleno en la agenda también de las redes de ciudades que están articulando la presencia, cada vez mayor, de los gobiernos locales en las discusiones globales. Sin duda, las ciudades y sus redes ya no solo están emergiendo, sino que se están consolidando como un actor internacional. Buena prueba de ello es el creciente número de trabajos académicos que abordan esta cuestión (Acuto, 2013; Curtis, 2014, 2016; Amen *et al.*, 2011; Ljungkvist, 2015; Johnson, 2018). De hecho, más allá del repetido mantra que afirma que el mundo es cada vez más urbano, no se debe pasar por alto que el renovado peso internacional de las ciudades también es debido a que hay otros actores interesados y movilizados para visibilizar lo urbano en el ámbito internacional: desde grandes corporaciones que han visto el desarrollo urbano como una oportunidad de negocio (Gago

1. La importancia de esta Asamblea radica en que fue el mecanismo oficial a través del cual los gobiernos locales y regionales presentaron conjuntamente sus contribuciones a la Nueva Agenda Urbana (NAU), durante la celebración de la Conferencia Hábitat III en Quito (17-20 de octubre de 2016).

García *et al.*, 2017) hasta organizaciones filantrópicas (por ejemplo, Bloomberg, Rockefeller o Ford), pasando por movimientos sociales y, evidentemente, también el municipalismo internacional organizado.

En este sentido, el presente trabajo de investigación parte de la premisa de que las redes de ciudades han sido instrumentales para movilizar una acción colectiva que acabe cristalizando en una presencia, camino de ser institucionalizada, de los gobiernos locales en lo internacional. En efecto, organizaciones como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), C40 Cities Climate Leadership Group o ICLEI-Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, han demostrado ser una potente herramienta para que las ciudades reclamen «un lugar en la mesa global» (Salmerón Escobar, 2016), puesto que ofrecen la infraestructura a partir de la cual pueden articular posiciones y mensajes políticos conjuntos, pero también compartir buenas prácticas o conseguir apoyo financiero para sus objetivos. Definidas como «estructuras de gobernanza institucionalizadas que facilitan la cooperación ciudad a ciudad y ciudad a otros actores» (Acuto *et al.*, 2017: 15), estas estructuras tienen a las autoridades locales como su grupo constitutivo principal, aunque a menudo también incluyen organizaciones regionales o internacionales, ONG, centros de investigación, el sector privado o grupos de la sociedad civil organizada, como en el caso de la estrecha relación entre CGLU y la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (PGDC).

Con todo, si bien hoy la agencia política de las ciudades a nivel global no se cuestiona, la forma en que se ejerce esta influencia de manera intencionada y concreta está aún poco estudiada; en particular, la relevancia de las iniciativas de creación de redes y los esfuerzos conjuntos de incidencia política de ciudades con respecto al desempeño de funciones de gobernanza global tales como fijación de agendas o creación, difusión e implementación de normas globales. De entre estas, las normas –entendidas en este artículo en el contexto de la literatura de la gobernanza global y no según su acepción jurídica– proporcionan un marco especialmente interesante para el análisis, puesto que ayudan a centrar la atención en temas particulares, construyen creencias compartidas dentro de una comunidad y prescriben o proscriben ciertos comportamientos (Finnemore y Sikkink, 1998). En este sentido, algunos autores han apuntado a un posible rol de las ciudades como *emprendedoras, promotoras o difusoras de normas* en ámbitos como el cambio climático (Lin 2018; Toly, 2008) o el desarrollo sostenible (Philipp Aust y du Plessis, 2019).

Significativamente, la manera como se entiende el derecho a la ciudad depende mucho del contexto de su aplicación y puede adoptar diferentes connotaciones según sea empleado por la sociedad civil, organizaciones internacionales, redes de ciudades o gobiernos locales individualmente. Así las cosas, ¿es posible discernir qué significa en la práctica? Es más, ¿podríamos conceptualizarlo como una suerte de norma global emergente, que legitime un determinado modelo

de desarrollo urbano? Y, si fuera así, ¿qué significados y componentes *concretos* han sido vinculados a esta bandera política como resultado del trabajo en red de las autoridades locales? Dicho en otras palabras, ¿están las redes de ciudades aportando significados *nuevos* al derecho a la ciudad, actuando por tanto como *emprendedoras de normas*, o, por el contrario, están simplemente actuando como *difusoras* o *promotoras* de significados ya existentes?

Intentando dar respuesta a esta cuestión, este artículo se propone analizar cómo el concepto del derecho a la ciudad ha sido articulado estratégicamente, resignificado, ampliado y vinculado a modelos de desarrollo urbano específicos, por parte de una red de ciudades (CGLU) y una coalición de organizaciones de la sociedad civil (PGDC). Así, en una primera parte se examinará la pertinencia de estudiar la creciente influencia de las redes de ciudades a nivel internacional a partir de las herramientas teóricas que ofrece la literatura sobre gobernanza global y se argumentará que el derecho a la ciudad puede ser conceptualizado como una norma global —o un conjunto de ellas— promovida por la sociedad civil transnacional organizada y difundida por el municipalismo internacional como una alternativa al modelo de desarrollo urbano neoliberal imperante. A continuación, se trazará su evolución a través de las definiciones y representaciones concretas que se han vinculado a este «derecho emergente» (Guillén, 2011). La última parte de este artículo ofrecerá los hallazgos de un ejercicio empírico de análisis del discurso, realizado a partir de documentos políticos o de posicionamiento estratégico de los actores estudiados, desde donde se inferirán los componentes específicos que han sido vinculados al derecho a la ciudad, así como su relevancia comparativa.

Una aproximación al municipalismo internacional desde la gobernanza global

¿Qué es la gobernanza global? Puede ser «prácticamente todo», argumentaba Finkelstein (1995: 368) en un artículo publicado por la revista *Global Governance*. No en vano, este concepto ha sido descrito a menudo como una teoría *in the making* o como una «práctica en búsqueda de una teoría» (Khanna, 2010). Esto significa que no constituye un único marco analítico, sino que se expresa a través una pluralidad de enfoques. De hecho, el abanico de modalidades de gobernanza que operan a escala transnacional incluye desde regímenes internacionales (Young, 1982), organizaciones intergubernamentales, autoridades privadas (Cutler *et al.*, 1999; Hall y Biersteker, 2002), redes de acción global o incluso normas de derecho administrativo global (Kingsbury *et al.*, 2005). Aun así, es precisamente la noción

de la gobernanza como *práctica* la que reviste especial interés. Una noción o elemento que, por otro lado, es recurrente en muchas definiciones de gobernanza global, como la clásica de Rosenau y Czempiel (1992: 15), en donde es definida como «las diferentes actividades de formulación de políticas que producen una acción coordinada en ausencia de un gobierno mundial»².

Sin embargo, como han señalado Avant *et al.* (2010), esta práctica es a menudo entendida o representada como algo que simplemente *ocurre*. Es decir, se asume que esta acción coordinada se da sin que nadie –aparentemente– la lleve a cabo. Adoptando una posición crítica con este enfoque, estas autoras alegan que la gobernanza global no surge de forma espontánea, sino que es el resultado de un proceso político, moldeado por diversos elementos, y con ello argumentan que tan importante como la gobernanza son aquellos que desempeñan la acción de gobernar. En otras palabras, no se puede entender la gobernanza global sin unas autoridades que ejercen su poder con el propósito de afectar una política determinada, a las que Avant *et al.* (2010) denominan «gobernadores globales».

Tradicionalmente, se ha asumido que estos gobernadores eran simplemente los estados, pero la arena de la política global está integrada por una gran variedad de otros actores tales como organizaciones internacionales, grandes corporaciones, ONG, grupos de expertos, movimientos sociales o, en el caso que aquí nos ocupa, redes transnacionales de ciudades. Si bien la influencia de estas últimas sobre la gobernanza global ya ha sido apuntada por algunos autores (Gordon, 2015), esta es una línea de investigación incipiente y aún quedan interrogantes por resolver sobre cómo se ejerce esta autoridad y, más específicamente, a través de qué prácticas concretas. Y es que estos actores no ocupan simplemente una posición en las estructuras del sistema internacional, sino que desempeñan una participación activa en los procesos globales, en donde propugnan un nuevo tipo de estructuras o reglas para afrontar los retos, modificar los resultados y transformar así la vida internacional (Avant *et al.*, 2010).

Es en este contexto que cobra interés el análisis de las prácticas y de los procesos; ello puesto que, si bien por el momento la consolidación de las ciudades en el escenario mundial parece que no ha tenido un reflejo claro en las estructuras de gobernanza global (Fernández de Losada y García-Chueca, 2018), o como mínimo en las más formales, como Naciones Unidas, podría argumentarse que mover el foco del análisis de las estructuras para centrarlo en las prácticas y procesos puede abrir nuevas vías de investigación con respecto al rol global que pueden jugar las ciudades y sus redes.

2. Esta cita y las siguientes cuya referencia original está en inglés son traducciones propias.

Para avanzar en esta línea argumentativa, es importante discernir e identificar cuáles son las etapas básicas del proceso de gobernanza y formulación de políticas globales, así como las prácticas y roles que estos actores pueden potencialmente desempeñar en cada una de ellas. Sobre la primera cuestión, existe cierto consenso en que estas etapas serían, a grandes rasgos, cuatro: 1) fijación de agendas y definición de problemáticas; 2) negociación y formulación de políticas; 3) implementación y ejecución, y 4) evaluación, monitoreo y adjudicación de resultados (Avant *et al.*, 2010). En cuanto a los roles, el listado podría ser francamente extenso y no existe un esfuerzo de sistematización en la literatura especializada.

Así las cosas, este artículo ofrece una primera propuesta de cuatro roles que podrían llegar a desempeñar las redes de ciudades, ya sea en una o en diversas de las etapas mencionadas anteriormente, a saber: 1) *convocantes* (por ejemplo, de delegaciones diplomáticas de alcaldes); 2) *facilitadores* de alianzas entre ciudades y el sector privado, o con la sociedad civil; 3) *mediadores* entre las narrativas globales y la acción municipal local, y 4) *emprendedores, difusores o promotores* de nuevas normas (por ejemplo, el derecho a la ciudad) y procesos (como la inclusión formal de las ciudades en las negociaciones de agendas dentro de Naciones Unidas). Cómo abordar todos estos roles escapa al alcance de estas páginas; en lo que sigue de artículo se ha priorizado el análisis de la idea de las redes de ciudades como *emprendedoras* o *difusoras* de normas, tomando el derecho a la ciudad como caso de estudio.

Redes de ciudades: ¿emprendedoras o difusoras de normas?

El concepto de *norma* es tan polisémico como el de gobernanza. Si bien una de sus acepciones más habituales es la jurídica, en este artículo se propone un acercamiento a la idea de *normas* desde los enfoques del constructivismo social y de la gobernanza global. En este sentido, una de las definiciones más ampliamente compartidas de norma es aquella que las entiende como una «expectativa colectiva para un comportamiento adecuado de los actores con una identidad dada» (Katzenstein, 1996: 5). Algunos ejemplos de normas incluyen el derecho de voto de las mujeres, la prohibición de uso de minas antipersona, la democracia o los derechos humanos. Parece oportuno destacar aquí que las normas se refieren al *comportamiento* y no directamente a las ideas. Así, a diferencia de las ideas, que pueden ser privadas, las normas son siempre compartidas y sociales; y, por tanto, no son solo subjetivas sino intersubjetivas (Finnemore, 1996: 23). Es decir, existen a partir de la comunicación entre dos o más su-

jetos. Cabe destacar, además, la estrecha relación entre comportamiento y el sentido del *deber* (Florini, 1996). En el contexto que nos ocupa, entonces, las normas orientan, legitiman y deslegitiman no solo determinadas actuaciones, sino también modelos de desarrollo urbano o de ciudad. No es por casualidad que hoy prácticamente todas las ciudades dicen querer ser *sostenibles, verdes, innovadoras* o, algunas, incluso *inteligentes*. Estas categorías podrían ser entendidas como una suerte de normas, puesto que son la normalidad a la que *deben* aspirar todas las ciudades.

Como íbamos diciendo, el proceso comunicativo tiene un impacto destacable en la creación y difusión de normas, hecho que justifica la elección del análisis del discurso como metodología en esta investigación. Sin embargo, antes de pasar a la parte empírica es importante entender cómo surgen estas normas, y para ello resulta útil recuperar la idea de *ciclo de la norma* de Finnemore y Sikkink (1998), según la cual la aparición de normas internacionales se desarrolla en tres etapas, a saber: 1) el surgimiento o emergencia de la norma; 2) la difusión de normas *en cascada* y, por último, 3) la internalización de la norma. De estas, el momento de emergencia y promoción o difusión resultan terrenos especialmente fértiles desde donde evaluar y analizar la contribución de las redes de ciudades.

Así, en una primera etapa, hallamos los «emprendedores de la norma» (*norm entrepreneurs*), que son aquellos agentes que identifican conductas deseables o apropiadas (normas), realizan acciones encaminadas a llamar la atención sobre la temática en cuestión y, con el fin de promoverla activamente, crean un marco cognitivo capaz de alcanzar un amplio público. Este último aspecto resulta particularmente relevante en el caso del derecho a la ciudad, máxime si tenemos en cuenta que su carácter excesivamente ambiguo hace especialmente necesaria su vinculación con otras normas o propuestas políticas más concretas, a fin de poder ser operacionalizado e implementado. Nótese aquí, por otra parte, que las normas pueden comenzar simplemente como compromisos de principios por parte de estos emprendedores (Kramarz, 2013). De hecho, muchos de los trabajos que apuntan a las ciudades como *empendedoras de normas* van precisamente en esta línea (véanse Toly, 2008; Amen *et al.*, 2011; Lin, 2018). Con todo, en estas páginas se argüirá que no ha sido el municipalismo internacional sino la sociedad civil transnacional organizada la que ha asumido el rol de *empendedor* de la norma del *derecho a la ciudad*. Ilustra este punto el trabajo desarrollado por diferentes organizaciones (por ejemplo, la Coalición Internacional del Hábitat [HIC, por sus siglas en inglés] o Polis) para articular una Carta Mundial que operacionalizase este ideal político a través de principios y componentes concretos, así como el trabajo de incidencia liderado por la PGDC.

En este sentido, el rol realmente relevante desempeñado por las redes se habría dado en la etapa de *difusión* de la norma, momento en que estos emprendedores construyen plataformas desde donde promover y difundir la nueva norma hasta que es aceptada *en cascada* por una masa crítica de seguidores como la nueva normalidad. Aquí, la red CGLU –y muy especialmente su Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos (CISDPDH)– habría jugado un papel muy destacado difundiendo la idea de derecho a la ciudad entre sus miembros, ya fuere a través de la organización de seminarios, el impulso de declaraciones o la inclusión de este concepto en los documentos de posicionamiento político de la organización.

El derecho a la ciudad: la vaguedad conceptual como oportunidad

El derecho a la ciudad no es una propuesta nueva, sino que se basa en 50 años de debates y luchas sociales. En el plano académico, el término tiene sus orígenes en el ensayo *Le droit à la ville* del sociólogo francés Henri Lefebvre (1967), donde es conceptualizado como una suerte de manifestación superior de derechos, que lleva implícitos el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar, así como el derecho a la obra (*oeuvre*), a la participación y a la apropiación, este último claramente distinto al derecho a la propiedad. Esta aportación teórica sería complementada más adelante por el mismo autor con otra de las ideas que, aún hoy, forman parte del núcleo definitorio del derecho a la ciudad: la producción social del espacio (Fuchs, 2019).

Podría afirmarse que el término no ha perdido su esencia desde estas teorizaciones tempranas, pues actualmente académicos como David Harvey (2008 y 2012) o Peter Marcuse (2009) continúan trabajando en él desde su significado inicial. Así, según Harvey (2012: 5) invocar el derecho a la ciudad significa «reclamar algún tipo de poder de configuración sobre los procesos de urbanización, sobre las formas en que se hacen y rehacen nuestras ciudades». Podría interpretarse, asimismo, como un marco desde el cual investigar críticamente la relación entre exclusión social, derechos sociales y justicia social en espacios públicos (Mitchell, 2003, citado en Oomen y Baumgärtel, 2014). En esta misma línea, el derecho a la ciudad se convierte también en un nuevo paradigma que articula la relación entre la ciudad y los ciudadanos (Fernández de Losada y García-Chueca, 2018). En suma, esta se erige como una propuesta política de ruptura, de transformación de la economía capitalista global y, hasta cierto punto, de provocación.

Fuera del ámbito estrictamente académico, la visión de Lefebvre ha inspirado tanto a movimientos sociales, como reformas legislativas —especialmente en América Latina— y debates en foros internacionales, como fue el caso de la quinta sesión del Foro Urbano Mundial (2010), celebrado en Río de Janeiro y que tendría como temática principal: «Derecho a la ciudad: cerrar la brecha urbana». No obstante, pese a que en este entorno más de práctica política el derecho a la ciudad ha seguido estrechamente vinculado a políticas de resistencia a las dinámicas de exclusión de la globalización y a la mercantilización del espacio urbano (Brown, 2010), la verdad es que este sigue siendo poco más que un eslogan general (Mayer, 2009) o un ideal político (Harvey, 2008) poco operativos. Y este no es un tema menor, puesto que su potencial de realización sigue precisamente obstaculizado por la vaguedad conceptual del mismo término y sus problemas de definición. A esto hay que añadirle el hecho de que este concepto adopta significados diferentes, ya no solo según el contexto geográfico, sino también según los actores que usan (y quizás hasta abusan) del mismo. En este sentido, parecería que, cuando el término es empleado por las mismas ciudades, pudiera llegar a perder esta aspiración emancipadora, limitándose a ser una mera llamada a la acción para avanzar hacia la creación de ciudades más justas, accesibles o, simplemente, agradables. Pero, ¿en qué términos concretos se expresa esta propuesta de una ciudad más justa y equitativa? ¿Podría la misma indeterminación del concepto de derecho a la ciudad ofrecer una oportunidad para su difusión?

El concepto «derecho a la ciudad» adopta significados diferentes, ya no solo según el contexto geográfico, sino también según los actores que usan (y quizás hasta abusan) del mismo.

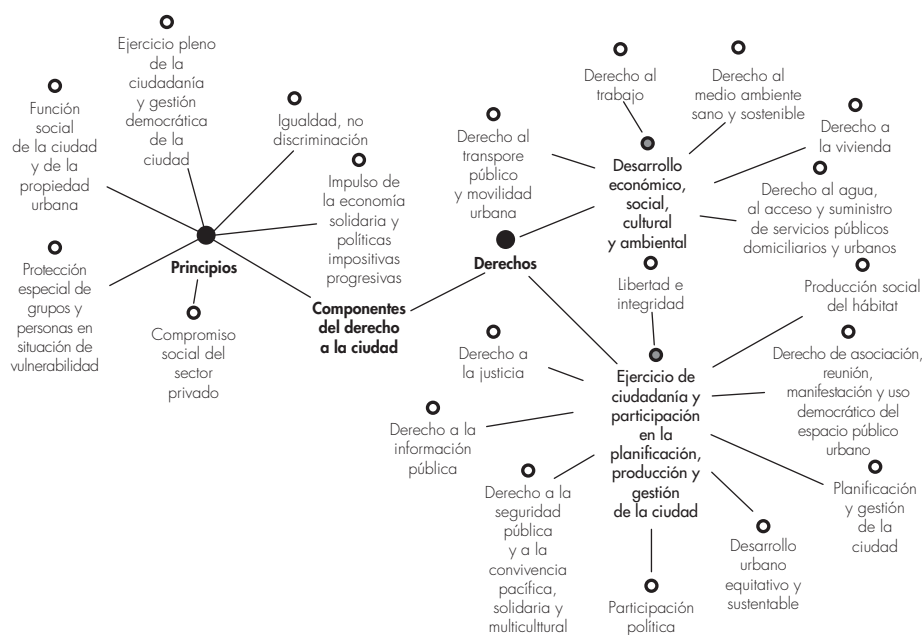
¿Quién promueve la agenda por el derecho a la ciudad?

La sociedad civil transnacional: de la Carta Mundial a la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad

A pesar de la vaguedad del término, en los últimos 25 años se han hecho esfuerzos por operativizarlo a través de cartas, declaraciones o pactos globales de naturaleza política o programática, tales como: la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (Saint Denis, 2000), la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005); la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (CISDPDH, 2012a) o los Principios Rectores de Gwangju para una Ciudad de Derechos Humanos (2014). Así mismo, han proliferado Cartas locales como la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2011), o legislación a

nivel nacional como el Estatuto de la Ciudad de Brasil (2001) o la Constitución de Ecuador (2008). Uno de los elementos más interesantes de estos documentos políticos es el esfuerzo que suponen por desarrollar con propuestas concretas este ideal político. En este sentido, el análisis de estos textos en clave histórica permitiría discernir si se ha producido una evolución en los principios y propuestas políticas desde donde trabajar por el derecho a la ciudad.

Figura 1. Componentes principales del derecho a la ciudad según la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005)



Fuente: Elaboración propia.

De todos los documentos mencionados, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) merece especial atención, por ser el primer intento de internacionalizar lo que en ese momento era considerado como un derecho emergente (Guillén, 2011), a partir de su operacionalización mediante unos principios y propuestas políticas concretas de aplicación universal. Los orígenes de este texto político están muy vinculados al surgimiento del movimiento altermundialista en la década de los noventa del siglo pasado y, en concreto, al diálogo entre activistas de derechos

humanos y ambientalistas, redes de incidencia y el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y la Democracia Participativa (FAL), durante la Cumbre de la Tierra de Río de 1992, y en el foro de ONU-Hábitat en Estambul, Hábitat II (1996). El objetivo era establecer el derecho a la ciudad como un nuevo derecho humano, que pudiera acabar siendo adoptado tanto por Naciones Unidas, como por gobiernos locales y nacionales (Saule Junior, 2008, citado en Brown, 2010).

Articulada por la HIC, la Carta define el derecho a la ciudad como «el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social» (HIC, 2005: 2). En ella también están presentes muchas de las ideas de Lefebvre, tales como la noción de derecho colectivo o la función social de la propiedad (Brown, 2010). A esto se le añaden consideraciones sobre la ciudad como un espacio para la realización de los derechos humanos, o las referencias a la gestión democrática de la ciudad. En cuanto a sus componentes principales, la Carta identifica seis principios o fundamentos estratégicos, y un conjunto de derechos, algunos vinculados a derechos humanos generales y otros más específicos, que toman sentido en el contexto de la ciudad. La figura 1 resume estos componentes.

Así como el surgimiento del movimiento altermundialista en los años noventa fue un catalizador para la posterior articulación de un grupo transnacional de organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y redes internacionales interesadas en promover el derecho a la ciudad –que cristalizó en la Carta Mundial de 2005–, a partir de 2014 se volvió a dar un contexto internacional favorable para la reavivación de este movimiento, en el marco de la negociación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en 2015, y la Nueva Agenda Urbana (NAU), en 2016. Así, en noviembre de 2014 se establecería formalmente la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (PGDC)³, con el cometido inicial de difundir el concepto del derecho a la ciudad y propiciar su adopción como piedra angular de la NAU. Esto conllevaba realizar un esfuerzo por proporcionar una comprensión clara y de consenso de este concepto, vinculándolo a componentes y significados concretos y compartidos.

Este mismo contexto internacional podría también explicar la evolución de la definición de derecho a la ciudad, que ha avanzado a medida que se ha ido perfeccionando el mensaje político a comunicar. En este sentido, si en 2014 la PGDC asumía la misma definición recogida en la Carta Mundial; actualmente esta parece haberse sofisticado y ampliado, entendiéndose como tal: «el derecho de todos los habitantes, presentes y futuros, permanentes y temporales, a habitar,

3. La CISDPDH de la red CGLU ha sido uno de los miembros fundadores de la PGDC.

utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar de ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna, que debe compartirse y pertenecer a todos los miembros de la comunidad» (PGDC, 2018: 3).

Sin embargo, si uno entra en el detalle de los componentes específicos que la PGDC vincula con el derecho a la ciudad (véase la última sección del artículo), podría parecer que estos se han reducido y simplificado notablemente. Es decir, se ha pasado de una propuesta programática progresista que engloba prácticamente todos los derechos, a marcos generales sobre cómo deben ser desarrolladas y gestionadas las ciudades. Con todo, cabe puntualizar que esto en ningún caso debería entenderse como una renuncia a todas estas *luchas*, sino más bien como parte de la misma estrategia de incidencia política⁴, consistente en crear marcos generales de consenso donde todas las organizaciones que forman parte de la PGDC puedan sentirse cómodas y avanzar de manera coordinada.

CGLU y su Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos (CISDPDH)

Representando a más de 240.000 pueblos, ciudades y regiones, y a 175 asociaciones de gobiernos locales y regionales, CGLU es considerada como la mayor red de gobiernos locales del mundo y una de las más influyentes. En el seno de esta organización, la agenda por el derecho a la ciudad ha sido impulsada y liderada principalmente por la CISDPDH⁵.

Las comisiones juegan un papel importante dentro de CGLU, puesto que les corresponde desarrollar el contenido que más tarde sirve de base para las posiciones políticas formales que adopta la organización (CGLU, 2018b). Así, el significado que se atribuye hoy al derecho a la ciudad en el seno de esta red deriva en gran parte del trabajo realizado por la CISDPDH, donde destaca la promoción de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en

4. Aspecto puntualizado en una entrevista con la PGDC.

5. Los orígenes de esta comisión están vinculados con el FAL. Este fue un espacio para la reflexión y el debate entre gobiernos subnacionales, mayormente de ideología progresista, celebrado en paralelo al Foro Social Mundial desde 2001 (Oliveira, 2017). En 2005, un año después del proceso de unificación que condujo a la creación de CGLU, las autoridades locales alrededor del FAL apostaron por establecer una estructura de trabajo más institucionalizada en el marco de la nueva organización. Esta estructura institucionalizada tomó la forma de la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa, a la que más tarde se agregaría también la dimensión de los derechos humanos.

la Ciudad (2000)⁶, la adopción de la Carta Agenda-Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad (2011) o la organización de seminarios internacionales.

Antes de entrar propiamente a analizar el significado que toma el derecho a la ciudad hoy dentro de la organización y desgranar sus principales componentes, parece pertinente trazar la genealogía de este concepto. Así, si bien la promoción de «ciudades de derechos humanos» había estado presente en el trabajo de la comisión desde su creación, la mayoría de sus actividades inicialmente giraban en torno a los temas de inclusión social y democracia participativa. Temas estos que, por otra parte, aunque hoy se consideran elementos constitutivos del derecho a la ciudad, por aquel entonces se trataban de manera totalmente desligada del mismo. En este sentido, no sería hasta 2011 que CGLU empezaría a respaldar formalmente el derecho a la ciudad, coincidiendo con el desarrollo y la adopción de la Carta-Agenda Mundial (2012). Sin embargo, este primer documento no ofrecía una definición de este derecho y el concepto tan solo se mencionaba, de manera muy sucinta y poco concreta, como artículo primero de una agenda de derechos y obligaciones de 12 puntos. De hecho, la Carta-Agenda simplemente apunta a nociones de participación ciudadana, espacios públicos de calidad y a la aplicación de derechos humanos en la ciudad, definida como «comunidad política». Nótese, además, cómo esta primera agenda para la acción no incluía elementos que luego formarían parte de su núcleo definitorio, como la noción de derecho colectivo o la vinculación con un marco de acción para el desarrollo urbano inclusivo. Sobre el atributo de derecho colectivo vale la pena extenderse, puesto que es precisamente uno de los elementos que diferencia el enfoque del derecho a la ciudad de la idea de ciudades de derechos humanos⁷. De entrada, porque los derechos humanos son de naturaleza individual y, aunque el derecho a la ciudad prevé el cumplimiento de todos ellos, su ámbito de aplicación va más allá, añadiendo la dimensión de justicia socioespacial y componentes exclusivos como la función social de la tierra, el espacio público de calidad o el vínculo de la ciudad con el entorno rural.

6. Nótese que en el momento en que se aprueba esta carta aún no se ha fundado CGLU. Así, esta carta no es un documento que surja inicialmente de esta organización, sino que es el resultado de los compromisos adoptados por las ciudades participantes de la conferencia «Ciudades por los Derechos Humanos», celebrada en Barcelona en 1998. Estos compromisos llevaron a la discusión de un documento político, que se adoptó finalmente en Saint Denis en el año 2000. La promoción de esta carta se desarrolló a través de encuentros entre las ciudades signatarias, hasta que en 2008 se confió la promoción de esta a CGLU, a través de la CISDPDH.

7. Para una ampliación de la información sobre la distinción entre ambas tradiciones, véanse: García-Chueca, 2016; Oomen y Baumgärtel, 2014; Guillén, 2011.

Así las cosas, no sería hasta un año más tarde, en 2012, cuando, en el marco del Primer Encuentro Mundial de Gobiernos Locales por el Derecho a la Ciudad en Saint Denis, CGLU empezaría a definirlo explícitamente como «el usufructo equitativo de la ciudad, de acuerdo con los principios de sostenibilidad, igualdad, solidaridad y justicia social» (CISDPDH, 2012c: 1). Una definición que, quizás como reflejo de la voluntad de dialogar con los movimientos sociales que se explicita en la Declaración de Saint Denis, es exactamente la misma que recoge la Carta Mundial. Sin embargo, el impulso más importante a esta agenda se daría durante el período 2014-2016, en el marco de la participación de esta red en la campaña de incidencia política para incluir el derecho a la ciudad en el texto final de la NAU. Si bien esta campaña fue liderada por la sociedad civil, la alianza estratégica forjada con la PGDC serviría como catalizador para que CGLU difundiera este

Se aprecian cambios muy significativos en la definición que maneja CGLU antes y después de Hábitat III, siendo quizás el más relevante la evolución desde un enfoque individual de los derechos humanos hacia una noción colectiva del derecho a la ciudad.

concepto entre sus miembros. Parece oportuno resaltar aquí el impacto que los procesos de Naciones Unidas han tenido tradicionalmente tanto en la formalización e institucionalización del municipalismo internacional, como en el avance de alguna de sus agendas (Salomón y Sánchez, 2008).

Y, en este sentido, las contribuciones a Hábitat III no fueron una excepción, puesto que sirvieron no solo para añadir significados y propuestas concretas a un concepto –el derecho a la ciudad, que hasta el momento estaba poco definido en el marco de esta red–, sino también para que este mismo concepto pasara a convertirse en una de sus líneas de actuación prioritarias.

No en vano, ilustra bien esta afirmación el hecho de que en las prioridades estratégicas de CGLU para el período 2010-2016 no existe mención alguna al derecho a la ciudad; es más, en el documento no aparece siquiera una vez la palabra «derecho». Por contra, para el período 2016-2022, este no solo está claramente articulado en la hoja de ruta de las prioridades estratégicas, sino que ocupa una posición destacada como uno de los grandes temas prioritarios para la organización, a desarrollar en el marco del Consejo Político para el Derecho a la Ciudad y Territorios Inclusivos⁸. Podría decirse lo mismo acerca del peso que adopta en el Compromiso de Bogotá (2016), considerado como la actual agenda de acción política de la organización y en donde se hace una llamada explícita a «situar el derecho a la ciudad en el centro de la gobernanza urbana y territorial» (CGLU, 2016a: 8). ¿Pero convirtió Hábitat

8. Los consejos políticos son unos mecanismos de consulta, creados en 2017, para facilitar la contribución de los miembros al desarrollo de la agenda política de la organización.

III el derecho a la ciudad simplemente en la nueva *palabra de moda* o conllevó también una resignificación de este concepto dentro de la red?

De hecho, se aprecian cambios muy significativos en la definición que maneja CGLU antes y después de Hábitat III, siendo quizás el más relevante la evolución desde un enfoque individual de los derechos humanos hacia una noción colectiva del derecho a la ciudad. Obsérvese en este sentido cómo en la Declaración de México (2015), que emerge del segundo seminario por el derecho a la ciudad, este es definido como «un derecho individual y colectivo de todos/as los/as habitantes, donde se considera el territorio de las ciudades y su entorno como espacios de ejercicio y cumplimiento de estos derechos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades» (CISDPDH, 2015: 1).

Figura 2. Principales componentes vinculados al derecho a la ciudad por CGLU



Fuente: Elaboración propia.

Es decir, el derecho a la ciudad ya no se ve solo como un derecho individual –más en la línea de los derechos humanos–, sino también colectivo. Sin embargo, y más allá de la definición formal, en el seno de CGLU el derecho a la ciudad ha sido inter-

pretado como un marco conceptual y programático hacia paradigmas alternativos, que permitan transformar las ciudades según principios de justicia social, igualdad, democracia y sostenibilidad (ibídem, 2017). Es un «enfoque necesario» para construir una alternativa al discurso predominante «basado en el auge de grandes ciudades en competencia de unas con otras» (ibídem, 2015: 1) y al modelo de desarrollo urbano imperante centrado exclusivamente en el crecimiento económico. En suma, es entendido como «una herramienta política y legal para construir «otro mundo urbano posible» (ibídem) y «renovar el contrato social a nivel local» (CGLU, 2017: 1).

Pero, ¿qué elementos concretos y con qué propuestas se presenta esta alternativa? La figura 2 muestra un mapeo de aquellos elementos que son repetidamente vinculados al derecho a la ciudad en los documentos políticos y programáticos tanto de CGLU como de la CISDPDH. El grosor de las líneas muestra qué peso tiene cada componente, a partir del número de veces que se mencionan en los diferentes documentos analizados, ya sea directa o indirectamente a través de significados vinculados.

Del análisis de esta figura se desprende que, más que una norma global emergente, el derecho a la ciudad posiblemente debería ser tratado como un conjunto de normas, especialmente si tomamos en consideración aspectos como la igualdad de género o la no discriminación. Además, no debe obviarse que estas no son normas nuevas, ni temas que CGLU no hubiera tratado con anterioridad de manera desligada al derecho a la ciudad. Asimismo, es notoria la similitud entre muchos de estos componentes y aquellos que ya recogía la Carta Mundial. En este sentido, no podría argüirse que CGLU haya actuado como emprendedor de nuevas normas. De hecho, una radiografía más precisa de la realidad nos llevaría a concluir que, siendo atribuible posiblemente a la sociedad civil este esfuerzo por vincular normas ya existentes bajo el paraguas del discurso del desarrollo urbano sostenible, la aportación realmente destacable de CGLU consistiría en difundirlas entre sus miembros. Una aportación nada menor, si tenemos en cuenta que el compromiso de los gobiernos locales es clave para la implementación del derecho a la ciudad.

Las redes de ciudades: ¿una agenda propia por el derecho a la ciudad?

Habiendo trazado la genealogía de la articulación del derecho a la ciudad en iniciativas clave de la sociedad civil transnacionalmente organizada y en el seno de CGLU, esta sección se propone ahondar en los componentes y significados concretos que le han sido vinculados. Este ejercicio empírico ha sido realizado a

partir del análisis de documentos⁹ de posicionamiento estratégico o político de estos actores en dos momentos diferentes en el tiempo: antes y después del inicio del proceso de preparación de Hábitat III (2014), coincidiendo con la creación de la PGDC y con el momento en que el derecho a la ciudad empezó a tomar más relevancia dentro de CGLU.

De este modo, y recogiendo los resultados del análisis del discurso, la siguiente tabla muestra 17 grandes categorías¹⁰ que conformarían el núcleo definitorio del derecho a la ciudad según los actores estudiados, así como aquellos componentes o propuestas políticas asociadas que permiten concretar el significado de conceptos tan amplios como «ciudades inclusivas».

Del análisis de esta tabla se desprende que la sociedad civil transnacional ha vinculado el derecho a la ciudad tanto a un número mayor de componentes, como también a aquellos que tienen connotaciones más emancipadoras (por ejemplo, transformar la relación de poder entre hombres y mujeres). Por su parte, dentro de CGLU parece atribuirse más importancia a elementos más neutros políticamente, como la «mejora de la calidad de vida». En cierto modo, esto validaría una de las hipótesis que se apuntaban en el inicio de este artículo, a saber: el riesgo de despolitización del derecho a la ciudad cuando es movilizado por las mismas ciudades. Una posible explicación para ello es la necesidad de conciliar visiones muy diferentes sobre la ciudad en una red que engloba a más de 240.000 entidades locales, no todas ellas interesadas en potenciar agendas marcadamente progresistas.

9. Nota metodológica: La tabla muestra el resultado del análisis de contenido de 40 documentos, seleccionados según dos criterios: a) tener como objetivo explícito la definición del derecho a la ciudad; b) ser documentos políticos o programáticos dónde el derecho a la ciudad tiene un peso destacable. En el caso de la PGDC, se han analizado todos los documentos disponibles en la web de la plataforma que cumplían los requisitos mencionados. Esto supone un total de 12 documentos. En el caso de CGLU/CISDPDH, la complejidad de la organización y la disponibilidad notablemente superior de textos ha llevado a priorizar aquellos considerados más relevantes a la luz de los criterios de selección mencionados. Así, si bien inicialmente se seleccionaron un total de 55 documentos (incluyendo las diferentes páginas web de la CISDPDH y los planes de trabajo/informes de actividades desde sus inicios), las referencias más significativas al derecho a la ciudad se han encontrado solo en 28 de ellos. La codificación del contenido de los documentos, así como el análisis del peso relativo de cada componente, se ha realizado con MAXQDA.

10. Estas categorías se han propuesto a partir de la identificación de grandes temáticas comunes en los documentos analizados. De hecho, muchas de ellas se corresponden con los componentes del derecho a la ciudad explícitamente identificados como tal por la PGDC. Se han priorizado estas categorías por delante de las de CGLU para ser coherente con una de las ideas defendidas en este artículo: el rol de *empresedor* de normas de la sociedad civil y el de *difusor* o *promotor* de CGLU.

Tabla 1. Componentes del derecho a la ciudad

■	Categoría	■	Componente	Pre Hábitat III		Post Hábitat III	
				Carta Mundial	CGLU	PGDC	CGLU
■	Componente destacado	○	Componente trabajado especialmente por la CISDPDH				
	No discriminación			■	○	■	■
	Respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural			■	○	■	■
	Igualdad de género			■	○	■	■
	Asegurar vida libre de violencia					■	
	Asegurar pleno desarrollo de niñas y mujeres (laboral, económico, social)					■	
	Perspectiva de género en diseño, uso y ocupación espacio urbano					■	■
	Cambiar relaciones de poder entre hombres y mujeres					■	
	Ciudadanía inclusiva			■		■	○
	Protección especial de personas y grupos vulnerables			■		■	
	Igualdad de derechos y consideración de ciudadanía para todos los habitantes (permanentes y temporales)			■		■	○
	Gestión democrática de la ciudad			■	○	■	■
	Mayor participación política			■	○	■	■
	Lucha contra la corrupción			■			
	Derecho a la transparencia e información pública			■		■	
	Función social de la ciudad			■	○	■	○
	Producción social del hábitat			■	○	■	■
	Priorizar el interés público definido colectivamente			■		■	
	Garantizar el usufructo de recursos de la ciudad a todos los habitantes			■	○	■	■
	Espacio público			■	○	■	○
	Espacios públicos de calidad (= facilitar la cohesión social, la diversidad y las interacciones sociales)			■		■	○
	Espacios públicos inclusivos y accesibles			■		■	■
	Seguridad urbana como atributo del espacio público			■		■	
	Acceso servicios e infraestructuras básicas			■		■	■
	Educación pública			■			
	Salud			■			
	Recreación			■			
	Servicios de conectividad y comunicaciones			■		■	
	Agua potable y saneamiento			■		■	
	Transporte público, compartido y sostenible			■		■	
	Recogida de residuos			■		■	

Provisión energía eléctrica	■		■	
Incorporar necesidades mujeres en servicios públicos			■	
Ciudades seguras	■		■	■
Crear condiciones para la solidaridad, convivencia pacífica, y desarrollo colectivo	■			
Prevenir violencia urbana				■
Control democrático de las fuerzas de seguridad			■	
Visión de género sobre seguridad			■	
Economías diversas e inclusivas	■	⊙	■	■
Desarrollo económico local endógeno y sostenible		⊙		■
Reconocimiento de la diversidad de economías (social, solidaria, compartida, circular)	■		■	⊙
Facilitar renta básica universal			■	
Finanzas locales basadas en sistemas impositivos progresivos	■			⊙
Garantizar derechos y no criminalización al sector informal	■		■	⊙
Derechos laborales: combatir trabajo infantil, no discriminación en el trabajo, fundar y afiliarse a sindicatos	■		■	
Compromiso social del sector privado	■		■	
Trabajo decente y seguro para todos los habitantes	■		■	⊙
Promoción del pleno empleo y formación permanente	■			
Reconocimiento al trabajo doméstico y comunitario			■	
Ciudades sostenibles	■	⊙	■	■
Vínculos urbano-rurales sostenibles e inclusivos	■	⊙	■	⊙
Protección del medio ambiente (biodiversidad, hábitat naturales y ecosistemas)	■		■	⊙
Soberanía alimentaria			■	
Que beneficie a personas empobrecidas (entorno urbano y rural)			■	
Migración	■		■	■
Garantizar derechos a inmigrantes y refugiados				■
Gobernanza migraciones (local y global) basada en derechos humanos				■
Ciudades multiculturales y acogedoras	■		■	⊙
Nuevas narrativas (en positivo) de la migración				■
Fortalecer estrategias de integración (empleo, educación, salud...)				■
Realización de derechos humanos en la ciudad	■	■	■	■
Equidad territorial y desarrollo urbano	■	■	■	⊙
Derecho a la centralidad		■	■	⊙
Desarrollo de ciudades compactas, inclusivas, integradas	■		■	
Derecho a la vivienda	■		■	■
Regulación del suelo urbano e inhibición de la especulación inmobiliaria	■	■		⊙
Políticas de vivienda social para los más vulnerables y con perspectiva de género	■		■	
Garantizar condiciones de habitabilidad en viviendas	■			
Rescatar centros degradados evitando la gentrificación				⊙

Derecho de personas sin hogar			■	⊙
Mejora de barrios precarios y asentamientos informales	■		■	■
Producción pública de vivienda	■		■	■
Derechos culturales y preservación del patrimonio	■		■	⊙
Preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural (material e inmaterial)	■		■	
Garantizar derechos culturales	■			⊙
Mejorar la resiliencia y gestión de desastres			■	
Prevenir y mitigar impactos del cambio climático			■	
Otros derechos que deben garantizarse				
Derecho de asociación, reunión, manifestación	■		■	
Alimentación	■		■	
Vestido adecuado	■		■	
Libertad e integridad	■		■	
Acceso a la justicia y a recursos legales	■		■	
Proteger derechos sociales para asegurar la prosperidad				■
Respeto a la dignidad de todos			⊙	
Fomento de la calidad de vida			⊙	
Reducción de la pobreza y las desigualdades				■

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de una selección de 40 textos estratégicos y programáticos sobre el derecho a la ciudad de la PGDC y de CGLU/CISDPDH.

Como contrapunto, sí que hay algunos componentes que toman un peso especialmente destacado dentro de CGLU y que podrían leerse como aportaciones del municipalismo internacional al discurso global sobre el derecho a la ciudad. Sería el caso, por ejemplo, del desarrollo territorial equitativo, encarnado en el lema de «derecho a la centralidad». Significativamente, este ha sido precisamente uno de los puntos fuertes de la agenda de incidencia política de CGLU desde sus orígenes. Y la motivación en este sentido es clara: sus miembros son sobre todo ciudades pequeñas y medianas. En todo caso, la vinculación de esta demanda con el derecho a la ciudad podría llevarnos a una primera conclusión: ¿será que CGLU está usando un concepto que, habiendo ganado tracción a nivel internacional y siendo lo suficientemente amplio para abarcar un poco de todo, sirva para centrar la atención y catalizar acción en aquellos ámbitos que puedan tener más interés para la red y sus miembros? Este, de hecho, también podría ser el caso de la especial incidencia sobre el derecho a la vivienda y la gestión de la migración.

En efecto, CGLU (2018a) ha manifestado que el derecho a la vivienda conforma claramente el núcleo principal de su agenda por el derecho a la ciudad. Alguna de las iniciativas más destacadas en este sentido incluye el apoyo brindado a la campaña global «The Shift» por la vivienda digna, lanzada en 2016 por la Re-

ladora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada y a la que se sumó CGLU como aliado estratégico; o la declaración «Ciudades por la Vivienda Adecuada» de 2018, inicialmente liderada por el Ayuntamiento de Barcelona. Por su parte, la atención prestada a la gestión de la migración posiblemente sea un reflejo de la actual crisis migratoria internacional, ante la cual también se ha posicionado políticamente el municipalismo internacional: ya sea con iniciativas como las llamadas «ciudades santuario»¹¹ de Estados Unidos, o intentando incidir políticamente en el Pacto Mundial para la Migración (ibídem, 2018c). En este sentido, siendo las ciudades la principal fuerza de atracción de la migración, y en donde generalmente se produce la integración de las personas migradas, no es de extrañar que se haya optado también por avanzar en esta agenda en el marco de la construcción de ciudades más inclusivas.

Por último, la distinción hecha entre los documentos trabajados o impulsados desde la CISDPDH y aquellos que conformarían la «voz oficial» de la organización mundial de CGLU permiten extraer algunos elementos adicionales para la reflexión. El primero: de igual manera que los componentes principales de la actual narrativa global sobre el derecho a la

De igual manera que los componentes principales de la actual narrativa global sobre el derecho a la ciudad provienen especialmente del trabajo hecho en instancias articuladas de la sociedad civil, la CISDPDH, a su vez, también estaría actuando como emprendedor y difusor de significados dentro de CGLU.

ciudad provienen especialmente del trabajo hecho en instancias articuladas de la sociedad civil, la CISDPDH, a su vez, también estaría actuando como emprendedor y difusor de significados dentro de CGLU¹². Nótese en este sentido cómo algunos componentes que previo a Hábitat III eran vinculados al derecho a la ciudad solo por la CISDPH han acabado formando parte de la agenda de toda la organización. Asimismo, hoy la CISDPH sigue trabajando en el derecho a la ciudad desde una riqueza de significados mucho más amplia. Dicho esto, no hay que perder de vista que, aunque estos actores se han analizado de manera separada, en realidad están interconectados. Es decir, la posición de la PGDC representa a todos sus miembros y, en este sentido, CGLU y su comisión son uno de sus miembros más estratégicos.

11. Término para designar aquellas ciudades que están desarrollando políticas informales y formales para limitar la cooperación con las autoridades federales estadounidenses de inmigración, con el objetivo de proteger a los inmigrantes indocumentados que no están involucrados en actividades criminales de ser detenidos o deportados.

12. La autora agradece a Eva Garcia-Chueca esta apreciación, así como los comentarios sobre el liderazgo asumido por la PGDC en la conceptualización del derecho a la ciudad.

Conclusiones

El derecho a la ciudad parece haberse convertido en una de las nuevas *palabras de moda* dentro del municipalismo internacional. Sin embargo, este no es un concepto nuevo, sino que su actual significado es heredero de más de 50 años de procesos de conceptualización y articulación de significados en el seno de la sociedad civil transnacional organizada. Partiendo de esta premisa, este artículo ha intentado arrojar luz sobre la contribución que podría estar haciendo el municipalismo internacional a la narrativa global sobre el derecho a la ciudad, desde una posición sobre todo de *difusor y promotor* de este *derecho emergente*. Asimismo, esta práctica de construcción o difusión de narrativas se ha situado en un marco teórico más amplio, desde donde investigar las aportaciones que están haciendo las redes de ciudades a la gobernanza global.

Una primera conclusión, en este sentido, es la constatación de que la concreción del significado del derecho a la ciudad ha avanzado en paralelo a la ampliación y creciente sofisticación de las agendas de las redes de ciudades, y que se explica en parte por la necesidad de incidir políticamente en un número cada vez mayor de retos globales con una dimensión local inexorable. Así, hoy en día, la agenda de los gobiernos locales ya no está conformada simplemente por la demanda histórica de mayores competencias, democracia local o compromisos vinculados al cambio climático; sino que las redes también se movilizan por temas tan variados como la escasez de agua, la respuesta a la crisis global de las migraciones o el derecho a la vivienda. Esta sofisticación obliga a tener que hacer propuestas concretas que, cuando se vinculan a marcos cognitivos que han ganado un renovado interés a nivel internacional, como es el caso del derecho a la ciudad, pueden ser difundidas con más garantías de éxito.

Asimismo, analizado en perspectiva histórica, es posible corroborar cómo el derecho a la ciudad ha ido ganando contenido propio dentro de CGLU, haciendo más clara la distinción entre derecho a la ciudad y ciudades de derechos humanos, perspectiva esta última con la que se inició esta agenda dentro de la organización en 2011. Esto no significa, sin embargo, que las referencias a los derechos humanos hayan desaparecido. De hecho, cuando se vincula derecho a la ciudad con vivienda o migraciones, se hace desde la perspectiva de que la respuesta a estos retos tiene que venir desde enfoques que tengan en cuenta los derechos humanos.

En este sentido, otra posible conclusión, que podría ser explorada en futuros trabajos de investigación, es el impacto de los procesos internacionales en la definición de conceptos ambiguos. De hecho, el proceso de Hábitat III, y la necesidad de crear mensajes políticos coherentes para lograr incidir en las negociaciones, fue un catalizador para la concreción y resignificación del concepto de

derecho a la ciudad, especialmente dentro de la PGDC, pero que también sirvió para difundir el concepto entre los miembros de CGLU.

Y, por último, ¿puede considerarse el derecho a la ciudad como una norma global? A partir del análisis de su definición y los diferentes componentes que la podrían integrar, una última conclusión que apunta este artículo es que posiblemente sea mejor conceptualizada como un conjunto de normas, orientadas todas ellas a modelos ideales de desarrollo urbano. Y es que, en definitiva, el derecho a la ciudad sigue siendo una narrativa en construcción.

Referencias bibliográficas

- Acuto, Michele. *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link*. Abingdon y Londres: Routledge, 2013.
- Acuto, Michele; Morissette, Mika y Tsouros, Agis. «City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities». *Global Policy*, vol. 8, n.º 1 (2017), p. 14-22.
- Ajuntament de Barcelona. *Ada Colau: «Este es el siglo de las ciudades y de la lucha contra las desigualdades»*. Barcelona Ajuntament – Canal de video en Youtube, (17 de octubre de 2016), (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] <https://www.youtube.com/watch?v=zF2wQsKRJdw>
- Amen, Mark; Toly, Noah, J.; McCarney, Patricia L. y Segbers, Klaus. *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*. Farnham: Ashgate, 2011.
- Avant, Deborah D.; Finnemore, Martha y Sell, Susan K. *Who Governs the Globe?* Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Brown, Alison. *The «right to the city»: from Paris 1968 to Rio 2010*. Bruselas: 11th N-AERUS Conference, (28-30 de octubre de 2010) (en línea) http://n-aerus.net/web/sat/workshops/2010/pdf/PAPER_brown_a.pdf
- CGLU- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. «El compromiso de Bogotá y la agenda de acción. 15 Octubre 2016». *CGLU*, (2016a) (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] www.uclg.org/sites/default/files/el_compromiso_de_bogota_0.pdf.
- CGLU-Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. «Prioridades Estratégicas 2016-2022». *CGLU*, (2016b) (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] www.uclg.org/sites/default/files/prioridades_estrategicas_esp-web.pdf
- CGLU-Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. «Consejo Político: Derecho a la ciudad y Territorios Inclusivos». *CGLU*, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] https://www.uclg.org/sites/default/files/political/sp-derecho_a_la_ciudad-ok.pdf

- CGLU-Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. «Ciudades por una vivienda adecuada». *CGLU*, (2018a) (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] <https://www.uclg.org/es/media/noticias/ciudades-por-una-vivienda-adeuada>
- CGLU-Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. «Mecanismos de consulta: consejos políticos». *CGLU*, (2018b) (en línea) [Fecha de consulta: 09.03.2019] <https://www.uclg.org/es/consejos-politicos>
- CGLU-Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. «Pacto Mundial sobre Migraciones: ¿Cuáles son los próximos pasos para los gobiernos locales y regionales?». *CGLU*, (2018c) (en línea) [Fecha de consulta: 09.03.2019] www.uclg.org/es/media/noticias/pacto-mundial-sobre-migraciones-cuales-son-los-proximos-pasos-para-los-gobiernos
- CISDPDH-Consejo de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. *Carta Agenda-Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad*. Barcelona: CISDP de CGLU, 2012a (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda_ESP_0.pdf
- CISDPDH-Consejo de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*. Barcelona: CISDP de CGLU, 2012b (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta%20Europea%20Sencera_baixa.pdf
- CISDPDH-Consejo de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. «Declaración final. 1er Encuentro mundial de ciudades por el derecho a la ciudad. Saint-Denis y Aubervilliers, 10-12 de diciembre 2012». *CISDP de CGLU*, (12 de diciembre de 2012c) (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Declaracion_final_Encuentro_Saint_Denis_2.pdf
- CISDPDH-Consejo de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. «Declaración Final. Seminario internacional de gobiernos locales por el Derecho a la Ciudad. Ciudad de México, 20, 21 y 22 de abril 2015». *CISDP de CGLU*, (25 de abril de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] [https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Declaracion%20final%20version%20finalizada_ES%20\(1\)_2.pdf](https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Declaracion%20final%20version%20finalizada_ES%20(1)_2.pdf)
- CISDPDH-Consejo de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. «Informe anual 2017. Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU». *CISDP de CGLU*, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] <https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/1.%20Informe%20Anual%202017%20%28CISDP%29.pdf>
- Curtis, Simon. *The Power of Cities in International Relations*. Nueva York: Routledge, 2014.

- Curtis, Simon. *Global Cities and Global Order*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Cutler, A. Claire; Haufler, Virginia y Porter, Tony. *Private Authority and International Affairs*. Albany: State University of New York Press, 1999.
- Fernández de Losada, Agustí y García Chueca, Eva. «Rethinking Global Cities Through International Municipalism and the Right to the City». *Notes Internacionals CIDOB*, n.º 198, (2018).
- Finkelstein, Lawrence S. «What is Global Governance?». *Global Governance*, vol. 1, n.º 3 (1995), p. 367-372.
- Finnemore, Martha. *National Interests in International Society*. London: Cornell University Press, 1996.
- Finnemore, Martha y Sikkink, Kathryn. «International Norm Dynamics and Political Change». *International Organization*, vol. 52, n.º 4 (1998), p. 887-917.
- Florini, Ann. «The Evolution of International Norms». *International Studies Quarterly*, vol. 40, n.º 3 (1996), p. 363-389.
- Fuchs, Christian. «Henri Lefebvre's Theory of the Production of Space and the Critical Theory of Communication». *Communication Theory*, vol. 29, n.º 2 (2019), p. 129-150.
- Gago García, Cándida; Córdoba Ordóñez, Juan y Díez Pisonero, Roberto. «Los listados de ciudades globales. Desde la práctica investigadora a su utilización como argumento en la planificación urbana neoliberal». *Revista Internacional de Sociología*, vol. 75, n.º 1 (2017) (en línea) <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/view/667/809>
- García-Chueca, Eva. «Human rights in the city and the right to the city. Two different paradigms confronting urbanisation». En: Oomen, Barbara; Davis, Martha F. y Grigolo, Michele (eds.). *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 103-120.
- Gordon, David. *From Global Cities to Global Governors: Power, Politics, and the Convergence of Urban Climate Governance*. Tesis de doctorado, University of Toronto, 2015.
- Guillén, Ada. «El derecho a la ciudad, un derecho humano emergente». *IDHC - Serie Derechos Humanos Emergentes*, vol. 7, (2011), p. 16-27.
- Hall, Rodney B. y Biersteker, Thomas J. *The emergence of Private Authority in Global Governance*. Nueva York: Cambridge University Press, 2002.
- Harvey, David. «The right to the city». *New Left Review*, vol. 53, n.º. Sept-Oct (2008), p. 23-40.
- Harvey, David. *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*. Londres y Nueva York: Verso, 2012.
- HIC. *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, 2005 (en línea) <https://derechoalaciudadflaco.files.wordpress.com/2014/01/carta-mundial-derecho-ciudad.pdf>

- Johnson, Craig A. *The Power of Cities in Global Climate Politics. Saviours, Supplicants or Agents of Change?* Londres: Palgrave Macmillan, 2018.
- Katzenstein, Peter J. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press, 1996.
- Khanna, Parag. *The World Economic Forum: an Anatomy of Multi-stakeholder Global Policy-Making*. Tesis de doctorado, London School of Economics, 2010.
- Kingsbury, Benedict; Krisch, Nico y Stewart, Richard B. «The Emergence of Global Administrative Law». *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, n.º 3-4 (2005), p. 15-61.
- Kramarz, Teresa. «Partnerships in Global Governance: The Growth of a Procedural Norm Without Substance?». En: Muradian, Roldan y Rival, Laura (eds.). *Governing the Provision of Ecosystem Services*. New York: Springer, 2013, pp. 47-65.
- Lefebvre, Henri. «Le droit à la ville». *L'Homme et la société*, vol. 7, (1967), pp. 29-35.
- Lin, Jolene. *Governing Climate Change: Global Cities and Transnational Lawmaking*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- Ljungkvist, Kristin. *The Global City 2.0: From Strategic Site to Global Actor*. Nueva York: Routledge, 2015.
- Marcuse, Peter. «From critical urban theory to the right to the city». *City*, vol. 13, n.º 2-3 (2009), p. 185-197.
- Mayer, Margit. «The «Right to the City» in the context of shifting mottos of urban social movements». *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, vol. 12, n.º 2-3 (2009), p. 362-374.
- Oliveira, Osmany Porto de. *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting. Ambassadors of Participation, International Institutions and Transnational Networks*. Sao Paulo: Palgrave Macmillan. 2017.
- Oomen, Barbara y Baumgärtel, Moritz. «Human Rights Cities». En: Mihr, Anja y Gibney, Marc (eds.). *The SAGE Handbook of Human Rights*. Los Angeles: SAGE, 2014, p. 709-731.
- PGDC-Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. «Agenda del derecho a la ciudad. Para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana». PGDC, (2018) (en línea) http://www.righttothecityplatform.org.br/wp-content/uploads/agenda-del-derecho-a-la-ciudad_GPR2C-2018-1.pdf
- Philipp Aust, Helmut y du Plessis, Anél (eds.). *The Globalisation of Urban Governance: Legal Perspectives on Sustainable Development Goal 11*. Nueva York y London: Routledge, 2019.
- Rosenau, James N. y Czempiel, Ernst-Otto (eds.). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

- Salmerón Escobar, Federico. *Un lugar en la mesa global: Los gobiernos locales como tomadores de decisiones en la agenda mundial*. Ciudad de México: Proyecto AL-LAS. 2016.
- Salomón, Mónica y Sánchez, Javier. «The United Nations System and the Process of Political Articulation of Local Authorities as a Global Actor». *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, n.º 1 (2008), p. 127-147.
- Toly, Noah J. «Transnational Municipal Networks in Climate Politics: From Global Governance to Global Politics». *Globalizations*, vol. 5, n.º 3 (2008), p. 341-356.
- Young, Oran R. «Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes». *International Organization*, vol. 36, n.º 2 (1982), p. 277-297.

RELACIONES INTERNACIONALES

DIALOGOS: Roberto García Moritán

ESTUDIOS

La política cambiaria de América Latina en el contexto de baja cooperación monetaria internacional **Susana Nudelsman**

La dictadura cívico-militar brasileña en los discursos de Jair Bolsonaro: usos del pasado y negacionismo **Caroline Silveira Bauer**

Venezuela y sus vecinos: la lucha discursiva por América Latina **José Oviedo Pérez**

Cooperación y conflicto entre Argentina y Brasil: las relaciones político-diplomáticas reflejadas en los medios gráficos argentinos de 2011 a 2015 **Ornela Fabani**

DOSSIER:

La Integración iberoamericana y europea: una visión desde las Relaciones Internacionales y los Derechos Humanos en América y Europa

Integración iberoamericana y derechos humanos: desarrollo de su marco histórico **María Luisa Martínez de Salinas Alonso**

Los procesos de integración iberoamericana desde la perspectiva de España en el marco de la Unión Europea (UE): Los casos del SICA y MERCOSUR **Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Á. Pérez Sánchez**

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la tutela de los Derechos Humanos **Diana Cecilia Santana Paisano**

Derechos humanos y unificación europea: ¿una prioridad federalista o unionista? **Luis Domínguez Castro**

Narcotráfico y desarrollo político en el México contemporáneo **Sara Núñez de Prado Clavell**

Algunas consideraciones sobre los Derechos Humanos y el MERCOSUR **José Antonio Musso**

La construcción de la identidad del MERCOSUR **Hugo Mendoza Martínez**

Las implicancias del Brexit en Europa y en el mundo **Norberto Consani y Juan Carlos Pérsico**

REFLEXIONES

Dos visiones sobre la Política Exterior de Mauricio Macri

Alejandro Simonoff

Sumario

AÑO 28 - Nº 57

Julio / Diciembre 2019

El segmento digital que acompaña a este número contiene las siguientes secciones y está disponible en nuestro sitio web:

**Cronología,
Documentos,
Investigaciones,
Jurisprudencia,
Legislación,
Parlamentarias,
Política Exterior
Argentina,
Publicaciones,
Tesis**

Director Fundador
Prof. Dr. **Norberto Consani**



**Instituto de
Relaciones
Internacionales**
previsibilidad y continuidad

Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales

**Universidad Nacional
de La Plata**

Calle 48 nº 582 5º piso (1900)

La Plata Tel Fax 0221 4230628

iri@iri.edu.ar

REPUBLICA ARGENTINA

www.iri.edu.ar

«No dejar a ningún municipio atrás»: escalando el «derecho a la ciudad» a la región

“Leave no municipality behind”: scaling the
“right to the city” to the regional level

Borja M. Iglesias

Arquitecto urbanista; investigador sénior Cátedra UNESCO de Ciudades Intermedias, Universitat de Lleida y UPC-BarcelonaTech; fundador y CEO, Network for Strengthening the Informal City (NSIC); consultor externo en UCLG. planning@nsic.org

Cómo citar este artículo: Iglesias, Borja M. «No dejar a ningún municipio atrás»: escalando el “derecho a la ciudad” a la región». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 123 (diciembre de 2019), p. 47-68. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.47

Resumen: La entrada de gobiernos subnacionales en la arena internacional a través de grupos de presión puede representar un punto de inflexión en la gobernanza global; sin embargo, son numerosos los desafíos pendientes a escala regional. Este artículo se aproxima a una geografía municipal del planeta fuertemente condicionada por su capacidad de respuesta ante las dinámicas de urbanización y despoblamiento rural, y reflexiona sobre la necesidad de vertebrar una gobernanza regional más representativa y solidaria. Con la implementación mundial de la Agenda 2030 centrada en la capacidad de los gobiernos locales de institucionalizar el «derecho a la ciudad» para «no dejar a nadie atrás», la región emerge como escenario de intermediación territorial donde hacer germinar el derecho a «no dejar a ningún municipio atrás».

Palabras clave: gobernanza territorial, municipalismo, región, planificación territorial, redes de ciudades, derecho a la ciudad

Abstract: *Subnational governments entering the international arena through lobbying may be a turning point in global governance, but numerous challenges remain at regional level. This paper charts a municipal geography of the planet that is strongly conditioned by its capacity to respond to the dynamics of urbanisation and rural depopulation, and reflects on the need to structure more representative, supportive regional governance. With the global implementation of the 2030 Agenda focussing on the ability of local governments to institutionalise the “right to the city” and “leave no one behind”, the regional level becomes the ground in which territorial intermediation can help germinate the right to “leave no municipality behind”.*

Key words: *territorial governance, municipalism, region, territorial planning, city networks, right to the city*

Una parte significativa del proceso de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por Naciones Unidas en 2015, está siendo derivada por la comunidad internacional hacia un medio urbano sobre el cual recae el peso de generar tracción sostenible en el progreso social, económico, cultural y medioambiental del conjunto del Estado. La razón es evidente: la ciudad consolida su hegemonía territorial como escenario donde habitará el 60,4% de los 8.500 millones de personas que poblarán el planeta en 2030 (UN-DESA, 2017). Este es un escenario, sin embargo, poliédrico y bien diferenciado por su relevancia física y demográfica, por su capacidad para canalizar el progreso entre la población o por su nivel de influencia en la geopolítica global; pero también por su función en la sostenibilidad de la cohesión regional de la cual depende la particular batalla que libran el medio rural y natural contra su desertización sociofuncional y degrada-

Inversamente proporcional a la relevancia internacional que adquieren los retos de la aglomeración metropolitana, las ciudades intermedias y pequeñas, junto con las áreas rurales, acentúan su invisibilidad a pesar de que de ellas depende, entre muchas otras cuestiones, la solvencia energética, hídrica y alimentaria de la vida urbana.

ción ecosistémica, y en el que todavía habitarán 3.300 millones de personas hacia 2030.

Lejos de ser una *isla*, la ciudad, en todo su amplio espectro tipológico, ha sido un potente dinamizador de la globalización a través de su proceso de urbanización. El comercio, las finanzas y la migración son flujos moldeados por infraestructuras físicas que, a lo largo del tiempo, han permitido a

la aglomeración urbana acumular importantes dividendos demográficos y generar economías de escala regional con proyección internacional. La entrada en juego del movimiento municipalista –mayoritariamente metropolitano– en la arena internacional supone un paso natural en la maduración de una gobernanza global que en próximas décadas acentuará las dicotomías entre *Estado-nación* y *ciudad-estado*, como también entre medio urbano y rural. Este salto cualitativo también representa una oportunidad histórica para una parte significativa de la administración subnacional –regional y local– de trascender límites administrativos, políticos y económicos, y construir narrativas de desarrollo sensibles y dimensionadas a sus propias necesidades.

Cuando falta poco más de una década para evaluar el impacto de las agendas globales aprobadas en los últimos años bajo el *paraguas* de la Agenda 2030, la internacionalización del movimiento municipalista se muestra desigual y fragmentada. Inversamente proporcional a la relevancia internacional que adquieren los retos de la aglomeración metropolitana, las ciudades intermedias y pequeñas, junto con las áreas rurales, acentúan su invisibilidad a pesar de que de ellas depende, entre muchas otras cuestiones, la solvencia energética, hídrica y alimentaria de la

vida urbana. Tipologías de *ciudades-estado* como la *ciudad global*, la *megaciudad*, la *ciudad-región* o la *superciudad* –coincidentes con primeras capitales y polaridades financieras, logísticas e industriales– asumen progresivamente la representatividad económica y cultural del Estado al mismo tiempo que tejen entre sí un multilateralismo excluyente cimentado en la competitividad y en intereses compartidos.

El presente artículo, si bien considera lógica la disrupción del municipalismo metropolitano en la tectónica multinivel de las próximas décadas, también cuestiona la eficiencia y eficacia del proceso cuando este se hace extensivo a una estructura administrativa como la municipal, tan vasta en número como diversa en necesidades y aspiraciones. La eclosión de redes y plataformas de ciudades con vocación global, en este sentido, merece ser valorada con prudencia: robustas en la articulación de una paradiplomacia informal (Zeraoui y Castillo Villar, 2016) y ágiles en la habilitación de observatorios para el intercambio de conocimiento y la denuncia de vulnerabilidades, su impacto en las agendas políticas nacionales es todavía imperceptible. Algo similar sucede con el «derecho a la ciudad»; con todos sus matices y apropiaciones por parte de gobiernos multinivel, redes de ciudades y organizaciones internacionales –y tras más de medio siglo desde que fuera invocada por vez primera por Lefebvre (1969)–, continúa siendo una proclama netamente urbana (y principalmente metropolitana) sobre la cual ha prosperado un ecosistema participativo que ha ido enraizando poco a poco en la política local. Sin embargo, el derecho a la ciudad, más allá de unificar la voz de una parte del municipalismo en la arena internacional, continúa siendo un marco poco representativo para los desafíos que ha de afrontar la geografía urbana menos poblada y el medio rural, y mucho menos de los sistemas territoriales (urbano-rural-ambiental) sobre los cuales progresa y retrocede el planeta. Ante las brechas que ha de salvar la acción política local hasta alcanzar las mesas de negociación global, la escala intermedia de la región aparece como un escenario propicio desde el cual reforzar la participación de una parte mayoritaria de municipios excluidos de la arena internacional y redirigir las *redes de ciudades* hacia *redes de sistemas territoriales*, también para activar un *derecho al territorio* que complemente la visión estrictamente urbana del derecho a la ciudad.

Tras la reciente publicación de un monográfico que analiza en detalle las debilidades y fortalezas del ecosistema de redes de ciudades como telón de fondo (Fernández de Losada y Abdullah, 2019), el presente artículo centra su atención en el papel que puede asumir el desarrollo regional en la dinamización de un municipalismo más robusto e inclusivo y capaz de generar mayor impacto en las agendas políticas nacionales e internacionales. Estructurado en dos partes, el primer punto muestra la dimensión *cuantitativa* de la geografía municipal global, relacionando indicadores que permiten generar lecturas sobre el grado de cohesión territorial en diferentes regiones del planeta. El segundo punto reflexiona sobre algunos de los desafíos que ha de

afrontar el municipalismo en la articulación de estrategias compartidas de cohesión territorial, centrando la atención en la planificación regional como instrumento clave que mejor puede contribuir a incrementar la eficiencia del ecosistema de redes de ciudades. Todo ello se acompaña de experiencias y de un marco teórico plenamente vigente.

Una geografía municipal diversa y compleja

Cuando una de las redes de ciudades que mayor peso mediático ha rentabilizado en los últimos años a nivel internacional como C40¹ incide en la necesidad de disponer de un banco de desarrollo propio para financiar sus retos², no hace más que acentuar la tiranía ejercida por el fenómeno metropolitano respecto al resto del sistema territorial y sincronizar sus desafíos con las metas trazadas por las agendas globales³. Unas demandas y un contexto que recuerdan en exceso a la Declaración de Fortaleza (2014) en la que las economías integradas en los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) acordaban crear el Nuevo Banco de Desarrollo (*New Development Bank*, NDB). Algo similar sucede cuando una organización transnacional como el World Resources Institute (WRI)⁴, a través de su filial de servicios a ciudades WRI Ross Center for Sustainable Cities, destaca que una de sus prioridades es influir en las políticas de más de 200 ciudades de las principales economías emergentes del Sur Global, siendo uno de sus principales donantes Caterpillar –empresa líder mundial en la fabricación de equipos de construcción y minería–.

Si las áreas urbanas ocupan el 2% de la superficie del planeta y generan el 80% del PIB, también son responsables de consumir dos terceras partes de la energía y de emitir el 70% de emisiones de CO₂ (Alexander y Nassiry, 2019: 10). Una parte significativa de este impacto es contribución directa de las externalidades negativas que acumulan las aglomeraciones metropolitanas

-
1. Organización integrada por 94 ciudades que, según información disponible en su sitio web, dice contribuir con el 25% del PIB global y contiene a 1 de cada 12 habitantes del planeta; la organización se responsabiliza además de una comunidad que ha realizado más de 10.000 acciones contra el cambio climático. Véase: <https://www.c40.org/cities>
 2. Véase: <https://cities-today.com/green-cities-development-bank/>
 3. En concreto, Agenda de Acción de Addis Abeba (punto 34) y Nueva Agenda Urbana (NAU, puntos 90 y 139).
 4. Véase: <https://wriroscities.org/>

y conurbaciones de escala regional a pesar de ser minoritarias en número en el sistema urbano global. El Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local –GOLD iv (UCLG, 2017)– desarrollado por la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG, por sus siglas en inglés) –la mayor red de gobiernos locales del planeta–, más allá de sus mensajes políticos en el marco de la aprobación de la Nueva Agenda Urbana (NAU) en la conferencia Habitat III, en 2016 en Quito, aportó un análisis riguroso del sistema urbano global. Este informe trianual permitió conocer que prácticamente habitaba la misma población en 503 áreas metropolitanas que en 9.000 ciudades intermedias con población comprendida entre un millón y 50.000 habitantes. Una relación en la que, además, se obtenían indicadores muy interesantes a medida que eran comparados entre sí los vectores económicos, sociales y medioambientales que moldean a los sistemas urbanos y regionales del Norte y Sur Global. Esta paradoja plantea una cuestión de difícil respuesta y que apunta de manera directa al *core business* de las redes de ciudades: ¿cómo canalizar el mayor impacto posible de la acción municipal en las agendas globales?, ¿concentrando los esfuerzos en los retos que asumen pocas ciudades muy pobladas?, o, por el contrario, ¿en la constelación de ciudades intermedias, pequeñas y áreas rurales con una elevada superficie a gestionar?

La aproximación cuantitativa⁵ a la geografía administrativa subnacional del planeta permite dibujar una parte considerable de la geografía municipal que el presente artículo considera clave *no dejar atrás*. Para ello, se ha generado una matriz de indicadores que mide la relevancia física y demográ-

¿Cómo canalizar el mayor impacto posible de la acción municipal en las agendas globales? ¿Concentrando los esfuerzos en los retos que asumen pocas ciudades muy pobladas?, o, por el contrario, ¿en la constelación de ciudades intermedias, pequeñas y áreas rurales con una elevada superficie a gestionar?

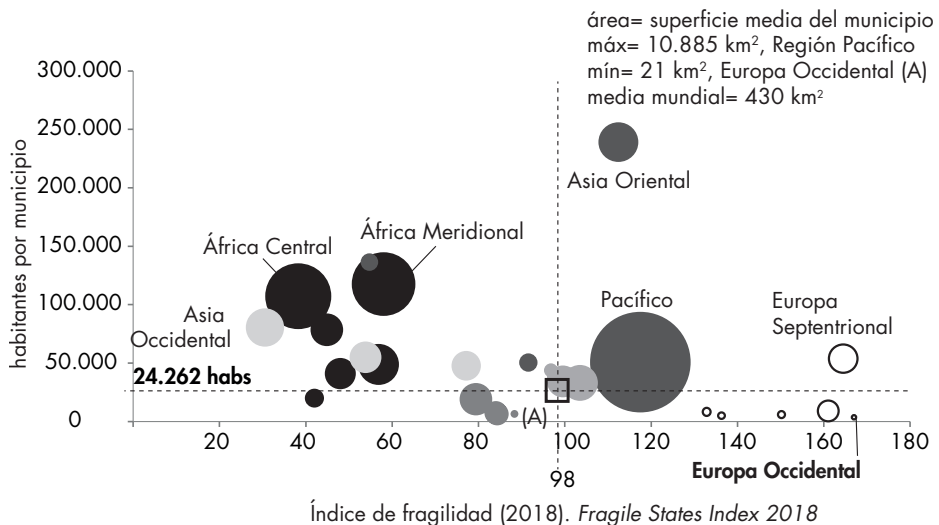
5. Para este análisis se han explotado las siguientes infraestructuras geoespaciales: GADM data (Database of Global Administrative Areas) y City Population [statistics] (de Thomas Brinkhoff); para el estudio de las áreas urbanas de más de 50.000 habitantes, se ha tenido en cuenta la base de datos geoespacial generada por el autor de este artículo para el GOLD iv (UCLG, 2017), actualizando las cifras de acuerdo con el *World Urbanization Prospect 2018* (UN-DESA, 2017). La base de datos que ha sido generada para este artículo cruza indicadores sobre la estructura subnacional (región, provincia, municipio y en algunos casos distrito) con la jerarquía urbana (metrópolis y ciudades intermedias), con la tasa de población urbana y rural del país, la extensión de suelo a gestionar, la densidad humana y el Índice de Fragilidad de los Estados (2018). Las gráficas resultantes son condensadas en las figuras 1, 2 y 3.

fica del municipio (a escala local), el grado de cohesión territorial (a escala regional) y el nivel de vulnerabilidad del país y la tipología de su sistema urbano (a escala nacional). Las cifras resultan significativas a medida que se desciende en la jerarquía administrativa: 177⁶ países vertebran su soberanía a través de 300.901 municipios –550.000 si son sumadas las estructuras locales de India (OECD y UCLG, 2016)–, la mayor parte de ellos con un perfil bajo o inexistente en la escena internacional. En este sentido, la representatividad que asumen las 94 ciudades que integran C40, las 200 de WRI, o los 1.750 gobiernos locales y regionales de Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI), lleva a reflexionar sobre cuál ha de ser el papel reservado para el resto de centenares y miles de municipios urbanos y rurales del planeta a los cuales la internacionalización del movimiento municipalista también interpela.

El perfil tipo de municipio existente a nivel mundial en 2019 muestra de media una extensión de 430 km² y concentra una población de 24.262 habitantes (véase la figura 1, punto A). Por sí solos estos indicadores pueden no sugerir ninguna lectura; sin embargo, cuando se incorpora un indicador que muestra el grado de vulnerabilidad y fragilidad de la economía nacional la lectura varía. En Europa, paradigma de región cimentada en la fortaleza de sus gobiernos locales, la media resultante dibujaría un municipio tipo de una extensión de 53 km² y una población de 5.919 habitantes. Europa Occidental, con una media de municipio de 21 km² y 3.678 habitantes, es la región del planeta con mayor densidad de gobiernos locales. En el extremo opuesto se situaría la práctica totalidad de la geografía administrativa del Sur Global, encabezada por América Latina (extensión media municipal de 1.094 km² y una población de 34.330 habitantes), seguida de Oriente Medio y Asia Occidental (1.073 km² y 54.872 habitantes) y África (1.046 km² y 40.936 habitantes). Cerrando la muestra, el Pacífico (10.885 km² y 50.786 habitantes) es la región que presenta la menor densidad municipal del planeta, lo cual se explica por la relevancia territorial y bajo número de gobiernos locales de Australia, Nueva Zelanda y Papúa Nueva Guinea.

6. Se han descartado del análisis aquellos estados insulares de menor dimensión territorial, muchos situados en la región del Pacífico. Este artículo mantiene en sus análisis las referencias a la estructura regional de UCLG, y en este sentido, hay que señalar que la región Pacífico se integra en la sección Asia Pacífico (UCLG-ASPAC). Para más detalles véase: <http://uclg-aspac.org/en/>

Figura 1. Municipio tipo por región global



Fuente: Elaboración propia según datos de GADM Data (Database of Global Administrative Areas), City Population [statistics], UN-DESA (2017) y FSI (Fragile States Index).

Esta primera aproximación permite constatar una realidad que suele condicionar de manera mucho más alarmante a la estructura subnacional de las economías del Sur Global que a las del Norte: la relación directa entre la magnitud del reto a gestionar y la baja disponibilidad de los recursos administrativos, económicos y técnicos para afrontarlo. Indicadores como la densidad de gobiernos intermedios – regionales– (véanse las figuras 2A y 2B), la tasa de urbanización o la predominancia de ciudades intermedias (véase la figura 3A) o de metrópolis (véase la figura 3B) en el sistema urbano permiten apreciar estas brechas. El presente artículo centra la atención en determinados países que permiten reforzar todavía más esta lectura y que son mostrados entre paréntesis a lo largo de esta primera sección y también en las figuras 2 y 3 que acompañan al texto: Etiopía (1), Francia (2), Yemen (3), Turquía (4), Uzbekistán (5), Kazajstán (6), Guatemala (7), Costa Rica (8), Brasil (9) y China (10).

Etiopía (véase el punto 1 de las figuras 2A, B y 3A) es una de las economías que emergen con fuerza en África y la segunda más poblada del continente africano tras Nigeria con casi 100 millones de habitantes. Situada en la posición 15 de los países más frágiles del planeta, presenta un predominio absoluto de población rural (80%) y vertebrada una superficie de un millón de km² con apenas 770 gobiernos lo-

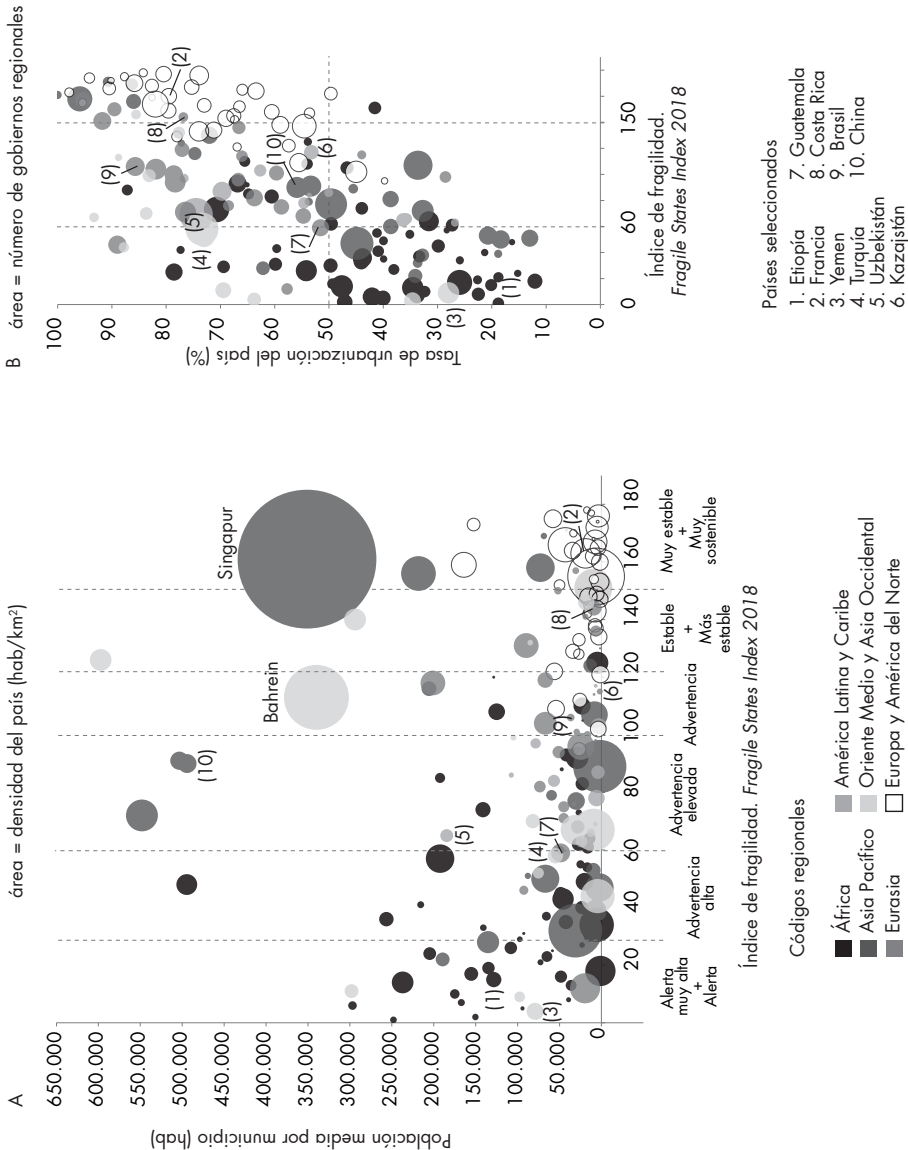
cales. En el extremo opuesto, Francia (punto 2, figuras 2A, B y 3A), una economía avanzada en el que el 80% de sus 65 millones de habitantes residen en ciudades, articula su gobernanza regional a través de una densa red de 35.885 municipios en la mitad de la superficie que Etiopía. Mientras que en Etiopía la media municipal ha de afrontar una población de 128.000 habitantes en crecimiento y gestionar una extensión de 1.298 km², en Francia la media desciende hasta 1.811 habitantes en apenas 15 km² que, además, están en pleno *invierno* demográfico y disponen de los recursos necesarios para garantizar una gestión sostenible a medio y largo plazo. Municipios etíopes como Dolo o Warder, situados en la región Somali, muestran hasta qué punto puede llegar a ser inviable una administración local que ha de gestionar superficies equivalentes a la de un departamento como Córcega.

Aunque estos dos ejemplos muestran extremos, la presencia de un tejido municipal poco denso suele incidir de manera directa en un bajo nivel de cohesión territorial y esta, en muchas ocasiones, en una mayor exposición a la vulnerabilidad de la economía nacional. Países como Sudán del Sur (África Oriental), República Centroafricana (África Central), Mauritania (Norte de África), Zimbabwe (África Meridional), Guinea (África Occidental), Corea del Norte (Este de Asia), Pakistán (Sur de Asia), Birmania (Sureste de Asia), Papua Nueva Guinea (Pacífico) y Afganistán (Asia Occidental) son las economías más frágiles de sus respectivas regiones y también las que presentan los niveles más bajos de cohesión en su estructura municipal. Herencia del pasado colonial, en estos países de extensa soberanía territorial, la unidad municipal delimita regiones desérticas, montañosas y selváticas, en muchos casos deshabitadas y con una población atomizada en asentamientos rurales. Dependiendo de la calidad de la gobernanza territorial, muchas de estas municipalidades también son proclives a sufrir la incertidumbre y la inestabilidad de manera persistente y, con ello, a potenciar el flujo migratorio hacia las principales ciudades.

En Oriente Medio y Asia Occidental, países en conflicto abierto como Yemen (punto 3, figuras 2A, B y 3B) o Irak estructuran su extensa soberanía territorial con un número bastante reducido de municipios (333 y 120 municipios respectivamente). Irak, además, articula su sistema urbano sobre el Creciente Fértil con un peso mayoritario de ciudades intermedias y asentamientos rurales. En el extremo opuesto y con una fuerte cohesión regional volcada a la cuenca mediterránea, destacan dos economías estabilizadas y plenamente urbanas: un pequeño estado como Líbano –con 1.108 entidades municipales– y Turquía (punto 4, figuras 2A, B y 3B), una economía emergente integrada en el grupo de los MINT⁷ –con 1.397 municipios–.

7. Grupo de economías emergentes tras los BRICS, cuyas siglas corresponden a México, Indonesia, Nigeria y Turquía. Véase Iglesias (2016).

Figura 2. A) Municipio tipo por país y región; B) Tasa de urbanización y peso del gobierno regional por país y región



Fuente: Elaboración propia según datos de GADM Data (Database of Global Administrative Areas), City Population [statistics], UN-DESA (2017) y FSI (Fragile States Index).

En Eurasia, y en concreto la región del Cáucaso, Uzbekistán (punto 5, figuras 2A, B y 3A) –segunda economía más vulnerable de la región tras Tayikistán– presenta una red de 161 municipios para un conjunto de población que dobla a la de Kazajstán (punto 6, figuras 2A, B y 3A), que es la economía más robusta de la zona. El caso concreto de Uzbekistán muestra un perfil de municipio extenso (2.600 km²) y muy poblado (184.000 habitantes), aunque el país es mayoritariamente rural (63% población del país) y su población tiende a residir en su principal aglomeración metropolitana –Taixkent–, que concentra al 60% de la población urbana del país. Rusia, a pesar de ser la soberanía más extensa del planeta, mantiene a través de su red de 20.055 municipios una densidad administrativa similar a la de países de bastante menor extensión como puedan ser Colombia y Nicaragua en América Latina, o Jordania en Oriente Medio.

En América Central, Guatemala (punto 7, figuras 2A, B y 3B) es la economía más vulnerable de la región y ha de cubrir el doble de extensión territorial que la economía más estable –Costa Rica (punto 8, figuras 2A, B y 3B)– con la mitad de municipios y el triple de población. Una relación todavía más desigual se aprecia en América del Sur: mientras que Uruguay, el Estado de la región mejor posicionado en el índice de fragilidad, de pequeña relevancia física y demográfica, cuenta con una red de 112 municipios, Venezuela, la economía más frágil, apenas tiene 338 municipios para una extensión territorial cinco veces superior y diez veces más poblada que la de Uruguay. En el caso de Brasil (punto 9, figuras 2A, B y 3B), sus 5.570 entidades municipales estructuran la sexta mayor soberanía territorial del planeta (además con una región prácticamente despoblada como la Amazonía) y cubren las necesidades de 200 millones de personas que se concentran en sus principales aglomeraciones metropolitanas costeras (47% de la población urbana) dibujando una tipología de municipio extenso y poco poblado (1.500 km² y 36.000 habitantes). Esta relación se densifica en México (791 km² y 51.000 habitantes) a pesar de que un 20% de su población urbana reside en Ciudad de México.

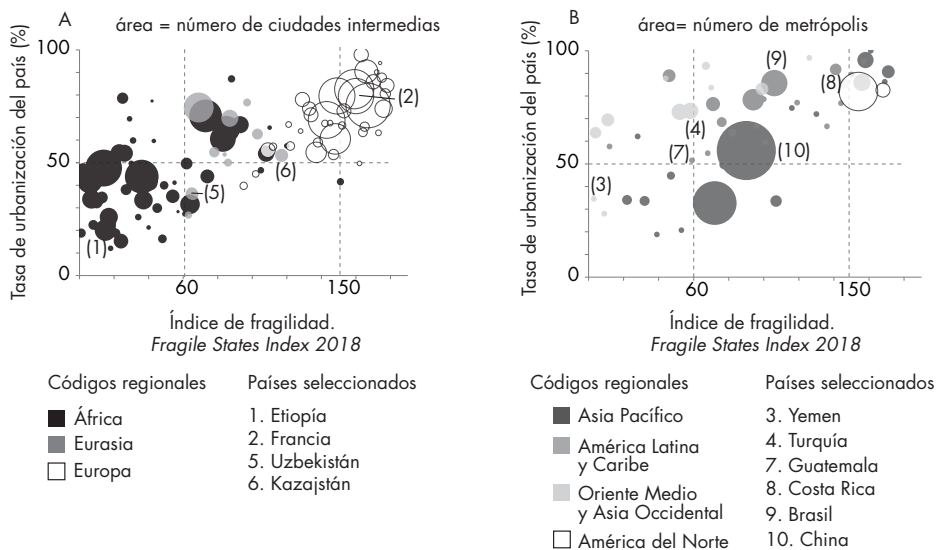
En la extensa región de Asia Pacífico, China (véase el punto 10 de las figuras 2A, B y 3B) exhibe una estructura administrativa vertebrada en la relevancia demográfica. Si bien el cuarto nivel administrativo presenta 41.034 municipalidades (*townships*), la forma de gobierno local tradicional se concentra en 2.852 condados que definen una media de población de 494.000 habitantes (227 km² y 34.000 habitantes si se toma como referencia el cuarto nivel administrativo). Estas cifras son importantes si se tiene en consideración que la población china contribuye con el 20% de la población mundial y de la cual todavía queda una parte significativa viviendo en el medio rural (44% según estadísticas oficiales). En la misma línea, Corea del Sur, el país más

densamente poblado de todo el Este de Asia, es también el país de la región que concentra de media una mayor población en sus municipios (425 km² y 218.000 habitantes). El caso de India, aunque la cifra de municipios debe ser contrastada⁸, la media municipal presenta una extensión de 1.270 km² y una población de 548.000 habitantes (más elevada que China y más del doble que Corea del Sur). Tanto en India como en China, la cohesión regional es vertebrada a través de importantes sistemas metropolitanos en forma de corredores costeros e interiores. Con todo, en estos países cristalizan los principales paradigmas urbanos del planeta: China concentra a 91 millones de habitantes en poco más de seis *megaciudades* (el equivalente al 11% de toda la población urbana) e India a 71 millones de personas en cuatro, el equivalente al 16% de toda la población urbana del país (véase la figura 3B)

Esta aproximación a la geografía municipal, como ejercicio comprensivo, permite apreciar la dimensión y escala del reto que debería asumir la vertebración de un movimiento municipalista inclusivo y mucho más representativo del que muestran las cifras del actual ecosistema de redes de ciudades. No obstante, la lectura de la realidad de la administración local en el planeta es mucho más compleja. Cuestiones como el grado de descentralización multi-nivel (UCLG, 2017), la fortaleza presupuestaria (OECD y UCLG, 2016) y la dimensión de los déficits a corregir deberían identificar todavía con mayor nitidez la geografía municipal más vulnerable que es centro de atención de las estrategias de *localización y territorialización* de la Agenda 2030 (UCLG, 2019b) –y del presente artículo–. En cuanto a las redes de ciudades, aspectos como la falta de coordinación, la multiplicidad de redes (De la Varga, 2019) y una cierta autocomplacencia en torno al mensaje y la declaración de intenciones colisionan con la cotidianeidad de la dimensión política local identificada en exceso con el cortoplacismo del mandato de gobierno y muy poco con estrategias estructurales.

8. Según las fuentes consultadas, India cuenta con 250.671 entidades administrativas locales (las urbanas denominadas *Municipalities*, y las rurales *Panchayati*, o *Villages*) que, por sí solas, representarían el 45% de las existentes a nivel mundial. La media de municipios resultante entre sus 33 estados aportaría, como referencia, una estructura municipal densa similar a la existente en países como Italia o España. En todo caso, la compleja estructura administrativa de India aconseja ser estudiada con mayor nivel de detalle; en lo que respecta al presente artículo, y para no desviar los cálculos a nivel mundial, se ha mantenido en la base de datos generada por el autor, el número de 2.340 entidades municipales (denominadas *Municipal councils*) de acuerdo con GADM data.

Figura 3. A) Tasa de urbanización del país y regiones con mayor peso de ciudades intermedias; B) Tasa de urbanización del país y regiones con mayor peso de metrópolis



Fuente: Elaboración propia según datos de GADM Data [Database of Global Administrative Areas], City Population [statistics], UN-DESA (2017), FSI (Fragile States Index) y UCLG (2017).

Fortalecer la gobernanza territorial

El ecosistema de plataformas, organizaciones y entidades que aglutinan redes de ciudades asume un papel determinante en vehicular mensajes poderosos (como la reivindicación del «derecho a la ciudad»), concretar observatorios y potenciar consensos compartidos por el municipalismo sobre desafíos globales (los ODS de la Agenda 2030 y otras agendas mundiales vinculadas) como puedan ser: la mejora de los mecanismos de acceso a la vivienda, la lucha contra el cambio climático, el fortalecimiento de la financiación, la defensa del migrante y la valorización de la cultura (Allegretti, 2019). La presencia de una agenda internacional *cargada* de foros regionales, conferencias internacionales y reuniones de alto nivel también ha favorecido que estas organizaciones lleguen a trascender su papel de *lobby* o grupo de presión municipalista para convertirse en actores políticos autónomos y, en ocasiones,

sutilmente clientelares⁹. En el extremo opuesto, cuando un partido político es capaz de articular una red sin intermediación externa como Fearless Cities¹⁰ (Ciudades sin miedo), las expectativas de continuidad quedan condicionadas a las propias dinámicas políticas y presupuestarias de cada gobierno municipal implicado en la red.

En un escenario moldeado por el sesgo informativo y el abuso de la *red social* como medio para valorar y evaluar la acción política, pasa desapercibida e incluso silenciada en muchas ocasiones la labor llevada a cabo no sin dificultades por redes de municipios que, operando a una escala regional, generan impacto internacional. Union of Sahel Al.Zahrani Municipalities¹¹, Union of Akkar Municipalities, Union of Marmara Municipalities, Union of Dannieh Municipalities o Union of the Al.Bekaa Alawsat and Al-Bekaa Algharve Municipalities son algunas de las redes de municipios¹² que operan en Líbano y en Turquía. A pesar de su fuerte centralización, estos dos países han liderado la cohesión regional en Oriente Medio asumiendo, además, un papel clave en la crisis de refugiados que asola la región desde 2013. En Sudáfrica, SALGA (South African Local Government Association) –la asociación de gobiernos locales nacida con la Constitución de 1996– constituye una de las redes de municipios más avanzadas del continente africano. Esta organización asume su condición de *lobby* y principal agencia de capacitación y asesoramiento institucional, pero también de representación municipal en el exterior y de intercambio de conocimiento (SALGA, 2017: 24). A finales de 2018, SALGA junto a MILE (Municipal Institute of Learning, eThekweni Municipality) hacían toda una declaración de intenciones dando inicio a una colaboración orientada a extender la formación en planificación estratégica integrada en su red de municipios.

En un contexto en el que el municipalismo metropolitano reclama a través de redes propias una mayor autonomía para gestionar sus retos a partir de la descentralización de recursos y competencias del Estado, el resto de la geografía municipal de ciudades intermedias, pequeñas y medio rural acomoda sus expectativas a la calidad de una gobernanza regional que se ha adaptado de manera

9. Por ejemplo, Think Europe, congreso internacional sobre ciudades intermedias que se celebra desde 2018 en la ciudad de Soria y que suele concentrar en sus ponencias una amplísima representación del partido socialista; véase el programa de la edición de 2019 en: <http://thinkeurope.es/programa/#1544453418975-996e5335-12ba>

10. Para más información, véase: <http://fearlesscities.com/en>

11. Véase Boustani *et al.* (2016) para una aproximación del impacto de la crisis de refugiados sirios en la gobernanza local de Líbano; para Turquía, véase Erdoğan (2017).

12. Véase el número 22 del boletín de noticias mensual editado por la sección regional de Oriente Medio y Asia Occidental de UCLG (UCLG-MEWA, por sus siglas en inglés), en: <http://uclg-mewa.org/uclg-mewa-newsletter-22-1/>

diferencial a las dinámicas de sus sistemas urbanos. Mientras que en África los corredores regionales del Golfo de Guinea, de la cuenca de los Grandes Lagos, del Nilo y del eje Marruecos-Argelia acumulan centenares de municipalidades urbanas y rurales que incrementan la cohesión regional a través de infraestructuras deficitarias (aunque con la presencia disruptiva de China), la Unión Europea deriva importantes recursos a potenciar el corredor escandinavo-mediterráneo que une Palermo con Estocolmo. En ambos casos, la diferencia más notable guarda relación con la capacidad del municipio de incidir en el desarrollo supramunicipal a través de la planificación territorial; un instrumento estratégico y de gestión clave que sin embargo continúa ausente de las redes municipales.

Tras las Directrices sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales (2009) y las Directrices internacionales sobre descentralización y

Siendo la planificación territorial un instrumento que puede hacer participar a los municipios en las estrategias de cohesión territorial y de mitigación de los patrones de desigualdad en su desarrollo, es significativa su escasa presencia en la narrativa de la internacionalización municipalista.

acceso universal a servicios básicos (2009), el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat, publicaba en 2015 las Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial (ONU-Habitat, 2015) como paso previo a la aprobación de la Nueva Agenda Urbana (NAU) en

el marco de Habitat III en 2016. En estas directrices, la planificación territorial es definida como un proceso integrador y participativo en la toma de decisiones capaz de vincular entre sí las estrategias de desarrollo nacional y regional con las políticas urbanas diseñadas a nivel local (ibídem: 8). Mientras los gobiernos nacionales formulan los marcos legales, coordinan el proceso y garantizan las mesas de diálogo necesarias y la asignación presupuestaria, los gobiernos locales, por su parte, asumen el compromiso de analizar y diagnosticar los retos del territorio, priorizar estrategias, trazar una agenda de desarrollo y diseñar y consensuar los instrumentos de planificación urbanísticos y sectoriales que sean necesarios. Durante el año 2015 y hasta prácticamente el inicio de Habitat III, un total de 110 países aportaron borradores con sus respectivas estrategias urbanas en los que se definirían a grandes trazos las prioridades de las futuras Políticas Nacionales Urbanas (PNU); el segundo capítulo de buena parte de estos borradores fue destinado al análisis de sus respectivos marcos de planificación territorial¹³.

13. Para tener una referencia de los diferentes borradores, véase el portal: <http://habitat3.org/documents-and-archive/preparatory-documents/national-reports/>

Siendo la planificación territorial un instrumento que puede hacer participar a los municipios en las estrategias de cohesión territorial y de mitigación de los patrones de desigualdad en su desarrollo, es significativa su escasa presencia en la narrativa de la internacionalización municipalista, cuando, precisamente, es la red de municipios la que puede ser considerada en sí misma el primer instrumento de planificación territorial de la historia. La celebración del Premier Congrès international des villes en Gante (Bruselas) en 1913, en el cual se concretaría la Union Internationale des Villes¹⁴ (UIV), será ideada de manera conjunta por el internacionalista belga Pau Otlet y por Patrick Geddes, sociólogo próximo a la geografía anarquista de Reclus y Kropotkin, y considerado *padre* de la planificación regional. La primera *asociación internacional de ciudades* de la historia será invocada con la intención de unir a todas las ciudades en una confederación mundial para lograr la paz y la cooperación a nivel internacional, insistiendo en que este objetivo, además, nunca había sido logrado por los estados-nación (Welter, 2002: 75).

Si las redes de ciudades nacen en la primera década del siglo xx, la planificación territorial¹⁵ arranca en el último cuarto del siglo xix. En un contexto en el que la industrialización comenzaba a desdibujar los límites entre medio rural y urbano y a extender la geografía urbana de la miseria, Geddes (1960) compartirá con Reclus y Kropotkin¹⁶ la necesidad de llevar a la escala regional las soluciones a los retos de la ciudad. La aparición de *The Valley Section* (La sección del valle) en el marco de la Exposición de Ciudades de Edimburgo (1910) constituirá el primer esquema de desarrollo regional que reflexiona sobre el imperativo de equilibrar la actividad económica y los asentamientos urbanos a las dinámicas ambientales del territorio¹⁷. El desarrollo rural, la planificación municipal o el diseño de ciudades irán apareciendo en estos años como respuesta a la incertidumbre generada por el

14. En 1925 pasará a denominarse International Union of Local Authorities (IULA) hasta su disolución en 2002; poco tiempo después, en 2004, daba sus primeros pasos United Cities and Local Governments (UCLG), véase: <http://www.rabat2013.uclg.org/about-us/centenary-international-municipal-movement#uclg2>

15. Para tener una idea del marco teórico de la planificación territorial, véase el capítulo 5, «La ciudad en la región. El nacimiento de la planificación regional: Edimburgo, Nueva York, Londres 1900-1940» en la obra de referencia *Ciudades del mañana* de Peter Hall (1996).

16. Para entender la geografía regional de Reclus, véase Oyón (2017); para uno de los primeros análisis multisectoriales de escala regional, véase el *Campos, Fábricas y Talleres* de Kropotkin (1978).

17. La sección del valle será desarrollada ampliamente junto a otros conceptos y publicada en 1915 en *Cities in Evolution*; véase la primera edición de la obra en castellano, *Ciudades en Evolución* (Geddes, 1960).

proceso de suburbanización metropolitana y, con ellos, nuevos marcos teóricos de ordenación territorial sostenidos en dos ejes: la autosuficiencia y autonomía municipal, por un lado, y la concreción de redes de municipios confederados, por otro. En 1915 será insinuada por primera vez la proclama de «pensar globalmente y actuar localmente» (*Think Global, Act Local*) en *Cities in Evolution*¹⁸, obra en la cual Geddes establecía las bases del análisis multisectorial y multiescalar que todavía hoy estructura la planificación regional. También en estos años aparecerá el movimiento de la *Ciudad Jardín* con el que Howard introducirá el concepto de policentrismo y de cohesión regional vertebrada sobre la infraestructura; un aspecto clave que planteaba la necesidad de descentralizar a escala regional ciudades de tamaño medio, autónomas y autosuficientes, con usos mixtos y un cinturón verde permanente (*green belt*) que pudiera evitar la dispersión de la huella urbana por el territorio (Guerrand y Castrillo Romón, 2000: 29).

En los años treinta, la Regional Planning Association of America, con Lewis Mumford a la cabeza, cambiará la escala y los objetivos de la planificación regional. En el marco del *New Deal*, la Tennessee Valley Authority asumirá la planificación de una cuenca hidrográfica de más de 650 kilómetros de longitud (Hall, 1996: 170), con el objetivo de generar energía eléctrica, que ha llegado hasta la actualidad sirviendo a una población de más de 10 millones de habitantes repartidos en siete estados¹⁹. El plan para el *Gran Londres* y la planificación regional de las *New Towns* inglesas –incubadas en los años treinta, pero implementadas tras la Segunda Guerra Mundial a través de la New Town Act (1946)– se extenderán hasta finales de los años sesenta posibilitando la construcción de casi una treintena de ciudades, de las cuales Milton Keynes ha llegado a ser la más poblada con aproximadamente 180.000 habitantes. En los años setenta, la entrada en escena del pensamiento marxista en la reflexión sobre la ciudad, sin embargo se limitará a la crítica capitalista que moldeaba al proceso de metropolitanización y de despoblación rural; el *Droit à la ville* (derecho a la ciudad) situará la lucha de clase en el epicentro del derecho a una vida urbana, transformada y renovada (Lefebvre, 1969: 138). Años después, Bookchin evolucionará la autonomía municipal hacia el municipalismo libertario introduciendo la descentralización, la democratización, la municipalización de los servicios públicos y la participación en la formación de una ciudadanía empoderada (Biehl y Bookchin, 2009), sen-

18. Op. cit.

19. Véase: <https://www.tva.gov/About-TVA>

tando las bases de un asamblearismo que, con todos sus matices, eclosionará con el cambio de siglo y saldrá reforzado en episodios de crisis económica e institucional²⁰.

La planificación territorial, más allá del marco teórico que acompaña desde sus inicios al municipalismo, y de manera subsidiaria a las redes de cooperación supramunicipal, tendrá recorrido en el último cuarto del siglo xx como instrumento estratégico para una parte significativa de las áreas metropolitanas de Europa y América del Norte que afrontaban los primeros desafíos en la movilidad y en la limitación del consumo del suelo periurbano. También como instrumento sensible al pensamiento ecologista por su capacidad para negociar entre diferentes gobiernos multinivel la protección de ecosistemas de alto valor de escala supramunicipal. La Red Natura 2000, por ejemplo, será uno de los primeros instrumentos de planificación regional de escala internacional que trascenderá la dimensión administrativa –incluso la nacional– para asumir la protección de regiones de acuerdo con su valor ambiental. Sin embargo, no será hasta la publicación de la *European Spatial Development Perspective* en 1999 por la Comisión Europea (1999), cuando la planificación regional adquiera dimensión política en las agendas nacionales. En la introducción de este informe ya se contempla que las cuestiones de desarrollo espacial para la UE solo podrán ser resueltas en el futuro a través de la cooperación entre los diferentes niveles administrativos y gubernamentales (ibídem: 7). Años después, la *Territorial Agenda of the European Union 2020*²¹ (publicada en 2011) y el Pacto de Ámsterdam²² (2015) sentarán las bases de la Agenda Urbana de la UE (2016), que prioriza el fortalecimiento de la cohesión territorial como medio para hacer a las ciudades y regiones más resilientes y diversificadas y, con ello, reforzar la competitividad de Europa en la economía global (ESPON, 2016: 2).

Uno de los pocos ejemplos de integración de la planificación regional en el ecosistema de redes de ciudades fue el Plan Estratégico Provincial de Santa Fe (Argentina). Este proceso, liderado por UCLG en colaboración con la academia, se concre-

20. Más allá de las referencias puntuales a movimientos y revueltas populares surgidas en los últimos años como respuesta al malestar de la población, son cada vez más los gobiernos locales implicados en articular una gobernanza ascendente (*bottom-up*), representativa y corresponsable. Para obtener una visión ampliada sobre este tipo de iniciativas (en muchos casos asamblearias) impulsadas por los gobiernos locales en diferentes regiones del planeta, véase el Informe GOLD v (UCLG, 2019).

21. Véase: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020

22. Véase: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf

tó en la planificación de un área de 132.000 km² con una población de 3,2 millones de habitantes (equivalente al 15% de la población del país en 2014) y un tejido de 51 municipalidades integradas por 312 comunas. Planteado como respuesta a las limitaciones técnicas y a la falta de marcos reguladores, el gobierno regional asumió la responsabilidad de impulsar dentro de su red de municipios un proceso participativo a partir del cual desarrollar estrategias de ordenación urbana, de trazado de infraestructura de conectividad y de protección de bordes periurbanos, y aposentar las bases para vehicular un «derecho a la ciudad» solidario y maleable a las particularidades de las unidades urbano-rurales del sistema territorial. Lejos de quedar en el olvido —como suele suceder en muchas ocasiones con determinadas iniciativas desarrolladas desde las redes de ciudades—, el trabajo impulsado en 2014 tuvo continuidad en años sucesivos como hoja de ruta para la provincia y para sus municipios²³. Una buena noticia que, además, ha permitido definir un marco adaptado a la región para la implementación de la Agenda 2030 y pasar de la *#localización* hacia la *#territorialización* de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Conclusiones

La internacionalización del movimiento municipalista guarda en su esencia la hermosa capacidad de situar en una reunión al más alto nivel a la acción política más humilde desarrollada en el ámbito de la cotidianidad y, en muchas ocasiones, con más imaginación que recursos. También de movilizar mensajes y desbordar luchas compartidas más allá de fronteras nacionales: el acceso a una vivienda digna y a un espacio público inclusivo, la mejora de la economía doméstica, la protección del migrante y el rescate del migrado, la cultura de la participación o el fortalecimiento de la educación son algunos de los muchos desafíos interiorizados por una parte de la geografía municipal urbana a través del derecho a la ciudad, donde convergen —con más intensidad que en cualquier otro nivel de administración—, ciudadanía y gobernantes.

Sin embargo, son contadas las ocasiones en las que esto sucede y ello puede ser explicado en gran medida por la constelación de municipios que ha sido mostrada en el primer punto de este artículo. El proceso de compresión y reducción de la compleja gestión municipal al mensaje y la declaración de intenciones puede ser uno de los muchos condicionantes que pongan en crisis la eficiencia

23. Véase: http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estrategico_provincial/content/view/full/120416

de las redes. También la presencia institucional del gobierno local en la arena internacional, dimensionada sobre la fortaleza presupuestaria y la disponibilidad de un alto funcionariado poco diferenciado del que opera en agencias y organismos internacionales, puede generar nuevas brechas entre municipios.

La planificación territorial, en este sentido, tiene la capacidad de no desdibujar la complejidad del reto municipal y, además, de ponerla en tensión dentro de procesos de cooperación supramunicipal para el trazado de infraestructuras de comunicación y energéticas, la protección medioambiental y la reducción de riesgos o el equilibrio de la actividad económica. Cuestiones estructurales, en todo caso, que implican escalar de manera conjunta los desafíos urbanos y, sobre todo, rurales y ambientales a nivel regional. Si un concurso de ideas sobre el reto de la vivienda asequible impulsado por dos ciudades globales puede no ser susceptible de generar impactos más allá del ruido mediático, la negociación de marcos normativos y legales tiene su espacio natural en la dimensión regional administrativa y física; esta última convertida en el escenario en donde se muestra el vigor de la realidad urbana del siglo XXI moldeada sobre sistemas urbanos de vocación transfronteriza. Que las redes de ciudades se apropien de la planificación territorial también indicará una vuelta a los orígenes de un movimiento municipalista que ha puesto en valor el asamblearismo, la construcción política desde la base y la contribución de un *urbanismo táctico* capaz de convertir la actuación puntual en el punto de partida a políticas urbanas más ambiciosas que doten de más contenido y sentido al derecho a la ciudad.

Mientras tanto, municipios del Norte y Sur Global afrontan retos pendientes en el redimensionado de su estructura administrativa. Economías avanzadas del norte de Europa, como Dinamarca y Suecia, han fusionado municipios con el objetivo de hacer compatibles el envejecimiento demográfico, la preservación del Estado de bienestar y la gestión sostenible del territorio. Por el contrario, son mayoría las economías de medios y bajos ingresos que todavía han de afrontar la subdivisión de unos municipios de escala regional y hacerlos crecer en número, una condición indispensable para ejercer presión a los gobiernos centrales y lograr una mejor redistribución de la riqueza en el conjunto del territorio. Estas y otras cuestiones clave han sido objeto de análisis en el nuevo Informe GOLD v (UCLG, 2019a), publicado por UCLG en el marco del Congreso Mundial de Líderes Locales y Regionales celebrado en Durban en noviembre de 2019, y que se aconseja leer en profundidad.

La planificación territorial tiene la capacidad de no desdibujar la complejidad del reto municipal y, además, de ponerla en tensión dentro de procesos de cooperación supramunicipal para el trazado de infraestructuras de comunicación y energéticas, la protección medioambiental y la reducción de riesgos o el equilibrio de la actividad económica.

En todo este proceso de revisión, adaptación y corrección de la función del ecosistema de redes de ciudades que acompaña al movimiento municipalista en su internacionalización, y con el trasfondo de un necesario cambio de escala del *derecho a la ciudad* a una suerte de *derecho al territorio*, merece la pena destacar un punto de inflexión: UCLG dio inicio en 2017 a dos espacios de trabajo tomando el pulso de la gobernanza global y equilibrando el protagonismo metropolitano: el Foro de Ciudades Intermedias y el Foro de las Regiones. Aunque embrionario, este es un paso al frente dado por la mayor red de ciudades del planeta para hacer más inclusiva y representativa la realidad tan poliédrica de los gobiernos locales en la arena global y, con ello, asumir el imperativo de no dejar a ningún municipio atrás.

Referencias bibliográficas

- Alexander, James y Nassiry, Darius. «Financing the sustainable urban future: Scoping a green cities development bank». *ODI, Working paper*, n.º 552, (abril de 2019) (en línea) <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12680.pdf>
- Allegretti, Giovanni. «Ciudades, ciudadanos y demodiversidad: panorama de dos generaciones de redes de ciudades». *Colección Monografías CIDOB*, n.º 72, Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades: Retos y oportunidades, 2019, p. 41-52.
- Biehl, Janet y Bookchin, Murray. *Las políticas de la ecología social. Municipalismo libertario*. Barcelona: Virus Editorial, 2009.
- Boustani, Marwa, Carpi, Estella, Gebara, Hayat y Mourad, Yara. «Responding to the Syrian crisis in Lebanon. Collaboration between aid agencies and local governance structures». *International Institute for Environment and Development, Working Paper*, (septiembre de 2016) (en línea) <https://pubs.iied.org/pdfs/10799IIED.pdf>
- Comisión Europea. *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. European Commission, (mayo de 1999) (en línea) https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf
- De la Varga, Octavi. «Enredados: una reflexión en torno al momento actual del ecosistema de redes de gobiernos locales». *Colección Monografías CIDOB*, n.º 72, Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades: Retos y oportunidades, 2019, p. 93-96.
- Erdoğan, Murat, *Urban refugees from «detachment» to «harmonization»*. *Syrian Refugees and Process Management of Municipalities: The Case of Istanbul*. Estambul: Marmara Municipalities Union's Center for Urban Policies, 2017.

- ESPON. «Polycentric Territorial Structures and Territorial Cooperation». *EPSON EGTC, Policy Brief*, n.º 6, (2016) (en línea) <https://www.espon.eu/topics-policy/publications/policy-briefs/polycentric-territorial-structures-and-territorial>
- Fernández de Losada, Agustí y Abdullah, Hannah. «Introducción». *Colección Monografías CIDOB*, n.º 72, Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades: Retos y oportunidades, 2019 (en línea) https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/monografias/monografias/repensando_el_ecosistema_de_redes_internacionales_de_ciudades_retos_y_oportunidades
- Geddes, Patrick. *Ciudades en Evolución*. Buenos Aires: Ediciones Infinito, 1960.
- Guerrand, Roger-Henri y Castrillo Romón, María A. (coords.). «La Ciudad Jardín cien años después». *Ciudades. Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, n.º6 (2000) (en línea)
- Hall, Peter. *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 1996.
- Iglesias, Borja. «Las ciudades intermedias en la integración territorial del Sur Global». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 114 (2016), p. 119-132.
- Kropotkin, Piotr. *Campos, fábricas y talleres*. Barcelona: Ediciones Júcar, 1978.
- Lefebvre, Henri. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península, 1969.
- OECD y UCLG-Organisation for Economic Co-operation and Development / United Cities and Local Government. *Subnational Governments around the world: Structure and finance*. OECD, (2016) (en línea) <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>
- ONU-Habitat. *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial*. ONU-Habitat, 2015. (en línea) https://www.coruna.gal/descarga/1453649254509/Directrices_Internacionales-Planificacion-Urbana-y-Territorial_NNUU.pdf
- Oyón, José Luis. *La ciudad en el joven Reclus, 1830-1870. Hacia la fusion naturaleza-ciudad*. Barcelona: Ediciones del Viaducto, 2017.
- SALGA-South African Local Government Association. *in.KNOW.vation*, (marzo de 2017) (en línea) <https://www.salga.org.za/Documents/Documents%20and%20Publications/Publications/SALGA%20Innovation%20Publication%20March%202017.pdf>
- UCLG-United Cities and Local Government. *GOLD IV. Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy. Co-Creating the Urban Future. The Agenda of Metropolises, Cities and Territories*. UCLG, 2017 (en línea) https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDIV_ENG.pdf
- UCLG-United Cities and Local Government. *GOLD v. Fifth Global Report on Decentralization and Local Democracy. The Localization of the Global Agendas*, UCLG, 2019a (en línea) https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDV_EN.pdf

- UCLG-United Cities and Local Government. *Towards the Localization of the SDGs. Local and Regional Governments' Report to the 2019 HLPF. 3rd Report.* UCLG, 2019b (en línea) https://www.uclg.org/sites/default/files/towards_the_localization_of_the_sdgs_0.pdf
- UN-DESA-United Nations-Department of Economic and Social Affairs. «World Urbanization Prospects: The 2018 Revision». Nueva York: UN/DESA, 2017 (en línea) <https://population.un.org/wup/>
- Welter, Volker. *Biopolis. Patrick Geddes and the City of Life.* Cambridge, MA: MIT Press, 2002.
- Zeraoui, Zidane y Castillo Villar, Fernando R. «La paradiplomacia de la ciudad. Una estrategia de desarrollo urbano». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 65 (2016), p. 225-242.

Por un derecho a la ciudad metropolitana: un an3lisis institucional

Towards a right to the metropolitan city: an institutional analysis

Mariona Tomàs Fornés

Profesora agregada de Ciencia Polítca, Universitat de Barcelona.
marionatomas@ub.edu

C3mo citar este artícuo: Tomàs Fornés, Mariona. «Por un derecho a la ciudad metropolitana: un an3lisis institucional». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 123 (diciembre de 2019), p. 69-91. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.69

Resumen: Las áreas metropolitanas se han convertido en el campo de batalla de los derechos humanos y en concreto del «derecho a la ciudad». La Nueva Agenda Urbana (NAU) reconoce este principio como un ideal para construir una ciudad para todos. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) plantean un modelo de desarrollo sostenible (también urbano) en sus múltiples vertientes (económica, social y ambiental). ¿Cómo influye el marco institucional metropolitano en la implementación de los ODS? ¿Existen los recursos necesarios y las competencias para poder dar cumplimiento al ideal expresado en la NAU? Mediante ejemplos en todos los continentes, se examina hasta qué punto la creación de acciones y objetivos dirigidos a un desarrollo urbano sostenible se realiza en clave metropolitana y cómo las variables institucionales (gobernanza metropolitana, fragmentación institucional, grado de descentralización y autonomía local, papel del Estado) fortalecen y limitan estos procesos.

Palabras clave: áreas metropolitanas, Nueva Agenda Urbana, gobernanza, derecho a la ciudad, Objetivos de Desarrollo Sostenible, instituciones

Abstract: Metropolitan areas have become the battleground for human rights, particularly the "right to the city". The New Urban Agenda (NUA) recognises this principle as an ideal way to build a city for all. The Sustainable Development Goals (SDGs) present a sustainable (also urban) development model with multiple economic, social and environmental aspects. How does the metropolitan institutional framework influence the implementation of the SDGs? Do the necessary resources and competencies exist to meet the ideal expressed in the NUA? Using examples from all continents, the paper examines the extent to which actions and objectives aimed at sustainable urban development take a metropolitan approach and how institutional variables (i. e. metropolitan governance, fragmentation, degree of decentralisation and local autonomy, and role of the state) enhance or jeopardise these processes.

Key words: metropolitan areas, New Urban Agenda, governance, right to the city, Sustainable Development Goals, institutions

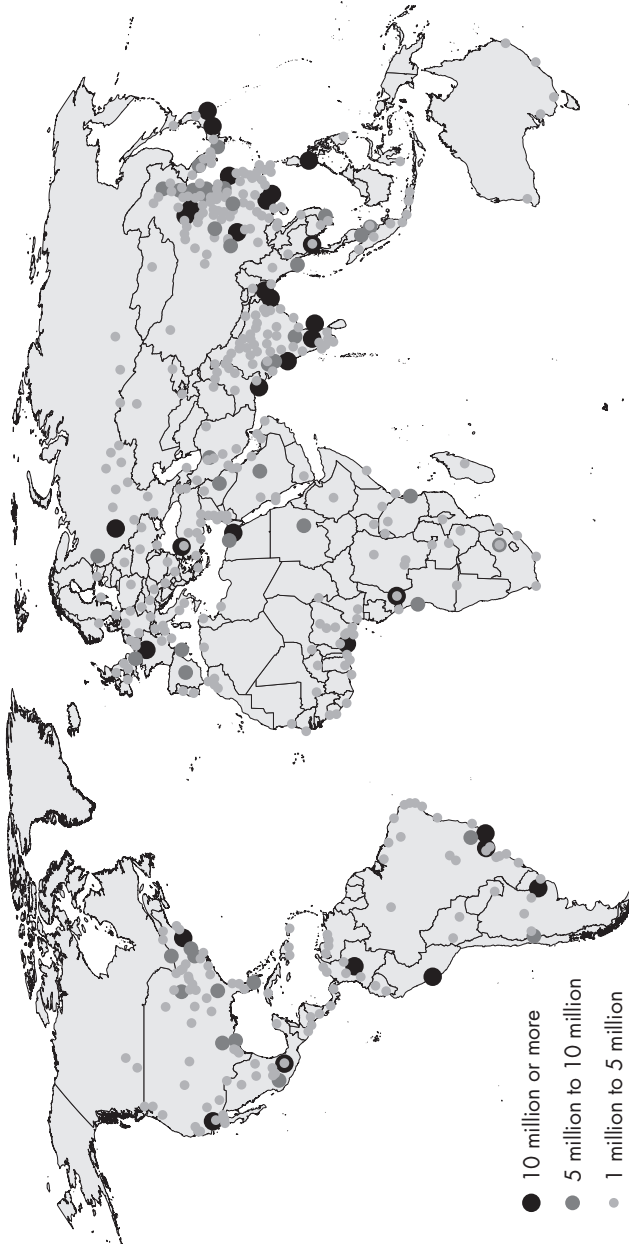
Según datos de Naciones Unidas (2018), el 55% de la población mundial es urbana. El proceso de urbanización en el mundo es una tendencia estable y en aumento: en menos de un siglo, casi 4.000 millones de personas habitarán en áreas urbanas. Como muestra la figura 1, las aglomeraciones de más de un millón de habitantes son abundantes y presentes en todos los continentes, mientras que las aglomeraciones de 5 a 10 millones y especialmente las de más de 10 millones se concentran en mayor número en la región de Asia-Pacífico. Para 2030, se proyecta que el mundo tendrá 43 megaciudades¹, la mayoría de ellas en regiones en desarrollo (ibídem).

Las áreas metropolitanas son espacios de innovación y de generación de riqueza, de cultura y de oportunidades: representan el 40% de la población, pero generan el 60% del PIB mundial (UCLG, 2016). Estos territorios se exponen a altas presiones y dinámicas del capital global, ya que actúan como nodos clave en los flujos globales, alentando la creación de empleos y la productividad. Aunque los índices de desarrollo humano son más elevados en las áreas urbanas que en las rurales, esta calidad de vida se ve amenazada por dos problemas principales, que están relacionados: la desigualdad social y la cuestión medioambiental. De hecho, los principales desafíos globales del siglo XXI son la urbanización, el cambio climático, la escasez de recursos y la pobreza (UNEP, 2017).

Existen grandes desigualdades en las áreas urbanas, no solo en relación con la renta per cápita, sino también con el acceso a los servicios y bienes (educación, sanidad, vivienda, pero también agua potable, alimentación, electricidad, etc.). La brecha entre ricos y pobres se traduce, en muchos casos, en unas áreas urbanas segregadas, pobladas a la par por urbanizaciones privadas (conocidas como *gated communities*, condominios, etc.) y por asentamientos informales (conocidos como favelas, *shanty towns*, *slums*, villas miseria, etc.). Los efectos del cambio climático son el segundo de los grandes retos de las áreas metropolitanas. Ya en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro de 1992, se alertó de la importancia de la sostenibilidad y, desde entonces, se han desarrollado variantes locales de la Agenda 21 para intentar reducir el número de residuos urbanos, reciclar y producir con energías limpias. Sin embargo, las emisiones de CO₂ no han disminuido y la calidad medioambiental ha empeorado en el aire, el agua y el suelo: las muertes prematuras por la contaminación empiezan a ser un indicador de un problema que requiere una acción global y no solamente local. Varias iniciativas y foros celebrados a escala mundial han hecho hincapié en la necesidad de conseguir una mayor sostenibilidad, como la XXI Conferencia sobre Cambio Climático (COP 21), que aprobó el acuerdo de París sobre el cambio climático en 2015, o la aprobación por parte de Naciones Unidas del Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres (2015-2030).

1. Una megaciudad es una aglomeración urbana de más de 10 millones de habitantes.

Figura 1. Número de aglomeraciones urbanas según tamaño (2018)



Fuente: United Nations. DESA/Population Division (en línea) <https://population.un.org/wup/Maps/>

La necesidad de dar respuesta a los desafíos sociales y medioambientales de las áreas metropolitanas, garantizando los derechos básicos de la ciudadanía (derecho a la vivienda, a la educación, a la salud, a la movilidad, a la participación, etc.), ha puesto de relieve el concepto de «derecho a la ciudad». El origen de este concepto proviene de un ensayo publicado en 1968 por el sociólogo urbano Henri Lefebvre, en el que denuncia la crisis de la vida cotidiana en la ciudad europea a mediados del siglo xx y reivindica su dimensión política y transformadora. Así, el derecho a la ciudad implica no solo el derecho a los servicios básicos y los derechos humanos, sino también a la capacidad de la ciudadanía para crear y transformar la ciudad, transformando a su vez la sociedad. En el contexto actual, en que lo urbano se expresa a escala metropolitana, es necesario pasar del derecho a la ciudad al «derecho a la ciudad metropolitana», a la ciudad real.

Es necesario pasar del derecho a la ciudad al «derecho a la ciudad metropolitana», a la ciudad real. Aunque ello no está exento de desafíos: las áreas metropolitanas son normalmente espacios difusos y difícilmente identificables por la ciudadanía.

Aunque ello no está exento de desafíos: las áreas metropolitanas son normalmente espacios difusos y difícilmente identificables por la ciudadanía, lo que dificulta la construcción de un *demos* metropolitano (Gomà, 2018) y, por consiguiente, limita el potencial transformador de este ideal. De ahí la importancia de

reforzar los principios de justicia social, igualdad, democracia y sostenibilidad a través de la actuación política de las instituciones que gestionan el territorio metropolitano.

Como explican Fernández de Losada y García-Chueca (2018), desde la primera edición del Foro Social Mundial en Porto Alegre (2001), el concepto de «derecho a la ciudad» ha sido retomado por varios actores del movimiento altermundialista. Posteriormente se redactó la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) y se creó la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (2014). En los últimos años, la idea del derecho a la ciudad se ha popularizado en muchos ámbitos y países, especialmente entre los gobiernos locales, las redes de ciudades globales, la academia y Naciones Unidas. Esta difusión ha generado una multiplicación de los significados atribuidos a este término en función de la agenda política de cada uno de los actores, con menor o mayor capacidad emancipadora (ibídem: 4). Posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015. Se trata de una agenda con vocación integral y universal, que se estructura en torno a 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 169 metas y 232 indicadores que deberían marcar la hoja de ruta de las futuras políticas de desarrollo de todos los países del mundo. Estos objetivos se dirigen a la lucha contra las

desigualdades sociales y los efectos del cambio climático. El ODS número 11 se dirige especialmente a las ciudades. Sin embargo, teniendo en cuenta que la mayoría de la población mundial es urbana y que las áreas metropolitanas albergan cada año a más habitantes, todos los ODS se tienen que materializar en las políticas urbanas y metropolitanas. Como afirma Fernández de Losada (2017: 3): «Hay una conexión directa, por lo tanto, entre los ODS y los principales desafíos metropolitanos». En el ODS 11, en concreto, se hace referencia explícita a las condiciones de inclusión, seguridad, resiliencia y sostenibilidad que deben tener las ciudades y los asentamientos humanos, recogiendo la idea del derecho a la ciudad.

La aprobación de la Nueva Agenda Urbana (NAU), en el marco de la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III celebrada en Quito en 2016, sigue la línea de la Agenda 2030 y propone un modelo de desarrollo urbano que integre todas las dimensiones del desarrollo sostenible (desde el punto de vista social, ambiental y económico). A través de sus 175 artículos, la NAU retoma la idea del derecho a la ciudad, aunque, según Fernández de Losada y García-Chueca (2018: 4), de manera ambigua, ya que predomina la visión del crecimiento económico sostenible más que un cambio de paradigma. En la Declaración aprobada en el marco de la Conferencia temática sobre áreas metropolitanas, celebrada en Montreal en octubre de 2015 como trabajo preparatorio de la conferencia mundial de Hábitat III, se explicita claramente una apuesta para lograr el derecho a la ciudad metropolitana. Tal y como expresa el artículo 26: «Reconocemos la importancia de colocar el derecho a la ciudad para todos en el centro de las políticas metropolitanas, para conjugar la participación ciudadana con los derechos a la educación, la salud, la vivienda, el trabajo digno y el reconocimiento y respeto de la diferencia, con el fin de favorecer la cohabitación y la convivialidad, una fuerte identidad metropolitana y un fuerte sentimiento de pertenencia».

En la Declaración de Montreal sobre áreas metropolitanas (artículo 9 y sucesivos) también aparecen líneas de acción en correspondencia con el ODS 11 de la Agenda 2030: «Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles». Así, en la declaración se destaca la necesidad de elementos como una planificación metropolitana para apoyar colectividades viables, de trabajar desde enfoques integrales e inclusivos, de apoyar las políticas metropolitanas de desarrollo sostenible y de potenciar el enfoque multinivel para las políticas metropolitanas (gobiernos locales, metropolitanos, regionales, estatales). Estos elementos son compartidos por los ODS y se deben materializar en el despliegue de las agendas urbanas. En este proceso, la gobernanza metropolitana se convierte en un elemento clave para permitir el éxito

de un enfoque integrado del desarrollo sostenible, que debe incluir también la participación ciudadana y de las principales partes interesadas (*stakeholders*) del territorio. Si bien el compromiso y el liderazgo político nacional son claves, dadas las estructuras de gobierno de la mayoría de los países, la responsabilidad de la implementación real recae en las instituciones locales, que son las encargadas de desplegar las agendas urbanas (Kanuri *et al.*, 2016).

El objetivo de este artículo es exponer la influencia del contexto institucional en el desarrollo de las nuevas agendas globales que impactan en las ciudades. ¿Hasta qué punto las áreas metropolitanas² cuentan con un entorno favorable (*enabling environment*) que permita la implementación de los ODS? ¿Disponen de los recursos necesarios (económicos, técnicos y humanos) y las competencias para poder afrontar los retos expresados en la NAU? ¿Cuáles son los límites institucionales del derecho a la ciudad metropolitana? Como veremos en la primera parte del artículo, hay distintas corrientes teóricas alrededor de los modelos de gobernanza metropolitana, que presentan modelos institucionales variables. La segunda parte se centra en el análisis de experiencias concretas que muestran las dificultades en el desarrollo de las nuevas agendas urbanas y la importancia del marco institucional.

El contexto institucional y la gobernanza metropolitana

La corriente neoinstitucionalista puso las instituciones, de nuevo, en el centro del análisis politológico (North, 1995). Desde los años noventa del siglo pasado, numerosos estudios han analizado los modelos de gobernanza urbana a partir de las variables institucionales (Lowndes, 2005) o los *institutional milieux* (DiGaetano y Strom, 2003). Como afirma Pierre (1999: 374): «Así, en mayor medida que en el caso del nivel del Estado-nación, las instituciones en la gobernanza urbana se ven limitadas por factores organizacionales como los arreglos constitucionales y otros tipos de definiciones legales

2. En este artículo consideramos las áreas metropolitanas como aglomeraciones urbanas de más de un millón de habitantes, teniendo en cuenta el área urbana contigua física y el patrón de su mercado laboral, siguiendo la definición del informe GOLD IV, impulsado por la red Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU o UCLG, por sus siglas en inglés) (UCLG, 2016).

de las responsabilidades de las organizaciones públicas. Las organizaciones son importantes en muchos otros sentidos también –como instrumentos de rendición de cuentas democrática, para infundir la autoridad política en el proceso de gobernanza, así como para vincular el proceso político urbano al de los escalones superiores de gobierno, por mencionar algunos–, por lo que es necesario examinar en qué medida los acuerdos organizacionales configuran la política urbana y la relación entre las instituciones y las organizaciones en la política urbana»³.

De esta manera, el análisis de la gobernanza metropolitana se puede interpretar a partir de los modelos institucionales que marcan las reglas del juego metropolitano. En otras palabras, de qué manera el hecho metropolitano se traduce en un reconocimiento institucional formal, o se expresa de manera más informal, a partir de la cooperación voluntaria de los actores implicados. El debate sobre la gobernanza metropolitana ha sido conceptualizado en América del Norte y Europa a través de tres corrientes: la escuela de la reforma (*reform school*) (1900-1920 y 1950-1960), la escuela de la elección racional (*public choice school*) (1970-1980) y el nuevo regionalismo (*new regionalism*) (a partir de 1990). Como ha sido ampliamente analizado (Heinelt y Kübler, 2005; Savitch y Vogel, 2009), cada perspectiva propone un modelo de organización metropolitana según una concepción específica de la democracia, la eficiencia y la equidad en el ámbito metropolitano, entre otros aspectos. En este artículo destacamos aquellos elementos que caracterizan cada una de las corrientes en relación con su forma institucional.

Según los autores de la escuela de la reforma, la fragmentación institucional es negativa para la prestación eficiente de los servicios y para conseguir una distribución equitativa, no solo de los bienes y servicios, sino también de su coste, entre los ciudadanos en el espacio metropolitano (Lowery, 1999). Para los reformistas, el ámbito administrativo debe coincidir con el área funcional, mediante dos fórmulas: a) anexión y fusión de municipios (como en la mayoría de ciudades a finales del siglo XIX, principios del XX o en los países del centro y norte de Europa en los años sesenta, y a finales de

La gobernanza metropolitana se convierte en un elemento clave para permitir el éxito de un enfoque integrado del desarrollo sostenible, que debe incluir también la participación ciudadana y de las principales partes interesadas (*stakeholders*) del territorio.

3. Esta cita es una traducción libre del original en inglés.

los noventa en las principales ciudades canadienses), y b) creación de gobiernos metropolitanos de segundo nivel de elección directa (o *two-tier*, como en Toronto y Londres en los años sesenta o las estructuras metropolitanas creadas en los últimos años en Alemania y Reino Unido). Las dos opciones se diferencian en el mantenimiento o cambio de los límites administrativos municipales, pero comparten la idea de que el ámbito metropolitano debe tener poder político, con unas competencias exclusivas, autonomía fiscal y elección directa de sus representantes. En resumen, tener una institución metropolitana reconocida por una ley es la forma de hacer frente a los retos urbanos (Sharpe, 1995).

En oposición a esta perspectiva surge, en los años setenta, otra corriente que aplica los postulados de la teoría de la elección racional (*public choice*) al gobierno de las áreas metropolitanas. Para los defensores de este enfoque, la fusión de municipios o la imposición de estructuras metropolitanas (consideradas costosas y burocráticas) representan un ataque a la autonomía municipal (Bish y Ostrom, 1973); aunque, si quieren, los municipios pueden colaborar para prestar conjuntamente un servicio (abastecimiento de agua, gestión de residuos, transporte público, servicio de protección de incendios). Así, el municipio es la base del modelo: la dimensión metropolitana se llevará a cabo a partir de agencias sectoriales para la prestación de un servicio, pero sin ser gobiernos metropolitanos con poderes y reconocimiento político, sino como entes técnicos de elección indirecta y de prestación de servicios. Esta es la fórmula dominante en Estados Unidos.

Durante la segunda mitad del siglo xx, el debate sobre la gobernanza metropolitana está marcado por la oposición entre estas dos escuelas de pensamiento centradas en la dimensión y el rol de los gobiernos locales (Keating, 1995). Sin embargo, una nueva escuela surge en los años noventa como alternativa al «diálogo de sordos» protagonizado por estas perspectivas (Heinelt y Kübler, 2005). Es el nuevo regionalismo (*new regionalism*), que se divide en distintas corrientes internas (según el énfasis en las desigualdades, la expansión urbana [*urban sprawl*] o la competitividad económica) (Brenner, 2002), con un elemento transversal que es el impacto de la globalización en las áreas metropolitanas y en el papel del Estado. Así, la mundialización de los mercados configura una nueva jerarquía urbana que sitúa las aglomeraciones metropolitanas como centros de producción, las cuales compiten para atraer población cualificada, sectores económicos punteros, infraestructuras estratégicas, así como eventos internacionales. A la vez, los estados descargan parte de sus responsabilidades hacia las ciudades, que no solo concentran los atractivos de la globalización, sino también sus efectos negativos (segregación social y espacial, mala calidad ambiental, etc.) (Brenner, 2004).

En este contexto, el debate sobre los modelos metropolitanos no se centra tanto en el tamaño de los municipios, sino en las dinámicas y las prácticas de los actores locales (Wallis, 1994). Los autores neorregionalistas descartan la creación de gobiernos metropolitanos con fuertes competencias y abogan por no sumar más niveles de gobierno, aunque comparten la idea de que debe existir una coordinación metropolitana para afrontar los retos urbanos. El modelo de organización metropolitana debe contar con instrumentos flexibles de cooperación que permitan mejorar la competitividad económica y crear una visión global de los retos metropolitanos. Esto se traduce en la creación de estructuras de planificación y gestión metropolitana (ejemplo de Fráncfort y Montreal), de asociaciones de municipios (Poznan), de planes estratégicos donde participan una variedad de actores públicos y privados (casos de Torino y Barcelona), y una generalización de redes y plataformas mixtas de promoción internacional (Tomàs, 2015).

En resumen, hay distintas aproximaciones alrededor de cuál debe ser el grado de institucionalización de la gobernanza metropolitana. En un extremo, se defienden las reformas institucionales para crear gobiernos metropolitanos que garanticen una coordinación de políticas y servicios. En el otro, la escuela de la elección racional reivindica la autonomía municipal y se deja a los municipios la potestad para cooperar de forma voluntaria para la prestación de servicios de naturaleza metropolitana (transporte, agua, residuos, etc.). Entre los dos extremos, el nuevo regionalismo defiende la necesidad de una mirada metropolitana e integral a los problemas urbanos pero sin crear nuevos ámbitos de gobierno, sino aprovechando estructuras ya existentes o favoreciendo estructuras más flexibles de cooperación entre todos los actores (públicos y privados) del área metropolitana.

En la práctica, estas corrientes se traducen en cuatro modelos de gobernanza metropolitana, según los arreglos institucionales realizados (OCDE, 2015; Tomàs, 2016). Como expresión máxima de la institucionalización o de *hard governance*, se crean gobiernos metropolitanos (a un nivel o a dos niveles). Con un grado medio de institucionalización, existen agencias metropolitanas sectoriales (para gestionar o planificar un solo servicio como el transporte público, medio ambiente, Policía, etc.) y el modelo de coordinación vertical, en el que las políticas metropolitanas no se realizan por un ente específicamente metropolitano, sino de facto por otros ámbitos de gobierno que ya existen (una región, una provincia, un condado, etc.). Finalmente, los modelos poco institucionalizados o de *soft governance* se basan en la cooperación voluntaria de municipios, ya sea a través de una asociación de municipios, mediante la planificación estratégica o plataformas mixtas de cooperación (véase la tabla 1).

Tabla 1. Modelos de gobernanza metropolitana (de mayor a menor grado de institucionalización)

- Gobiernos metropolitanos (un nivel o dos niveles)
- Agencias metropolitanas (sectoriales)
- Coordinación vertical (a partir de un ámbito de gobierno ya existente)
- Cooperación voluntaria entre municipios (asociaciones, planes estratégicos)

Fuente: Elaboración propia.

Los diversos modelos son pues un indicador del grado de institucionalización de la gobernanza metropolitana: si son reconocidos por ley, si tienen competencias y recursos financieros, si se escogen directamente o no, si tienen poder político. Estos elementos marcan las reglas del juego institucional. ¿Hasta qué punto la consecución de los ODS y la aplicación local de los principios de la NAU dependen de la existencia de instituciones metropolitanas? ¿Cuáles son los elementos clave del entorno institucional favorable (*institutional enabling environment*) en la implementación de los ODS y la translación local de la NAU?

Modelos de gobernanza, instituciones y liderazgos en la implementación de las nuevas agendas urbanas

Nuestro análisis parte de la idea de que las variables institucionales afectan el desarrollo de las nuevas agendas globales que impactan las ciudades y especialmente la consecución de los ODS. A continuación, sintetizamos los elementos principales surgidos de un trabajo de investigación más amplio⁴: por razones de

4. La parte empírica de este artículo se inspira en el trabajo realizado en la elaboración del capítulo sobre áreas metropolitanas y ODS del quinto Informe del Global Observatory on Local Democracy and Decentralization (GOLD) (disponible en https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDV_EN.pdf). La metodología se basa en el análisis documental (literatura académica, informes y bases de datos internacionales, documentos oficiales) de las principales áreas metropolitanas mayores de un millón de habitantes. El capítulo metropolitano ha sido coordinado por la autora juntamente con Agustí Fernández de Losada, con la participación de Anna Calvete, Brian Jones, Michael Sutcliffe y Sue Bannister, a los que agradezco su colaboración.

espacio, no pretendemos hacer un análisis sistemático de los casos estudiados, sino que los tratamos como ejemplos, sin podernos extender en sus detalles. En primer lugar, resumimos las ideas que han surgido del examen de la influencia de los cuatro modelos de gobernanza. En segundo lugar, nos centramos en otras variables institucionales, como son la fragmentación institucional, el grado de descentralización del Estado y de autonomía local. El análisis de estas variables subraya el rol del Estado como facilitador de la implementación de las nuevas agendas urbanas.

Modelos de gobernanza metropolitana

Como hemos visto, existen distintos modelos de gobernanza metropolitana, de formas más *duras* a formas más *blandas*. A partir del caso europeo, en trabajos anteriores (Tomàs, 2015) se ha constatado que en la mayoría de las áreas metropolitanas existe una fragmentación institucional y que prevalecen los modelos con un grado medio de institucionalización, es decir, que los gobiernos metropolitanos fuertes o la asociación voluntaria de municipios son minoritarios. Si bien las tendencias recientes muestran un mayor reconocimiento político de las áreas metropolitanas en Francia, Italia, Portugal y Reino Unido, gracias a la aprobación de las leyes nacionales (Zimmermann y Feiertag, 2018), se trata de estructuras con recursos y competencias limitadas. Esta tendencia se puede extrapolar a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde el 51% de las áreas metropolitanas cuenta con algún tipo de ente metropolitano, pero sin capacidad de regulación y solo el 18% tiene autoridades metropolitanas con poderes (OCDE, 2015). En esta línea, la Declaración de Montreal sobre áreas metropolitanas de 2015 reivindica el reconocimiento político de las áreas metropolitanas. El fortalecimiento político pasa por conseguir mayores competencias y autonomía fiscal, ya que sus recursos dependen principalmente de las transferencias de otras administraciones (Slack, 2018).

Otro de los desafíos en términos de gobernanza tiene lugar especialmente en las regiones con mayor crecimiento urbano: Asia Pacífico y África. De acuerdo con los datos de Naciones Unidas (2018), se espera que los aumentos futuros en el tamaño de la población urbana del mundo estén altamente concentrados en unos pocos países: juntos, India, China y Nigeria representarán el 35% del crecimiento proyectado de la población urbana del mundo entre 2018 y 2050; para 2050, las proyecciones estiman que India tendrá 416 millones más de habitantes, China 255 millones y Nigeria 189 millones. En estas regiones, las áreas metropolitanas superan no solo las fronte-

ras administrativas municipales, sino también nacionales. Así, alguna forma de cooperación transfronteriza es cada vez más necesaria. Un ejemplo es el del corredor *One Belt One Road*, por el que varias aglomeraciones urbanas de Asia, África y Europa están conectadas a través de nodos de comercio, transporte y logística a lo largo de los corredores de desarrollo económico (Nalbantoglu, 2017).

Nuestro análisis de la implementación de los ODS revela algunas ideas sobre la importancia del modelo de gobernanza metropolitana, que pueden también transponerse a la aplicación de la Nueva Agenda Urbana. Primero, la existencia de gobiernos metropolitanos no es una garantía para una mejor implementación de los ODS, especialmente por la falta de mecanismos vinculantes. En otras palabras, la falta de autonomía financiera y la ausencia

En la mayoría de las metrópolis estudiadas falta cooperación entre las distintas administraciones para garantizar que las políticas alineadas con los ODS sean efectivas. Sin embargo, tener un gobierno metropolitano proporciona un marco institucional que da coherencia al desarrollo de las agendas urbanas.

de poderes exclusivos de estas instituciones en temas clave como las infraestructuras metropolitanas es una debilidad. Por ejemplo, en Europa la competencia en carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos está generalmente en manos de gobiernos nacionales o subnacionales (estados federados, regiones cuasifederales). Una muestra de la

ausencia de gobiernos metropolitanos poderosos es que, en la práctica, la acción de las autoridades metropolitanas en materia de ODS no se articula en la agenda de los municipios centrales de la aglomeración o del Gobierno central. En este sentido, en la mayoría de las metrópolis estudiadas falta cooperación entre las distintas administraciones para garantizar que las políticas alineadas con los ODS sean efectivas. Sin embargo, tener un gobierno metropolitano proporciona un marco institucional que da coherencia al desarrollo de las agendas urbanas. Este tipo de gobiernos suele tener varias competencias (urbanismo, movilidad, gestión de residuos, etc.), lo que facilita una visión global y transversal de los retos metropolitanos. Un claro ejemplo es Seúl, la capital de Corea del Sur, que tiene un estatuto especial cuyo funcionamiento se asemeja a un gobierno metropolitano. Esta ciudad es la única área metropolitana que ha intentado alcanzar los 17 ODS a través del *Seoul 2030 Master Plan*. Este fue el primer plan maestro que, además de la participación de expertos, profesionales de la planificación y representantes del gobierno local, involucró directamente a los ciudadanos en la identificación de desafíos para la ciudad y el desarrollo de su visión para el futuro, a través del Grupo de Ciudadanos (con más de 100 participantes).

El modelo de gobierno metropolitano basado en agencias metropolitanas sectoriales que administran o planifican un único servicio (transporte público, medio ambiente, Policía, etc.) puede ser útil para la implementación de uno de los objetivos (como movilidad, saneamiento, etc.), en función de los poderes y recursos de los que disponga. Una de las principales debilidades de este modelo es que carece de una visión integral, fundamental en las nuevas agendas urbanas. Para compensar este enfoque monotemático, la coordinación con otras agencias y niveles de gobierno es esencial. Un ejemplo fallido es el del área metropolitana de Lagos, ubicada en el estado de Lagos en el suroeste de Nigeria, donde muchas de las responsabilidades locales han sido asumidas por el Gobierno estatal. Este ha implantado hasta 11 agencias para desempeñar funciones metropolitanas (como el transporte), que se intentaron coordinar creando una autoridad metropolitana (Lagos Mega-City Development Authority), pero la iniciativa fracasó. Otro ejemplo más logrado, aunque de menor tamaño, es el de la gestión del agua en Melbourne, cuya área metropolitana está formada por 31 municipios, que varían en superficie y presupuesto. En ambos niveles (estado de Victoria y ciudad de Melbourne), hay iniciativas en marcha para localizar nueve de los ODS, especialmente relacionados con el medio ambiente.

En relación con el modelo de coordinación vertical, más común en Europa, en el que las políticas metropolitanas no se llevan a cabo por un organismo metropolitano, sino por otros niveles de gobierno que ya existen (una región, una provincia, un condado, etc.), el desarrollo de los ODS depende principalmente de las competencias y financiamiento de este ámbito de gobierno (y cómo se coordina con otras administraciones). El caso de Berlín destaca en el desarrollo de la nueva agenda urbana. Berlín es una ciudad-estado, con más poderes que las ciudades alemanas ordinarias. Sin embargo, el área metropolitana supera los límites administrativos de la ciudad-estado e incluye los municipios circundantes de lo que se llama la región metropolitana de Berlín-Brandeburgo, sin reconocimiento institucional. Sin embargo, Berlín ha desarrollado una visión metropolitana gracias a sus competencias, recursos y liderazgo, a través de *The Berlin Strategy/Urban Development Concept Berlin 2030*. De esta manera, además de los representantes institucionales, más de 100 asociaciones y ciudadanos de la ciudad y la región metropolitana de Berlín también participaron activamente en la elaboración de la estrategia.

Finalmente, las formas blandas de gobernanza metropolitana se basan en la cooperación voluntaria de los municipios, ya sea a través de una asociación de municipios, o por medio de la planificación estratégica. Este es un modelo a menudo utilizado donde hay una alta fragmentación institucional,

como un mecanismo para reunir a todos los actores. Por lo tanto, existe un mayor grado de apertura hacia otros actores públicos y privados. Un ejemplo destacado es la ciudad de Nueva York, que ha sido la primera del mundo en informar a Naciones Unidas, a través del *Voluntary Local Review*, sobre el estado de los esfuerzos para alcanzar los puntos de referencia mundiales para abordar la pobreza, la desigualdad y el cambio climático para el año 2030. Los logros de la ciudad de Nueva York en materia de sostenibilidad desde 2015 se han realizado bajo el plan estratégico *OneNYC*, en el que más de 70 agencias públicas de la ciudad se reunieron en grupos de trabajo interdepartamentales para identificar brechas y analizar tendencias, desarrollar prioridades y contrastar perspectivas de las distintas agencias. Una vez identificados los problemas prioritarios, los grupos de trabajo pensaron iniciativas, evaluaron la viabilidad, la ambición, la escalabilidad y la financiación, considerando no tanto asignar nuevos recursos sino reasignar los existentes. Otro caso de *soft governance* lo encontramos en Indonesia, donde la asociación Kartamantul se destaca como un ejemplo de cooperación horizontal: reúne varios gobiernos locales que son gestionados por una secretaría conjunta y dos regencias. Fue creada en el año 2000 para administrar y coordinar diversos servicios (residuos, agua, saneamiento, transporte), aunque no cuenta con un plan regional metropolitano formal, lo que dificulta la implementación de los ODS.

En definitiva, cada modelo de gobernanza metropolitana tiene sus ventajas e inconvenientes en el desarrollo de los ODS (véase la tabla 2).

Tabla 2. Modelos de gobernanza metropolitana y desarrollo de los ODS

Gobiernos metropolitanos	
✓	mayor visión global y transversal
✗	recursos necesarios insuficientes
Agencias sectoriales	
✓	mayor facilidad de coordinación
✗	falta de integralidad y transversalidad
Coordinación vertical	
✓	menor número de niveles de gobierno
✗	hecho metropolitano menos explícito
Cooperación voluntaria	
✓	mayor participación sociedad civil y stakeholders
✗	menor capacidad de implementación

Fuente: Elaboración propia.

Fragmentación institucional, descentralización y autonomía local: el papel del Estado

A partir del análisis anterior, no podemos establecer una relación causal entre mayor éxito de implementación de los ODS y modelo de gobernanza metropolitana, ya que hay otras variables institucionales que configuran el entorno o contexto institucional (*institutional milieu* o *environment*). En efecto, una idea que se ha repetido en cada uno de los modelos es la importancia de la cooperación entre las distintas administraciones para garantizar que las políticas alineadas con los ODS sean efectivas y que se articulen con la elaboración de las nuevas agendas urbanas. En esta cooperación influyen tres elementos principales: la fragmentación institucional, el grado de descentralización y de autonomía local. En todas ellas, el rol del Estado es fundamental (Kanuri *et al.*, 2016).

En la mayoría de los casos, los espacios metropolitanos están fragmentados institucionalmente: muchas administraciones y agencias supervisan el desarrollo de políticas urbanas, causando problemas tanto de duplicación como de falta de responsabilidad. Como sucede en las aglomeraciones de Manila (Filipinas) y Yakarta (Indonesia), existen diferentes agendas y prioridades en la localización de los ODS por parte de las ciudades que conforman el área metropolitana. La dificultad para conseguir consensos se agrava cuando deben incorporarse las empresas metropolitanas, como las empresas estatales o las empresas privatizadas de agua y electricidad. En efecto, muchas de estas empresas de servicios no están integradas en la localización de los ODS, a pesar de que prestan servicios fundamentales relacionados con la sostenibilidad. De hecho, no tienen incentivos para lograr ahorros en el suministro de agua, ya que ello tendría un impacto en los beneficios. Este problema ha surgido en Manila y Yakarta, donde se privatizaron los suministros de agua. Lo mismo se aplica a los servicios de residuos sólidos, electricidad y energía, en los que las retribuciones se basan en el aumento de las ventas en lugar de recompensar las eficiencias, lo que podría ser un gran apoyo para los ODS.

El problema de la coordinación también depende de las características de las ciudades y los espacios metropolitanos de cada continente, especialmente en relación con el tamaño (menor en Europa). En grandes aglomeraciones como Los Ángeles, Manila, Bangkok, São Paulo, Buenos Aires o Colombo la gobernanza multinivel no es realmente efectiva. Las áreas metropolitanas comprenden una multiplicidad de instituciones y administraciones de distinto tipo, a menudo con diferentes inclinaciones políticas. Otro tema relacionado con la fragmentación institucional es la configuración del área metropolitana, que afecta la cuestión del liderazgo y la capacidad para guiar el desarrollo de las agendas urbanas. Algunas áreas metropolitanas son monocéntricas, con una ciudad central dominante, donde la implementación de los ODS está claramente liderada por la ciudad principal,

especialmente cuando tienen un peso demográfico, económico y político predominante (ejemplos de Madrid o Berlín). En otras, de carácter policéntrico, es más difícil. En el caso de Jakarta, Jabodetabek (el área metropolitana de Jakarta o Metro Jakarta) comprende 13 ciudades dentro de la jurisdicción de tres estados, lo que dificulta aún más la coordinación.

Una manera de reducir la complejidad institucional ha sido disminuir el número de instituciones que operan a escala metropolitana y, a la vez, otorgar mayor autonomía a los gobiernos locales. Una de las prácticas emergentes en África ha sido garantizar que los poderes de los gobiernos locales estén arraigados en la Constitución y que, a través de la demarcación, se creen jurisdicciones únicas, especialmente en las áreas metropolitanas. Este fue el caso del municipio de eThekweni (como una fusión de Durban y otros municipios) en Sudáfrica en 1996-2000 y, más recientemente,

Una idea que se ha repetido en cada uno de los modelos es la importancia de la cooperación entre las distintas administraciones para garantizar que las políticas alineadas con los ODS sean efectivas y que se articulen con la elaboración de las nuevas agendas urbanas.

de Nairobi en Kenia. También ha sido una práctica frecuente en la historia del siglo xx y principios del xxi en Canadá. Otras ciudades como Bangkok, Nueva Delhi y Manila han impuesto estructuras de gobierno metropolitano para abordar los problemas de coordinación y gestión urbana. En Auckland (Nueva Zelanda),

las dificultades regionales en la coordinación entre cinco gobiernos locales llevaron al Gobierno central a fusionarlos en una sola área metropolitana.

En este sentido, el rol del Estado es clave para el desarrollo de los ODS, no tanto para su implementación directa en el territorio sino para facilitar los instrumentos necesarios para llevarla a cabo. Igualmente, la consecución del «derecho a la ciudad» expresado en la NAU depende de las capacidades técnicas, económicas y humanas de las aglomeraciones urbanas, otorgadas por el Estado. El proceso de descentralización comprende la transferencia de poderes, recursos y responsabilidades a autoridades subnacionales. Esto es importante en la implementación de los ODS y de los ideales de la NAU, ya que en los estados federales y cuasifederales las autoridades subnacionales (regiones o estados federados similares) tienen competencias con respecto a políticas urbanas, desarrollo sostenible y cohesión social. Por ejemplo, en España, el Gobierno central ha aprobado su Nueva Agenda Urbana, mientras que los gobiernos de Andalucía, Cataluña o País Vasco, entre otros, también han aprobado o están en el proceso de aprobar sus propias agendas urbanas. Cómo se alinean todas estas agendas (además de la europea) es un desafío clave. Además, la competencia de crear áreas metropolitanas a menudo se otorga a estos gobiernos subnacionales, como en España, Alemania, Estados Unidos o Canadá. Esto crea una diversidad de modelos de gobernanza metropolitana en el mismo país.

Diferentemente, en países más centralizados como Francia, el Gobierno central ejerce esta competencia. Sin embargo, siempre hay excepciones: en países descentralizados como Colombia, Brasil, India o Italia ha habido reformas nacionales que abordan la institucionalización metropolitana.

El grado de autonomía local también afecta la capacidad para resolver los desafíos metropolitanos expresados en la NAU e implementar los ODS. Mientras que los municipios de los países nórdicos europeos tienen un alto grado de autonomía financiera y competencias en salud, educación y sostenibilidad, los gobiernos locales de la mayoría de los países africanos, asiáticos y latinoamericanos carecen de los recursos financieros, técnicos y humanos para resolver los problemas urbanos; en otras palabras, dependen más de las políticas nacionales y subnacionales. Estas regiones también sufren de graves desigualdades: la oportunidad de los ODS de cerrar esta brecha requiere el desarrollo de nuevos y mejores arreglos y estructuras de gobierno para coordinar los enfoques entre los niveles de gobierno y asignar los recursos en todos los niveles de gobierno para lograr al menos algunos de los objetivos. En este sentido, el rol del Estado es clave para operacionalizar una agenda de acción, aportando los recursos necesarios. Por ejemplo, los países africanos han sido bastante activos en alinear a sus países en programas, planes y acciones para alcanzar los ODS; más que durante el proceso de intentar alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esto podría estar relacionado con el hecho de que muchos países de África han tenido que adaptarse a las realidades del cambio climático, y han recibido una asistencia significativa de Naciones Unidas y las agencias internacionales de desarrollo. El problema es que este proceso no se acompaña de recursos, por lo que algunos de los resultados iniciales sobre el desempeño relacionado con la implementación de los ODS han sido muy dispares.

En la región Asia Pacífico, las regiones metropolitanas que trabajan activamente en los ODS han establecido marcos independientes y mecanismos de informes que deberán integrarse en los informes nacionales y regionales posteriormente, lo cual agrega complejidad y confusión. Por su parte, en algunos países latinoamericanos, como Colombia, se han creado comisiones interministeriales para el desarrollo sostenible (UNDP, 2017). Sin embargo, los gobiernos subnacionales y locales a menudo son responsables de la implementación en el terreno y, a pesar de ello, no están presentes en este tipo de comisiones. Los consejos de coordinación que se crean para desarrollar una visión y estrategia nacional para los ODS deberían incluir todos los niveles de gobierno: nacional y subnacional/local. Para garantizar que dicha comisión se convierta en un vehículo para la coordinación vertical y horizontal, se necesitan establecer relaciones verticales entre los organismos de múltiples partes interesadas y los gobiernos a nivel nacional, subnacional y local. En el caso de las áreas metropolitanas, esta coordinación está en manos de las ciudades cuando no existen instituciones metropolitanas.

En definitiva, en la práctica existe una variedad de situaciones respecto a los mecanismos gubernamentales para la implementación de los ODS a nivel nacional y la relación con los gobiernos locales y metropolitanos. Gracias al análisis de los Exámenes Nacionales Voluntarios (ENV, *Voluntary National Reviews*) de los años 2016, 2017 y 2018, podemos observar que un número creciente se refiere a la contribución de los gobiernos subnacionales y, especialmente, de las grandes ciudades en el logro de la Agenda 2030 (aunque con una intensidad variable) (CDP, 2018). Australia (ENV de 2018) contó con las asociaciones de gobiernos locales y regionales del país, las principales ciudades y el Consejo Regional Metropolitano del Este (Perth) en la redacción del ENV. La dimensión metropolitana como un fenómeno en crecimiento también ha comenzado a ser abordada por los ENV, aunque los desafíos específicos no están

El rol del Estado es clave para el desarrollo de los ODS, no tanto para su implementación directa en el territorio sino a fin de facilitar los instrumentos necesarios para llevarla a cabo.

claramente abordados. Solo algunos países (Polonia, en su ENV de 2018) reconocen la identidad de las áreas metropolitanas y las involucran en el sistema de gobierno multinivel para la implementación de los ODS. Vale la pena mencionar el caso de México

(2018), cuyo ENV reconoce que «aunque no tienen gobiernos metropolitanos, las áreas metropolitanas, como grandes centros de población, también juegan un papel importante. Los esfuerzos implementados en las áreas metropolitanas para lograr los objetivos de la Agenda 2030 tienen el potencial de impactar los logros nacionales» (Gobierno de México, 2018).

En Brasil, donde una ley federal de 2015 estableció los requisitos para la institucionalización de las áreas metropolitanas, así como las directrices para la planificación y la gobernanza multinivel, el Gobierno federal reconoce la importancia de tales instituciones en el ENV de 2017. En él se subrayan las iniciativas de sensibilización específicamente dirigidas a las áreas metropolitanas que se han llevado a cabo (como la difusión de un manual de localización para el ODS 11) y recoge los índices relacionados con la exclusión social y la vulnerabilidad en los municipios de las principales áreas metropolitanas del país. El ENV colombiano de 2016 recuerda los esfuerzos realizados para evaluar el grado de contribución de los planes de desarrollo de 31 ciudades desde un punto de vista intersectorial, entre ellos las áreas metropolitanas de Bogotá y Medellín. En cambio, en el caso de Italia, el ENV de 2017 no hace referencia a las áreas metropolitanas en relación con el logro de los ODS. Esto es sorprendente teniendo en cuenta que en 2015 se aprobó una ley nacional que creó las *città metropolitana* en todo el país (un nuevo nivel administrativo que sustituye las provincias).

En cuanto al resto, los enfoques son más bien sectoriales y señalan buenas prácticas en asuntos específicos. Por ejemplo, en Uruguay (ENV de 2017), el área metropolitana de la capital se analiza en relación con la planificación urbana, la salud, la vivienda o la seguridad. El medio ambiente es otro desafío que se aborda desde una perspectiva metropolitana. El ENV de Corea del Sur de 2016, por ejemplo, incluye dos indicadores metropolitanos: la calidad del aire metropolitano y el tamaño de las áreas verdes en ciudades metropolitanas en comparación con los países avanzados. Para los sistemas de transporte y agua, el ENV de Sri Lanka del año 2018 reconoce la necesidad de adoptar una perspectiva supralocal: la Región Metropolitana de Colombo como escala para las nuevas líneas de Tránsito de Tren Ligero y los sistemas integrados de transporte de agua interior. El transporte sostenible también se aborda a escala metropolitana en el caso de Bélgica (para Amberes y Bruselas, en 2017). Finalmente, el ENV griego de 2018 destaca el papel de las áreas metropolitanas de Atenas y Salónica, con abundantes referencias en cuanto a sus logros en una serie de desafíos metropolitanos. Estos son los ejemplos más claros de las contribuciones metropolitanas a los ODS, a partir de los ENV de las autoridades nacionales. En el resto de los casos, las referencias a los logros de las áreas metropolitanas o de las grandes ciudades, si las hay, se presentan como buenas prácticas junto con las de otras organizaciones locales y regionales (Ecuador, en su ENV de 2018, presenta las experiencias de Quito, Guaranda y Duran; Japón, en 2018, hace lo mismo con Sapporo, Higashi-Matsushima y Shimokawa).

En resumen, en sus ENV los gobiernos nacionales reflejan tímidamente la escala metropolitana de los desafíos crecientes en términos de vivienda, movilidad, servicios básicos, cultura, resiliencia, participación ciudadana o movilidad. Aunque muchas iniciativas locales exitosas sirven para ilustrar los ENV nacionales, el papel en las áreas metropolitanas, sus problemas y especificidades no están suficientemente representados.

A modo de conclusiones

La concentración de la población mundial en aglomeraciones urbanas es una tendencia que va en aumento. Las áreas metropolitanas concentran los mayores desafíos en términos de sostenibilidad (social, ambiental, económica): los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsados desde Naciones Unidas se conciben para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Asimismo, la Nueva Agenda Urbana (NAU) reivindica reforzar los principios de justicia social, igualdad, democracia y sostenibilidad en las ciudades. A escala urbana y metro-

politana, el mayor reto consiste en traducir estos grandes objetivos y principios globales en unas agendas y unas políticas urbanas concretas y factibles. Este proceso requiere la implicación de todos los gobiernos, desde los estatales a los locales, además de la participación de otros actores, públicos y privados.

En este artículo hemos examinado hasta qué punto el contexto institucional favorece u obstaculiza el proceso de localización de los ODS y la articulación de las nuevas agendas urbanas. Como hemos visto, las áreas metropolitanas carecen en general de reconocimiento político, de liderazgo político claro, de recursos suficientes y de competencias exclusivas. Por estas razones, su capacidad de liderar las nuevas agendas es limitada. Varios factores institucionales influyen en su mayor capacidad de acción. En primer lugar, el modelo de gobernanza metropolitana, más o menos institucionalizado, contribuye en el abordaje más o menos integral de los ODS. En segundo lugar, la fragmentación institucional a escala metropolitana, el grado de descentralización del país y el nivel de autonomía local también influyen en el avance hacia las nuevas agendas urbanas. En todo el proceso, el rol del Estado es fundamental como facilitador de las estrategias locales y metropolitanas, y aquí encontramos muchas diferencias entre las aglomeraciones del Norte y el Sur Global. En estas últimas, se agudizan los problemas, por el tamaño y crecimiento exponencial de las urbes, su complejidad administrativa y la debilidad del Estado de bienestar.

Estos son algunos de los límites institucionales para lograr materializar el «derecho a la ciudad metropolitana». Las oportunidades para conseguirlo pasan por la apropiación ciudadana del espacio metropolitano y la reclamación de sus derechos. También es necesario que los estados reconozcan el papel de las áreas metropolitanas en el mundo y las doten de los instrumentos necesarios. Sin recursos técnicos, humanos y económicos adicionales, que dependen del Estado, no hay mucho margen para el desarrollo de las nuevas agendas urbanas y la consecución efectiva de los ODS.

Referencias bibliográficas

- Bish, Robert L. y Ostrom, Vincent. *Understanding urban government. Metropolitan reform considered*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1973.
- Brenner, Neil. «Decoding the newest “Metropolitan Regionalism” in the USA: a critical overview». *Cities*, vol. 19, n.º 1 (2002), p. 3-21.
- Brenner, Neil. «Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960–2000». *Review of International Political Economy*, vol. 11, n.º 3 (2004), p. 447-488.

- CDP-Committee for Development Policy. Department of Economic and Social Affairs. United Nations (2018). «Voluntary National Review Reports– what do they report?». *CDP Background*, n.º 46 (en línea) [Fecha de consulta: 28.02.2019] <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20549CDPbp201846.pdf>
- DiGaetano, Alan y Strom, Elizabeth. «Comparative Urban Governance. An Integrated Approach». *Urban Affairs Review*, vol. 38, n.º 3 (2003), p. 356-395.
- Fernández de Losada, Agustí. «Las metrópolis ante las agendas globales». *Metropolis Observatory*, paper n.º 2 (2017) (en línea) https://www.metropolis.org/sites/default/files/metropolis-observatory_issue-paper-2_ES
- Fernández de Losada, Agustí y Garcia-Chueca, Eva. «Repensando las ciudades globales desde el municipalismo internacional y el derecho a la ciudad». *Notes internacionals CIDOB*, n.º 198 (mayo 2018) (en línea) https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2017/repensar_las_ciudades_globales_desde_el_municipalismo_internacional_y_el_derecho_a_la_ciudad
- Gobierno de México. *Voluntary national review for the High-level Political Forum on Sustainable Development. Basis for a Long-Term Sustainable Development Vision in Mexico*. Gobierno de México, (2018) (en línea) [Fecha de acceso: 28.02.2019] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20122VOLUNTARY_NATIONAL_REPORT_060718.pdf
- Gomà, Ricard. «Dret a la ciutat, municipalisme global i democràcia metropolitana». *Revista Treball*, (13 de julio de 2018) (en línea) <http://revistatreball.cat/dret-a-la-ciutat-municipalisme-global-i-democracia-metropolitana/>
- Heinelt, Hubert y Kübler, Daniel (eds.). *Metropolitan governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Londres: Routledge, 2005.
- Kanuri, Chaitanya; Revi, Aromar; Espey, Jessica y Kuh, Holger. *Getting Started with the SDGs in Cities: A Guide for Stakeholders*. París; Nueva York: Sustainable Development Solution Network y GIZ, 2016.
- Keating, Michael. «Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice». En: Judge, David; Stoker, Gerry y Wolman, Harold (eds.). *Theories of urban politics*. Londres: Sage Publications, 1995, p. 117-134.
- Lowery, David. «Answering the public choice challenge: a neoprogressive research agenda». *Governance*, 12 n.º 1 (1999), p. 29-55.
- Lowndes, Vivien. «Something old, something new, something borrowed. How institutions change (and stay the same) in local governance». *Policy Studies*, vol. 26, n.º 3/4 (2005), p. 291-309.
- Naciones Unidas. *Declaración de Montreal sobre las Áreas Metropolitanas*. ONU (7 de octubre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 05.09.2019] http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20151007_habitat_declarationMontreal-es.pdf

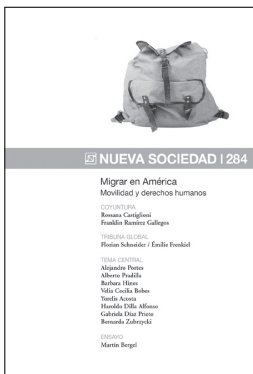
- Naciones Unidas-UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). *World Urbanization Prospects 2018*. UN-DESA Population Division, 2018 (en línea) [Fecha de consulta: 15.02.2019] <https://population.un.org/wup/Publications/>
- Nalbantoglu, Cem. (2017). «One Belt One Road Initiative: New Route on China's Change of Course to Growth». *Open Journal of Social Sciences*, vol. 5, n.º 1 (2017), p. 87-99.
- North, Douglass. «The new institutional economics and Third World development». En: Harriss, John; Hunter, Janet y Lewis, Colin (eds.) *The New Institutional Economics and Third World Development*. Londres: Routledge, 1995, p. 17-26.
- OECD-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Governing the City*. París: OECD Publishing, 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 15-02.2019] <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>
- Pierre, Jon. «Models of urban governance. The institutional dimension of urban politics». *Urban Affairs Review*, 34, n.º 3 (1999), p. 372-396.
- Savitch, Hank y Vogel, Ronald K. «Regionalism and urban politics». En: Davies, Jonathan y Imbroscio, David (eds.). *Theories of urban politics*. Londres: Sage, 2009, p. 106-124.
- Sharpe, Laurence J. *The Government of World Cities: the Future of the Metro Model*. Londres: John Wiley, 1995.
- Slack, Enid. (2018). «Financing metropolitan public policies and services». *Metropolis Observatory*, paper n.º 6 (2018) (en línea) https://www.metropolis.org/sites/default/files/2018-11/MetObsIP6_EN.pdf
- Tomàs, Mariona. *Metropolitan governance in Europe: models and challenges*. Barcelona: Metropolitan Area of Barcelona, 2015.
- Tomàs, Mariona. *Metropolitan trends in the world*. *Metropolis Observatory*, paper n.º 1 (2016) (en línea) [Fecha de consulta: 28.02.2019] https://www.metropolis.org/sites/default/files/media_root/publications/issue_paper_vol_1_metropolitan_trends_in_the_world_v2.pdf
- UCLG-United Cities and Local Governments. *GOLD IV Report: Co-creating the urban future. Edition 2016*. UCLG, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 28.02.2019] <http://www.gold.uclg.org/reports/other/gold-report-iv>
- UCLG-United Cities and Local Governments. *GOLD V Report: The Localization of the Global Agendas. Edition 2019*. UCLG, 2019 (en línea) [Fecha de consulta: 03.12.2019] <https://www.gold.uclg.org/reports/other/gold-v-report>
- UNDP-United Nations Development Programme. *Institutional and Coordination Mechanisms: Guidance Note on Facilitating Integration and Coherence for SDG Implementation*. Nueva York: UNDP, 2017 (en línea) [Fecha

- de consulta: 05.09.2019] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2478Institutional_Coordination_Mechanisms_GuidanceNote.pdf
- UNEP- United Nations Environment Programme. *Resilience and Resource Efficiency in Cities*. UN, 2017 (en línea) [Fecha de consulta: 15.02.2019] <http://hdl.handle.net/20.500.11822/20629>
- Wallis, Allan D. «The third wave: current trends in regional governance». *National Civic Review*, vol. 83, n.º 3, (1994), p. 290-310.
- Zimmermann, Karsten y Feiertag, Patricia. «Return of the Metro-Model? Governance and Planning in Metropolitan Regions under change. An international comparison of France, Italy and Germany». *Revista Papers*, n.º 61, (2018), p. 16-26.



284

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2019



**¿No hay futuro?
Imágenes del mundo que viene**

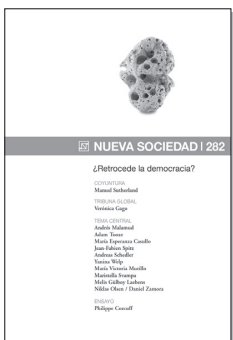
COYUNTURA: **Rossana Castiglioni**. ¿El ocaso del «modelo chileno»? **Franklin Ramírez Gallegos**. Las masas en octubre. Ecuador y las colisiones de clase.

TRIBUNA GLOBAL: **Émilie Frenkiel**. El nacionalismo digital de China y las protestas en Hong Kong. Entrevista a Florian Schneider.

TEMA CENTRAL: **Alejandro Portes**. Inmigración bifurcada y fin de la compasión. **Alberto Pradilla**. Centroamérica huye de sí misma.

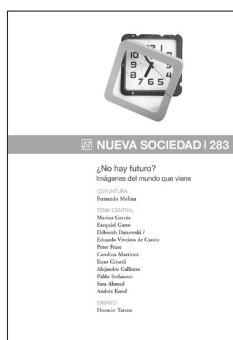
Barbara Hines. Las políticas migratorias de Donald Trump. **Yaela Cecilia Bobes**. De las puertas abiertas al «ya no son bienvenidos»: El giro de la política migratoria mexicana. **Yorelis Acosta**. Escapar por la frontera colombo-venezolana. **Haroldo Dilla Alfonso**. República Dominicana: cuando la xenofobia se institucionaliza. **Gabriela Díaz Prieto**. Mujeres y acceso a protección internacional en América del Norte. **Bernarda Zubrzycki**. Ser africano en Argentina. Las dinámicas de la migración senegalesa.

ENSAYO: **Martín Bergel**. Futuro, pasado y ocaso del «Tercer Mundo».



282
JULIO-AGOSTO 2019

**¿Retrocede
la democracia?**



283
SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2019

**¿No hay futuro?
Imágenes del mundo
que viene**

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
Clases medias en América Latina

Nuevos municipalismos en espacios posyugoslavos: rupturas democráticas en Zagreb y Belgrado

New municipalisms in post-Yugoslav spaces: democratic ruptures in Zagreb and Belgrade

Norma Tiedemann

Investigadora predoctoral y ayudante de investigación, Departamento de Ciencia Política y Teoría Política, Universität Kassel. norma.tiedemann@uni-kassel.de

Cómo citar este artículo: Tiedemann, Norma. «Nuevos municipalismos en espacios posyugoslavos: rupturas democráticas en Zagreb y Belgrado». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 123 (diciembre de 2019), p. 93-118. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.93

Resumen: A medida que sistemas políticos formalmente democráticos de todo el mundo devienen en regímenes autoritarios neoliberales, surgen contramovimientos que adoptan la forma de plataformas municipalistas. En este contexto, el espacio posyugoslavo también es testigo de la confluencia de protestas de este tipo, por ejemplo, en Zagreb y Belgrado. Estas prácticas solo pueden entenderse si se analizan las condiciones locales concretas y las estructurales generales. En este artículo, el surgimiento de nuevos municipalismos en ambas ciudades sirve como punto de partida para analizar una coyuntura concreta de contradicciones e iniciativas que pertenecen a un desarrollo más amplio enmarcado en las turbulencias de los 10 años posteriores a la crisis y potencialmente representan rupturas democráticas en estados-nación neoliberales y autoritarios. Así, esta contribución indaga en las condiciones sociales para su existencia y el papel que pueden desempeñar los aparatos de Estado como terrenos de luchas emancipatorias.

Palabras clave: Zagreb, Belgrado, municipalismo, pos-Yugoslavia, democracia, capitalismo, teoría del Estado materialista, movimientos sociales

Abstract: As formally democratic political systems around the world become authoritarian neoliberal regimes, counter-movements are emerging in the form of municipalist platforms. In this context, the post-Yugoslav space is witnessing the confluence of protests that produce initiatives of this type, for example in Zagreb and Belgrade. These practices can only be understood when looking at specific local conditions and general structural conditions. In this paper, the emergence of new municipalisms in both cities is the starting point for analysing a specific set of contradictions and initiatives. They in turn form part of a broader development framed by the turbulence of the ten years that followed the crisis and which potentially represent democratic ruptures in neoliberal authoritarian nation-states. This chapter therefore investigates their societal conditions of existence and the role state apparatuses can play as the settings for emancipatory struggles.

Key words: Zagreb, Belgrade, municipalism, post-Yugoslavia, democracy, capitalism, materialist state theory, social movements

De Preston a Málaga, de Nápoles a Belgrado: una red de «ciudades rebeldes» se extiende por el continente europeo (Caccia, 2016). Más allá del entusiasmo en torno a los denominados «nuevos municipalismos», el enigma es: ¿por qué se utiliza un mismo término para hacer referencia a fenómenos que tienen lugar en lugares tan sumamente diferentes? ¿Cuál es el contexto general que alienta a los movimientos a «reinventar las prácticas democráticas desde la dimensión local»? (ibídem) Croacia y Serbia rara vez aparecen en estudios sobre movimientos sociales (Brentin y Bieber 2019: 2), pero, en el punto álgido de las experiencias españolas (Barcelona, Madrid), también la región de la antigua Yugoslavia fue testigo de la confluencia de protestas en plataformas municipalistas: Zagreb Je NAŠ! (ZJN) y Ne da(vi)mo Beograd (NDB)¹. Para entender este viaje de prácticas, debemos analizar tanto las condiciones concretas locales como las estructurales más generales. Esto requiere pasar de un enfoque microsociológico al análisis del antagonismo del que emerge la controversia. Los estudios sobre movimientos sociales a menudo «conceptualizan (...) el movimiento social como una entidad (...) distinta más que como un punto de partida para descifrar la complejidad (...) de la coyuntura poscrisis» (Engelhardt y Moore, 2017: 273). Por otra parte, la teoría crítica social con frecuencia adopta una visión panorámica estructuralista, que no investiga desarrollos políticos concretos. Ante ello, aquí se propone un enfoque de análisis coyuntural, con el fin de embeber los movimientos en su contexto político-económico más amplio y en un espacio-tiempo específico.

El análisis de la coyuntura abarca «los posicionamientos históricos concretos de las estrategias políticas (...) que reflejan tendencias inscritas estructuralmente, relaciones de fuerzas, formaciones institucionales e ideológicas y factores circunstanciales» (Gallas, 2017: 257). Partiendo del realismo crítico, la coyuntura se sitúa en el terreno de lo *factual*, que se refiere a los hechos, a los que no necesariamente puede accederse por medio de la observación inmediata (lo *empírico*), sino que son producidos por mecanismos subyacentes (lo *real*, véase Blaikie, 2000: 108). El realismo crítico está relacionado inherentemente con las interpretaciones políticas emancipatorias de la ciencia no positivista (Belfrage y Hauf, 2016: 259). Su objetivo es arrojar luz sobre las condiciones estructurales y el potencial para la agencia emancipatoria. Por consiguiente, este artículo se interesa por la búsqueda de explicaciones a por qué determinados movimientos aparecen en una coyuntura específica y qué potenciales emancipatorios tienen.

1. «Zagreb es nuestro» y «No hundamos Belgrado».

Los casos de estudio de Zagreb y Belgrado no se analizan de manera comparativa, sino como ejemplos ilustrativos de procesos societales, pese a sus particularidades. En este sentido, el presente artículo busca «una interpretación holística –esto es (...) contextualizada y embebida– del fenómeno o sistema objeto de investigación», por lo que no se sitúa en un nivel de análisis *microscópico* centrado en «actividades y procesos de captación» (Snow y Trom, 2002: 149 y sig.), recursos o marcos discursivos.

Sobre la base de estas consideraciones, en primer lugar, se exponen a grandes rasgos los fundamentos teóricos de la democracia materialista y su relación con el nuevo municipalismo. A continuación, se presenta el contexto coyuntural del autoritarismo neoliberal en Serbia y Croacia, así como sus efectos sobre el espacio urbano y las listas municipalistas en Zagreb y Belgrado como contramovimientos. Y, por último, se reflexiona sobre los movimientos y el gobierno local y se destacan unas conclusiones finales. La parte empírica se basa en más de 30 entrevistas cualitativas llevadas a cabo durante tres viajes de investigación de campo en 2018 y 2019².

Los nuevos municipalismos de Croacia y Serbia sirven como punto de partida para analizar la coyuntura de un auge global del autoritarismo, que surge por la falta de un nuevo régimen de acumulación y, en su lugar, amplía y ahonda la fórmula neoliberal (Demirović y Sablowski, 2013). En el curso de este auge, se produce una *involución* de la forma del Estado democrático (Buckel, 2016: 304). Las iniciativas analizadas pertenecen a un movimiento societal contra dichos acontecimientos enmarcado en las turbulencias de los 10 años posteriores a la crisis y representan potenciales rupturas democráticas en estados autoritarios neoliberales que se multiplican más allá de Europa.

Los nuevos municipalismos de Croacia y Serbia sirven como punto de partida para analizar la coyuntura de un auge global del autoritarismo, que surge por la falta de un nuevo régimen de acumulación y, en su lugar, amplía y ahonda la fórmula neoliberal.

2. Estas entrevistas constituyen la primera ronda del trabajo de campo de mi proyecto de tesis doctoral posterior a una fase de trabajo documental teórico. El grupo de entrevistados de Zagreb estaba formado por miembros de los diferentes niveles del consejo municipal (9), personas activas en la plataforma Zagreb je NAŠ!, pero no en un consejo (7), representantes de ONG (1) e investigadores (2). En Belgrado, incluyó a personas todavía activas en Ne Da(vi)mo Beograd [NDB] (7), activistas de otros grupos que colaboran con NDB (6), representantes de ONG (2) e investigadores (2). Las entrevistas han sido transcritas y analizadas a la luz del conocimiento *técnico* y de *proceso* que se articula (véase Bogner y Menz, 2009). Según un acuerdo con los entrevistados, el material se ha anonimizado.

Capitalismo, democracia y ataques contra las instituciones desde abajo

El debate en torno a los nuevos municipalismos refleja una euforia desbordante, en detrimento del hecho de tomarse suficientemente en serio las relaciones de fuerzas. La ciudad parece ser en cierto modo un ensamblaje de «contrapoderes situados» y «microsocialidades» flotando libremente (Kubaczek y Raunig, 2017). Tomar mayor distancia podría ayudar a entender las prácticas municipalistas de la semiperiferia europea en el contexto de una crisis político-económica. Aquí se sostiene que la estrategia municipalista emerge de una constelación que refleja un conflicto agravado entre un sistema político y otro económico, es decir, es producto de una *relación dialéctica* entre la democracia y el capitalismo (Buckel, 2016). Al investigar este nivel de la realidad societal, se hacen visibles las «tendencias inscritas estructuralmente» (Gallas, 2017: 257) que producen tanto la coyuntura actual de autoritarismo neoliberal como sus contramovimientos.

Desde la perspectiva de la teoría de la democracia materialista, la existencia de instituciones políticas externas a las relaciones económicas de producción (en concreto, la democracia parlamentaria) debe entenderse como la evolución de un sistema político capaz de asegurar un equilibrio frágil. Los foros democráticos como los parlamentos no solo constituyen un prerrequisito para un mandato político burgués, sino también un «régimen de malestar» que permite canalizar los deseos sociopolíticos *afuera* de las instituciones hacia *el interior* del Estado (Marx, 1852). Mientras la acumulación de capital funcione bien, los parlamentos se mantendrán como terrenos de lucha en los que las clases subalternas podrán conseguir concesiones. En épocas de crisis, sin embargo, la burguesía está dispuesta a frenar los procesos democráticos con el fin de proteger su base material de poder, es decir, las relaciones de propiedad con las que obtienen plusvalías (Buckel, 2016: 304). La erupción de la crisis en 2007-2008 inició un nuevo ciclo de retroceso en los logros democráticos, como la gestión de la *eurocrisis* (Oberndorfer, 2017), el incremento del poder del Ejecutivo, la creación de multitud de regulaciones jurídicas especializadas o la restricción de las competencias de los parlamentos (Buckel, 2016: 314). Así, se ha ido contrayendo la relativa autonomía del Estado, es decir, el hecho de que el poder político se ejerza a través de una compleja amalgama de aparatos de Estado que incluye la democracia parlamentaria (Poulantzas, 2000: 127 y sig.). No obstante, este debilitamiento de los procedimientos democráticos no está exento de oposición, ya que el estatismo autoritario ha generado una «oleada de reivindicaciones democráticas» (ibídem: 247) tales como los movimientos contestatarios contra el recorte en derechos sociales y políticos que han surgido en Europa y más allá en la última década.

El resultado preliminar de las manifestaciones antiausteridad llevadas a cabo desde 2010 ha sido un reajuste en la relación entre los movimientos sociales y los partidos políticos, especialmente en los márgenes de Europa, donde actores políticos han intentado integrar estas dinámicas controvertidas «desde arriba». En este sentido, proyectos políticos como Syriza en Grecia o Podemos en España, limitados al marco del Estado-nación, se han desgastado por múltiples contradicciones. Paralelamente, desde abajo se ha lanzado un ataque contra las instituciones. En las ciudades, las contradicciones de la privatización implacable de los servicios y la desigualdad ganan visibilidad, a la vez que se llevan a cabo experimentos de contrademocracia (Harvey, 2012). Ya en la década de 1970, Henri Lefebvre atribuyó una importancia estratégica a la política local: «La ciudad y su periferia tienden a devenir en un escenario para diversos tipos de acciones que ya no pueden estar relegadas a las ubicaciones tradicionales de las fábricas (...). La ciudad y el ámbito urbano son, pues, la escena de la lucha, pero también son lo que está en juego en dicha lucha. ¿Cómo puede alguien aspirar al poder (...) sin planificar la ocupación de dicho espacio y la creación de una nueva morfología política (...)? (ibídem, 1991: 386-387).

Las prácticas de las plataformas municipalistas expresan la frustración por la impermeabilidad de los aparatos de Estado y por la destrucción salvaje de los espacios urbanos en favor de intereses lucrativos. El modo en el que se apela al «derecho a la ciudad» en dichas luchas obedece al concepto de «autogestión» de Lefebvre, es decir, a la «participación real y activa».

Las plataformas municipalistas forman parte de la configuración de esa morfología. Su práctica expresa la frustración por la impermeabilidad de los aparatos de Estado y por la destrucción salvaje de los espacios urbanos en favor de intereses lucrativos. El modo en el que se apela al «derecho a la ciudad» en dichas luchas obedece al concepto de «autogestión» de Lefebvre, que dicho autor describió como la «participación real y activa» (2009: 145).

El contexto regional del sureste de Europa

Aunque el espacio posyugoslavo presenta importantes particularidades, forma parte de un todo políticoeconómico, unido por los sistemas capitalistas de (re)producción. La vida urbana está modelada por unas condiciones más amplias del capitalismo neoliberal, por lo que observamos problemas comunes en ciudades de toda Europa en la coyuntura actual. Además, existe una red de contactos

internacionales a través de la cual se van extendiendo las distintas experiencias, como la red de Ciudades sin Miedo o Fearless Cities³.

Pese a sus diferencias, Croacia y Serbia comparten una historia común como repúblicas constitutivas de la República Federativa Socialista de Yugoslavia (RFSY). Mientras existió como tal, la RFSY fue testigo de contradicciones cada vez mayores que ocasionaron una creciente oposición, en la década de 1980, movilizaciones nacionalistas y una desintegración violenta en los años noventa. Su incorporación al mercado mundial empezó de inmediato, con la intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI). A finales de la década de 1980, los programas de ajuste estructural presentaban todas las características del neoliberalismo que posteriormente se generalizaría con las políticas de austeridad y recorte de derechos sociales (Weißbacher, 2005: 150 y sig.). Las fuerzas políticas, «profundamente arraigadas en el tradicionalismo, el nacionalismo y el rechazo autoritario hacia la democracia» (Dolenec, 2013: 163), ganaron poder, impulsadas por las contradicciones de los desequilibrios económicos y los derechos de autonomía. Tras la desintegración del país, vinieron la desindustrialización y las privatizaciones sistemáticas, así como el surgimiento de una élite política perfectamente intrincada con los actores económicos. Así pues, a partir de la década de 1990, la concentración de poder, las formas autoritarias de gobierno, el debilitamiento de los parlamentos y el abuso de poder de los que formaban parte de los aparatos de Estado dificultaron la formación de instituciones políticas representativas (ibídem). Solo con las manifestaciones multitudinarias de finales del siglo pasado, los nuevos actores políticos desafiaron a la élite *de la transición*.

Sin embargo, a pesar de que se han evidenciado ligeros avances en democratización y mejoras socioeconómicas, este progreso se está revirtiendo desde hace unos años (Pasic, 2016). La situación de lenta estabilización se vio perturbada por la crisis de 2008. La economía de Croacia se contrajo un 12% entre 2009 y 2014, la segunda pérdida más importante de la UE (Global Property Guide, 2017). En consonancia con la gestión preponderante de la crisis en toda la UE, la disciplina presupuestaria fue el principio imperante en el país (Bartlett, 2015), que actualmente concentra la tercera tasa de desempleo juvenil más alta de la UE (Botrić, 2017: 7). Por su parte, la economía serbia también se vio arrastrada por la turbulenta situación global. La renta nacional y el número de personas empleadas se han estancado desde 2008 y la deuda pública ha aumentado del 28,3 % del PIB en 2008 al 72,2 % en 2015 (Prokopijević, 2015). Con la *ayuda* del FMI, el Gobierno serbio implementó reformas económicas centradas en «el

3. Véase <http://fearlesscities.com/>

apoyo al crecimiento económico impulsado por el sector privado» y en la fórmula mágica del «ajuste fiscal» (IMF, 2018), es decir, de la austeridad.

Más allá del ataque a los derechos sociales –por ejemplo, desregularizando los mercados laborales–, la crisis también activó otro ciclo de retroceso en los avances democráticos. La libertad de prensa está deteriorándose en ambos países (Vladislavjevic, 2019; Vukasovic, 2016). En Serbia, el control parlamentario del Ejecutivo es débil (European Commission, 2018: 6), mientras que el Gobierno sigue una estrategia de ley y orden, endureciendo el sistema de sanciones (OCCRP, 2019). La «toma del Estado» es un problema recurrente, en que se intercambian cargos, concesiones, etc., como contraprestación a favores mutuos o lealtad de los votantes⁴. En ambos países, hay una baja confianza en las instituciones políticas (Eurobarometer, 2017; Fiket *et al.*, 2017). Asimismo, las protestas multitudinarias en Serbia, que empezaron a finales de 2018, indican un profundo descontento con el régimen vigente del Partido Progresista Serbio, que erosiona los derechos políticos y civiles, presiona a sus adversarios y a los periodistas, y concentra el poder en la cúpula en la figura del presidente (Freedom House, 2019b). En comparación con su vecino, Croacia –una «democracia con puntos débiles» (EIU, 2018)–, está menos plagada de tendencias autoritarias; sin embargo, la corrupción sistémica y la existencia de un bloque de poder fragmentado que permanece unido por el conservadurismo nacional, así como el revisionismo histórico (Echikson, 2019; Freedom House, 2019a; Hajdari y Colborne, 2018), la convierten en un caso que ilustra tendencias más amplias.

Esta involución democrática, esto es, el giro hacia el autoritarismo neoliberal⁵, se está enfrentando a respuestas desde abajo. Las manifestaciones contra la gentri-

La involución democrática, esto es, el giro hacia el autoritarismo neoliberal, se está enfrentando a respuestas desde abajo. Las manifestaciones contra la gentrificación, la privatización, los ataques a los derechos laborales, la devastación ecológica, etc. han creado redes de las que han surgido plataformas municipalistas en los últimos dos años.

4. Sobre las ciudades croatas, véase Hoffmann *et al.*, 2017.

5. El neoliberalismo autoritario es un régimen en el que las «prácticas [dominantes] pretenden marginar, disciplinar y controlar a los grupos sociales disidentes y las posturas políticas opuestas, en lugar de tratar de conseguir su beneplácito explícito» (Bruff y Tansel, 2019: 234). Estas prácticas incluyen «invocaciones reiteradas al mercado o a la necesidad económica para justificar un amplio abanico de reestructuraciones en varios lugares societales» (ibídem). Puesto que la forma concreta de dicho régimen en el sureste europeo nunca ha tenido una prehistoria de neoliberalismo *no* autoritario, se sugiere enfatizar la neoliberalización del autoritarismo ya existente con la denominación *autoritarismo neoliberal*.

ficación, la privatización, los ataques a los derechos laborales, la devastación ecológica, etc. han creado redes de las que han surgido plataformas municipalistas en los últimos dos años. De un modo similar a las protestas españolas de 2011-2012, las iniciativas politizan la disfuncionalidad de la democracia representativa en el capitalismo autoritario neoliberal. Las exigencias de la acumulación, incorporadas al Estado neoliberal, configuran la vida urbana y las posibilidades de autodeterminación colectiva de manera comparable tanto aquí como en Londres, Barcelona o Berlín. En este contexto, mientras que en Croacia Zagreb je NAŠ! entró en las instituciones locales tras las elecciones municipales de 2017, en Serbia Ne da(vi)mo Beograd no pudo traspasar el umbral electoral en mayo de 2018.

A continuación, se demostrará cómo la configuración de las ciudades como espacios de lucro debilita tanto la capacidad de los ciudadanos de llegar a fin de mes, como el régimen democrático, y se ofrecerá un panorama exhaustivo de la coyuntura actual.

El urbanismo neoliberal: la precarización de la reproducción social

Los espacios urbanos desempeñan un papel fundamental a la hora de «absorber el excedente de producción que generan constantemente los capitalistas en su afán por conseguir plusvalías» y, por consiguiente, son clave a la hora de reproducir de manera general las relaciones sociales (Harvey, 2012: 7). Esto los convierte en un punto de partida privilegiado para investigar la coyuntura subyacente del autoritarismo neoliberal. En Zagreb y en Belgrado el espacio urbano está destrozado, en tanto en cuanto ofrece condiciones de vida degradantes para la mayoría de sus habitantes y, al mismo tiempo, constituye el escenario simbólico y físico para manifestaciones de poder y para la absorción del capital y de la mano de obra en el sector de la construcción.

En ambos casos, la vivienda se organiza a través de la propiedad. En 2016, el 90% de los croatas y el 82,4% de la población serbia eran propietarios-ocupantes (Eurostat, 2018a). Apenas quedan viviendas sociales y la turistificación reduce el número de pisos disponibles para vivienda real. En Croacia, Airbnb experimentó un crecimiento de más del 100% entre 2015 y 2017 (Babić, 2017). Así, si no es a través de una herencia, la vía de acceso a la vivienda en propiedad es el endeudamiento, lo que supedita esta necesidad a la volatilidad de los mercados crediticios. La enorme expansión de los préstamos entre 2000 y 2007 ha acarreado problemas graves para muchos hogares croatas, que no pueden saldar

sus deudas desde la crisis (Rodik, 2015). Una consecuencia potencial de ello puede ser el desahucio, que se ejecuta mayoritariamente sobre viviendas hipotecadas (European Action Coalition, 2016: 45).

Ello también sucede en Serbia. Tanto los precios del sector inmobiliario como los costes de los suministros han subido, de modo que el 28,2% de la población sufría sobrecarga en los costes de la vivienda en 2016, puesto que le dedicaba más del 40% de sus ingresos (la media de la UE-28 es del 11,3% [Eurostat, 2018b]). Muchos hogares acogen a varias generaciones, lo que significa que la gente joven se ve estancada, ya que no gana lo suficiente para independizarse (Tomanović y Stanojević, 2015: 24). El porcentaje de vivienda de titularidad pública apenas alcanzó el 2% en 2002 (Petrović, 2013: 248). Tras «dos largas recesiones consecutivas (la de los noventa y la actual), (...) el empobrecimiento drástico y la destrucción del Estado social» (Krstić, 2017), la mercantilización de la vivienda acarrea una crisis de reproducción social. La desigualdad de ingresos está entre las más altas de Europa (Arandarenko *et al.*, 2017), por lo que tener una vivienda segura se vuelve más difícil para una parte considerable de la población. La nueva Ley de la Vivienda de 2016 ha simplificado el procedimiento de desahucio. La relatora especial de Naciones Unidas observó que «faltan disposiciones adecuadas respecto del plazo de notificación previo a un desahucio; (...) lo que sugiere la negación del acceso a la justicia o a compensaciones legales» (UN Human Rights Council, 2016: 6). Aparte de la introducción en 2011 de los «contratistas públicos», la implementación de la ley ha hecho crecer la amenaza de desahucio por irregularidades menores (Krstić, 2017). Ante una patente deficiencia en la infraestructura social pública, el recurso al préstamo es considerable. Los préstamos a hogares anteriores a la crisis aumentaron significativamente: del 0,58 % del PIB en 2001 al 12,5 % en 2007 (Global Property Guide, 2008). Tras una caída importante, volvieron a repuntar y se esperaba que alcanzaran el 20,3% del PIB en marzo de 2017 (National Bank of Serbia, 2017: 11).

La mercantilización del tejido urbano no solo es explicable en relación con la vivienda. El Estado también está impulsando macroproyectos urbanísticos. En Belgrado, el más flagrante es el proyecto de frente fluvial Belgrade Waterfront (véase Dato, 2018; Slavković, 2015), un espectáculo que deja al descubierto que la *democracia burguesa* se está deconstruyendo a sí misma, dejando paso a la aprobación de normas específicas en detrimento de leyes generales. Es el caso particularmente de la *Lex Specialis* de 2015, hecha a medida para la expropiación relacionada con

En Zagreb y en Belgrado el espacio urbano está destrozado: ofrece condiciones de vida degradantes para la mayoría de sus habitantes y, al mismo tiempo, constituye el escenario simbólico y físico para manifestaciones de poder y para la absorción del capital y de la mano de obra en el sector de la construcción.

la inversión y el contrato entre Serbia y el inversor (Veselinović, 2017). En Zagreb, un proyecto similar de renovación urbana fue la construcción hace un tiempo de Cvjetni Trg (Plaza de las Flores), que incluye «un quinto centro comercial [con] un aparcamiento subterráneo y apartamentos de lujo» (Klicek, 2014). En marzo de 2019, el alcalde de la ciudad, Milan Bandić, firmó un memorando de entendimiento con Eagle Hills, el inversor de Belgrade Waterfront, para construir una «ciudad dentro de la ciudad», un lugar de ensueño igualmente megalómano y de dudosa legalidad (Vladislavljevic, 2019). Según parece, estos proyectos no mejoran la calidad de vida de los ciudadanos, sobre todo por la espiral descendiente de la economía.

Tras este análisis de las condiciones estructurales que llevaron a la decadencia del régimen democrático en términos más abstractos y de las condiciones de vida más concretamente, pasamos ahora a las plataformas municipalistas, que se oponen a una mayor profundización del autoritarismo neoliberal. No se describen a modo de investigación comparativa ni se abordan como entidades aisladas, sino como estudios de caso que arrojan luz sobre ejemplos de la red Ciudades sin Miedo. De esta forma, se busca captar la heterogeneidad de la red y, a la vez, investigar la coyuntura general de decadencia de las formas democráticas y del autoritarismo neoliberal. Este encaje es fundamental, puesto que «las condiciones sociales (...) en las que existe cualquier comunidad o grupo social no son exclusivamente el resultado de las actividades de los participantes» (Blaikie, 2000: 111). Esto orienta la investigación realista crítica, que se apoya en el conocimiento y la interpretación de los actores, para perfilar los patrones subyacentes.

«Zagreb Je NAŠ!» (ZJN)

En Zagreb, donde el actual alcalde lleva en el poder casi dos décadas y cada vez se decanta más hacia la derecha (Bilić y Stubbs, 2015: 125), la idea de entrar en la arena política institucional «siempre estuvo de un modo u otro a la vuelta de la esquina» en los círculos activistas (entrevista 03)⁶. Sin embargo, no fue hasta las elecciones locales de mayo de 2017 cuando «hubo suficientes personas dispuestas» (entrevista 10) e individuos y grupos interesados para crear la plataforma municipalista «Zagreb Je NAŠ!» (ZJN), cuya organización se inspiró en Barcelona en Comú (entrevista 16). Por medio de una coalición de cuatro partidos verdes y de izquierda –ahora presente en la asamblea municipal como

6. Véase la lista de entrevistados en el anexo al final del artículo.

«el bloque de la izquierda»-, la alianza obtuvo cuatro escaños de los 51 en el nivel superior de gobierno de la corporación municipal (7,6%) y muchos más en niveles inferiores. Sin que estos partidos se hubieran unido en una coalición, probablemente ninguno de sus participantes por separado hubiera superado el umbral necesario para obtener un escaño (entrevista 17). A pesar de que los actuales representantes en los consejos de barrio, de distrito y de la ciudad tienen conocimientos procedentes del activismo en sindicatos o en organizaciones ecologistas, antifascistas, LGTB y por el derecho a la ciudad, ninguno había estado en política institucional antes (entrevista 01). Así pues, ZJN es una «confluencia de movimientos», que se construye sobre una densa red de activistas. En sus raíces se encuentran, entre otros, las manifestaciones estudiantiles de 2009 (Bačević, 2015), la colaboración entre los estudiantes y los sindicatos (BRID-Organization for Workers' Initiative and Democratization), los conflictos alrededor de Cvjetni Trg, el derecho a la ciudad (Dolenec *et al.*, 2017) o la campaña en contra de la privatización de las autopistas croatas (Milekic, 2014).

Aunque la organización extraparlamentaria es muy apreciada, los activistas implicados reconocen sus limitaciones, es decir, la naturaleza superficial y temporal de cualquier éxito: «puedes conseguir (...) un resultado político, hemos paralizado esto o aquello, pero si no puedes institucionalizar este resultado, básicamente lo pierdes» (entrevista 10). La frustración por la inaccesibilidad a las estructuras centrales de los aparatos de Estado fue, pues, un factor que motivó el cambio de estrategia: «Te entregas a fondo y es como si no pasara nada, así que decidimos intentar entrar en estas estructuras y comprender mejor cómo funcionan» (entrevista 03). Además, debido al aumento de las fuerzas de derecha, sobre todo con el Gobierno de 2016, los actores emancipatorios se vieron presionados a ampliar su compromiso y contrarrestar el ataque tanto sobre la democracia liberal como sobre los derechos sociales: «Me di cuenta de que si no te implicas existe la posibilidad de que este tipo de política, personas y organizaciones se generalicen y ocupen toda la esfera pública» (entrevista 19). La «revolución conservadora, que también está teniendo lugar en Croacia» (entrevista 18), concienció a la gente de que «no podemos quedarnos mirando cómo suceden estas cosas» (entrevista 10). Con el partido socialdemócrata inmerso en el caos, la falta de oposición real reforzó la convicción de dar el salto a la política parlamentaria

«Zagreb Je NAŠ!» (ZJN) es una «confluencia de movimientos», que se construye sobre una densa red de activistas. En sus raíces se encuentran, entre otros, las manifestaciones estudiantiles de 2009, la colaboración entre los estudiantes y los sindicatos, los conflictos alrededor de Cvjetni Trg, el derecho a la ciudad o la campaña en contra de la privatización de las autopistas croatas.

(entrevista 15). La nula representación de todo «lo que abarcaba la izquierda-los verdes-la izquierda» (entrevista 01) y el desencanto por «el hecho de que los partidos, independientemente de su ideología (...), realmente forman parte de un *establishment* (...), todos se ayudan unos a otros» (entrevista 02), alimentó el surgimiento de un nuevo actor.

Se entiende que el espacio urbano y el nivel local tienen una importancia específica, ya que a este nivel los recursos circulan y se asignan físicamente: «la mayoría de las personas (...) no entienden qué es la ciudad (...), cómo nos despoja de calidad de vida» (entrevista 09). Es por ello que muchos creen que «tienes que trabajar en la ciudad que conoces, en el espacio que entiendes» (ibídem). Sin embargo, para otros, el terreno municipal era un primer paso para abrir la caja negra de las instituciones de Estado (entrevista 10). El municipalismo en el caso de Zagreb es la consecuencia del aprendizaje y de una decisión estratégica basados en la experiencia de resultados limitados, una comprensión cada vez mayor de la naturaleza de los problemas y la convicción de que existía un descontento que no estaba siendo representado: «Nos dimos cuenta de que es un momento político. La gente simplemente dejó de creer en las instituciones, en la democracia, en los partidos» (entrevista 17). Así, los activistas tuvieron suficiente confianza y determinación para plantear una oposición real yendo más allá del «espectáculo de títeres» habitual (ibídem) y abordando la «calidad de vida material» (entrevista 02). La conciencia sobre el cambio societal todavía mantiene unido el abanico «ideológicamente heterogéneo» del propio ZJN (entrevista 10), así como la coalición (entrevista 02). Según su propia descripción, ZJN está «más cercano a la extrema izquierda que a las posiciones de centro» (entrevista 17) y se aprecian «voces radicales» que integran «asuntos como los derechos reproductivos de las mujeres o derechos de los trabajadores» (entrevista 03). Ante ello, los otros concejales los consideran un elemento perturbador: «Me siento realmente como un paria allí, todo funcionará mucho mejor cuando no esté, así es cómo piensan ellos» (entrevista 01).

Conociendo estas relaciones de poder, cruzar el umbral institucional no tenía por qué implicar radicalidad: «no me hacía la falsa ilusión de que cambiaríamos el mundo» (entrevista 03). ZJN es una fuerza marginal, que tiene un escaño en el consejo municipal, mientras que en niveles inferiores «solo puedes decidir si quieres poner bancos o plantar un árbol, y aun para eso solo tienes el 50% del poder» (entrevista 01). Sin embargo, al entrar en las instituciones se ha conseguido comprender cómo funcionan estos aparatos: «conocimos esta red clientelar y su funcionamiento» (entrevista 01). Además, ello les permitió convertirse en un sujeto colectivo, puesto que «consigues más voz, consigues más visibilidad en los medios de comunicación, consigues un mayor impacto» (entrevista 02). ZJN incluso ha sido representado como el líder de la oposición (entrevista 20). Debido

a su implicación, el consejo municipal «se ha convertido en un nuevo escenario de batallas políticas» (entrevista 19).

Desde un punto de vista programático, ZJN pretende desarrollar prácticas democráticas y acabar con las privatizaciones, por ejemplo, convenciendo a otros representantes de la oposición de que voten en contra de la venta parcial de la gestión del agua (entrevista 01). También prestan apoyo a los ciudadanos del barrio para organizarse –por ejemplo, contra la mercantilización de la ciudad a través de proyectos de regeneración urbana con ánimo de lucro (entrevista 17)–, lo cual requiere creatividad para usar las estructuras legales existentes de forma innovadora. En este sentido, ZJN experimentó con la recuperación de instituciones inactivas, como las asambleas vecinales (entrevista 01). Además, los concejales ahora pueden tener acceso a documentos que no estaban a su alcance anteriormente. «Nadie de Zagreb sabía cómo funcionan estos gobiernos locales. No podías conseguir la información. Existe y es un sistema inmenso, se le insufla mucho dinero (...). Y ahora que lo abrimos al público (...) se quedan realmente estupefactos. Les afecta directamente, porque es su barrio» (entrevista 17).

El hecho de estar en la oposición implica que la presión para alcanzar compromisos es relativamente baja. Esta circunstancia facilita un enfoque creativo, que incluye elementos disruptivos como abandonar la asamblea para que no haya *quorum* suficiente para la votación, alargar los plenos discutiendo cada punto en vez de aprobar las decisiones directamente (entrevista 01) o insistir en algo hasta el punto de ser expulsados, lo que suscitó una gran atención mediática: «no lo hacíamos para montar un *show*, sino (...) para señalar la corrupción» (ibídem). Así pues, la sede parlamentaria no solo se usa para contribuir a políticas progresistas «respetando las reglas, para mostrar que podemos respetar las reglas mejor que ellos (...), sino también que no gobernaremos como lo hicieron ellos» (entrevista 02). Sirve también para llamar la atención hacia las relaciones antidemocráticas entre las élites económicas y políticas (en ocasiones rompiendo las reglas): «Me parece (...) bien estar en la oposición, una situación en la que podemos (...) hacer ruido» (entrevista 10). Lo que se hace visible en las prácticas municipalistas de ZJN es una oposición imaginativa hacia el Estado y sus aparatos, una exploración de los potenciales democráticos desde el interior de las estructuras de Estado y con la ayuda de estas: «Esto les permite empezar a (...) ejercer influencia sobre los procesos (...) que de otro modo tienen lugar (...) como una actuación teatral bien planeada y ejecutada» (Buble *et al.*, 2018: 26).

Sin embargo, tras dos años en el consejo municipal, en los distritos y en los barrios, se ha despertado la impaciencia, puesto que representantes de otros partidos a menudo bloquean el cambio: «Cada iniciativa que iniciábamos era bloqueada o eliminada o simplemente quedaba en nada» (entrevista 03). Puesto que ZJN incluía a muchas mujeres en su lista, el sexismo también saltó a la pa-

lestra: «Son muy groseros conmigo, me chillan, me tratan con condescendencia (...), simplemente no se pueden imaginar que una mujer hable sobre algo y que deben escucharla» (entrevista 17). Para las personas que trabajan dentro de la plataforma y alrededor de esta, el ciclo institucional ha supuesto una enorme inversión de tiempo, puesto que ayudar a la gente a organizarse –lo que no dio lugar a estructuras sólidas propias de los grupos de barrio activos, como se esperaba (entrevista 14)– y el trabajo programático consumen muchas horas. Aunque el compromiso todavía es sorprendentemente alto (entrevista 08), los resultados siguen siendo ambivalentes. Lo que se manifiesta mayoritariamente como algo positivo de esta experiencia es la revelación de cómo hasta el último rincón de la administración local está tomado por el clientelismo y de cuán ineficaces son estas estructuras. Los miembros más optimistas expresaron que «era arriesgado, pero valió la pena» (entrevista 14). Mejorando la coordinación entre los concejales en los niveles inferiores, la plataforma pretende dar una mayor coherencia a su trabajo con una perspectiva a largo plazo, puesto que «desde el principio quisimos que el proceso supusiera un crecimiento para la gente. (...) Todo lo que aprendimos, lo aprendimos juntos» (ibídem).

Ne da(vi)mo Beograd (NDB)

La campaña de protesta Ne da(vi)mo Beograd (NDB) se creó en 2014 para oponerse a una «mayor degradación de Belgrado en nombre de macroproyectos urbanísticos y arquitectónicos» como Belgrade Waterfront (Veselinović, 2017). Los activistas constituyeron una lista para las elecciones municipales de marzo de 2018 –cuya fecha no se anunció hasta unas semanas antes del día de los comicios (CRTA, 2018: 7)–, pero no alcanzaron el porcentaje de votos necesario para entrar en el consistorio de la ciudad.

Sin embargo, sus disputas con las instituciones ya son reveladoras. Desde la realización de «todas las cosas burocráticas que se puedan hacer» (entrevista 04) hasta la ruidosa interrupción de una audiencia pública sobre el plan de ordenación del territorio, el enfoque es la intervención activa con el fin de sacar a la luz acuerdos no democráticos en los proyectos de privatización: «Chillábamos, cantábamos y lanzábamos pelotas en el pleno [del ayuntamiento] y ellos seguían leyendo como si nada. Contábamos con que nos echarían, pero no lo hicieron. (...) Personal y profesionalmente, te sientes obligado a luchar contra ello» (entrevista 21). Es digno de mención el hecho de que intentaran ir en la misma dirección que ZJN o Barcelona en Comú. Tras la crisis de 2008, en Serbia también se fueron dando cada vez más discursos izquierdistas, que expresaban críticas

hacia el capitalismo. El anticomunismo tuvo allí su bastión durante muchos años. Cualquier referencia positiva a los principios socialistas había sido desacreditada tras el nacionalismo de los actores políticos teóricamente socialistas en la década de 1990 y el mantra de la democracia liberal de mercado en el período de transición posterior al año 2000 (entrevista 05). La crisis económica y la consiguiente crisis política de la UE y sus políticas de ampliación generaron «una confusión de relatos políticos» (entrevista 12) y permitieron ligeras rearticulaciones: «*izquierda* ha dejado de ser una palabrota» (entrevista 05). En este clima, NDB pudo «perpetrar un asalto exitoso contra el orden aún por consolidar de la hegemonía cultural burguesa de Serbia» (Matković y Ivković, 2018: 36). Asimismo, abrió el debate acerca de la estafa de los contratos de inversión y contribuyó a cambiar el discurso público, que fue más favorable después de que la crisis diluyera las creencias de que la liberalización y la regulación mejoraban el nivel de vida (Musić, 2016: 74).

Una vez más, la idea de desafiar a las instituciones del Estado de manera más directa entrando en el terreno de la política institucional había existido durante un tiempo, pero no se implementó hasta 2018, cuando ya era «vergonzosamente tarde para todo» (entrevista 04). Ello fue el resultado de constatar que la conciencia pública sobre las deficiencias del régimen existente era alta y que no estaba representada. Después de que salieran a las calles multitud de personas para oponerse al proyecto del Waterfront, «la impermeabilidad de los accionistas a abrir la puerta a formas de debate público» (Ne da(vi)mo Beograd, 2018: 59), es decir, la ausencia de respuesta de los aparatos de Estado capturados y neoliberalizados, contribuyó a la decisión «de canalizar e intensificar las voces y las reivindicaciones de los ciudadanos» (ibídem: 60). Cuando «el Estado (...) y las instituciones te fallan» (entrevista 07), unirse al juego electoral parecía un último recurso: «al final no sabes qué hacer más que concurrir a las elecciones» (ibídem).

Esta articulación del activismo de la calle lleva asociado el objetivo de cambiar la percepción de la política en un entorno donde esta «se percibe como algo malo, como un escenario contaminado» (entrevista 04). La política debe practicarse tanto entre los ciudadanos como en las instituciones de la ciudad, pero «la gente aquí está acostumbrada a la insatisfacción constante y a la simple dureza de la vida y nadie les pregunta nada» (entrevista 06). Aunque el relato oficial es

Los activistas de la campaña de protesta Ne da(vi)mo Beograd (NDB) presentaron una lista en las elecciones municipales de marzo de 2018, aunque no lograron entrar en el consistorio de la ciudad. Sin embargo, sus disputas con las instituciones, así como su intervención activa con el fin de sacar a la luz acuerdos no democráticos en los proyectos de privatización ya son reveladores.

de democratización, «hemos pasado por la desdemocratización porque la gente siente que tiene menos derecho a participar en la vida pública» (entrevista 11). El rechazo a convertirse en un partido convencional estuvo motivado por las trabas formales⁷, pero también por la inevitable imagen de corrupción asociada a los partidos políticos: «ser un partido político no es muy conveniente, porque es un concepto muy deslegitimado» (entrevista 12). Así pues, se inscribieron como lista ciudadana sin estatus oficial (entrevista 07).

En el transcurso de las movilizaciones, la iniciativa pasó de girar en torno a una «cuestión concreta (...) que partía del derecho a la ciudad» (entrevista 04) a contemplar análisis más generales relacionados tanto con cuestiones democráticas como con asuntos económicos y estructurales. «Las elecciones municipales se jugaban sobre asuntos cotidianos; nosotros queríamos profundizar y llegar a los aspectos subyacentes: la propiedad privada, el desempleo, la falta de asistencia sanitaria, los derechos laborales» (entrevista 06). Abordar el tema del desarrollo urbano abrió la puerta a mostrar la absurdidad del autoritarismo neoliberal, que produce políticamente una «falta de dinero para dar alojamiento a la gente, [mientras que el] gobierno municipal de Belgrado sigue invirtiendo en proyectos irracionales» (entrevista 11).

En su esfuerzo por plantear una alternativa real, NDB presentó un programa electoral elaborado mediante un proceso de participación por Internet (entrevista 13), que abarcaba un amplio abanico de temas en comparación con otros que presentaron solo dos puntos, incluyendo proyectos que no eran posibles. Las prioridades fueron «la infraestructura ferroviaria en desuso, la priorización del transporte público, [la cesión de] espacios públicos en desuso (...) a la comunidad local, (...) la solidaridad en materia de vivienda –por ejemplo, impuestos sobre pisos vacíos–, (...) el acceso al agua potable» (entrevista 04). Estas cuestiones surgieron a partir de un proceso de aprendizaje sobre lo que es realmente relevante para la gente (entrevista 06). La decisión de concurrir a las elecciones ganó adeptos entre diferentes actores de la escena izquierdista de Belgrado, que «lo consideraban un paso natural, una manera de ganar visibilidad» (entrevista 11). Otros se mantuvieron al margen, aunque participaron en las acciones de protesta. El escepticismo podría explicarse por el hecho de que NDB no surgió a partir de una red tan diversa como en Zagreb, sino de un sector de la población civil que se ocupaba de la planificación urbana y los espacios autogestionados. En Serbia, las distintas fuerzas progresistas trabajan de

7. La reforma de la Ley de Partidos Políticos de 2009, entre otras cosas, aumentó el número de firmas necesarias para formar un partido a 10.000 (Freedom House, 2011).

manera bastante independiente y (todavía) no cooperan estrechamente (entrevista 23). La mayoría coincide en que el espacio para una auténtica izquierda en el contexto político serbio está vacío y que NDB fue la única lista izquierdista que se presentó a las elecciones: «partidos como el Partido Socialista son todo lo contrario a lo que dice su nombre» (entrevista 13). Sin embargo, se considera que la coherencia ideológica del proyecto presenta margen de mejora. Su carácter abierto permite que la gente proyecte diferentes tendencias ideológicas sobre NDB: «la gente ve en nosotros lo que quiere» (entrevista 04). Esto puede ser una muestra de inclusión por encima de las barreras ideológicas (Matković y Ivković, 2018), pero también obstaculiza una mejor organización puesto que la gente percibe una falta de crítica hacia el fondo de los problemas sociales, políticos y ecológicos del país: «querían que la protesta no pareciera de izquierda ni de derecha, que fueran simplemente ciudadanos por el Estado de derecho» (entrevista 13). No obstante, los entrevistados confirmaron que la campaña «sirvió para vencer algo de la desconfianza» (entrevista 07) entre los dispersos círculos izquierdistas que, sin embargo, siguen constituyendo una red frágil.

Para muchos, el porcentaje del 3,5% de los votos que consiguió NDB —que competía contra otros 23 partidos con ambiciones más o menos creíbles— constituyó «una experiencia valiosa» (entrevista 13) y «un éxito» (entrevista 21). Sin embargo, faltaron las estructuras adecuadas para integrar a las personas en la toma de decisiones (entrevista 13), lo que supuso que algunos debieron asumir grandes cargas individualmente (entrevista 21). Tras la campaña electoral, se reforzaron las alianzas, por ejemplo, con el movimiento contra los desahucios⁸ o con iniciativas antiprivatización y de inquilinos en otras poblaciones, a modo de red de ciudades rebeldes (entrevista 22). Todo ello podría servir para participar en elecciones a otros niveles. Cada vez más, NDB se ocupa de las condiciones laborales, como la escasa seguridad en el sector de la construcción (Ne da(vi)mo Beograd, 2019) y, de este modo, la controvertida cuestión inicial, el proyecto Belgrade Waterfront, se transforma en una confluencia de múltiples conflictos. Incluso se logran pequeñas victorias en asuntos locales, como un recurso contra una alianza público-privada firmada en 2017, que preveía la construcción de una incineradora de residuos en un barrio de la periferia, lo cual habría tenido un coste para los ciudadanos y ni siquiera estaba en consonancia con los objetivos de la UE en materia de reciclaje. Al prosperar la impugnación, se paralizó la construcción (Jovanović, 2019).

8. Véase <http://zakrovnadglavom.org/>

Lo singular del contexto de NDB es la reacción del Gobierno y de las instituciones del Estado. Hubo un alto grado de represión: algunos individuos fueron amenazados físicamente, la policía les intervino los teléfonos (Zaba, 2016) y fuerzas paraestatales sospechosas les siguieron (entrevista 21). Esto demuestra que los movimientos de oposición no están aceptados como elementos necesarios de un estado democrático, lo cual subraya la naturaleza autoritaria del régimen. La inseguridad subsiguiente desempeñó un papel clave en la decisión de desafiar a las fuerzas del poder en su propio terreno. Sin embargo, irregularidades en el proceso electoral pusieron de manifiesto a qué nivel de asimetría se enfrentan los activistas (CRTA, 2018). Las protestas contra el Gobierno desde diciembre de 2018 podrían desafiar cada vez más la forma de gobierno del Partido Progresista Serbio. Pero, independientemente del efecto que puedan tener, las manifestaciones han sido usadas en primera instancia por actores como NDB para plantear reivindicaciones sociales y organizar a la gente a nivel de barrios (entrevista 22). Sin embargo, la oposición progresista es aún demasiado débil para articular estas protestas, aunque las manifestaciones se consideran expresiones de auténtico descontento (Aleksić, 2019).

Conclusiones finales

«La política de los márgenes» aporta «lecciones fundamentales sobre el futuro de la izquierda y de la democracia», puesto que las periferias europeas son espacios «donde las contradicciones del “capitalismo democrático” son especialmente pronunciadas» (Dolenec, 2018). Algunos países, entre ellos Croacia y Serbia, se ven afectados por el inmenso giro antidemocrático que se ha producido por las repercusiones de la crisis económica y las deficiencias del Estado de derecho y de los poderes parlamentarios. Con más claridad que en el caso de Croacia, Serbia se está convirtiendo en un régimen autoritario, a medida que la situación social va empeorando. Las dinámicas de contención que se generan comparten características en los diferentes espacios. Más allá de las particularidades locales de la región del sureste de Europa, existen múltiples puntos de conexión entre movimientos emancipatorios, puesto que sus decisiones estratégicas, es decir, «los posicionamientos históricos concretos de las estrategias políticas (...) reflejan tendencias estructurales» (Gallas, 2017: 257). Partiendo de un marco realista crítico, que se interesa por los mecanismos subyacentes y por los potenciales emancipatorios, el estudio de casos municipalistas en diversas regiones contribuye a la comprensión de la relación dialéctica entre el capitalismo y la democracia y, con ello, a un mejor análisis del papel de los aparatos de Estado como ámbitos de lucha.

¿En qué medida una menor autonomía relativa permite una intervención emancipadora en la complejidad del Estado burgués en su forma actual sacudida por la crisis? Poulantzas (2008: 75) desaconseja «identificar el Estado con una “máquina” (...) creada por una determinada clase únicamente con el objetivo de dominar». En su lugar, los aparatos de Estado y sus prácticas institucionales concretas son los resultados contingentes de las luchas. Por lo tanto, podría argumentarse que las plataformas municipalistas pretenden actuar en el marco del Estado, hacerlo más accesible y luchar contra este para conseguir su transformación (Jessop, 2017: 197). Practican una especie de desobediencia institucional para desafiar las políticas de austeridad antidemocráticas tanto en el terreno del espacio urbano como en las instituciones estatales (locales). Al repolitizar la democracia como lucha por las condiciones materiales de vida, impiden supeditar continuamente la autonomía relativa del Estado a imperativos económicos.

La democracia podría practicarse para establecer límites a los efectos del dominio de clase, especialmente en la coyuntura actual de autoritarismo neoliberal, lo que otorgaría un peso especial a los contramovimientos municipalistas. Para ello, la *democracia burguesa* solo debería adoptar normas que permitan criticar y superar las propias contradicciones del sistema. De lo contrario, las desigualdades materiales y formales siempre socavarán la autonomía individual y colectiva.

El estudio de casos municipalistas en diversas regiones contribuye a la comprensión de la relación dialéctica entre el capitalismo y la democracia y, con ello, a un mejor análisis del papel de los aparatos de Estado como ámbitos de lucha.

Referencias bibliográficas

- Aleksić, Stefan. «Protests in Belgrade – an endless series of frustrations». *Masina*, (16 de enero de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 25.01.2019] <http://www.masina.rs/eng/protests-belgrade-endless-series-frustrations/>
- Arandarenko, Mihail; Krstić, Gorana y Žarković Rakić, Jelena. *Analysing Income Inequality in Serbia. From Data to Policy*. Belgrado: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017.
- Babić, Sonja. «Airbnb Boom in Adriatic». *Total Croatia News*, (4 de agosto de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 02.06.2018] <https://www.total-croatia-news.com/business/20959-airbnb-boom-in-adriatic>
- Bartlett, Will. «Croatia's economy under Milanović: recession and policy response». *LSEE Blog*, (19 de marzo de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 23.05.2018] <http://blogs.lse.ac.uk/lsee/2015/03/19/croatias-economy-under-milanovic-recession-and-policy-response/>

- Belfrage, Claes y Hauf, Felix. «The Gentle Art of Retroduction: Critical Realism, Cultural Political Economy and Critical Grounded Theory». *Organization Studies*, vol. 69, n.º 2 (2016), p. 251-271.
- Bilić, Bojan y Stubbs, Paul. «Unsettling ‘The Urban’ in Post-Yugoslav Activisms: “Right to the City” and Pride Parades in Serbia and Croatia». En: Jacobson, Kerstin (ed.). *Urban Grassroots Movements in Central and Eastern Europe*. Londres: Routledge, 2015, p. 119-138.
- Blaikie, Norman. *Designing Social Research*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- Bogner, Alexander y Menz, Wolfgang. «The Theory-Generating Expert Interview: Epistemological Interest, Forms of Knowledge, Interaction». En: Bogner, Alexander; Littig Beater y Menz, Wolfgang (eds.). *Interviewing Experts*. Houndills: Palgrave Macmillan, 2009, p. 43-80.
- Botrić, Valerija. *Youth Employment Initiative (YEI) in Croatia*. European Parliament, Directorate General for Internal Policies, (agosto de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 02.06.2018] [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/607332/IPOL_IDA\(2017\)607332_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/607332/IPOL_IDA(2017)607332_EN.pdf)
- Brentin, Dario y Bieber, Florian. *Social Movements in the Balkans. Rebellion and Protest from Maribor to Taksim*. Londres: Routledge, 2019.
- Bruff, Ian y Tansel, Cemal Burak. «Authoritarian neoliberalism: trajectories of knowledge production and praxis». *Globalizations*, vol. 16, n.º 3 (2019), p. 233-244.
- Buble, Tamara; Kikaš, Mario y Prug, Toni. *Mapping Left Actors: Croatia*. Belgrado: Rosa Luxemburg Stiftung, 2018.
- Buckel, Sonja. «The Dialectic of Democracy and Capitalism Before the Backdrop of a Transnational Legal Pluralism in Crisis». En: Blome, Kerstin; Fischer-Lescano, Andreas, Franzki, Hannah; Markard, Nora y Oeter, Stefan (eds.). *Contested Regime Collisions. Interdisciplinary Inquiries into Norm Fragmentation in World Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 298-323.
- Caccia, Beppe. «A European network of rebel cities?». *Open Democracy*, (5 de junio de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 03.02.2019] <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/beppe-caccia/european-network-of-rebel-cities>
- CRTA. «Belgrade Elections 2018». CRTA, (en línea) [Fecha de consulta: 07.08.2019] https://cрта.rs/wp-content/uploads/2018/08/CRTA_Belgrade-elections-final-report.pdf
- Datoo, Aleem. «Drowning Belgrade: the Belgrade waterfront project in context». *OpenDemocracy.Net*, (3 de marzo de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 23.05.2018] <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/aleem-datoo/drowning-belgrade-belgrade-waterfront-project-in-context>
- Demirović, Alex y Sablowski, Thomas. *The Finance-Dominated Regime of Accumulation and the Crisis in Europe*. Belgrado: Rosa Luxemburg Stiftung, 2013.

- Dolenc, Danijela. *Democratic Institutions and Authoritarian Rule in Southeast Europe*. Colchester: ECPR Press, 2013.
- Dolenc, Danijela. «Disobedient democracies on Europe's periphery: why are these crucial for rebuilding the left?». *OpenDemocracy.Net*, (17 de agosto de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 13.07.2019] <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/disobedient-democracies-on-europe-s-periphery-why-are-these-cruc/>
- Dolenc, Danijela; Doolan Karin y Tomašević, Tomislav. «Contesting Neoliberal Urbanism on the European Semi-periphery: The Right to the City Movement in Croatia». *Europe-Asia Studies*, vol. 69, n.º 9 (2017), p. 1.401-1.429.
- Dragojlo, Sasa. «Serbia's Poorest Are Forcibly Evicted by Business Men dresses as public officials». *Kosovo2.0*, (28 de julio de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 02.06.2018] <http://kosovotwopointzero.com/en/serbias-poorest-forcibly-evicted-businessmen-dressed-public-officials/>
- Echikson, William. *Report of the Holocaust Remembrance Project*. Unión Europea, (25 de enero de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 06.08.2019] https://docs.wixstatic.com/ugd/c1aa54_d6fdacf05b6845a3a2cacbf80ed6720c.pdf
- EIU. «The Economist Intelligence Unit's Democracy Index». *The Economist Intelligence Unit*, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 06.08.2019] <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/>
- Engelhardt, Anne y Moore, Madelaine. «Moving beyond the toolbox: Providing social movement studies with a materialist dialectical lens». *Momentum Quarterly* vol. 6, n.º 4 (2017), p. 271-289.
- Eurobarometer. «Standard Eurobarometer 88, Factsheet Croatia». *European Commission – Public Opinion*, (agosto de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 24.01.2019] <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2143>
- European Action Coalition. «Resisting Evictions Across Europe». *Rosa-Luxemburg-Stiftung*, (30 de marzo de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 23.01.2019] <https://www.rosalux.eu/en/article/560.resisting-evictions-across-europe.html?sstr=resisting|evictions>
- European Commission. «Serbia 2018 Report». *European Commission*, SWD(2018) 152 final, (17 de abril de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 23.01.2019] <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>
- Eurostat. «Distribution of population by tenure status, type of household and income group». *Eurostat*, 2018a (en línea) [Fecha de consulta: 23.01.2019] http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho02&lang=en

- Eurostat. «Housing cost overburden rate by age, sex and poverty status». *Eurostat*, 2018b (en línea) [Fecha de consulta: 23.01.2019] http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho07a&lang=en
- FEANTSA. «The Third Overview of Housing Exclusion in Europe». *FEANTSA*, (21 de marzo de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 23.01.2019] <http://www.feantsa.org/en/report/2018/03/21/the-second-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2017>
- Fiket, Irena; Pavlović, Zoran y Drasko Pudar, Gazela. *Cartography of Political Perceptions. Executive summary*. Belgrade: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017.
- Freedom House. «Serbia Country Report». *Freedomhouse.org*, 2011 (en línea) [Fecha de consulta: 06.08.2019] <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/serbia>
- Freedom House. «Croatia Country Report». *Freedomhouse.org*, 2019a (en línea) [Fecha de consulta: 06.08.2019]. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/croatia>
- Freedom House. «Serbia Country Report». *Freedomhouse.org*, 2019b (en línea) [Fecha de consulta: 16.07.2019]. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/serbia>
- Gallas, Alexander. «Revisiting Conjunctural Marxism: Althusser and Poulantzas on the State». *Rethinking Marxism*, vol. 29, n.º 2 (2017), p. 256-280.
- Gazdić, Ivan. «Serbia: The special law for the “Belgrade Waterfront” project». *Bojović and Partners*, (24 de abril de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 02.06.2018] <https://www.bojovicpartners.com/en/bp-headlines/newsletters/serbia-the-special-law-for-the-belgrade-waterfront-project>
- Global Property Guide. «Inflation grounds Serbia’s housing market». *Globalpropertyguide* (21 de julio de 2008) (en línea) [Fecha de consulta: 02.06.2018] <https://www.globalpropertyguide.com/Europe/Serbia/Price-History-Archive/Inflation-grounds-Serbias-housing-market-542>
- Global Property Guide. «Croatia’s housing market is recovering, along with its economy». *Globalpropertyguide* (30 de mayo de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 02.06.2018] <https://www.globalpropertyguide.com/Europe/Croatia/Price-History-Archive/croatias-housing-market-is-recovering-along-with-its-economy-127567>
- Günay, Cengiz y Dzihic, Vedran. «Decoding the authoritarian code: exercising ‘legitimate’ power politics through the ruling parties in Turkey, Macedonia and Serbia». *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 16, n.º 4 (2016), p. 529-549.
- Hajdari, Una y Colborne, Michael. «In Croatia, Nazi Sympathizers Are Welcome to Join the Party». *Foreign Policy*, (31 de julio de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 06.08.2019] <https://foreignpolicy.com/2018/07/31/in-croatia-nazi-sympathizers-are-welcome-to-join-the-party-thompson-ustashe-fascism/>

- Harvey, David. *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. Londres: Verso, 2012.
- Hoffmann, Dražen; Stubbs, Paul; Šalaj, Berto y Zrinščak, Siniša. «Croatia's Captured Places». *GONG*, (febrero de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 24.01.2019] https://www.gong.hr/media/uploads/croatia's_captured_places.pdf
- IMF. «Serbia Completes Successful IMF Program». *International Monetary Fund*, (22 de febrero de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 01.06.2018] <http://www.imf.org/en/News/Articles/2018/02/21/na022218-serbia-completes-successful-imf-program>
- Jessop, Bob. «Nicos Poulantzas on political economy, political ecology, and democratic socialism». *Journal of Political Ecology*, vol. 24, n.º 1 (2017), p. 186-199.
- Jovanović, Svetlana. «Ne Davimo Beograd initiative: Decision on contents of waste incinerator study annulled». *Balkan Green Energy News*, (22 de enero de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 03.02.2019] <https://balkangreenergynews.com/ne-davimo-beograd-initiative-decision-on-contents-of-waste-incinerator-study-annulled/>
- Klicek, Slaven. «Cleaning Out the Rat Holes of Zagreb's Flower Square». *Failed Architecture*, (14 de marzo de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 23.01.2019] <http://failedarchitecture.com/cleaning-out-the-rat-holes-of-zagrebs-flower-square/>
- Krstić, Iskra. «Housing Policy in Serbia – From Privatization to Eviction». *Mašina*, (22 de junio de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 23.01.2019] <http://www.masina.rs/eng/housing-policy-serbia-privatization- eviction/>
- Kubaczek, Niki y Raunig, Gerald. «The political reinvention of the city». *Transversal Blog*, (noviembre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 23.01.2019] <https://transversal.at/blog/the-political-reinvention-of-the-city>
- Lefebvre, Henri. *The Production of Space*. Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1991.
- Lefebvre, Henri. *Writings on Cities*. Oxford: Blackwell, 2000.
- Lefebvre, Henri. *State, Space, World, selected essays*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2009.
- Marx, Karl. *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*. *Marxists.org*, 1852 (en línea) [Fecha de consulta: 23.01.2019] <https://www.marxists.org/archive/marx/works/1852/18th-brumaire/>
- Matković, Aleksandar y Ivković, Marjan. «Neoliberal instrumentalism and the fight against it: the “We Won't Let Belgrade D(r)own” movement». *East European Politics*, vol. 34, n.º 1 (2018), p. 27-38.
- Milekic, Sven. «Half a Million Croats Petition Against Highway Sale». *Balkan Insight*, (30 de octubre de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 30.01.2019] <http://www.balkaninsight.com/en/article/half-a-million-signatures-against-croatian-highway-concession>

- Musić, Goran. *Serbia's Working Class in Transition 1988-2013*. Belgrade: Rosa Luxemburg Stiftung, 2016.
- National Bank of Serbia. «Trends in Lending - First Quarter Report 2017». *National Bank of Serbia*, (junio de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 19.05.2018] https://www.nbs.rs/internet/english/90/trendovi_kab/trend_rep_I_2017.pdf
- Ne da(vi)mo Beograd. «Taking back the city». *Nedavimobeograd.rs*, *éngagée*, n.º 6/7 “Radical Cities”, 2018, pp. 55-60.
- Ne da(vi)mo Beograd. «Tragedija pogibije radnika u Novom Sadu morala je biti sprečena». *Nedavimobeograd.rs*, (26 de enero de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 04.02.2019] <https://nedavimobeograd.rs/tragedija-pogibije-radnika-u-novom-sadu-morala-je-bit-spreचना/?script=lat>
- Oberndorfer, Lukas. «Zwischen Normal- und Ausnahmestaat: Der Autoritäre Wettbewerbsetatismus und die Krise der Demokratie in Europa». En: Candéias, Mario y Demirovic, Alex (eds.). *Europe – what's left?* Berlín: Rosa-Luxemburg-Stiftung, 2017, p. 70-92.
- OCCRP - Organized Crime and Corruption Reporting Project. «Serbia: New Criminal Policy will be Stricter than EU's». *OCCRP*, (15 de enero de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 24.01.2019] <https://www.occrp.org/en/daily/9120-serbia-new-criminal-policy-will-be-stricter-than-eu-s>
- Pasic, Lana. «Democracy, 25 years after Yugoslavia». *OpenDemocracy*, (3 de abril de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 24.01.2019] <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/lana-pasic/democracy-25-years-after-yugoslavia>
- Petrović, Mina. «Serbia. A Patchwork of Local Options». En: Hegedüs, József; Lux, Martin y Teller, Nóra (eds.). *Social Housing in Transition Countries*. Nueva York: Routledge, 2013, p. 244-261.
- Poulantzas, Nicos. *State, power, socialism*. Londres: Verso, 2000.
- Poulantzas, Nicos. *The Poulantzas Reader*. Londres: Verso, 2008.
- Prokopijević, Miroslav. «Some Sensitive Issues of Serbia's Economy». *Heinrich Böll Foundation*, (19 de octubre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 17.05.2018] <https://rs.boell.org/en/2015/10/19/some-sensitive-issues-serbias-economy>
- Rodik, Petra. «The Impact of the Swiss Franc Loans Crisis on Croatian Households». En: Değirmencioglu, Serdar M. y Walker, Carl (eds.). *Social and Psychological Dimensions of Personal Debt and the Debt Industry*. Londres: Palgrave Macmillan, 2015, p. 61-83.
- Slavković, Ljubica. «Belgrade Waterfront: An Investor's Vision of National Significance». *Failed Architecture*, (15 de mayo de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 02.06.2018] <https://failedarchitecture.com/belgrade-waterfront/>

- Snow, David A. y Trom, Danny. «The Case Study and the Study of Social Movements». En: Klandermann, Bert y Staggenborg, Suzanne (eds.). *Methods of Social Movement Research*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002, p. 146-172.
- Tomanović, Smiljka y Stanojević, Dragan. *Young People in Serbia*. Belgrado: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015.
- Tomašević, Tomislav; Horvat, Vedran; Midžić, Alma; Dragšić, Ivana y Dakić, Miodrag. *Commons in South East Europe: Case of Croatia, Bosnia & Herzegovina and Macedonia*. Zagreb: IPE, 2018.
- Tsampra, Maria y Sklias, Pantelis. «Labor reforms in SEE countries and recovering from the crisis». *Procedia Economics and Finance*, vol. 33, (2015), p. 46-54.
- UN Human Rights Council. *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context on her mission to Serbia and Kosovo*. Ginebra: UNHRC, 2016.
- Veselinović, Dobrica. «The Battle for Belgrade». *Green European Journal*, (21 de noviembre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 30.05.2018] <https://www.greeneuropeanjournal.eu/the-battle-for-belgrade/>
- Vladislavljevic, Anja. «Croatian Lawmakers Scrutinise Public Broadcaster's Media Lawsuits». *Balkan Insight*, (23 de enero de 2019a) (en línea) [Fecha de consulta: 23.01.2019] <http://www.balkaninsight.com/en/article/croatian-parliament-s-committee-to-discuss-lawsuits-against-journalists-01-22-2019>
- Vladislavljevic, Anja. «Croatia's Zagreb Courts Controversy with Potential UAE Makeover». *Balkan Insight*, (4 de abril de 2019b) (en línea) [Fecha de consulta: 16.07.2019] <https://balkaninsight.com/2019/04/04/croatias-zagreb-courts-controversy-with-potential-uae-makeover/>
- Vukasovic, Marija. *Indicators on the level of media freedom and journalists' safety [SERBIA]*. Independent journalist association of Serbia, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 23.01.2019] <http://safejournalists.net/wp-content/uploads/2016/12/Full-WB-Media-Freedom-Indicators-2016-ENG.pdf>
- Weißbacher, Rudy. *Jugoslawien – Politische Ökonomie einer Desintegration*. Viena: Promedia, 2005.
- Zaba, Natalia. «Serbia Activists Stonewalled Over Wiretap Request». *Balkan Insight*, (7 de diciembre de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 04.02.2019] <http://www.balkaninsight.com/en/article/let-s-not-drown-belgrade-activists-won-t-give-up-on-discovering-their-possible-wiretapping-12-06-2016>

Traducción del original en inglés: Maria Gené Gil y redacción CIDOB.

Anexo

Entrevistas

- 01) Dos concejales, Zagreb, 6 de abril de 2018
- 02) Concejales, Zagreb, 7 de abril de 2018
- 03) Concejales, Zagreb, 9 de abril de 2018
- 04) Miembro de NDB, Belgrado, 12 de abril de 2018
- 05) Miembro de una ONG, Belgrado, 12 de abril de 2018
- 06) Miembro de otro grupo, Belgrado, 13 de abril de 2018
- 07) Miembro de NDB, Belgrado, 15 de julio de 2018
- 08) Miembro de una plataforma, Zagreb, 17 de septiembre de 2018
- 09) Miembro de una plataforma, Zagreb, 19 de septiembre de 2018
- 10) Concejales, Zagreb, 19 de septiembre de 2018
- 11) Investigador, Belgrado, 21 de septiembre de 2018
- 12) Miembro de NDB, Belgrado, 24 de septiembre de 2018
- 13) Miembro de otro grupo, Belgrado, 24 de septiembre de 2018
- 14) Miembro de una plataforma, Zagreb, 21 de febrero de 2019
- 15) Miembro de una plataforma, Zagreb, 24 de febrero de 2019
- 16) Miembro de una plataforma, Zagreb, 25 de febrero de 2019
- 17) Concejales, Zagreb, 25 de febrero de 2019
- 18) Concejales, Zagreb, 26 de febrero de 2019
- 19) Miembro de una plataforma, Zagreb, 27 de febrero de 2019
- 20) Concejales, Zagreb, 28 de febrero de 2019
- 21) Miembro de NDB, Belgrado, 4 de marzo de 2019
- 22) Miembro de NDB, Belgrado, 4 de marzo de 2019
- 23) Miembro de otro grupo, Belgrado, 6 de marzo de 2019

Binacionalidad cívica y derecho a la ciudad en la paradiplomacia de Ciudad de México

Civic binationality and the right to the city in Mexico City's paradiplomacy

Antonio Alejo

Investigador Asociado, Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional.
alejoaj@gmail.com

Cómo citar este artículo: Alejo, Antonio. «Binacionalidad cívica y derecho a la ciudad en la paradiplomacia de Ciudad de México». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 123 (diciembre de 2019), p. 119-141. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.119

Resumen: En el marco del estudio de las «nuevas diplomacias», este artículo examina la paradiplomacia de ciudades. Así, plantea que la paradiplomacia de ciudades logra una especificidad en este ámbito al evitar ser una simple imitación de las diplomacias de los estados. Con un abordaje cualitativo, analiza el caso de Ciudad de México a partir de la siguiente pregunta de investigación: ¿en qué medida la paradiplomacia de Ciudad de México incorpora en sus acciones la binacionalidad cívica? El argumento que se sigue es que, en la América del Norte contemporánea, los migrantes binacionales, por sus características transnacionales, son agentes necesarios para la paradiplomacia de la Ciudad de México. La base empírica del análisis son políticas y activismos migrantes en Ciudad de México y en Chicago.

Palabras clave: Ciudad de México, paradiplomacia de ciudades, binacionalidad cívica, derecho a la ciudad

Abstract: As part of the study of “new diplomacies”, this paper examines the paradiplomacy of cities. It argues that city paradiplomacy distinguishes itself by avoiding being a mere imitation of state diplomacy. Taking a qualitative approach, the case of Mexico City is analysed based on the following research question: to what extent does Mexico City's paradiplomacy incorporate civic binationality into its actions? The argument made is that, in contemporary North America, because of their transnational nature, binational migrants are necessary agents for Mexico City's paradiplomacy. The empirical basis of the analysis is migrant policy and activism in Mexico City and Chicago.

Key words: Mexico City, city paradiplomacy, civic binationality, right to the city

En las ciudades suceden intensas interacciones entre personas, espacio público, empresas y vida cotidiana; actualmente, se observa tanto en la práctica como en lo académico un creciente interés por explorar el rol de las ciudades en el ámbito global (Barber, 2013; Curtis, 2016). Acuto (2016: 510) afirma: «Hoy las ciudades son vistas como motores clave para conducir la economía global, los flujos globales de información y la movilidad de personas y mercancías alrededor del mundo»¹. Ante ello, hay que tener presente que la internacionalización de las ciudades o los municipios no es un fenómeno novedoso (Fernández de Losada y García-Chueca, 2018); sin embargo, en un entorno de política global (McGrew, 2014) es relevante y necesario analizar las especificidades de la internacionalización de las ciudades para comprender mejor las actuales transformaciones diplomáticas contemporáneas. Aquí se entiende la política global como «una política

Las ciudades, en cualquier parte del mundo, se transforman de acuerdo a su propias características e historias y se resitúan en un entorno globalizado.

de una sociedad global embrionaria en la que la política doméstica y la mundial, aunque sean conceptualmente distintas, en la práctica son inseparables (...) lo cual lleva a repensar las instituciones modernas

que fueron concebidas con una lógica territorial y nacional» (ibídem: 15).

Este artículo explora el rol de las ciudades en una política global que se caracteriza por su debilidad institucional, pero con intensas dinámicas que fluyen dentro y fuera de los estados-nación. Ejemplo de ello son los desarrollos de un sistema financiero global (Sassen, 2015) y el de una infraestructura global que trasciende las fronteras de los estados-nación (Khanna, 2016). Ante dicho entorno, se reflexiona sobre las tendencias de un mundo que se pluraliza y que requiere miradas renovadas sobre cómo las sociedades se resitúan de acuerdo con sus historias, recursos y lugares en el mundo. Para ello, se ofrece un acercamiento académico que se sitúa en los márgenes ante el *mainstreaming* de los enfoques disciplinarios en las ciencias sociales y que está sustentado por una literatura y un enfoque que apelan a la necesidad de repensar los proyectos políticos (Estado-nación) que parecían completados y consolidados y cuya funcionalidad hoy se cuestiona tanto dentro como fuera, pues las sociedades son dinámicas, se transforman y repiensen el orden del mundo y su lugar en él.

Para estudiar la internacionalización de las ciudades en un entorno de una política global contemporánea, se analiza el caso de una ciudad del Sur Global: Ciudad de México. El objetivo es comprender cómo las ciudades, en cualquier parte

1. Esta cita y las siguientes cuya referencia original está en inglés son traducciones propias.

del mundo, se transforman de acuerdo a sus propias características e historias y se resitúan en un entorno globalizado. En este sentido, no se igualan las ciudades, sino que se identifican sus especificidades. Para ello, se recurre a la mirada teórica de la paradiplomacia de ciudades y se analiza la inclusión de la binacionalidad cívica en dicha paradiplomacia. Nos interesa discutir, en este sentido, las condiciones de inclusión que ofrece la paradiplomacia de ciudades como una diplomacia específica y complementaria ante la diplomacia del Estado-nación. Con estos objetivos en mente, la pregunta de investigación es la siguiente: ¿en qué medida la paradiplomacia de Ciudad de México incorpora en sus acciones la binacionalidad cívica?

La diplomacia local ha sido estudiada ampliamente en México con diversos énfasis, enfoques y puntos de partida (Lara, 2015; Olivares Jara, 2017; Ortega Ramírez, 2019; Schiavon, 2019; Schiavon y González Cruz, 2018; RMPE, 2015). Recientemente, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México publicó un manual que pretende ser una guía práctica para que las ciudades diseñen y ejecuten su acción exterior (Gobierno de México, 2019). Schiavon y González sintetizan puntualmente los rubros explorados: «1) establecer oficinas de representación de las entidades en capitales o ciudades de otros países; 2) organizar viajes altamente publicitados de los Ejecutivos locales a otros países; 3) enviar misiones de funcionarios locales al exterior para promoción económica; 4) organizar ferias o eventos internacionales para los productos locales a nivel estatal y externo; 5) profundizar las relaciones con otros gobiernos locales en el ámbito regional o sobre temas globales, llevando a cabo cooperación internacional descentralizada; 6) participar en los trabajos de reuniones u organismos internacionales; y 7) abrir oficinas de atención a comunidades migrantes en el exterior» (Schiavon y González Cruz, 2018: 150). El estudio de los migrantes en ciudades o entidades federativas de México también se ha abordado con distintas miradas (Ortega Ramírez, 2019; Marchand y Ortega Ramírez, 2019). Lara (2015) y Schiavon (2019) han investigado, de manera específica, la acción exterior de Ciudad de México; sin embargo, esta no se ha abordado como se propone en este análisis. Ante esta literatura, este artículo contribuye al análisis de la paradiplomacia de ciudades a partir de un acercamiento poco explorado y para el que, en el caso de Ciudad de México, se carece de estudios específicos. Nos referimos, en particular, a la infraestructura con la que cuenta la paradiplomacia de Ciudad de México para vincularse con los migrantes, particularmente con aquellos que se adscriben como binacionales. En este sentido, se establecen dos ejes de análisis: 1) la narrativa de la paradiplomacia de Ciudad de México ante la inclusión de los migrantes y 2) los mecanismos habilitados en la paradiplomacia de Ciudad de México para incluir al asociativismo migrante en la definición de su acción exterior. Como parte del análisis, se explora este proceso participativo como un ejercicio de *derecho a la ciudad*. La intención de analizar el rol de la

binacionalidad cívica en la paradiplomacia de Ciudad de México es pertinente y relevante ante la discusión teórica y práctica sobre las políticas exteriores y las diplomacias para que sean abiertas y colaborativas y no se definan pues por la secrecía y la opacidad (Forster y Stern, 2015).

En este sentido, se argumenta que tanto los migrantes en Estados Unidos como los retornados a México están intensamente conectados y no pueden verse desvinculados a la hora de querer entender cómo los migrantes están procesando la defensa de sus derechos en un entorno que está limitando abiertamente su movilidad hacia y en Estados Unidos (Alejo, 2018). Por ello, ambos grupos, como dos caras de la migración binacional, requieren que esta sea analizada integralmente para identificar, de manera sustancial, las demandas y necesidades que estos grupos sociales tienen. Esto toma particular relevancia

Tanto los migrantes en Estados Unidos como los retornados a México están intensamente conectados y no pueden verse desvinculados a la hora de querer entender cómo los migrantes están procesando la defensa de sus derechos en un entorno que está limitando abiertamente su movilidad hacia y en Estados Unidos.

ante la acción exterior de las ciudades cuando, en casos como el que aquí se estudia, el migrante suele ser apelado como objeto fundamental de sus estrategias de internacionalización.

De acuerdo con los objetivos, pregunta de investigación y argumento que orientan este artículo, se recurre al estudio de caso para evidenciar

la ejecución de la paradiplomacia de Ciudad de México y el rol de la binacionalidad cívica en ella. La temporalidad del estudio es de 2008 a 2019. Para documentar la base empírica se recurrió a fuentes primarias, secundarias y entrevistas semiestructuradas con informantes clave. Para ello, se analizaron documentos de políticas y publicaciones, además de visitar las páginas electrónicas y cuentas de Twitter de las entidades gubernamentales. Asimismo, se realizó trabajo de campo en la ciudad de Chicago entre diciembre de 2008 y enero de 2009 y, en mayo de 2019, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas en persona y en línea con activistas binacionales tanto de Ciudad de México como de Chicago. Las personas entrevistadas son relevantes para este estudio, pues han estado implicadas de manera directa en las instituciones de gobierno analizadas y como parte de los activismos migrantes. Por petición de los entrevistados, se mantiene su anonimato.

La estructura del artículo se conforma de tres secciones. En primer lugar, se presenta el marco teórico que sirve de base para el análisis del estudio de caso; se expone cómo se entiende la paradiplomacia de ciudades, se describe la estrategia analítica seguida, y se especifica la forma de entender la relación entre binacionalidad cívica y el derecho a la ciudad. En segundo lugar, se examina la

infraestructura institucional que ofrece la paradiplomacia de Ciudad de México para incluir a la binacionalidad cívica. En tercer lugar, se analizan las voces de la binacionalidad cívica y, por último, se presentan los hallazgos y los limitantes que se plantean para la inclusión de la binacionalidad cívica en la paradiplomacia de Ciudad de México.

Paradiplomacia de ciudades, derecho a la ciudad y la binacionalidad cívica

Desde los trabajos pioneros de Michelmann y Soldatos (1990), Duchacek (1990), y Lachepelle y Paquin (2005), hasta Cornago (2013), Kuznetsov (2015), Acuto (2016) y Mamadouh y Van del Wusten (2016), el estudio de la acción exterior de las entidades subestatales ha tenido un desarrollo profuso. Con una evolución teórica y metodológica para el estudio de dichas acciones exteriores, se han cubierto prácticamente todas las geografías posibles con diversas temáticas, pero con mayor atención en la relación entre entidades subestatales y sistemas federales, y con menos interés por experiencias en sistemas centralistas o semifederales (Schiavon, 2019: 12). Ante esta literatura, se puede tener, al menos, dos puntos de partida para la construcción de objetos de estudio, diseños de investigación, elaboración de preguntas y potenciales supuestos de trabajo sobre el fenómeno de la paradiplomacia: por un lado, la tipología de Duchacek (1990: 15) y, por otro, la sistematización de 11 acercamientos teóricos que identifica Kuznetsov (2015: 116) para construir su *explanatory framework of para-diplomacy* (marco explicativo de la paradiplomacia). Como parte de estos desarrollos teóricos y metodológicos, están los trabajos con foco particular en América Latina. Entre ellos, junto con trabajos seminales (Maira, 2010; Schiavon, 2006), se identifican propuestas recientes para crear una comunidad epistémica que piense, de manera específica, los procesos paradiplomáticos que suceden en las experiencias de los países de América Latina (Oddone, 2016; Lara, 2019)².

-
2. A este objetivo sirve el Primer encuentro de estudios sobre Paradiplomacia e Internacionalización Territorial, organizado los días 3 y 4 de diciembre de 2019 en la ciudad de Córdoba (Argentina). Para más información, véase <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/encuentro-de-estudios-sobre-paradiplomacia/>

Tomando los trabajos de Kuznetsov (2015) y Schiavon (2019) como punto de partida, aquí se expone la pertinencia de distinguir la especificidad de la paradiplomacia de ciudades, especialmente en tanto en cuanto las ciudades –no las regiones– están siendo situadas como nodos clave para procesar agendas globales (Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS], Nueva Agenda Urbana [NAU], cambio climático o migración, entre otras). Kuznetsov (2015: 3) entiende la paradiplomacia como el involucramiento y la participación de las regiones de los estados nacionales en agendas y procesos internacionales. Al revisar los índices de las obras de Schiavon (2019: 218) y Kuznetsov (2015: 169), la palabra ciudad no aparece indexada; en el caso de Lachapelle y Paquin (2005), aparece la palabra ciudad, pero esta remite a «regiones subestatales» (ibídem: 189). Aunque de manera genérica, a la paradiplomacia de ciudades se le enmarca en el conjunto amplio de los diversos tipos de paradiplomacia, en esta literatura no tiene un tratamiento específico. Sobre Ciudad de México, Schiavon (2019) estudia esta ciudad, pero en la relación federación-entidad federativa en el contexto del sistema político mexicano; por lo que este acercamiento no necesariamente profundiza en las especificidades de la ciudad y, desde luego, no aborda Ciudad de México como se está proponiendo en este análisis. Así, este trabajo busca avanzar en especificar el estudio de la paradiplomacia de ciudades a partir del caso de Ciudad de México, en el marco de la amplia gama de experiencias paradiplomáticas contemporáneas.

Entonces, reconociendo que el bagaje teórico de la paradiplomacia enmarca la acción exterior de las ciudades, aquí se argumenta que, de manera específica, la paradiplomacia de ciudades cuenta con sus propios desafíos. El estudio de la paradiplomacia de Ciudad de México, en este análisis, descansa en la literatura de las nuevas diplomacias (Dittmer y McConnell, 2016; Constantinou *et al.*, 2016; Duran, 2016; Riordan, 2002), pues, desde ella, se han abierto caminos para el debate epistémico, teórico, metodológico y práctico sobre el reconocimiento, emergencia y evolución de otras diplomacias además de las interestatales y su sistema internacional. En este sentido, se parte de la idea de que la representación, comunicación o negociación en la política global (McGrew, 2014) no son actividades exclusivas ni reservadas al Estado y sus instituciones.

Para analizar dicha especificidad, recurrimos a tres miradas de las que se recuperan elementos que doten de sentido a la idea de la paradiplomacia de ciudades. Nos referimos a los trabajos de Cornago (2013) y la pluralización de la diplomacia; Acuto (2016) con el diálogo entre diplomacia de ciudades y urbanismo; y Mamadouh y Van der Wusten (2016) y su propuesta analítica de la paradiplomacia de ciudades. Al recurrir a estas miradas, no se equiparan las nociones de nuevas diplomacias, diplomacias de ciudades y paradiplomacia de ciudades; lo que se destaca inicialmente de estas miradas es su carácter interdisciplinar y la incorporación de la subjetividad para abordar el estudio de la diplomacia.

Cornago (2016: 175) afirma que los estudios diplomáticos tradicionales tienden a reproducir la ficción de la existencia de una comunidad política y temporalmente perfecta (el Estado) como una suposición fundacional que dota de sentido a todo el sistema diplomático. Ante esas miradas estadocéntricas (véase Cooper *et al.*, 2013), la idea de pluralización de la diplomacia (Cornago, 2013) permite pensar la diplomacia ante la diversidad cultural tanto interna como al exterior de los estados-nación. Con ello se piensa en este artículo, también, sobre cómo ciertos entendimientos del interés nacional incluyen o excluyen las diversidades culturales y políticas al diseñar una política exterior. Al recurrir a Mamadouh y Van der Wusten (2016), se retoma la idea de que la paradiplomacia de ciudades es complementaria y no opuesta a la diplomacia de los estados-nación. Estos autores plantean que la paradiplomacia de ciudades tiene que ser estudiada a partir de dos dimensiones respecto al Estado-nación del que forman parte: 1) la complementariedad y 2) las prácticas alternativas (ibídem: 139). A la paradiplomacia se le ubica frecuentemente como una afrenta a la diplomacia de los estados pues, si bien en principio este tipo de acciones exteriores son colaborativas, pueden convertirse, aunque no inevitablemente, en un instrumento político para competir por diversos recursos; además, pueden ser vistas como potenciales acciones secesionistas (protodiplomacia). Ello se suma al orden legal (estatal e internacional) que delimita que las acciones exteriores subestatales se enmarcan en las relaciones exteriores de los estados. Así, este artículo tiene presente los puntos ciegos para el estudio, reconocimiento y ejecución de la paradiplomacia ante el Estado-nación: 1) el tema de la representación; 2) la cuestión del poder, y 3) la dimensión legal estatal e internacional (Acuto, 2016: 517). Por lo que toca a Acuto (ibídem), este autor afirma que el estudio de la diplomacia de ciudades está muy enfocado a los procesos del presente y el futuro, dejando de lado las perspectivas más históricas de las ciudades mismas (ibídem: 511). Aunque Acuto se enfoca en la idea de «diplomacia de ciudades», se retoman aquí sus argumentos pues, al dialogar con el urbanismo, el autor pone atención en las prácticas diplomáticas de los ayuntamientos para analizar las condiciones de infraestructura con las que cuenta el gobierno local (de la ciudad) para operar su acción exterior (ibídem: 510). Siguiendo los argumentos de Mamadouh y

Los estudios diplomáticos tradicionales tienden a reproducir la ficción de la existencia de una comunidad política y temporalmente perfecta (el Estado) como una suposición fundacional que dota de sentido a todo el sistema diplomático. Ante esas miradas estadocéntricas, la idea de pluralización de la diplomacia permite pensar la diplomacia ante la diversidad cultural tanto interna como al exterior de los estados-nación.

Van der Wusten (2016) sobre las prácticas alternativas paradiplomáticas de las ciudades, y de Acuto (2016) sobre el rol de los ayuntamientos, se elabora un estudio sobre la infraestructura del gobierno de Ciudad de México para desplegar su acción exterior y sobre cómo, en ella, se incorpora la voz de la binacionalidad cívica, tanto en retorno, como de quienes viven en Estados Unidos. En este sentido, las acciones y políticas exteriores de los ayuntamientos (Curtis y Acuto, 2019) resultan ser el objeto de estudio pertinente para analizar cómo se ejecuta la paradiplomacia de ciudades. Con base en este marco teórico, este artículo se inserta en las discusiones sobre dónde situar la práctica de la diplomacia actualmente. La diplomacia moderna se ubica, inevitablemente, en embajadas, misiones y espacios de encuentros interestatales para las representaciones de los estados (Cooper *et al.*, 2013). Con las nuevas diplomacias se repiensa dónde se pone en práctica la diplomacia contemporánea (Constantinou, 2016; Neuman, 2016), así como los agentes que pueden llevarla a cabo (Constantinou *et al.*, 2016).

Sobre el derecho a la ciudad y la inclusión de la binacionalidad cívica en la paradiplomacia de Ciudad de México, se observan aquí diversas perspectivas que sitúan a las ciudades como espacios donde lo global sucede de manera dinámica y cotidiana. Entre estas perspectivas: Sennett (2018) y sus cuestionamientos éticos sobre las ciudades abiertas y las políticas urbanas; Sassen (2011) y sus argumentos respecto a cómo en las interacciones que se dan en las calles, se observa la puesta en práctica de la globalización; Oomen y Baumgartel (2018) y sus reflexiones sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes internacionales de los derechos humanos en las ciudades, y cómo es en las calles de las ciudades donde se puede dar, de manera directa y próxima, una abierta discriminación contra los migrantes (Hall, 2018).

El derecho a la ciudad es una respuesta a los modelos urbanos implementados por el neoliberalismo global que ha impactado negativamente en la organización de las ciudades, al generar, entre otras consecuencias, segregación y exclusión social, así como daño al medio ambiente (Fernández de Losada y García-Chueca, 2018: 4). La perspectiva sobre el derecho a la ciudad surge con Lefebvre (2017 [1968]) cuando, en los años setenta del siglo pasado, identifica el inicio de cambios profundos en la relación entre los procesos socioeconómicos y la reconfiguración de lo urbano (territorios). En este sentido, Minuchin y Martí i Puig (2019: 9) dicen que el derecho a la ciudad es un reclamo para oponerse a una «racionalidad instrumental, desplegada en tecnologías de gobierno enfocadas en la eficiencia y la desregulación». De manera sintética, Fernández de Losada y García-Chueca (2018: 4) posicionan el derecho a la ciudad como un «nuevo paradigma urbano basado en los principios de justicia global, igualdad, democracia y sustentabilidad».

Como se ha mencionado previamente, desde esta perspectiva se reflexiona sobre el derecho a la ciudad que tiene la binacionalidad cívica para habitar y construir la ciudad en la que habitan pues, de acuerdo a Ramírez Zaragoza (2018: 159-160), el derecho a la ciudad plantea «la intención de construir colectivamente la ciudad (...) [ya que] desde su aparición en la escena pública, el derecho a la ciudad se convirtió en bandera de lucha de actores colectivos entre los que se encuentran movimientos sociales urbanos y organizaciones de la sociedad civil que tenían como objetivo no solo reivindicar los derechos ya existentes y el disfrute de los recursos también existentes sino, sobre todo, la exigencia de nuevos derechos». Para la construcción de estos nuevos derechos, en este trabajo se sitúa la binacionalidad cívica como la de sujetos [migrantes] no pasivos y la participación cívica en las ciudades como un canal para que aquellos hablen para argumentar y defender sus causas (Cappiali, 2015: 8). Por lo que toca a la participación cívica de los migrantes para la defensa de sus propias causas en procesos de toma de decisión de las políticas en las ciudades, se recurre a Cappiali (2015 y 2016). La autora desarrolló una tipología para caracterizar dicha participación: 1) intercultural; 2) promoción de derechos políticos, y 3) asistencial. Para este trabajo resulta de utilidad la promoción de derechos políticos, pues estos buscan el derecho pleno de inclusión cívica para los inmigrantes en las sociedades donde viven (ibídem, 2015).

Para analizar la participación cívica de los migrantes binacionales en la paradiplomacia de Ciudad de México se recurre a la noción de binacionalidad cívica (Alejo, 2017b: 252). Este concepto lo desarrollaron Fox y Bada (2011) y se refiere a las prácticas que comprometen a los migrantes con la vida cívica en Estados Unidos, sus comunidades migrantes y los países de origen. Estas prácticas se observan en asociaciones de oriundos, *non-profits*, organizaciones de base, grupos de derechos indígenas, medios de comunicación comunitarios, asociaciones comunitarias, iglesias, sindicatos, asociaciones de negocios y organizaciones de derechos civiles (Bada, 2014; Fox y Bada, 2011). Como se planteó en trabajos previos (Alejo, 2017a), a los agentes de la binacionalidad cívica se les puede ubicar entre los activistas que están defendiendo los derechos de retornados o deportados de Estados Unidos a México. Por ello, como parte del derecho a la ciudad, para analizar la inclusión de la binacionalidad cívica en

Este artículo se inserta en las discusiones sobre dónde situar la práctica de la diplomacia. La diplomacia moderna se ubica, inevitablemente, en embajadas, misiones y espacios de encuentros interestatales para las representaciones de los estados. Con las nuevas diplomacias se repiensa dónde se pone en práctica la diplomacia contemporánea, así como los agentes que pueden llevarla a cabo.

la paradiplomacia de Ciudad de México, se propone extender la mirada de la binacionalidad cívica a los retornados mexicanos de Estados Unidos a Ciudad de México (ibídem, 2017a). Estos retornados muestran una dinámica de movilidad humana compleja, pues su perspectiva migratoria es dinámica y no se detiene con el retorno. Miembros de estos colectivos aspiran a regresar a Estados Unidos, especialmente quienes son estadounidenses por nacimiento. De ahí que definir el país de origen y de destino y residencia de los migrantes se convierte en un proceso complejo, no estático, por el que las vidas migrantes se hacen permanentemente dinámicas y definidas por su movilidad. Ante estas experiencias vitales, es pertinente pensar en derechos para personas migrantes a partir de las ciudades donde habitan, pero comprendiendo que estas personas se construyen en movimiento.

Infraestructura institucional, binacionalidad cívica y paradiplomacia en Ciudad de México

La internacionalización de Ciudad de México no es reciente. La primera experiencia es de 1994, con el establecimiento de una oficina encargada de las relaciones internacionales; desde ahí, las acciones se dirigieron a atender al cuerpo diplomático, consular y de protocolo en tanto capital del país. En 1997 se creó la Coordinación de Asuntos Internacionales, que dependía directamente del jefe de Gobierno de la Ciudad de México. A partir del año 2000, se inició una etapa donde esta agenda fue menos relevante para el gobierno de la ciudad (Schiavon, 2019: 175); entonces dicha coordinación se convirtió en una Subdirección de Protocolo. Para el año 2006, el tema internacional retoma relevancia para el gobierno local y, entre los años 2007 y 2018, la acción exterior de Ciudad de México desarrolló actividades y amplió su presencia de manera constante (Gobierno de CDMX, 2018), lo cual se refleja en su proceso de institucionalización. De acuerdo con el objetivo de esta investigación y el enfoque propuesto, se analizan la infraestructura y actividades de las ciudades para ejecutar su paradiplomacia. En este sentido, nos centramos en la infraestructura institucional que el Gobierno de la Ciudad de México desarrolla para trabajar con las comunidades migrantes binacionales. Sobre la infraestructura normativa e institucional con la que cuenta la paradiplomacia en esta ciudad, para considerar a los migrantes como agentes relevantes para la acción exterior de la ciudad, en primer lugar, cabe mencionar la recién creada Constitución de la Ciudad de México y su artículo 20 referido a la «Ciudad Global». De los diez incisos que conforman dicho

artículo, cinco de ellos hacen alusión directa a los derechos de los migrantes, ya sean de retorno, tránsito, destino o en el exterior (ibídem, 2017). En este nivel normativo-institucional, en segundo lugar, está el Programa Especial de Acción Internacional de la Ciudad de México (PEAI) que el gobierno local diseñó para implementar la internacionalización de la ciudad. En el PEAI se diagnostica un contexto de política internacional que se caracteriza por «importantes cambios experimentados en el mundo en las últimas décadas» que han generado «la multiplicación de intercambios de información y flujos comerciales, financieros, culturales, migratorios, etc.» (ibídem, 2016a: 4). Ante ello, el Gobierno de la Ciudad de México afirma que los gobiernos locales se enfrentan a mayores «desafíos» y por ello, sus «competencias» están siendo más importantes en la «escena mundial» de manera creciente y, en consecuencia, las ciudades están logrando, políticamente, «un peso específico» que les permite una mayor influencia en la «toma de decisiones» tanto en el ámbito de las políticas nacionales como en las agendas globales (ibídem). Por ello, ve la acción exterior de manera «transversal» y como «un catalizador fundamental de su política pública» (ibídem). El PEAI define los criterios que orientan la internacionalización de Ciudad de México: «1. Consolidar la presencia e influencia de la Ciudad de México como el núcleo de una megalópolis líder en América Latina y el mundo. 2. Posicionar a Ciudad de México como un referente de sustentabilidad urbana e innovación, a través de intercambios de buenas prácticas y proyectos concretos de cooperación descentralizada, y 3. Incrementar el atractivo territorial de la Ciudad de México como importante destino mundial del turismo, el capital humano, las artes, el comercio, los negocios y la inversión extranjera» (ibídem: 6).

Por lo que toca a la infraestructura y actividades de la paradiplomacia de Ciudad de México, nos centramos fundamentalmente en la Iniciativa Ciudad de México. Esta fue una política que formó parte de los programas de la Coordinación General de Asuntos Internacionales (CGAI) del Gobierno de la Ciudad de México (2018). Dicha coordinación es la responsable de «planificar, organizar y ejecutar la acción exterior de la ciudad». La CGAI tiene como misión «dirigir y coordinar la Acción Internacional del Gobierno de la Ciudad de México destinados a posicionar [a Ciudad de México] como un actor global» (Gobierno de CDMX, 2018). El objetivo de la CGAI es «consolidar a la Ciudad de México como una capital con presencia y relevancia a nivel internacional mediante el fortalecimiento y diversificación de sus vínculos de cooperación con gobiernos locales, gobiernos nacionales, redes de ciudades, organismos internacionales, el cuerpo diplomático acreditado en México y las misiones de México en el extranjero». Entre otras acciones que la CGAI realiza, están las referidas a cumbres de ciudades: cambio climático o economía social, o las ferias de culturas amigas que se realizan anualmente en el Centro Histórico, entre otras (ibídem: 73). El

nuevo Gobierno de la ciudad (2018-2024), que empezó en diciembre de 2018, ha situado a la CGAI dentro de la Coordinación General de Asesores de la Jefa de Gobierno de la ciudad. De acuerdo a la información pública disponible, el nuevo Gobierno mantiene, prácticamente, la misma orientación y actividades del Gobierno que salió en diciembre de 2018 (ibídem, 2019a y 2019b).

Como se mencionó, entre los programas de la CGAI está la Iniciativa Ciudad de México, un programa que se materializó con un par de casas de representación de la ciudad en Chicago y Los Ángeles. El programa buscaba «fortalecer la cooperación y el diálogo entre actores estratégicos de (...) ciudades, así como (...) conformar una agenda común y de promoción de las mismas en el ámbito comercial, turístico, migratorio y cultural bajo una visión binacional». Sus antecedentes institucionales fueron las «Casas de la Ciudad de México», que se instalaron en 2007 y estuvieron bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC). En esa etapa se habían contemplado cinco casas (Los Ángeles, Chicago, Nueva York, Houston y Washington) (Schiavon, 2019: 189); finalmente, solo se mantuvieron en Chicago y en Los Ángeles y ambas casas fueron gestionadas por organizaciones civiles creadas ad hoc en Estados Unidos y dependientes de la SEDEREC hasta 2010; posteriormente fueron coordinadas por la CGAI³.

De manera puntual, como parte del análisis de la infraestructura de la paradiplomacia de Ciudad de México y la incorporación de la binacionalidad cívica en ella, cabe mencionar el Programa Ciudad Hospitalaria, Intercultural y de Atención a Migrantes, también de la SEDEREC⁴, y su vinculación con las asociaciones cívicas binacionales, con el tema de familias retornadas a México desde Estados Unidos. Esta política se asocia a la paradiplomacia de Ciudad de México por el hecho de que los migrantes binacionales retornados son agentes relevantes para la acción exterior de la ciudad a partir de sus experiencias vitales y vínculos en Estados Unidos; en este sentido, se asume que los aprendizajes de vida de los retornados a Ciudad de México tienen que ser recuperados e incorporados en la paradiplomacia de un gobierno local que pretende representar a sus ciudadanos en el exterior. Para observar las formas en que la binacionalidad cívica participó en procesos de construcción e implementación de acciones de gobierno y formación de instituciones públicas de la ciudad, se identificó que la SEDEREC

3. Entrevista a migrante 1.

4. Este programa fue analizado como parte de la SEDEREC. En 2019 dicha secretaría desapareció y el programa, que ahora se llama «Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana», pasó a formar parte del Instituto de Asistencia a Poblaciones Prioritarias de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, 2019).

emitió convocatorias para que la ciudadanía organizada obtuviera financiamiento público para trabajar con los migrantes en la ciudad. Al perfil de migrantes al que se hace referencia aquí es al de las familias de migrantes que suelen ir de vacaciones a Ciudad de México. No necesariamente son solo retornados; sino que hay familias establecidas en Estados Unidos que visitan México, en las que algunos miembros más jóvenes visitan esa ciudad, o el país, por primera vez y no hablan español. Para estas poblaciones, se encontraron dos convocatorias: una para los operativos «Migrante Bienvenid@ a la Ciudad de México», los cuales se implementaban en las fechas de Semana Santa, vacaciones de verano y de invierno; y la otra como apoyos a asociaciones para una «ciudad hospitalaria e intercultural», así como para el fortalecimiento de capacidades económicas de personas «huéspedes, migrantes y sus familias» por medio de proyectos productivos. El trabajo del Centro de Educación y Formación para el Desarrollo Social (CEDES, 2019), una organización que trabaja con retornados y sus familias en Ciudad de México, ilustra la inclusión de la binacionalidad cívica en la paradiplomacia de ciudad a partir de los proyectos de la SEDEREC. Esta organización cuenta con una sede en Chicago (área de Cicero) y otra en Ciudad de México (alcaldía Magdalena Contreras). En Ciudad de México, CEDES desarrolla un proyecto de educación binacional para nacidos en Estados Unidos, y prioriza niñas, niños y mujeres retornadas. Para ello, impulsa dos programas de trabajo: 1) la Clínica de Atención Integral a Niñas y Mujeres Migrantes en Retorno, con la que busca proporcionar «Atención Integral (asesoría médica, psicológica y jurídica) a niñas y mujeres migrantes en retorno, con el fin de contribuir al libre acceso a los derechos humanos, reduciendo el riesgo y su mejor readaptación al país de origen», y 2) el Aula Intercultural en Ciudad De México para la enseñanza de la cultura norteamericana y el idioma inglés, con la que promueven, entre «las niñas, niños y adolescentes mexicanos nacidos en el extranjero y residentes en la Ciudad de México, la cultura, el aprendizaje y práctica del idioma inglés». Con ello buscan que niños y niñas estadounidenses de nacimiento, con padres retornados, no pierdan el vínculo con el país donde nacieron. Por eso, el aula se dirige a dar clases de inglés, historia y cultura estadounidense pues, para CEDES, es importante que estas niñas y niños no desconecten «con esos valores pues algún día querrán y podrán regresar a Estados Unidos y, entonces, podrán defender los derechos de los mexicanos en Estados Unidos» (Alejo, 2017a).

La inclusión de la binacionalidad cívica en la paradiplomacia de Ciudad de México (Iniciativa Ciudad de México) deja ver un esquema de gobernanza transnacional entre los activismos binacionales y el Gobierno de la Ciudad de México. Con un convenio de colaboración entre la CGAI y la organización Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo (ICPCD, 2019), la sociedad civil organizada operó las dos casas para facilitar el acercamiento del

Gobierno de la ciudad con las comunidades de migrantes en Estados Unidos. Esta organización civil, encabezada por reconocidos activistas de la sociedad civil mexicana y consultores/investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y el Instituto Mora en México, llevan a cabo diversas acciones para cumplir los objetivos y las metas de la CGAI. Así, la Iniciativa Ciudad de México impulsó dos iniciativas para fortalecer los vínculos entre Ciudad de México y la comunidad mexicana, especialmente de la capital, así como con actores estratégicos de Chicago y Los Ángeles. Respecto a la ciudad de Chicago, en primer lugar, el «Diálogo estratégico: Chicago-Ciudad de México (promoción)» que propuso reforzar los vínculos entre los sectores económicos, sociales, culturales y gubernamentales tanto de Ciudad de México como de Chicago. La CGAI destacó un conjunto de logros alcanzados en este «diálogo estratégico», como «la firma de instrumentos de colaboración en materia de salud y educación; vinculación comercial; acercamiento con las alcaldías, consulados generales de México, autoridades locales y la comunidad mexicana que radica en dichas ciudades; fortalecimiento de las relaciones con organizadores de grandes eventos para la realización de las ferias de servicios. La segunda iniciativa es la «Feria de Servicios Gratuitos (atención)». En el marco de «grandes eventos» como conciertos, festivales o partidos de fútbol, esta casa buscó acercarse y atender de manera directa y gratuita a la comunidad mexicana. Esto lo hicieron orientando y facilitando el acceso a «trámites, servicios y programas» del Gobierno de la Ciudad de México para la comunidad migrante radicada en Estados Unidos (Gobierno de CDMX, 2018: 73). Otro ejemplo de cómo estas casas de representación en Estados Unidos funcionaron para el apoyo a migrantes de Ciudad de México en ese país es la plataforma que se creó de alcaldes de ciudades de México que, a propuesta del jefe del Gobierno de la Ciudad de México, en su rol de coordinador de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), colaborarían para proteger los derechos de los migrantes en un ambiente hostil que se va profundizando bajo la presidencia de Donald Trump (Kerr, 2019: 50; Alejo, 2018).

Con base en la infraestructura institucional y las actividades analizadas, se ha dado cuenta de un entramado institucional con el que la paradiplomacia de Ciudad de México se ejecuta. De manera particular, se ha destacado cómo la binacionalidad cívica, en Estados Unidos y retornada, ha formado parte de dicha paradiplomacia. En este sentido, la revisión de las condiciones de participación e inclusión para la binacionalidad cívica en la acción exterior de Ciudad de México señala que formalmente su inclusión está reconocida para que sus integrantes se conviertan en coadyuvantes, por derecho propio, de la acción internacional de la ciudad a partir de sus propias experiencias de vida y las diversas causas que los llevan a moverse, ya sea por elección propia, ya sea por una necesidad concreta.

Paradiplomacia de Ciudad de México, voces binacionales y derecho a la ciudad

En la narrativa formal de la paradiplomacia de Ciudad de México se evidencia la inclusión de los migrantes como parte de la misma. El argumento en este análisis propone que, en la América del Norte contemporánea, los migrantes binacionales (en Estados Unidos o retornados a México), por sus características y dinámicas transnacionales (cultural, económica, cívica), son agentes necesarios para la construcción de la paradiplomacia de Ciudad de México. Frente a este argumento, en términos de derecho a la ciudad, ¿cómo conciben los migrantes binacionales (Chicago y Ciudad de México) su inclusión en la ejecución de la paradiplomacia de Ciudad de México? Con base en entrevistas a activistas binacionales, se analiza lo que la binacionalidad cívica percibe sobre cómo se les ha incorporado en la paradiplomacia.

En este sentido, se identifican tres hallazgos para pensar en la inclusión institucional de los migrantes binacionales en la acción exterior de Ciudad de México.

El primer hallazgo son las preocupaciones de los migrantes binacionales, tanto en el exterior, como los retornados, para lograr una mejor relación con las instituciones de Ciudad de México, tanto en Estados Unidos, como en la misma ciudad. Los activistas binacionales plantean la relevancia que tiene el que los migrantes se organicen cívicamente: «Es importante asociarse siempre, estando en Estados Unidos o ya retornados en la Ciudad de México, para luchar por la atención del Gobierno a nuestras necesidades como grupo específico de la sociedad»⁵. Una activista retornada destacó que es importante que las asociaciones de migrantes en Estados Unidos se vinculen con el Gobierno de la Ciudad de México, pues afirma que «es fundamental que las organizaciones de migrantes se vinculen con sus gobiernos locales, municipales e incluso con el Gobierno Federal (...)». Esto, dicen, por dos razones: 1) para sensibilizar y capacitar a los servidores públicos en temas de migración, y

En la América del Norte contemporánea, los migrantes binacionales (en Estados Unidos o retornados a México), por sus características y dinámicas transnacionales (cultural, económica, cívica), son agentes necesarios para la construcción de la paradiplomacia de Ciudad de México.

5. Entrevista a migrante 4.

2) para que las organizaciones de migrantes estén atentas a que los gobiernos cumplan sus objetivos o, en su caso, denunciar que solo «emiten informes muy adornados pero vacíos en la realidad» y «sin una efectiva atención a la comunidad migrante» (entrevistada 3). Ejemplo de ello, dicen, es lo que sucede con las personas retornadas a Ciudad de México, que se enfrentan a la urgencia de conseguir empleo, buscar escuela para los hijos, regularizar su estatus de residencia, entre otros temas; entonces, su prioridad no es saber cuándo y cómo votar en las próximas elecciones de Ciudad de México. Así, los activistas binacionales reconocen capacidad propia para organizarse, pero reclaman instituciones «sensibles» ante sus preocupaciones específicas como migrantes.

El segundo hallazgo identificado es la «desconfianza» de los migrantes ante los representantes de los gobiernos de México en Estados Unidos; ejemplo de ello se da con la organización anual de la Guelaguetza Migrante que realizan indígenas migrantes de Oaxaca en California; las organizaciones de migrantes indígenas implicadas en esta celebración indígena tradicional dicen que no es necesaria la participación del gobierno del estado de Oaxaca (Alejo, 2017b: 235). Por su parte, los activistas binacionales indican que los representantes de gobiernos (locales o federal) suelen pensar que su llegada es esperada y pertinente, pero no es así; para los activistas binacionales «las formas» en que los funcionarios se acercan a los migrantes son incorrectas⁶. Estas declaraciones conectan con lo mencionado antes: el gobernante en turno ve, fundamentalmente, al migrante desde una lógica político-electoral. Distante a ello, los migrantes están ocupados en cómo establecerse en el lugar al que han llegado y no es su prioridad el vínculo con la política electoral de los lugares de donde provienen.

El tercer hallazgo resulta de la combinación de los dos antes mencionados: la relación de los migrantes binacionales con las instituciones de Ciudad de México. Sobre la Iniciativa Ciudad de México, en una evaluación institucional sobre su trabajo, se recomendó que las casas de representación debían «incrementar las actividades y servicios (...) en colaboración con las ciudades de Chicago y Los Ángeles» (Gobierno de CDMX, 2016a). Para ello se planteó reforzar las dos modalidades con las que esas casas trabajaban: 1) eventos promocionales y diálogos estratégicos entre las ciudades, y 2) ferias de servicios, que se propone mantener (ibídem). Sin embargo, activistas binacionales en Chicago destacan que estas casas hacen poco por los migrantes

6. Entrevistas a migrantes 1 y 3.

de Ciudad de México allí, pues están más dedicadas a promover negocios y estrechar la relación entre ciudades que en velar por la comunidad migrante de Ciudad de México⁷. Respecto a las asociaciones de migrantes retornados que actúan en Ciudad de México, en el primer trimestre de 2018, la SEDEREC publicó una convocatoria para que asociaciones que trabajan con migrantes concursaran por recursos públicos para sus actividades. En 2018, al ser año electoral, por ley, los resultados y ejecución de proyectos se pospusieron para después de la jornada electoral (2 de julio). Sin embargo, después de las elecciones, la SEDEREC ya no resolvió la convocatoria en cuestión, dejando los proyectos de las asociaciones sin ese financiamiento público. Esta experiencia evidencia una debilidad institucional importante para la promoción de los derechos de los migrantes (en retorno, en tránsito o en destino) en Ciudad de México, pues la lógica político-electoral fue más importante que la institucionalización del programa para fortalecer la vida cívica de los migrantes.

Finalmente, ante el derecho a la ciudad, se abre el cuestionamiento de las condiciones institucionales con las que se cuentan, si son las necesarias y suficientes para una efectiva inclusión de los migrantes binacionales en la paradiplomacia de Ciudad de México. Por ejemplo, se puede pensar en el perfil de los funcionarios y su capacidad de empatía ante las experiencias y aprendizajes de vida de los migrantes tanto en el exterior como en el retorno. De aquí se desprende la importancia de la capacitación profesional de los funcionarios encargados de estos programas para trabajar con migrantes en diferentes situaciones e historias de vida diversas que se mueven de un lugar a otro. Para los activistas, los migrantes retornados, además de mantener una relación cercana con su familia, con amigos, con su comunidad y gobiernos en el lugar de origen, es fundamental que se desarrollen lazos económicos fuertes y de inversión; esto con el fin de que las personas retornadas, cuando regresen lo hagan no para emplearse, sino para fortalecer las inversiones que ya iniciaron. Por ello, en términos de inclusión, es fundamental, dicen, que el Gobierno «sea abierto y cercano a los migrantes», que facilite «servicios integrales» y que promueva la creación de clubs de migrantes de Ciudad de México en Estados Unidos para que estos propongan y definan sus propias maneras de implicarse en la acción exterior de Ciudad de México⁸.

7. Entrevista a migrante 1.

8. Entrevista a migrante 3.

Conclusiones

Este artículo ha evidenciado la ejecución de la paradiplomacia de Ciudad de México y su relación con la binacionalidad cívica. A partir de la pregunta de investigación: ¿en qué medida la paradiplomacia de Ciudad de México incorpora en sus acciones la binacionalidad cívica?, el objetivo ha sido contribuir a comprender cómo Ciudad de México realiza su paradiplomacia de acuerdo a sus características específicas. Asimismo, recurriendo a la infraestructura institucional con la que cuenta la paradiplomacia de esta ciudad, se han discutido las condiciones de inclusión del asociativismo migrante binacional en dicha paradiplomacia. Con base en la evidencia presentada, se puede concluir este análisis con dos reflexiones que permiten ubicar temáticas de investigación para profundizar

A las personas en movimiento no se les puede negar ni obviar la construcción de sus propios sentidos de vida, en este caso, como migrantes binacionales, ya estén en el exterior o ya sean retornados; ante ello, las ciudades que desarrollan acciones exteriores están ante el desafío de incorporar las diferentes voces que dotan de vida a las ciudades mismas.

y seguir comprendiendo el rol de los migrantes en la paradiplomacia de las ciudades.

La paradiplomacia de Ciudad de México requiere del reconocimiento de la pluralidad que se expresa entre su población que vive tanto en la ciudad como en el exterior, así como de aquellos extranjeros que la habitan. Se ha afirmado que, entre los sectores sociales de Ciudad de

México, y de México en general, hay personas y grupos que se reconocen con pertenencias sociopolíticas y culturales híbridas y no solo adscritas a un Estado-nación de origen. Querer definir políticas orientadas a poblaciones migrantes a partir de la idea de que ellos forman parte de un origen histórico claramente definido e incuestionable y que se resuelve con una pertenencia política estado-nacional es, por lo menos, insuficiente para comprender a estos sectores de las sociedades, pues dichas miradas estadocéntricas no recogen los aprendizajes adquiridos por los migrantes binacionales que encuentran en sus experiencias migratorias cotidianas sus sentidos de vida.

Desde la mirada del derecho a la ciudad, la binacionalidad cívica está formalmente legitimada para formar parte de los procesos de toma de decisión del rumbo de la ciudad en la que sus integrantes han vivido y de la que forman parte, estando o no viviendo en ella, en un entorno de política global. La narrativa de la acción exterior de una ciudad suele apelar a sus habitantes como parte fundamental de su riqueza como ciudad; y, en el caso de Ciudad de México, los migrantes son mencionados constantemente. Ante ello, se argumenta que la paradiplomacia de Ciudad de México reconoce, de manera limitada, los co-

nocimientos y experiencias de vida de la binacionalidad cívica, pues esta seguirá apelando a los migrantes como parte de la ciudad y es su derecho, entonces, ser tomados en cuenta en los procesos de toma de decisiones del rumbo de la ciudad.

Para concluir, cabe indicar que los migrantes binacionales y sus vidas en movimiento son vitales para dar contenido a la paradiplomacia de Ciudad de México. Estos migrantes dotan de contenido a la especificidad de dicha ciudad. Los retornados no ven su reasentamiento en dicha ciudad el punto final de su vida migratoria. Muchos aspiran a regresar a Estados Unidos y mantienen activos sus vínculos allí. Las dinámicas de las personas en movimiento extienden el derecho a la ciudad a vidas cotidianas extraterritoriales. De manera contraria, situar a las personas en movimiento como derrotados y dotarlos de victimismo supone hundirlos en vidas mediocres y sin sentido de dignidad. A las personas en movimiento no se les puede negar ni obviar la construcción de sus propios sentidos de vida, en este caso, como migrantes binacionales, ya estén en el exterior o ya sean retornados; ante ello, las ciudades que desarrollan acciones exteriores están ante el desafío de incorporar las diferentes voces que dotan de vida a las ciudades mismas. En este sentido, el Estado se repiensa ante entornos de una política global dinámica donde su diplomacia, por ende, se enfrenta a los desafíos de actualizar sus maneras de explicar y relacionarse con las sociedades plurales que dice representar.

Referencias bibliográficas

- Acuto, Michele. «City Diplomacy». En: Constantinou, Costas M.; Sharp, Paul y Kerr, Pauline (eds.). *The SAGE Handbook of Diplomacy*. Londres: SAGE, 2016, p. 510-520.
- Alejo Jaime, Antonio. «Activismos binacionales en Norteamérica. Retornados al México del Siglo XXI». En: VVAA. xvii *Certamen Internacional de Ensayo Político*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 2017a, p. 53-88.
- Alejo Jaime, Antonio. *Política Global y Sociedad Civil en las Américas: Nuevas Diplomacias en Argentina y México*. Madrid: La Catarata, 2017b.
- Alejo Jaime, Antonio. «Make American Great Again: ¿Expresión de un nativismo blanco contemporáneo?». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 119 (2018), p. 185-207.
- Bada, Xochitl. *Mexican hometown associations in Chicagoacán. From local to transnational civil engagement*. New Brunswick: Rutgers University Press, 2014.
- Barber, Benjamin. *If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press, 2013.

- Cappiali, María Teresa. *Activism and participation among people of migrant background: discourses and practices of inclusiveness in four Italian cities*. Tesis de doctorado, University of Montreal, 2015.
- Cappiali, María Teresa. «Beyond the Political Opportunity Structure Approach: Studying Agency through the “Local Realm of Immigration”». En: Lehmkuhl, Ursula; Lüsebrink, Hans-Jürgen y McFalls, Laurence (eds.). *Spaces of Difference. Conflicts and Cohabitation*. Germany: Waxman, 2016, p. 125-151.
- CEDES-Centro de Educación y Formación para el Desarrollo Social. «Cuenta oficial de twitter del CEDES». *CEDES*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 10.07.2018] https://twitter.com/AC_Cedes
- Constantinou, Costas M. «Everyday diplomacy: mission, spectacle and the remaking of diplomatic culture». En: Dittmer, Jason y McConnell, Fiona (eds.). *Diplomatic cultures and international politics. Translations, spaces, and alternatives*. Oxon: Routledge, 2016, p. 23-40.
- Constantinou, Costas M.; Cornago, Noé y McConnell, Fiona. *Transprofessional Diplomacy*. Leiden: The Brill, 2016.
- Cooper, Andrew; Heine, Jorge y Ramesh, Thakur (eds.). *The Oxford handbook of modern diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales. «Página Oficial». *CGAAI*, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 01.12.2018] <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/index.php>
- Cornago, Noe. *Plural diplomacies. Normative predicaments and functional imperatives*. Leiden: The Brill, 2013.
- Cornago, Noé. «(Para)diplomatic cultures: old and new». En: Dittmer, Jason y McConnell, Fiona (eds.). *Diplomatic cultures and international politics. Translations, spaces, and alternatives*. Oxon: Routledge, 2016, p. 175-194.
- Curtis, Simon. *Global cities and global order*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Curtis, Simon y Acuto, Michele. «The foreign policy of cities». *RUSI Journal*, vol. 163, n.º 6 (2019), p. 8-17.
- Dittmer, Jason y McConnell, Fiona (eds.). *Diplomatic cultures and international politics. Translations, spaces, and alternatives*. Oxon: Routledge, 2016.
- Duchacek, Ivo. D. «Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations». En: Michelmann, Hans J. y Soldatos, Panayotis (eds.). *Federalism and International Relations. The role of subnational units*. Oxford: Oxford University Press, 1990, p. 1-33.
- Duran, Manuel. *Paradiplomacy as a Diplomatic Broker. Between separating differences and engaging commonalities*. Leiden: The Brill, 2016.
- Fernández de Losada Passols, Agustí y Garcia-Chueca, Eva. «Rethinking global cities through international municipalism and the Right to the City». *CIDOB, Notes Internacionals*, n.º 198 (2018), p.1-5.

- Fox, Jonathan y Bada, Xochitl. «Migrant Civic Engagement». En: Voss, Kim y Bloemraad, Irene (eds.). *Rallying for Immigrant Rights. The Fight for Inclusion in 21st Century America*. California: University of California Press, 2011, p. 142-160.
- Forster, Nicola y Stern, Maximilian. «5 Trends for the Future of Diplomacy». *Global Policy*, (15 de septiembre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 13.10.2017] <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/14/09/2015/5-trends-future-diplomacy>
- Gobierno de CDMX. «Aviso por el que se da a conocer el Programa Especial de Acción Internacional». *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, n.º 188 (26 de octubre de 2016a), p. 3-22.
- Gobierno de CDMX. *La Ciudad de México en el Mundo. Hacia una Política Pública de Acción Internacional*. Ciudad de México: Coordinación General de Asuntos Internacionales, Gobierno de la Ciudad de México, 2016b.
- Gobierno de CDMX. «Constitución Política de la Ciudad de México». *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, n.º 1 (5 de febrero de 2017), p. 2-128.
- Gobierno de CDMX. *Ciudad de México Global*. México: Coordinación General de Asuntos Internacionales, 2018.
- Gobierno de CDMX. «Acuerdo por el que se crea el Gabinete para la Acción Internacional de la Ciudad de México». *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, n.º 71 (12 de abril de 2019a), p. 3-7.
- Gobierno de CDMX. *Informe Semestral 2019-1: Acción Internacional del Gobierno de la Ciudad de México*. Ciudad de México: Secretaría de Gobierno, 2019b.
- Gobierno de México. *El ABC de la Internacionalización de las ciudades mexicanas*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores (Instituto Matías Romero), 2019.
- Hall, Suzanne M. «Migrants margins: The street life of discrimination». *The Sociological Review*, vol. 66, n.º 5 (2018), p. 968-983.
- ICPCD-Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo. «Página Principal». *Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C.*, (2019) (En línea) [Fecha de consulta: 01.09.2019] <http://www.iniciativaciudadana.org.mx/>
- Iniciativa Ciudad de México. «Página Principal». (2018) [Fecha de consulta: 10.07.2018] <http://www.mexicocityusa.org/> (ya no está en línea)
- Kerr, Juliana. «Cities shaping migration policies». En: Abdullah, Hanna (ed.). *Cities in world politics. Local responses to global challenges*. Barcelona: CIDOB, 2019, p. 45-54.
- Khanna, Parag. *Connectography: Mapping the Future of Global Civilization*. Nueva York: Random House, 2016.
- Kuznetsov, Alexander. *Theory and practice of paradiplomacy*. Oxon: Routledge, 2015.

- Lachapelle, Guy y Paquin, Stephan. (eds.) *Mastering globalization. New sub-states' governance and strategies*. Oxon: Routledge, 2005.
- Lara Pacheco, Freddy Ray. *La construcción de ciudades modelo y su inserción internacional. Los casos de Ciudad de México, Singapur y Bilbao*. Tesis de doctorado, Universidad del País Vasco, 2015.
- Lara Pacheco, Freddy Ray. *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las relaciones internacionales*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2019.
- Lefebvre, Henri. *El derecho a la Ciudad*. Madrid: Capitán Swing, 2017 [1968].
- Maira, Luis (ed.). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal. 2010.
- Mamadouh, Virginie y Van der Wusten, Herman. «The paradiplomacy of cities and regions: transnational relations between sub-state political entities». En: Dittmer, Jason y McConnell, Fiona (eds.). *Diplomatic cultures and international politics. Translations, spaces, and alternatives*. Oxon: Routledge, 2016, p. 135-153.
- Marchand, Marianne H. y Ortega Ramírez, Adriana Sletza. «Globalising cities at the crossroads of migration: Puebla, Tijuana and Monterrey». *Third World Quarterly*, vol. 40, n.º 3 (2019), p. 612-632.
- McGrew, Anthony. «Globalization and Global Politics». En: Baylis, John; Smith, Steve y Owens, Patricia (eds.). *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p.15-34.
- Michelmann, Hans J. y Soldatos, Panayotis (eds.). *Federalism and International Relations. The role of subnational units*. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- Minuchin, Leandro y Martí I Puig, Salvador. «Repertorios prefigurativos: urbanización y acción colectiva en Latinoamérica». *Desacatos*, n.º 61 (2019), p. 8-21.
- Neuman, Iver B. «Sited diplomacy». En: Dittmer, Jason y McConnell, Fiona (eds.). *Diplomatic cultures and international politics. Translations, spaces, and alternatives*. Oxon: Routledge, 2016, p. 175-194.
- Oddone, Nahuel. «La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina». *Relaciones Internacionales*, vol. 89, n.º 2 (2016), p. 47-81.
- Olivares Jara, Karina. «Las ciudades cosmopolitas y globales como parte del poder suave de México». *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.º 111 (2017), p. 88-103.
- Oomen, Barbara y Moritz, Baumgartel. «The rise of local authorities as an opportunity for international human rights». *The European Journal of International Law*, vol. 29, n.º 2 (2018), p. 607-630.

- Ortega Ramírez, Adriana Sletza. «Mexican migrant federalism and transnational rights advocacy». En: Xochitl, Bada y Gleeson, Shannon (eds.). *Accountability across borders. Migrant rights in North America*. Austin: Texas University Press, 2019, p. 113-140.
- Ramírez Zaragoza, Miguel Ángel. «Actores sociales internacionales y activismo transnacional en la construcción del derecho a la ciudad». En: Alejo, Antonio (coord.). *Activismos transnacionales de México. Diálogos interdisciplinarios ante la política global*. México: Instituto Mora, 2018, p. 153-183.
- Riordan, Shaun. *The new diplomacy*. Londres: Polity Press, 2002.
- RMPE-*Revista Mexicana de Política Exterior*, n.º 104: «Gobiernos locales: actores internacionales». Ciudad de México: Secretaría de Relaciones Exteriores (Instituto Matías Romero), 2015 (en línea) <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/numeros-anteriores/176-numero-104>
- Sassen, Saskia. «The global street: Making the political». *Globalizations*, vol. 8, n.º 5 (2011), p. 573-579.
- Sassen, Saskia. *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz Editorial, 2015.
- Schiavon, Jorge A. *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el Mundo*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores (Instituto Matías Romero), 2006.
- Schiavon, Jorge A. *Comparative Paradiplomacy*. Oxon: Routledge, 2019.
- Schiavon, Jorge A. y González Cruz, Jorge. «Diplomacia Local». En: Schiavon, Jorge A.; Velázquez Flores, Rafael y Garza Elizondo, Humberto (eds.). *La política exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y propuestas*. México: CIDE, UANL, UABC, 2018, p. 149-154.
- Secretaría de Inclusión y Bienestar Social. «Página Principal». *Secretaría de Inclusión y Bienestar Social*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 01.09.2019] <https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/ciudad-hospitalaria-y-movilidad-humana>
- Sennett, Richard. *Building and Dwelling. Ethics for the City*. Nueva York: Farrar Straus & Giroux, 2018.

Tempo exterior

Segunda etapa
Vol. XX (I)
nº 39 / Xullo-December 2019
P.V.P. 10 euros

www.igadi.gal

REVISTA DE ANÁLISE E ESTUDOS INTERNACIONAIS

Carta aos lectores

From Guns to Banners: Analysis of the transition from violent to nonviolent resistance movements
Luis Martínez Lorenzo

A autoexestión en tempos de guerra: Os consellos locais sirios
Nour Al-Hussen Villa

Principais conflitos armados no Kurdistan turco no século XX
Luis Antonio González Francisco

Mocidade e Relacións Internacionais: estudo de caso sobre os intereses da xente nova no ámbito da Política Exterior
Antía Francisco Guerrero

Nicaragua, obxecto de diplomacia parlamentaria ad hoc
Paula Lamoso González

O Tratado do Estado da Unión entre Rusia e Belarús: dúas décadas negociando unha complexa integración
Miriam González



O goberno de Mauricio Macri en Arxentina 2015-2019: Balance dunha experiencia (inesperadamente) frustrada
Diego M. Raus

O indixenismo en México: alteridade histórica e aproximacións antropolóxicas
Isaura Cecilia García López e Ivonne Virginia Campos Rico

When the Radical Left met Government: The Syriza Experience
Michalis Spourdalakis e Costas Eleftheriou

Oportunidades de expansión do Comercio Exterior de Galicia: As relacións comerciais coa Comunidade de Países de Lingua Portuguesa (CPLP)
Diego Sande Veiga

Libros

Resumo-Resumen-Abstract

Centro Cívico Sur, Rúa Luís Braille, 40
36003 Pontevedra
Tel. +34 986 843 436 / +34 698 144 536
info@igadi.gal / www.igadi.gal/te

INSTITUTO
GALEGO
DE ANÁLISE
E DOCUMENTACIÓN
INTERNACIONAL



Solicita un exemplar gratuíto en: info@igadi.gal

Santuarios urbanos y el derecho al tránsito: migrantes en tránsito por Milán

Urban sanctuaries and the right to the transit: migrants in transit through Milan

Maurizio Artero

Investigador posdoctoral, Università degli Studi di Milano. Maurizio.artero@unimi.it

Cómo citar este artículo: Artero, Maurizio. «Santuarios urbanos y el derecho al tránsito: migrantes en tránsito por Milán». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 123 (diciembre de 2019), p. 143-166. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.143

Resumen: Este artículo se centra en la política que implementó la ciudad de Milán para lidiar con el aluvión de migrantes que cruzaron la ciudad de camino hacia Europa Central a partir de 2013, procedentes principalmente de Siria y el Cuerno de África. Para entender la respuesta de la ciudad a esta oleada migratoria, se llevó a cabo un estudio de caso cualitativo con entrevistas a voluntarios, empleados públicos, asesores jurídicos y refugiados. Como resultado, se discute la actuación de Milán en el marco de la expansión de las políticas de las ciudades santuario en Europa durante el período de la «crisis migratoria». En concreto, veremos que esta actuación —el *sistema profughi* (2013-2017)— constituyó una alternativa a las políticas nacionales e internacionales sobre migración en tránsito, en términos de derecho, relato e implementación, al apoyar el derecho al tránsito y cuestionar las políticas europeas e italianas sobre la materia.

Palabras clave: ciudad santuario, refugio urbano, migración en tránsito, Milán

Abstract: *This paper focuses on the policy implemented by the city of Milan to deal with the migrants crossing the city en route to central Europe from 2013, mainly from Syria and the Horn of Africa. To understand the city's response to this wave of migration, a qualitative case study was conducted that included interviews with volunteers, public employees, legal advisers and refugees. Milan's initiative is discussed in the context of the expansion of sanctuary city policies in Europe during the period of the "migration crisis". In particular, we will see that the *sistema profughi* was from 2013 to 2017 an alternative to national and international policies on transit migration in terms of law, narrative and implementation, in supporting the right to the transit and challenging European and Italian policies on the matter.*

Key words: *sanctuary city, urban refuge, transit migration, Milan*

Agradezco, en primer lugar, la colaboración de los participantes en esta investigación y al municipio de Milán; en segundo lugar, las útiles sugerencias de los dos revisores anónimos y, por último, el apoyo y los comentarios constructivos del público asistente al Congreso de las Migraciones 2017 (The Migration Conference 2017), en el que se presentó y discutió una versión preliminar de este artículo.

Introducción: las ciudades santuario y el derecho a la ciudad

Europa se enfrentó recientemente a una afluencia sin precedentes de solicitantes de asilo y refugiados durante la llamada «crisis migratoria o de los refugiados», agudizada en 2015, de la que emergió convertida en un campo de batalla contemporáneo de la migración a varios niveles (Ambrosini, 2018). Mientras que los gobiernos de los estados miembros de la Unión Europea (UE) mostraron toda su hostilidad hacia la migración, los gobiernos locales –principalmente las ciudades– han ido adquiriendo un papel cada vez más destacado y emprendedor en la gobernanza de la migración.

Aunque en la mayoría de los países las ciudades están limitadas por las políticas estatales en materia de migración, la reciente «crisis migratoria» en Europa y la lenta respuesta de las autoridades nacionales las han llevado, en muchos casos, a ponerse al frente.

En este contexto, muchos académicos han destacado el papel clave de las ciudades para la integración de los inmigrantes, incluso para la construcción de una *Europa abierta* (Douzinas, 2016; Mayer, 2017). De hecho, aunque en la mayoría de los países las ciudades están limitadas por las políticas estatales en materia de migración, la reciente «crisis migratoria» y la lenta respuesta de las autoridades nacionales las han llevado, en muchos casos, a ponerse al frente. En concreto, nos referimos a las numerosas formas de exclusión y al cúmulo de problemas sociales, que han obligado a las ciudades a entrar en acción sin tener ni mandato legal ni presupuesto específico para ello (ibídem). Por motivos pragmáticos (que a menudo se relacionan más con el mantenimiento del orden público que con el estatus legal de sus residentes), las autoridades locales se han mostrado más dispuestas a adoptar posturas favorables a la llegada de migrantes¹ y, a este respecto, no debemos olvidar el papel que ha desempeñado la sociedad civil. De hecho, desde 2012, muchas ciudades de toda Europa se han convertido también en lugares donde afloran nuevos tipos de manifestaciones y protestas a favor del derecho a permanecer, el derecho a trabajar, el derecho a desplazarse libremente,

En este contexto, muchos académicos han destacado el papel clave de las ciudades para la integración de los inmigrantes, incluso para la construcción de una *Europa abierta* (Douzinas, 2016; Mayer, 2017). De hecho, aunque en la mayoría de los países las ciudades están limitadas por las políticas estatales en materia de migración,

1. Como en el caso alemán, donde los municipios interactuaron y colaboraron con organizaciones de la sociedad civil para proporcionar refugio a muchos migrantes irregulares (Mayer, 2017); o el movimiento City of Sanctuary del Reino Unido (Darling, 2010), o la política de Utrecht para proporcionar un techo para muchos solicitantes de asilo rechazados (Van den Berg, 2016).

en definitiva, el «derecho a la ciudad». En ciudades como Berlín, París y Barcelona, organizaciones de la sociedad civil (incluyendo asociaciones de asistencia social consolidadas, organismos que prestan servicios con y sin ánimo de lucro y multitud de otras organizaciones del tercer sector) han logrado un éxito notable en la prestación de servicios educativos, formativos, sociales o de inserción laboral a los inmigrantes (Karakayali y Kleist, 2016).

En otras palabras, las ciudades han devenido en lugares estratégicos tanto para las demandas de la sociedad civil, como para la introducción de políticas innovadoras en las administraciones locales, aspectos que a menudo se entremezclan con el hecho de prestar asistencia a los refugiados en el ámbito de la ciudad. En este contexto, algunos autores (Mayer, 2017) mantienen que somos testigos de un punto de inflexión para las ciudades europeas, sobre todo por su papel en las políticas migratorias: la propagación de la idea de que la ciudad puede constituir un *santuario* (Ridgley, 2008; Yukich, 2013; Bauder y Gonzalez, 2018). La noción de *santuario* no es nueva desde el punto de vista histórico, ya que el origen de los santuarios se remonta a varios siglos y se asocia con diferentes religiones y culturas –como el budismo, el cristianismo, el islam, el judaísmo o la Grecia clásica– (Pedley, 2005; Lippert y Rehaag, 2012). Sin embargo, a finales del siglo xx, las prácticas de los santuarios traspasaron las fronteras de los templos religiosos gracias, principalmente, a la labor de los movimientos de las *ciudades santuario*.

Los orígenes del movimiento de las ciudades santuario se encuentran en Estados Unidos donde, en la década de 1970, la ciudad de Berkeley ofreció protección a los soldados desertores de la Guerra de Vietnam (Ridgley, 2008; Bauder, 2016). A pesar de sus raíces norteamericanas, hoy en día, las ciudades santuario son un fenómeno mundial. Diversos tipos de políticas y prácticas relacionadas con los santuarios urbanos, con nombres diferentes («ciudad de refugio», «ciudad de la solidaridad», «ciudad santuario»), ofrecen un santuario o refugio para los migrantes que huyen de la persecución y las adversidades. Como apunta también Mayer (2017), la idea del santuario va cuajando en Europa, cada vez con más fuerza y alentada por la «crisis migratoria», donde el santuario ha adoptado formas diferentes, según los factores históricos, legislativos y socioculturales del lugar. No obstante, a pesar de la influencia que han tenido estos elementos en la materialización local del ideal de la «ciudad santuario», podríamos detectar tendencias compartidas en los diferentes contextos que se derivan de este potente ideal.

En concreto, es posible subrayar tres rasgos comunes de las ciudades santuario, los cuales se relacionan con el papel de los movimientos populares y de los gobiernos locales en la elaboración de políticas, y la relación entre las autoridades locales y nacionales.

- *Las reivindicaciones populares: el discurso de la hospitalidad y la acogida.* Los grupos de la sociedad civil –desde América del Norte hasta Europa– desempeñan un papel fundamental en las iniciativas de santuario. Con el tiempo, estos grupos se han ido inspirando en la idea de la hospitalidad, buscando ofrecer «una visión positiva de la cultura de la acogida y la hospitalidad» (City of Sanctuary, 2017: 3), materializada a través de espacios de acogida que se ofrecen como refugio para los solicitantes de asilo (Darling, 2008). Concretamente, las asociaciones populares de los barrios y las comunidades se han ocupado de crear coaliciones horizontales con el objetivo, a menudo, de instaurar una «maquinaria de la hospitalidad» a través de una red formada por diferentes espacios dentro de las ciudades para extender la ayuda a los refugiados (ibídem). Han sido capaces de desarrollar una «cultura de la hospitalidad» (Mayer, 2017), cuyo fin es exigir un cambio de actitud hacia la migración en los ámbitos municipal, nacional e internacional. El consenso cada vez mayor que caracteriza estos movimientos les permite actuar, muchas veces, en defensa de los migrantes y exigir reformas, desarrollando una perspectiva de justicia migratoria y ampliando su base de apoyo a la élite política local.
- *El notable papel de los gobiernos locales en la elaboración de políticas.* Las iniciativas de la sociedad civil con frecuencia han creado consensos para conseguir el respaldo institucional de las administraciones locales. Mediante estas medidas, las ciudades intentan responder a la discordancia que existe entre la política migratoria nacional excluyente y la necesidad de políticas inclusivas en el ámbito local (Bauder y Gonzalez, 2018). Las políticas municipales apoyan las ideas de la sociedad civil sobre la acogida e integración de los inmigrantes, tanto simbólica como instrumentalmente. En el Reino Unido, esta actividad ha tenido un fuerte componente simbólico y se ha llevado a cabo a través del respaldo de los principios básicos de la City of Sanctuary por parte de los gobiernos municipales (Darling, 2010). No obstante, este apoyo también puede adoptar formas más concretas. En Estados Unidos, por ejemplo, los gobiernos locales a menudo han mostrado su apoyo a organizaciones implicadas en iniciativas de santuario, al limitar el uso de los recursos locales para la ejecución de acciones relacionadas con la deportación de migrantes indocumentados (Nyers, 2010). Así, independientemente de la forma que adopten, estas medidas municipales por lo general expresan ideales similares: favorecer una concepción relacional y cosmopolita de la ciudad, es decir, una imagen de la ciudad como ente relacional cuya responsabilidad se extiende a personas y territorios lejanos (Amin, 2004; Massey, 2004; Darling, 2010). En este sentido, debemos observar que este esfuerzo de imaginación –es decir, «concebir el espacio de manera relacional» (ibídem)– frecuentemente entra en conflicto con el punto de vista sobre refugio y migración forzosa de las autoridades nacionales.

- *La relación discordante con las autoridades nacionales.* Informes recientes sugieren que las ciudades adoptan cada vez más un papel de agentes activos y conforman unas agendas para responder a los *grandes* retos de nuestro tiempo (Zapata-Barrero *et al.*, 2017). Las iniciativas de santuario intentan convertir la ciudad en un contexto de elaboración de políticas sobre migración. Efectivamente, las ciudades parecen responder a las políticas nacionales excluyentes ideando sus propias estrategias. Las políticas de santuario implementadas por una parte de los municipios pueden interpretarse, así, como un intento de corregir el alcance de las políticas y prácticas sobre refugio y migración del ámbito nacional al urbano, por parte de unas ciudades que han adquirido suficiente autoridad y autonomía a través de redes horizontales y verticales (Bauder, 2016). Las ciudades santuario estadounidenses constituyen un buen ejemplo del poder que tienen las ciudades de oponerse a los estados-nación, al ofrecer resistencia abierta al Gobierno federal a través de tácticas locales de sabotaje, por ejemplo, impidiendo que organismos locales participen en la ejecución determinados programas de ámbito nacional (Chauvin y Garcés-Mascareñas, 2012) y discrepando, a menudo, del relato y políticas migratorias de ámbito nacional. Ello evidencia un proceso de desvinculación (Scholten, 2015) basado en políticas de base, una cultura de la acogida y la creación de redes horizontales y verticales.

Las ciudades santuario constituyen un movimiento internacional de transformación de la sociedad urbana en varios aspectos: desde la desobediencia a las políticas nacionales excluyentes en materia migratoria y a las leyes de ciudadanía, hasta el cambio del discurso sobre migración y pertenencia, reconceptualizando la ciudad como un lugar inclusivo.

Efectivamente, las ciudades santuario actuales constituyen un movimiento internacional de transformación de la sociedad urbana en varios aspectos: desde la desobediencia a las políticas nacionales excluyentes en materia migratoria y a las leyes de ciudadanía, hasta el cambio del discurso sobre migración y pertenencia, reconceptualizando la ciudad como un lugar inclusivo (Bauder y Gonzalez, 2018). Dicho movimiento tiene un sentido teórico y práctico; concretamente, ejerce un impacto (y se inspira) en las publicaciones cada vez más numerosas sobre nuevas formas de ciudadanía (Isin, 2002; Nyers, 2010), soberanía y autonomía de los migrantes (Lippert, 2004; Mudu y Chattopadhyay, 2016, entre otros) y, especialmente, el derecho a la ciudad (Lefebvre, 1968; Purcell, 2003). De hecho, las ciudades santuario deben mucho a este debate: la obra de Henry Lefebvre (1968) sobre el derecho a la ciudad –surgido en el

seno y contexto de protestas sociales mucho más amplias contra el capitalismo– influyó en el desarrollo de iniciativas para *ofrecer santuario* en las ciudades. En la base de este concepto radica la idea de que todos los habitantes que usan la ciudad en su día a día tienen derecho a contribuir a modelar los espacios y las relaciones sociales de dicha ciudad (Dikeç y Gilbert, 2002; Young, 2011).

A grandes rasgos, pues, la idea de ciudadanía basada en la residencia y la presencia de un individuo en una ciudad (y no en su situación legal) se ha colado en el ámbito académico y en las políticas públicas. Esto es, activando el concepto lefebvriano de derecho a la ciudad, la academia ha pasado a analizar la ciudad como un refugio potencial donde es posible articular «una visión más inclusiva de la pertenencia política basada en la idea de que todas las personas de la ciudad deberían tener acceso a los mismos derechos fundamentales, sea cual sea su estatus migratorio» (Ridgley 2008: 56). Por ejemplo, Monica Varsanyi (2006), al explorar la literatura emergente sobre ciudades y ciudadanía movilizó el derecho a la ciudad de Lefebvre para conceptualizar la ciudadanía fundamentada en la residencia en un lugar. En conclusión, *ciudad santuario* no es un término establecido legalmente. Sin embargo, se materializa en todo el mundo como una concepción (en consonancia con el derecho a la ciudad lefebvriano) de la pertenencia política que se basa en la *ciudadanía urbana* fundamentada al mismo tiempo en la residencia en un lugar y en la garantía del acceso a los derechos fundamentales.

A continuación, abordaremos la política que implementó la ciudad italiana de Milán para hacer frente al aluvión de *migrantes en tránsito*, es decir, refugiados (concretamente, solicitantes de asilo y refugiados reales y potenciales) que cruzaron Milán de camino hacia Europa Central durante la «crisis migratoria» iniciada en 2013. En este sentido, se subrayan dos constataciones previas: en primer lugar, que en Milán hemos sido testigos de una *forma* de iniciativa de santuario –en la que los gobiernos locales amplían las reivindicaciones populares de un trato más justo hacia los migrantes en tránsito (véase la primera sección)– y, en segundo lugar, que una de las consecuencias más importantes de esta iniciativa ha sido el establecimiento de un «estado local de excepción», por el que las acciones de la ciudad contrastan considerablemente con la relato y las políticas nacionales, especialmente en los ámbitos legal, de discurso y de políticas (véase la segunda sección).

Trabajo de campo y metodología

Este trabajo se centra en Milán, una ciudad con relevancia histórica para el fenómeno de la migración (tanto doméstica como internacional) en el con-

texto italiano, donde, tras la «crisis europea de la migración y los refugiados», se puso sobre la mesa el tema del asilo. La ciudad vivió la llegada y la presencia visible de decenas de miles de refugiados en su territorio, así como la construcción de fronteras internas contra esta presencia; pero, al mismo tiempo, también vivió importantes oportunidades. Pese a las dificultades para abordar este reto, su administración local (una flamante coalición de centro-izquierda que consiguió ganar en 2011 tras casi dos décadas de gobiernos de centro-derecha) presentó un planteamiento innovador, y la sociedad civil dio una respuesta contundente y acogedora: multitud de instituciones benéficas, especialmente grupos católicos, convirtieron Milán en uno de los contextos más relevantes para estudiar el impacto de estas organizaciones respecto a la gobernanza de la migración en una ciudad (Artero, 2019).

Para entender este fenómeno, se llevó a cabo un estudio de caso cualitativo; una investigación etnográfica de 13 meses de duración (enero de 2017 a febrero de 2018) en el transcurso de la cual se hicieron 61 entrevistas en profundidad a voluntarios, empleados públicos, asesores jurídicos y personas refugiadas de Milán. En este artículo –centrado específicamente en las políticas sobre *migrantes en tránsito*– se recurre tanto a la investigación documental como al análisis de la investigación de campo. En concreto, se parte principalmente de dos fuentes de información. Por un lado, de 13 entrevistas con empleados municipales (que desempeñaban un papel activo en el diseño y el seguimiento de la política objeto de estudio), trabajadores de ONG (que participaban en su implementación) y miembros de organizaciones de base que apoyaban dicha política. Y, por otro lado, del análisis documental, específicamente, de *circulares internas* facilitadas por la administración local. Ambas fuentes han sido esenciales para examinar tanto la lógica como la magnitud de esta política.

Milán en el contexto de la migración en tránsito: la raíz del *sistema profughi*

Entre 2013 y 2017, Milán se vio profundamente afectada por la migración en tránsito que cruzaba desde el sur de Italia hacia el norte de Europa; un tránsito caracterizado por intentar sortear el Reglamento de Dublín evitando la toma de huellas dactilares en el sur del país. Ello provocó que cientos de miles de personas optasen por «rutas interiores» para llegar a las fronteras septentrionales (Denaro, 2016). Entre estas, el itinerario que une las regiones meridionales con Milán era el más conveniente, debido a la situación geográfica de la ciudad y a

su infraestructura de transporte (Briata *et al.*, 2017). Así, Milán hizo de «puerta hacia Europa» (Denaro, 2016: 90) para los numerosos solicitantes de asilo –que ya habían cursado su solicitud o planeaban hacerlo– que se dirigían a Europa Central; la mayoría de los cuales de origen sirio y del Cuerno de África. Estas personas solían llegar *en masa* a la Estación Central de Milán y podían pasar bien unas horas en la ciudad (el tiempo necesario para comprar un billete de tren hacia Suiza o Alemania), bien varios días (en caso de que necesitaran recibir dinero o descansar) antes de marcharse.

De esta situación, que según el municipio llevó a la ciudad de Milán a más de 130.000 personas *en tránsito*², se hicieron cargo inicialmente activistas voluntarios. Tal y como quedó evidenciado en el trabajo de campo, un grupo de ciudadanos de origen sirio de segunda generación y miembros de

Entre 2013 y 2017, Milán se vio profundamente afectada por la migración en tránsito que cruzaba desde el sur de Italia hacia el norte de Europa; un tránsito caracterizado por intentar sortear el Reglamento de Dublín evitando la toma de huellas dactilares en el sur del país.

asociaciones de musulmanes milaneses dieron apoyo a los refugiados sirios en la Estación Central, mientras que otros de origen eritreo de segunda generación hicieron lo propio en Porta Venezia (el barrio eritreo y punto de referencia para los migrantes en tránsito del Cuerno de África). Posteriormente,

asociaciones más estructuradas, en particular la filial local de la Comunidad de Sant'Egidio, se sumaron a los voluntarios en ambas situaciones antes de que interviniera la administración local en octubre de 2013. A partir de ese momento, Milán fue testigo de la instauración del llamado *sistema profughi* milanés.

El *sistema profughi* supuso para la ciudad la implantación de un punto de registro y de recepción en el entresuelo de la Estación Central. Estaba coordinado por la administración local que, a su vez, externalizaba su implementación a organizaciones del tercer sector profundamente implicadas. Desde allí, los migrantes que llegaban y que deseaban hacer una parada temporal eran enviados a centros de acogida –al principio, había dos centros para 240 personas–. En dichos centros municipales se proporcionaban alojamiento y comidas, atención médica y ropa. *En ese* momento, se desencadenó entre la sociedad civil una oleada espontánea de acogida y generosidad: médicos

2. Comune di Milano, memorando interno (28 de noviembre de 2017). Véase asimismo: <https://openmigration.org/en/analyses/a-border-within-the-city-a-journey-into-the-milan-hub/>

y pediatras voluntarios atendían a los migrantes adultos y menores, ciudadanos privados aportaban ropa y alimentos y ONG como Save the Children garantizaban el apoyo a los migrantes. Según palabras de un empleado público (el adjunto al concejal de Políticas Sociales) respecto al ambiente que se respiraba en el punto de registro de la Estación Central: «Hay que imaginarse este entresuelo, ambos lados incluidos, donde se congregaba el mundo entero. Donde todos juntos repartíamos los alimentos, los médicos examinaban a la gente, había una zona de juegos para los niños, donativos de los ciudadanos que tuvimos que pedir que cesaran porque era demasiado. (...) Había muchos actores diferentes, también la Oficina Municipal del Voluntariado, que creó una lista de voluntarios para hacer frente a la gran cantidad de personas que querían serlo».

Partiendo de esta coyuntura inicial, a continuación se verá cómo el sistema asistencial se fue ampliando con el paso de los años para adaptarse a una población diversa y cada vez más numerosa.

El sistema *profughi* dio albergue a cerca de 130.000 personas en la ciudad de Milán, y se desarrolló sumándose a la estructura y servicios del sector de prestaciones sociales municipales para los refugiados, que previamente había sido muy limitado.

El desarrollo del *sistema profughi* a lo largo de los años

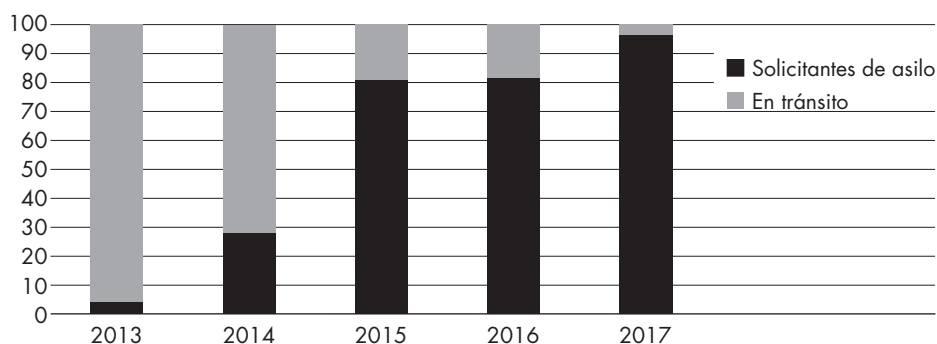
Durante el período 2013-2017, el *sistema profughi* dio albergue a cerca de 130.000 personas (y otras recibieron asistencia pero no alojamiento)³ y pudo desarrollarse en dos direcciones. Por un lado, se amplió sumándose a la estructura y servicios del sector de prestaciones sociales municipales para los refugiados, que previamente había sido muy limitado. En este sentido, motivada por esta *emergenza*, Milán amplió y organizó su sector de prestaciones sociales para dar cabida a los solicitantes de asilo y refugiados. De hecho, justo antes del fenómeno de la *migración en tránsito* de 2013, el municipio había participado en un proyecto (*progetto Morcone*) para la recepción e integración de refugiados, que incluía a 300 refugiados, y había acogido a cerca de 100 personas mediante el *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* (SPRAR). Con el *sistema profughi*, que en sus inicios en octubre de 2013 albergó a 240 migrantes en dos centros, se llegó a alojar a más de

3. Comune di Milano, memorando interno (28 noviembre de 2017).

2.000 personas al día a finales de 2016 en una decena de centros⁴. Simultáneamente, con el sistema de recepción ordinario ampliado, ya en 2015, las instalaciones municipales del SPRAR daban asistencia a 500 personas y los *Centri di Accoglienza Straordinaria* (CAS) asistían a más de 2.000 migrantes (Naga, 2016).

Por el otro lado, las asociaciones del tercer sector que implementaron el *sistema profughi* en colaboración con el municipio de Milán iban mejorando su preparación técnica y capacitación. Por ejemplo, la Fondazione Arca, una organización grande del tercer sector que anteriormente se había centrado en asistir a personas sin hogar y a drogadictos, se encargó de llevar el punto de recepción del *sistema profughi*, el cual, durante este período, cambió de ubicación y ámbito de actuación: del entresuelo de la Estación Central pasó a la via Tonale (en 2015), cerca de la estación, y finalmente a la via Sammartini. Desde esta ubicación más periférica, el *hub Sammartini* (tal como se le conocía), pudo proporcionar alimentos, atención médica, asesoramiento e incluso alojamiento para migrantes, todo bajo un mismo techo. Con ello se pudo ampliar y mejorar la capacitación de la plantilla, tal como lo explicó el gerente de la Fondazione Arca: «Pasamos de 40 a 300 trabajadores [contratados para puestos de trabajo relacionados con la migración]. (...) Por una parte, creamos una oficina de proyectos y un departamento de formación, ampliamos el departamento de recursos humanos, ahora tenemos un comité científico y un departamento de seguimiento».

Figura 1. Solicitantes de asilo y migrantes en tránsito acogidos por el *sistema profughi* (2013-2017, %)



Fuente: Memorando interno elaborado por la Comune di Milano.

4. Comune di Milano, memorando interno (16 de mayo de 2017).

De este modo, el *sistema profughi* se fue universalizando y cada vez prestaba asistencia a un grupo más amplio de migrantes. Si en un principio fue diseñado para ocuparse fundamentalmente de los ciudadanos sirios, entre 2013 y 2014 también facilitó asistencia a eritreos y a personas de otras nacionalidades, principalmente por parte de grupos de voluntarios establecidos en Porta Venezia y otros lugares de la ciudad. En 2015 se formalizó un proceso de *equiparación* de sirios y eritreos, con la acogida de estos últimos en centros municipales del programa. Posteriormente, desde finales de 2015, se acabó ofreciendo alojamiento a todos los migrantes, tanto a los que estaban en tránsito como a los que solicitaban asilo. Tal como se muestra en la figura 1, a partir de 2015, la mayoría de los migrantes que recibía asistencia a través del *sistema profughi* acabó solicitando asilo en Italia. Esta decisión, junto con el movimiento que defendía la mano dura contra la migración en Europa, determinó de manera radical el objetivo y el alcance del programa. El hecho de que la propia Italia y los países vecinos hicieran un planteamiento diferente del control migratorio (el *cierre de fronteras*) fue clave para la caída de la migración en tránsito. En consecuencia, los centros municipales de acogida del *sistema profughi* empezaron a albergar a una población más *sedentaria*, como puede deducirse de la estadística municipal que indica los países de llegada preferentes de las personas acogidas por el sistema, en 2014 y 2017 (véase figura 2).

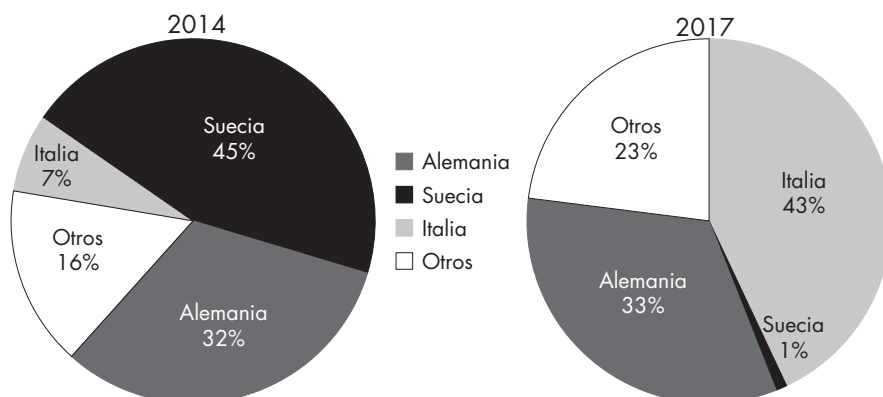
Durante este período, el *sistema profughi* funcionó como «espacio colchón» (o *buffer space*) para todos los migrantes sin hogar que quedaban al margen del sistema de recepción ordinario (principalmente *fugados* del sistema de acogida del sur de Italia o personas que habían intentado cruzar y no lo habían conseguido), independientemente de su situación administrativa. Según las palabras del funcionario responsable del punto de registro, «fuimos testigos de la confluencia de migrantes en Milán, de los migrantes en tránsito que no consiguieron salir de Italia»⁵.

En conclusión, el *sistema profughi* fue la iniciativa que guio la acción para con los refugiados en el período 2013-2016. Para ello, se creó una coalición formada por la administración local y por actores *implementadores* del tercer sector y de la sociedad civil para prestar ayuda a un número notable de migrantes, entre los cuales migrantes en tránsito (especialmente en los años 2013 y 2014) y refugiados que estaban en riesgo de quedar fuera de la asistencia oficial (entre 2016 y 2017). A estas personas, la ciudad de Milán les proporcionó asistencia básica: alimentos, atención médica y alojamiento. Todo ello fue posible gracias a dos elementos: *la* postura política que adoptó el municipio debido al compromiso de exponentes políticos locales clave, por un lado, y el papel que desempeñaron

5. Entrevista realizada el 16 de mayo de 2017.

actores del tercer sector y de la sociedad civil a la hora de implementar, diseñar y alentar las intervenciones, por el otro.

Figura 2. Países de llegada preferentes de los usuarios del *sistema profughi*



Fuente: Memoria interna elaborada por la Comune di Milano.

Una política de partenariado: liderazgo político local y papel de la sociedad civil

Como hemos visto, el *sistema profughi* representa el éxito de los esfuerzos y el cumplimiento de las expectativas de un grupo de actores, entre los cuales destacan particularmente dos: el municipio de Milán y organizaciones de la sociedad civil. El municipio se implicó de manera tan activa que acabó liderando el proyecto, una decisión del todo pertinente. En consonancia con las dinámicas que caracterizan la evolución de las iniciativas de santuario, la administración local apoyó las reivindicaciones de la sociedad civil y, con ello, desafió las reglas y las prerrogativas de otras autoridades (como se verá más adelante). En ello desempeñó un papel fundamental el liderazgo político de una parte de la administración local; en concreto, ejercieron una influencia especial Marco Granelli, concejal de Seguridad, Cohesión Social, Policía Municipal, Protección Civil y Voluntariado en aquel momento, y Pierfrancesco Majorino, el entonces concejal de Políticas Sociales, Bienestar y Derechos. Ambos consiguieron *tender puentes* entre las demandas populares y la administración local, gracias al clima favorable hacia la migración que se respiraba en el flamante gobierno municipal de centro-izquierda (Marzorati y Quassoli, 2015).

Sin embargo, la fuerte inversión política del municipio de Milán habría sido inconcebible sin la contribución de la sociedad civil. Esta ciudad tiene una larga tradición de voluntariado, ya sea en organizaciones religiosas ya sea en laicas (Muehlebach, 2012). Y durante la «crisis migratoria», con la llegada *en masa* de migrantes, se movilizó incluso a un nuevo segmento de ciudadanos que tradicionalmente se habían considerado *apolíticos* (Artero, 2019). Por lo tanto, como confirmó el trabajo de campo, muchas asociaciones populares, grupos de voluntarios y redes de la sociedad civil se movilaron para ayudar a los inmigrantes (en tránsito o no) e integrarlos en la identidad y tejido social de la ciudad. Este grupo representó una *infraestructura de la acogida* que, aunque menos formalizada que la que constituían las asociaciones del tercer sector, resultó ser igual de importante. Su primera actuación fue prestar ayuda concreta. Como se ha mencionado anteriormente, los primeros movilizadas en la Estación Central y en Porta Venezia fueron asociaciones y grupos de voluntarios. En este sentido, cabe mencionar a los miembros de asociaciones musulmanas —como *Giovani Musulmani d'Italia*— y a un grupo de eritreos de segunda generación en Porta Venezia, que formaron

El sistema profughi representa el éxito de los esfuerzos y el cumplimiento de las expectativas de un grupo de actores, entre los cuales destacan particularmente dos: el municipio de Milán y organizaciones de la sociedad civil.

la asociación de promoción social Cambio Passo. En palabras del gerente de la oficina del Departamento de Políticas Sociales: «Ante esta avalancha de personas, la ciudad ha reaccionado de manera sincera y espontánea, dando y mostrando su disposición». Así, la sociedad civil fue la *columna vertebral* del *sistema profughi*.

Como sucede a menudo en el caso de las iniciativas de santuario, las organizaciones de la sociedad civil fueron el primer *acicate* que instó al gobierno municipal y a sus miembros a intervenir. Gracias a contactos personales, la comunidad de Sant'Egidio y *Giovani Musulmani d'Italia* presionaron a la administración local de Milán para intervenir en la Estación Central. Por su parte, Cambio Passo hizo campaña activamente por el *proceso de universalización* que caracterizaba el *sistema profughi* en 2015 (Artero, 2019). Así lo destacaba el concejal adjunto de Políticas Sociales: «Los *guardianes* de la ciudad fueron fundamentales para nosotros, puesto que (...) estos voluntarios nos hicieron percatarnos de que aquí estaba teniendo lugar un fenómeno nuevo».

Aunque no constituía en absoluto una novedad (Van Aken, 2008), la implicación directa de parte de la sociedad civil favoreció la acción de la administración local, al demostrar el consenso de la gente en torno a determinadas políticas. Ello se materializó en la *oleada de generosidad* que se desencadenó en Milán (y especialmente en la Estación Central) y que se canalizó a través de donaciones individuales de bienes y de las actividades de estos grupos de voluntarios; una solidaridad que fue

consecuencia y fruto del trabajo llevado a cabo por las asociaciones de la sociedad civil a lo largo de este período. Como recordaron varios informantes⁶, las actividades de estas organizaciones en diferentes vecindarios —con foros de discusión y mostrando su presencia en el territorio— ayudaron a contrarrestar un discurso negativo y a *generar* un clima propicio para fomentar más participación ciudadana.

En conclusión, el papel de las organizaciones *voluntarias* fue más allá de la implementación de las intervenciones dictadas por las autoridades locales. Igual que en el caso de las políticas de las ciudades santuario de otros lugares (Darling, 2010), los grupos de la sociedad civil participaron en el diseño de la intervención, la asistencia concreta, la comunicación con las administraciones locales y la sensibilización social. En este sentido, transmitimos las esclarecedoras palabras de un voluntario y miembro de la comunidad de Sant'Egidio, tan representativas del *espíritu* del *sistema profughi*: «Los siguientes aspectos son importantes: la cultura, la ayuda concreta, los aspectos políticos como la comunicación con el municipio. Debemos considerar estos elementos en conjunto, puesto que pedir al municipio que adopte una postura como lo hizo con los migrantes en tránsito implica construir consensos, barrio a barrio».

El derecho al tránsito: desvinculación y estado de excepción

En *Lo Stato di Eccezione*, el filósofo italiano Giorgio Agamben (2003) resume y actualiza la noción de «estado de excepción» para ilustrar la capacidad del poder soberano de suspender la ley y delimitar un «espacio anómico», un no lugar jurídico que posibilita la violencia. En concreto, Agamben caracteriza el estado de excepción como la circunstancia por medio de la cual un poder soberano puede despojar a las personas de sus derechos y dejarlas en un estado de «vida desnuda» como *homo sacer*. Con este término, este autor se refería a un individuo, que, según el derecho romano arcaico, podía ser asesinado por cualquiera sin ser condenado por homicidio, puesto que había sido expulsado/a de la comunidad político-legal (ibídem). Según Agamben, los refugiados actuales son el ejemplo paradigmático del *homo sacer*, en tanto que humanos sin voz ni libertad política. Es especialmente

6. Un grupo de voluntarios entrevistados pertenecientes a grupos de voluntarios y oratorios locales que organizaron encuentros con la ciudadanía local y los vecinos más *opositores* de la ciudad.

en los *campamentos* donde se produce esta reducción de los refugiados a un tipo de «vida desnuda». En este sentido, el campamento es la materialización del estado de exclusión, un espacio donde se suspende la ley. Sin embargo, más que un ente físico, el campamento simboliza y denota un espacio que no está al amparo de la ley y que produce sistemáticamente vida desnuda y, como tales, las ciudades pueden representar «espacios de excepción» (Schinkel y Van den Berg, 2011).

Sin embargo, el estado de excepción de Agamben recibe cada vez más críticas. En primer lugar, por su incapacidad de detectar formas de agencia llevadas a cabo por los refugiados, con lo que se reproduce un discurso que incauta los momentos de agencia de los mismos. Además, la literatura científica va aportando cada vez más evidencias en contra de la reducción de las ciudades a *espacios de excepción*. De hecho, como en el caso de las *ciudades santuario*, se ha observado que los entornos urbanos pueden ser contextos donde los refugiados resisten los intentos de convertirlos en parte de la «vida desnuda». Por lo tanto, en vez de espacios de excepción, podemos entender las ciudades como lugares donde los migrantes y los refugiados puedan no solo ser protegidos sino también tener garantizados derechos concretos frente al poder soberano exclusivista del Estado-nación. En este sentido, y en consonancia con la visión académica (GLIMER, 2018), aquí se quiere invertir la lógica de Agamben y proponer la idea de las ciudades como *estados locales de excepción*. Por contradictorio que parezca, esta noción se opone a la excepción de Agamben: mientras que, en esta última, los gobiernos nacionales responden a las crisis recordando derechos, a través del estado local de excepción puede observarse cómo los gobiernos locales responden a ello desplegándolos (ibídem). En concreto, de un modo similar al concepto de desvinculación, el estado local de excepción describe la situación donde la acogida local y municipal de los migrantes y los refugiados contrasta considerablemente con el relato y la política nacionales en tres ámbitos: jurídico, discursivo y de políticas.

A continuación, se discute la política milanesa sobre la migración en tránsito a la luz de los conceptos de desvinculación y de estado de excepción. Específicamente, se pretende mostrar cómo esta puede constituir un ejemplo de desvinculación y excepción al enfoque nacional y supranacional sobre dicho asunto.

Un vacío legal

El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) es el marco legal común para la gestión de los solicitantes de asilo dentro de los límites de la UE. Aunque el objetivo formal de los instrumentos del SECA es proporcionar un nivel de protección común en toda Europa, con el paso del tiempo este se ha utilizado para aplicar normas más estrictas al fenómeno de la migración en tránsito que

tiene lugar en la UE, por el cual los refugiados se desplazan desde el país al que llegaron en primer lugar para buscar protección o reasentamiento permanente en otro lugar (los llamados «movimientos secundarios»). La esencia de estos instrumentos radica en la identificación a través del proceso de toma de huellas dactilares de los solicitantes que llegan y en la creación de una base de datos informatizada y centralizada llamada Eurodac. Para limitar los movimientos secundarios, el SECA ha establecido varios instrumentos: entre ellos, la posibilidad de retirar las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo identificados, la detención de los solicitantes y la limitación, en determinados supuestos, de sus garantías procedimentales (Radjenovic, 2017).

El *sistema profughi*, por el contrario, se basa en una excepción a estas normas. Representa un sistema que queda al margen del sistema nacional de asilo. En concreto, los centros de acogida municipales de Milán no forman parte del circuito ordinario de centros de recepción (como el SPRAR y CAS en Italia), que asisten a las personas migrantes con la condición de solicitar asilo. De hecho, en virtud del SECA, el sistema de acogida italiano no contempla albergar a refugiados no identificados o en tránsito en el interior de la UE. En cambio, el *sistema profughi* ha ayudado ante todo a refugiados que habían sido *ilegalizados* o que no tenían intención de solicitar asilo en Italia ni de identificarse. Las palabras del director de Fondazione Arca arrojan luz al respecto: «Los voluntarios de la Estación Central nos explicaron lo que pasaba: iban llegando más y más familias e individuos migrantes que no querían solicitar asilo y vivir en Milán. Estas personas deseaban quedarse poco tiempo en Milán, unas horas o quizá varios días. Personas cuyo deseo era escapar sin ser descubiertas por las autoridades, sin identificarse. Era la primera vez que sucedía y supuso un rompecabezas jurídico para nosotros». De esto se desprende, por lo tanto, que la asistencia a esta población no identificada supuso un dilema jurídico. El municipio de Milán resolvió la encrucijada planteando una excepción a las reglas. Para ello, recurrieron a una ley antigua, tal como señala el gerente de la oficina del Departamento de Políticas Sociales en la cita siguiente: «Dada también la visibilidad de este fenómeno, decidimos intervenir y coordinarnos con la prefectura. Sin embargo, teníamos que encontrar un modo de justificar su presencia, (...) así que descubrimos una ley que databa de 1995, la llamada *Legge Puglia*, según la cual los migrantes tienen un lapso de tiempo de ocho días para solicitar asilo. De este modo, les dimos un “estatus legal” como personas que estaban temporalmente en el territorio, antes de solicitar asilo».

Como hemos visto, si el estado de excepción establece una suspensión de la ley (Agamben, 2003), el *sistema profughi* se basa precisamente en la suspensión de la ley. En este caso, diferentes actores (con el municipio de Milán al frente) decidieron colaborar para sortear la ley sobre los desplazamientos secundarios. Sin embargo, esta suspensión va en la dirección contraria a la limitación de dere-

chos que normalmente se da en el estado de excepción de Agamben. En última instancia, de hecho, mientras que el SECA se centra en limitar el tránsito de personas aplicando un sofisticado mecanismo de control, identificación y sanción de las infracciones, el *sistema profughi* permitió a muchos inmigrantes escapar del proceso de identificación y toma de huellas dactilares, abriendo la puerta a la creación de un «corredor humanitario».

Una alternativa al relato dominante

Durante la llamada «crisis de los refugiados» en 2015, la inmigración se convirtió enseguida en un importante asunto de interés público. La UE y sus estados miembros reaccionaron al aluvión de solicitudes de asilo desplegando políticas con el fin de securitizar la migración forzosa (Kersch y Mishtal, 2016). Medidas que, como la Agenda Europea de Migración de 2015 menciona, incluyen la clasificación rápida, la identificación temprana y la inmovilización de los refugiados, y que podría decirse que agudizaron la «política europea del miedo» (Castelli Gattinara, 2017: 11). De hecho, el Gobierno central italiano adoptó un relato sobre la migración forzosa que legitimaba la identificación de la migración con la inseguridad.

El *sistema profughi* se desmarcaría de este relato dominante, en coherencia con el posicionamiento adoptado por la administración de Milán a lo largo de estos años. La coalición de centro-izquierda que gobierna la ciudad desde 2011 ha realizado esfuerzos por encuadrar la migración bajo otro prisma, desmarcándose de las administraciones precedentes y apoyando un planteamiento «más multicultural» (Marzorati y Quassoli, 2015). El *sistema profughi* puede interpretarse como parte de este esfuerzo político por medio del cual el concejal de Políticas Sociales, Pierfrancesco Majorino, pudo defender el papel de Milán en Italia y en el extranjero y convocar una manifestación pública para celebrar la diversidad y la mentalidad abierta de la ciudad respecto a la inmigración, frente al relato imperante cada vez más negativo sobre ella. Esta es la postura que sostiene el municipio, explicada por un estrecho colaborador de Majorino, el adjunto al concejal de Políticas Sociales: «Somos conscientes de que el relato común refleja una Italia invadida constantemente por refugiados. En realidad, pensamos que hablar de invasión es exagerado, (...) consecuencia de una dramatización política. La emergencia –si es que podíamos hablar de emergencia– era humanitaria».

Estas palabras ilustran cómo la administración local aborda este fenómeno como una cuestión «humanitaria». Por lo tanto, el municipio adoptó una interpretación que consideraba los acontecimientos (es decir, la presencia masiva de familias e individuos en tránsito que no recibían asistencia oficial) como un asunto

relacionado con la satisfacción de las necesidades básicas y no como un problema de seguridad. Esta postura puede percibirse en las palabras siguientes del gerente de la oficina del Departamento de Políticas Sociales: «Cuando nos reunimos con los concejales y el Consejo Municipal, (...) decidimos tomar una decisión, la decisión de que debíamos alojar a esas personas (...), darles una acogida humanitaria, puesto que el gobierno regional no daba respuesta y el Gobierno nacional no sabía o no respondía, con lo que fue una respuesta local a un fenómeno global. La Administración decidió que Milán no podía mirar hacia otro lado, puesto que no se trataba de un asunto de seguridad e identificación, (...) sino una cuestión de acogida humanitaria en nuestro territorio».

A nivel europeo, como en Italia, la interpretación dominante de la llamada «crisis de los refugiados» acarrió la identificación de la migración forzosa con la

La administración local abordó este fenómeno como una cuestión «humanitaria», adoptando una interpretación que consideraba los acontecimientos (es decir, la presencia masiva de familias e individuos en tránsito que no recibían asistencia oficial) como un asunto relacionado con la satisfacción de las necesidades básicas y no como un problema de seguridad.

inseguridad. Ello fue consecuencia de un relato cercano a los partidos de derecha pero legitimado posteriormente también por diferentes gobiernos nacionales encabezados por una coalición de centro-izquierda, como sucedió en Italia. En este país, la última intervención motivada explícitamente por cuestiones humanitarias fue posiblemente la Operación Mare Nostrum, que salvó la vida de 146.000 personas entre 2013 y 2014 (Wihtol de Wenden, 2016).

Aun así, el *sistema profughi* constituyó una excepción.

El derecho al tránsito

Como ya hemos mencionado, las normas de la UE han ido imponiendo condiciones cada vez más estrictas para la identificación de los migrantes entrantes y excluyendo cualquier tipo de apoyo para los que estaban en tránsito en su interior. En este sentido, el Estado italiano ha ido adoptando una postura cambiante, pero siempre oportunista. Al principio, el planteamiento nacional al desembarco de migrantes entre 2013 y 2016 podría describirse como de «ojos cerrados» (Denaro, 2016: 92): toleraba la llegada masiva de solicitantes de asilo, principalmente por vía marítima, pero evitaba intencionadamente tomarles las huellas dactilares y registrarlos para no ser responsable de su proceso de asilo. De hecho, una vez que desembarcaban en Italia, los migrantes no recibían asistencia ni se les tomaban las huellas dactilares y, sin la disposición a prestarles ayuda y

con una actitud de *laissez-passer*, el Gobierno les permitía continuar avanzando por Europa. Tras las medidas severas en materia de migración promulgadas en 2015 y la presión de sus socios europeos, Italia apoyó el planteamiento europeo intensificando el control en el interior de su territorio (Tazzioli, 2016) y en los flecos del Estado-nación (Sciurba, 2017).

El *sistema profughi* representa un rodeo importante para sortear las políticas que los gobiernos europeos y nacionales implementaron en ese período, ya que proporcionó alojamiento y comida, atención médica y apoyo lingüístico a los migrantes. Instauró un *refugio* para los migrantes en tránsito, para que pudieran descansar y organizar sus próximos desplazamientos. En este sentido, como explica acertadamente el gerente de la oficina del Departamento de Políticas Sociales, el *sistema profughi* abrió un «corredor humanitario» para salvaguardar el *derecho al tránsito* de los migrantes, proporcionándoles asistencia básica durante su viaje: «Pusimos todos nuestros esfuerzos en este sistema que no contemplaba denunciar a las personas a la Policía ni identificarlas. Un corredor humanitario. Ello para aumentar la posibilidad de que satisficieran su deseo de ir a pedir asilo al norte de Europa, teniendo en cuenta también las leyes internacionales. (...) Por supuesto, nos cuestionamos nuestra postura. Sin embargo, dar cama y techo a esas personas, y no dejarlas abandonadas a la intemperie, era un deber mucho más importante».

En otras palabras, el *sistema profughi* fue una política diseñada para satisfacer las necesidades básicas de esos refugiados y futuros solicitantes de asilo que se desplazaban por el «corredor ferroviario libre» (Tazzioli, 2016: 10) que conecta el sur de Italia con la Europa Central, lo que se consiguió contraviniendo el marco legal y las políticas dominantes. La literatura sobre ciudades santuario a menudo destaca el proceso de desvinculación entre los gobiernos nacionales y las administraciones locales (Bauder y Gonzalez, 2018): mientras que aquellos reaccionan limitando derechos, estas responden ampliándolos. Es un proceso de desvinculación que ilustra el deseo de proporcionar un abanico de servicios diferentes y, a la vez, una visión distinta sobre un tema (GLIMER, 2018). Fue el caso también de Milán, no solo porque, a diferencia de la normativa europea, toleró a los migrantes no identificados en tránsito o porque, contrariamente a Italia, ayudó a este desplazamiento de personas, sino también porque la decisión estuvo motivada fundamentalmente por el deseo de lanzar una potente señal política a las autoridades europeas y nacionales. De hecho, como afirmó el adjunto al concejal de Políticas Sociales: «Milán desempeñó un papel fundamental al abrir las puertas a un corredor humanitario, cuando Europa, Naciones Unidas e Italia decidieron no intervenir, (...) porque cuando la gente dice que incumplimos el Reglamento de Dublín respondemos que sí, pero que lo hicimos intencionadamente. Se trataba de una política audaz que surgió de darnos cuenta de que la realidad va por delante de las leyes».

A modo de conclusión

En los primeros meses de 2017, el municipio de Milán decidió poner fin al *sistema profughi*. De esta manera, la intervención que aseguró la asistencia a migrantes en tránsito o que quedaban fuera del sistema italiano de acogida para refugiados terminaba finalmente. Ello fue motivado por la disminución del número de migrantes en tránsito –debido al proceso de externalización de fronteras y al éxito de las políticas para impedir los desplazamientos secundarios– y por la necesidad de centrarse en la asistencia y la acogida de la creciente población de refugiados establecida en Milán. Este acontecimiento consternó a muchos de los voluntarios y trabajadores que participaron en el *sistema profughi*, los cuales estaban decepcionados con Italia y Europa por su incapacidad de reconocer que esta iniciativa constituía una alternativa para la gestión con éxito de la migración en tránsito en Europa.

De hecho, como hemos argumentado en este artículo, el *sistema profughi* fue el buque insignia del planteamiento milanés sobre los refugiados y la migración y, en especial, la migración en tránsito. Puede decirse que representó un ejemplo de una iniciativa de santuario que se ajustó a los tres elementos comunes que lo identifican: el papel de la sociedad civil, el apoyo de los gobiernos locales y el proceso de desvinculación entre la postura nacional y la local. En este artículo hemos observado cómo este sistema, en primer lugar, surgió y se amplió para dar alojamiento a 130.000 migrantes, gracias al esfuerzo conjunto de la administración local y las organizaciones del tercer sector; en segundo lugar, fue el resultado de la implicación personal de destacados exponentes políticos locales y de la atención prestada por la sociedad civil de la ciudad; en tercer lugar, constituyó una alternativa a la política nacional e internacional en materia de derecho, relato y aplicación. Esta «respuesta local a un fenómeno global» (en palabras del adjunto al concejal de Políticas Sociales) implicó una trayectoria de desvinculación y una excepción respecto tanto de la legislación europea sobre la migración en tránsito (por ejemplo, el SECA) –también adoptada por Italia– como del relato dominante sobre migración. Por último, hemos visto cómo estableció un *santuario* para el tránsito de personas. En definitiva, parece que esta actuación política respaldó el derecho al tránsito y cuestionó las políticas europeas e italianas sobre esta materia.

Como conclusión, podemos afirmar que el *sistema profughi* de Milán constituye una actuación que se ajusta a las reivindicaciones de las ciudades santuario y a las iniciativas municipales que se han extendido recientemente en ciudades de toda Europa. Se centró, en especial, en el derecho al tránsito de los numerosos refugiados que entraron en el país durante la «crisis migratoria», a la que los estados miembros de la UE reaccionaron a menudo construyendo vallas más altas y restringiendo el acceso al asilo. En este sentido, el caso de Milán nos enseña

una lección final. Las ciudades europeas, de las que se espera que desempeñen un papel fundamental en el reasentamiento de los migrantes, durante mucho tiempo se han mostrado a favor de una alternativa a la restricción actual al desplazamiento de los solicitantes de asilo y los refugiados en la UE (a través de los llamados desplazamientos secundarios)⁷. Sin embargo, a menudo han permanecido calladas y ausentes en la mesa donde se toman las decisiones. Quizá la próxima vez Europa debería escuchar su voz discrepante.

Referencias bibliográficas

- Agamben, Giorgio. *Stato di eccezione: Homo sacer, II, I*. Turín: Bollati Boringhieri, 2003.
- Ambrosini, Maurizio. *Irregular Immigration in Southern Europe: Actors, Dynamics and Governance*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.
- Amin, Ash. «Regions unbound: towards a new politics of place». *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 86, n.º 1 (2004), p.33-44.
- Artero Maurizio. «Motivations and Effects of Volunteering for Refugees: Spaces of encounter and political influence of the ‘new civic engagement’ in Milan». *Partecipazione e Conflitto*, vol. 12, n.º 1 (2019), p. 142-167.
- Bauder, Harald. «Sanctuary Cities: Policies and Practices in International Perspective». *International Migration*, vol. 55, n.º 2 (2016), p.174-187.
- Bauder, Harald y Gonzalez, Dayana. «Municipal Responses to “Illegality”: Urban Sanctuary across National Contexts». *Social Inclusion*, vol. 6, n.º 1 (2018), p. 124-134.
- Briata, Paola; Castelnuovo, Ida y Costa, Giuliana. «Teaching-in-the field in a hub accommodating migrants in transit in Milan. Challenges and opportunities for a Social and Urban Analysis Course». *AESOP Conference 2017*, Lisboa, (11-14 de junio de 2017).
- Castelli Gattinara, Pietro. «The “refugee crisis” in Italy as a crisis of legitimacy». *Contemporary Italian Politics*, vol. 9, n.º 3 (2017), p.318-331.
- Chauvin, Sébastien y Garcés-Masareñas, Blanca. «Beyond Informal Citizenship: The New Moral Economy of Migrant Illegality». *International Political Sociology*, vol. 6, n.º 3 (2012), p.241-259.

7. Es la postura adoptada por la red Solidarity City y, en especial, por la ciudad de Barcelona, que recientemente ha mostrado su disposición a acoger refugiados directamente desde Atenas, una ciudad que ha estado en la primera línea en cuanto a migración en tránsito.

- City of Sanctuary. «City of Sanctuary Charter 2017». *City of Sanctuary*, (17 de octubre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 03.09.2019] https://cityofsanctuary.org/wp-content/uploads/2017/05/Charter_Final-updated-Oct-17-pdf-1.pdf
- Darling, Jonathan. *Cities of refuge Asylum and the politics of hospitality*. Tesis de doctorado, Durham University, 2008.
- Darling, Jonathan. «A city of sanctuary: the relational re-imagining of Sheffield's asylum politics». *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 35, n.º 1 (2010), p. 125-140.
- Denaro, Chiara. «Agency, resistance and (forced) mobilities. The case of Syrian refugees in transit through Italy». *REMHU Revista Interdisciplinar Da Mobilidade Humana*, vol. 24, n.º 47 (2016), p. 77-96.
- Dikeç, Mustafa y Gilbert, Liette. «Right to the city: homage or a new societal ethics?». *Capitalism Nature Socialism*, vol. 13, n.º 2 (2002), p. 58-74.
- Douzinas, Costas. «Cities of refuge». *OpenDemocracy*, (26 de marzo de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 03.09.2019] <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/cities-of-refuge/>
- GLIMER. «Local States of Exception». *Glimer*, (21 de marzo de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 03.09.2019] <http://www.glimer.eu/local-states-of-exception/>
- Insin, Engin F. *Being political: genealogies of citizenship*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.
- Karakayali, Serhat y Kleist, Olaf. «Volunteers and asylum seekers». *Forced Migration Review*, n.º 51 (2016), p. 65-67.
- Kersch, Adam y Mishtal, Joanna. «Asylum in Crisis: Migrant Policy, Entrapment, and the Role of Non-Governmental Organisations in Siracusa, Italy». *Refugee Survey Quarterly*, vol. 35, n.º 4 (2016), p. 97-121.
- Lefebvre, Henry. *Le droit à la ville*. París: Éditions Anthropos, 1968.
- Lippert, Randy. «Sanctuary practices, rationalities, and sovereignties». *Alternatives*, vol. 29, n.º 5 (2004), p. 535-555.
- Lippert, Randy y Rehaag, Sean (eds.). *Sanctuary practices in international perspectives: Migration, citizenship and social movements*. Oxon: Routledge, 2012.
- Marzorati, Roberta y Quassoli, Fabio. «Governing diversity in Milan 'città mondo': political discourse and policies towards 2015 Expo». *RC21 International Conference "The Ideal City: between myth and reality. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow's urban life"*, Urbino, (27-29 de agosto de 2015) (en línea) <http://www.rc21.org/en/wp-content/uploads/2014/12/G3-Marzorati.Quassoli.pdf>
- Massey, Doreen. «Geographies of responsibility». *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 86, n.º 1 (2004), p. 5-18.

- Mayer, Margit. «Cities as sites of refuge and resistance». *European Urban and Regional Studies*, vol. 25, n.º 3 (2017), p. 232-249.
- Mudu, Pierpaolo y Chattopadhyay, Sutapa (eds.). *Migration, squatting and radical autonomy: Resistance and destabilization of racist regulatory policies and B/ordering mechanisms*. Oxon: Routledge, 2016.
- Muehlebach, Andrea. *The moral neoliberal: Welfare and citizenship in Italy*. Chicago: University of Chicago Press, 2012.
- Naga. *(Ben)venuti! Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia*. Milano: NAGA, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 03.09.2019] http://www.cronachediordinariorazzismo.org/wp-content/uploads/Benvenuti_Naga.pdf
- Nyers, Peter. «No one is illegal between city and nation». *Studies in social justice*, vol. 4, n.º 2 (2010), p. 127-143.
- Pedley, John. *Sanctuaries and the sacred in the ancient Greek world*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Purcell, Mark. «Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order». *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27, n.º 3 (2003), p. 564-590.
- Radjenovic, Anja. «Secondary Movements of Asylum-seekers in the EU Asylum System». *EPRS, European Parliamentary Research Service, Members' Research Service*, (3 de octubre de 2017) (en línea) [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2017\)608728](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)608728)
- Ridgley, Jennifer. «Cities of Refuge: Immigration Enforcement, Police, and the Insurgent Genealogies of Citizenship in U.S. Sanctuary Cities». *Urban Geography*, vol. 29, n.º 1 (2008), p. 53-77.
- Shinkel, Willem y Van den Berg, Margerite. «City of Exception: The Dutch Revanchist City and the Urban Homo Sacer». *Antipode*, vol. 43, n.º 5 (2011), p. 1.911-1.938.
- Scholten, Peter. «Between National Models and Multi-Level Decoupling: The Pursuit of Multi-Level Governance in Dutch and UK Policies Towards Migrant Incorporation». *Journal of International Migration and Integration*, vol. 17, n.º 4 (2015), p. 973-994.
- Sciarba, Alessandra. «Categorizing migrants by undermining the right to asylum. The implementation of the "hotspot approach" in Sicily». *Etnografia e ricerca qualitativa*, vol. 10, n.º 1 (2017), p. 97-120.
- Tazzioli, Martina. «Border displacements. Challenging the politics of rescue between Mare Nostrum and Triton». *Migration Studies*, 4, n.º 1 (2016), p. 1-19.
- Van Aken, Mauro (ed.). *Rifugio Milano. Vie di fuga e vita quotidiana dei richiedenti asilo*. Nápoles: Carta, 2008.

- Van den Berg, Ester. «Making human rights the talk of the town: Civil society and human rights cities, a case study of the Netherlands». En: Oomen, Barbara; Davis, Marta F. y Grigolo, Michele (eds.). *Global Urban Justice. The Rise of Human Rights Cities*. Cambridge: Cambridge University Press. 2016, p. 44-63.
- Varsanyi, Monica «Interrogating “Urban Citizenship” vis-à-vis Undocumented Migration». *Citizenship Studies*, vol. 10, n.º 2 (2006), p. 229-249.
- Wihitol de Wenden, Catherine. «Current Patterns of Migration Flows. The Challenge of Migration and Asylum in Europe». En: Ambrosini, Maurizio (ed.). *Europe: No Migrant’s Land?* Milano: ISPI, 2016, p. 13-29.
- Young, Julie. «‘A New Politics of the City’: Locating the Limits of Hospitality and Practicing the City-as-Refuge». *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, vol. 10, n.º 3 (2011), p. 534-563.
- Yukich, Grace. «Constructing the model immigrant: Movement strategy and immigrant deservingness in the New Sanctuary Movement». *Social Problems*, vol. 60, n.º 3 (2013), p. 302-320.
- Zapata-Barrero, Ricard; Caponio, Tiziana y Scholten, Peter. «Theorizing the “local turn” in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies». *International Review of Administrative Sciences*, vol. 83, n.º 2 (2017), p. 241-246.

Traducción del original en inglés: Maria Gené Gil y redacción CIDOB.

El *artivismo* en la frontera Ciudad Juárez-El Paso: hacia el derecho a la ciudad

“Artivism” on the Ciudad Juárez-El Paso border: towards the right to the city

Brenda Isela Ceniceros Ortiz

Profesora investigadora, Departamento de Arquitectura, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. brenda.ceniceros@uacj.mx

Cómo citar este artículo: Ceniceros Ortiz, Brenda Isela. «El *artivismo* en la frontera Ciudad Juárez-El Paso: hacia el derecho a la ciudad». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 123 (diciembre de 2019), p. 167-200. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.167

Resumen: La frontera es de todos, puede ser vista por todos, se transita y atraviesa de múltiples y dinámicas maneras. Las ciudades frontera del norte de México presentan particularidades que las distinguen de otras. Ciudad Juárez, catalogada como una de las 100 ciudades más resilientes y ciudad hermana de El Paso en Texas, se presenta como un espacio que reclama el *derecho a la ciudad* a través del *artivismo*, de una serie de acciones y manifestaciones de arte y resistencia. Este artículo presenta un mapeo y análisis de estas apropiaciones espaciales en Ciudad Juárez como una parte primordial del derecho a la vida urbana, un territorio simbólico que dialoga con los habitantes urbanos.

Palabras clave: Ciudad Juárez, El Paso, ciudad frontera, resistencia, *artivismo*, derecho a la ciudad

Abstract: *The border is everyone's, can be seen by everyone, and is travelled and crossed in multiple and dynamic ways. Northern Mexico's border cities have particular characteristics that distinguish them from others. Ciudad Juárez is one of the 100 most resilient cities, and along with its sister city of El Paso, Texas, is a space that claims the right to the city through "artivism", a series of actions and manifestations of art and resistance. This paper maps and analyses these spatial appropriations in Ciudad Juárez as an essential dimension of the right to urban life and a symbolic territory for dialogue between urban residents.*

Key words: Ciudad Juárez, El Paso, border city, resistance, *artivism*, right to the city

La frontera es un tema relevante: los bordes, límites y demás demarcaciones en un territorio son relevantes al hablar del desarrollo de las poblaciones y su historia, como también de la de los cruzadores de fronteras (Vila, 1998 y 2007). Una de las fronteras más complejas que existe es la de México con Estados Unidos en el punto que une Ciudad Juárez, en el estado mexicano de Chihuahua, y El Paso, en el estado estadounidense de Texas (véase la figura 1). Esta frontera recorre aproximadamente 51 kilómetros de territorio y en ella se suscitan estrategias de control y poder, así como un intercambio cultural binacional híbrido (Anzaldúa, 1987), que se da por el hecho de ser ciudades hermanas.

En esta línea fronteriza se han presentado una serie de eventos que demarcan el territorio y delimitan su frontera. La mayor representación geográfica de esta frontera es el río Bravo, el cual se estableció como el límite entre ambos países. Un antecedente contextual importante es la reasignación en 1964 de una fracción de territorio en disputa entre ambos países a partir de los cambios en el cauce del río Bravo con la firma de la Convención de El Chamizal. Fue en 1967 cuando finalmente México recuperó cerca de 177 hectáreas y se inició la construcción del actual caudal del río. En 1970, se puso fin a la disputa con el Tratado de Aguas de la Frontera (*Boundary Treaty of 1970*), en el que se abordaban cuestiones para evitar pérdidas de territorio debido a cambios en el cauce de este río (Loza Vázquez, 2011).

Figura 1. Canal del río Bravo



Canal del río Bravo situado debajo del Puente Internacional Paso del Norte, cruce México-Estados Unidos. Fotografía de Brenda Cenicerós, 2017.

Un cambio significativo reciente fue la construcción del muro fronterizo. En 2005, como parte de una iniciativa de seguridad fronteriza, se aprobó la construcción de una malla fronteriza a lo largo de 1.123 kilómetros de los 3.145 totales de la frontera entre México y Estados Unidos. En 2006, el Congreso estadounidense y el presidente George W. Bush aprobaron la construcción de 600 kilómetros de muro triple fortificado: el llamado «muro de la vergüenza» (*Security Fence Act 2006*)¹, que llegó a Ciudad Juárez en 2008. El movimiento migrante siempre ha tenido lugar en esta ciudad; sin embargo, más recientemente, en 2018, con la llamada «caravana migrante»², se produjo un fenómeno atípico por el elevado número de llegadas en un espacio corto tiempo. Los integrantes de esta caravana habían partido, en octubre de 2018, desde Honduras, Guatemala y El Salvador hacia México con el objetivo de cruzar a Estados Unidos. Ciudad Juárez recibió miles de personas en busca de asilo político y los puentes internacionales se convirtieron en los lugares de espera a la intemperie³.

La frontera es un territorio movedizo donde se registra la concentración y el desplazamiento de fuerzas sociales, gracias a las lógicas urbanas. Por lo tanto, es relevante tener evidencia y registrar esos cambios para comprender el espacio mismo y sus transformaciones. La manera en que en esta investigación se llevó cabo este registro fue a través de la recopilación de material hemerográfico, mapeos *in situ* y documentación fotográfica⁴. El objetivo ha sido, por un lado, mostrar y explicar la frontera, de qué manera se camina hacia un derecho a la ciudad, como un espacio de/para/desde la resistencia; por el otro, examinar cómo las manifestaciones de arte presentan una serie

-
1. Esta ley permite la construcción de 700 millas de muro fronterizo y fue firmada por el presidente Bush en 2006, como una medida de control de la frontera sur de los Estados Unidos. Más recientemente, el llamado «muro humano» se ha reforzado con la Guardia Nacional mexicana en la frontera con elementos del Ejército, desde junio de 2019. Más información en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-109hr6061enr/pdf/BILLS-109hr6061enr.pdf>
 2. Para más información, véase el informe de El Colegio de la Frontera Norte titulado «La Caravana de Migrantes en Ciudad Juárez, 2019. Diagnóstico y propuestas de acción» (2019) (en línea) <https://www.colef.mx/estudiosdecolef/la-caravana-de-migrantes-en-ciudad-juarez-2019-diagnostico-y-propuestas-de-accion/>
 3. Con casas de campaña y cobijas las personas se establecieron en los puentes internacionales a manera de campamentos pequeños en donde esperaban ser llamados por las autoridades migratorias de Estados Unidos. Véanse: <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/migrantes-centroamericanos-esperan-en-cruces-internacionales-de-ciudad-juarez-chihuahua/> y <https://laverdadjuarez.com/index.php/2018/10/30/acampan-migrantes-en-puente-de-ciudad-juarez-esperan-asilo-de-eu/>
 4. Este trabajo es parte de una investigación doctoral concluida en septiembre de 2018.

de símbolos y características de resistencia, efímeras y cambiantes, que a su vez han transfigurado el uso funcional de la frontera de ser de «paso» a ser de expresión y apropiación espacial urbana. Así, los diferentes actores toman el espacio-frontera como un derecho que tienen para construir la ciudad y rescatar las identidades fronterizas, reclamar problemáticas sociales y cimentar una vida colectiva en torno a este lugar.

Resistencias de/para/desde el borde

En la frontera la idea de resistencia es casi un hecho natural: un territorio resiste al otro, un territorio mantiene a raya al otro, cada uno cuida de lo suyo, lo intercambia y lo protege. A la par, este mismo intercambio crea otro lugar, uno libre, donde los límites se trastocan y dan espacio a interacciones/reacciones. La frontera entre Ciudad Juárez y El Paso –México y Estados Unidos– se visualiza como un territorio que conecta la realidad con la apropiación estética; un territorio en resistencia como una concepción básica de una oposición a intrusiones, ataques, iniciativas o represiones, expresada en una acción directa por medios sociales, económicos, políticos. Así, los comportamientos de las personas fronterizas hacia las imposiciones se pueden considerar una reacción fronteriza. Estas reacciones desafían al poder mediante intervenciones en el espacio, como huelgas, manifestaciones o propuestas artísticas; acciones contrahegemónicas y de resistencia que buscan disminuir la dominación y redirigir hacia una ciudad equitativa (Recio, 2015).

La frontera es un lugar de paso por naturaleza, el encuentro de los límites, de los bordes, un umbral. La ciudad es forma de expresión de intervenciones estéticas y puede contener y representar la memoria y la historia de los habitantes urbanos. Como cualquier otra obra de arte, la ciudad existe solo en el *aquí y ahora* de sus habitantes (Nadal Mesió, 2008: 174). Es en el espacio intermedio, liminal de la frontera, en el borde, lo que Delgado (1999) llama *la calle*, donde se evidencia la misma resistencia, las incompatibilidades; donde se reflexiona acerca de las identidades binacionales, compartidas; «donde cobra sentido el compromiso político como consecuencia de las posibilidades de la acción y donde la movilización social permite conocer la potencia de las corrientes de simpatía y solidaridad entre extraños» (ibídem: 208).

Por su parte, Néstor García Canclini (2010: 21) dice que es en la resistencia donde algunos productores culturales encuentran las discriminaciones o la reivindicación de sus diferencias y, por lo tanto, material para su arte. En la frontera el arte aparece desde el borde, producido en su espacio físico, en

esas tomas del lugar y sus producciones. La resistencia ve y explora vínculos que se desarrollan a través de la creación, el mercado, las estéticas y la política, aparecen correspondencias entre un arte al que le cuesta redefinirse y el establecido. Es en la frontera donde deja de tener sentido el norte o el sur, izquierda o derecha, y en donde las ciencias sociales, y humanidades, buscan estudiar este paisaje con herramientas diferentes (ibídem: 24).

El arte del borde se desarrolla en el límite, en la frontera; revela una consideración sobre el espacio físico de la frontera, la resistencia a percibir estos espacios como *no lugares* (Auge, 1993). Es un arte que se presenta como actos de interlocución, de inserción personal o grupal, un encuentro más allá de las obras preconcebidas al que solo se trataría de hacer pasear (García Canclini, 2010: 164-165). En la frontera, desde el borde, los artistas, activistas y productores de la cultura encuentran un espacio fuera de las instituciones típicas para expandirse. Se expanden fuera de su campo, donde logran democratizar las relaciones sociales, políticas y mediáticas, donde los trabajos artísticos han llevado a los artistas y espectadores a vivir en zonas de intersección, donde las fronteras son difusas, poco claras y durables, y donde esta abolición de barreras trasciende lo artístico y quiere ser una reflexión sobre el mundo (ibídem: 224 y 226).

La inclusión del arte en los espacios públicos, como derecho, va más allá de una búsqueda sin fin de una recepción del mensaje que se quiere comunicar, ya que la creatividad es siempre política. En la frontera se trata de crear una conciencia política del ser, en donde la expresión de esta es provocada por (y se sincroniza con) el encuentro, surgiendo a través de la manifestación de las diferencias (Nadal Mesió, 2008: 169). La producción artística en la frontera nos habla de una intención a partir de la cual los artistas crean y recrean la frontera desde el arte, se apropian del mapa, de lo perceptible y lo pensable, para volver a suscitar nuevas experiencias. La frontera en constante cambio se vuelve una zona de incertidumbre; el arte es apto, más que para acciones directas, para sugerir la potencia de lo que no se dice, de lo que está suspendido (García Canclini, 2010: 235).

En la actualidad cualquiera pueda generar y difundir imágenes con su cámara o teléfono móvil, subirlas a un blog o insertarlas en su página de Facebook, Vine o YouTube, y generar interacciones. Es ahí donde se tiene que repensar cómo la producción artística del espacio forma una comunidad creadora e interpretativa, donde los artistas se manifiestan como traductores de las problemáticas de un espacio, como comunicadores mismos de su producción y como semilleros de actos de resistencia. Los artistas y acompañantes –diseñadores, periodistas, activistas– establecen nuevos tratados, nuevas lecturas, de comprensión, de sensibilidad, hacia la frontera como un paisaje mediático (Appadurai, 2001).

La ciudad es un derecho de las y los ciudadanos, por lo que estos tienen derecho a crearla, producirla y reproducirla; todas las personas tienen derecho

a participar en la propiedad del territorio urbano, es el «derecho a la vida urbana» (Lefebvre, 2009: 108). El territorio de la frontera no debiera ser diferente, ya que es parte de la ciudad misma. No obstante, muchas veces pasa desapercibido el quehacer cotidiano de los artistas, activistas, agentes y accionantes que se apropian del espacio del límite y contribuyen enormemente a la construcción de ciudadanía e identidades fronterizas. El derecho a la ciudad implica entender la ciudad como un constructo simbólico, producto social, contingente e histórico (ibídem) que se edifica en el espacio de frontera.

Apropiación de la frontera

El concepto de apropiación que se toma para esta investigación parte de la conceptualización a partir de lo que se denomina modelo dual de la apropiación (Pol, 1996 y 2002a), el cual se puede resumir en dos vías principales: a) la acción-transformación y b) la identificación simbólica. La primera está vinculada con el concepto de territorialidad y el espacio personal desarrollado por Irving Altman (1975), defendido también por Sidney Brower (1980), que considera la apropiación como un concepto «subsidiario» de la territorialidad. Desde esta perspectiva, el territorio es una parte, propiedad del espacio de una persona; una persona está ligada al territorio y el territorio se construye con las personas. Respecto a la segunda, la identificación simbólica, se enlaza con procesos interactivos, afectivos y cognitivos, por los que las personas asocian el territorio con su propia personalidad y quehacer cotidianos, nombran los lugares, los identifican y se asocian emocionalmente a estos.

Algo muy relevante es la acción que los sujetos toman sobre el entorno: las personas de manera individual, o los grupos y las colectividades, transforman el espacio, dejando vestigios. El espacio por lo tanto presenta caracteres, huellas y marcas cargadas simbólicamente. Es a través de/por/desde la acción que las personas integran el entorno en sus procesos cognitivos y afectivos de manera activa y actualizada. Las acciones son las que dotan al espacio de un significado social, a través de los procesos de interacción (Pol, 1996 y 2002a). En la frontera, estas acciones son políticas y artísticas, entendiendo que el derecho a la ciudad es solo emancipatorio cuando los actores o agentes que participan tienen una agenda política para el bien común (García-Chueca, 2017).

Estas respuestas por parte de las acciones artísticas enlazan con las dinámicas sociales, «aquellas acciones con carga política y transgresora que se implica en los distintos procesos de cambios que experimenta nuestra sociedad». Por ejemplo, desde la década de los años setenta del siglo pasado, movimientos que, como el

situacionista, ponen «[l]a disposición de una nueva concepción de la obra de arte como protesta en contra de la globalización y en contra de los conflictos armados, que supuso una generación de un movimiento *artivista* como una forma de cuestionar las ideas políticas con la idea de arte» (Ortega, 2015: 103). La apropiación del espacio en la frontera visualiza el «espacio diferencial», un lugar de vida moldeado por los propios habitantes, donde existe el «derecho a la diferencia», como un proceso a través del cual los reclamos de determinados grupos sociales marginales pueden ser escuchados (García-Chueca, 2017); se crea ese lugar donde se tendrá que entender cómo se construye y se desarrolla un sentido fronterizo.

El *artivismo* en la frontera ha tomado un papel expansivo. Originalmente ha tomado la calle y la plaza como ámbitos de interpelación contra el sistema (económico, político y social), pero en esta frontera se postula y presenta a lo largo de su línea, en recovecos históricos e identitarios⁵. El discurso de la apropiación apela a la colectividad, ya que se encuentra en un espacio público y denuncia algún tipo de marginación, principalmente de orden urbano. «Por ejemplo, dentro de la práctica de la gráfica urbana, las microrresistencias se observan a partir de los productores de grafiti, de *stencil*, de stickers, de carteles, etcétera (porque adquieren el rostro del subordinado) que elaboran acciones disfrazadas de propuestas visuales que irrumpen en el espacio público (...) para comunicar los mensajes de sus obras gráficas» (Recio, 2015), así creando estrategias o tácticas⁶ para apropiarse del espacio.

En la frontera también se presenta una *construcción estética* (Méndez, 2016) de (esta) frontera donde «se articula a través de diferentes *artivismos* que comprenden propuestas y acciones poéticas/políticas que alteran la tónica habitual —y por tanto impersonal— para tomar la urbe como centro de disidencia desde estéticas de oposición. Estos *artivismos* se apropian simbólicamente y críticamente del espacio público creando microambientes transitorios y descentralizados que implican cierto riesgo al estacionarse ya sea “en defensa de” o “en protesta por” como voluntad para triunfar sobre el abandono —y fracaso— de la ciudad» (Méndez, 2016: 191). Se crea el encuentro, que trae consigo lo político, como un cortocircuito en las redes relacionales de la sociedad. La frontera se convierte en un objeto/sujeto y no solo en una mera localización; como «conocimiento situado», continúa siendo una práctica estética a través de la

5. El concepto de identidad se entiende ligado al espacio. La identidad se visualiza como un concepto relacional, que es discursivamente constituido, es procesual y múltiple, se construye dentro del discurso y no fuera de él (Hall, [1996] 2003).

6. La táctica se puede entender como el dispositivo de arte, la acción que toma el territorio como lugar apropiado para ser delimitado, y en la frontera estas tácticas son indispensables (De Certeau, 2007).

percepción urbana como la utopía Lefebvrina de la ciudad como mediación estética, como apropiación espacio-temporal (Nadal-Mesió, 2008:167).

El *artivismo* permite la creación de nuevas narrativas, capaces de alterar códigos y signos ya establecidos en la colectividad; utiliza narrativas de carácter social con las que permite que el espectador forme parte de un proceso creativo. Este se posiciona dentro de una concientización colectiva frente a un panorama de violencia o riesgo, de desigualdad o de injusticia social, «nutriéndose del uso de la estrategia de resistencia como medio» para hacer visible lo invisible (Ortega, 2015: 104).

Una de las funciones del mensaje sería la alteración del orden público, la expresión de la inconformidad con el statu quo. El espacio urbano representa el marco viviente de dichas expresiones artísticas; en comunidad se alcanza, a partir del *artivismo*, una «vivencia plástica» (Delgado, 2013: 70). Aunque también cabe señalar que el uso del espacio social, así como propicia el encuentro social, propicia también el desencuentro. Delgado apunta que esta forma actual de hacer arte activista «lleva a las últimas consecuencias la lógica de la performance artística» (ibídem: 70), basándose en las características que resume Barbosa de Oliveira: desterritorialización, dislocamiento, descentralizaciones, intensidades, intersubjetividades. Esta performance se basa en romper de pronto con los elementos que hacen descansar la cotidianidad. El ámbito de lo reconocible se sacude y surgen los «extrañamientos súbitos». Una especie de *happening*, propiamente traducido como «acontecimiento». «Todo lo cual remite a la acción artística como puro acaecer, situación imprevista o sobresalto. El *artivismo* reclama y actualiza esa herencia y la traslada al centro de la acción política, generando formas poéticas y al tiempo literales modalidades de alteración del orden público» (ibídem: 71).

La noción de situación dota de significado a la expresión artística, se enmarca en el espacio urbano, proclama el absoluto y toma conciencia de lo efímero. La urgencia artística, desde esta perspectiva urbano-social, escapa de toda institución que pueda contenerla. En este sentido, el *artivismo* no busca espacios de confinamiento, es esencialmente vital y callejero, transcurre en el ámbito de la vida colectiva y siembra en ella el objeto artístico, transgrediendo la idea formal de difusión. Su problemática se asocia a la vida en las ciudades: represión, deportación, miseria, elitización, postración y violencia económica, entre otros.

El espacio de la frontera donde se construye la ciudad es el espacio principal del urbanismo y la ciudadanía (Gehl, 2011), un lugar de resistencia (Lefebvre, 1976 y 1991); también es un espacio creador de significados (Certeau, 2000), es un derecho cívico (Marcuse, 2014). Así, el derecho a la ciudad, la libertad de construir, reconstruir, moldear, imaginar y crear las ciudades, los espacios fronterizos, no debe dejar de reclamarse (Harvey, 2008). Este derecho a la ciudad, aunado en esta investigación a la apropiación por medio del *artivismo*, es un de-

recho primordial de la vida urbana, que puede ser transformada y renovada. La ciudad es lo que llamaba Henry Lefebvre un *living work of art* que se crea a través de las acciones de sus habitantes. Las intervenciones de arte urbano son un fenómeno simbólico (Thompson, 1993). El arte tiene un rol dentro del espacio urbano, además de su función estética o de embellecimiento de la ciudad, o de decoración de la imagen urbana, puede ser un sostén de la memoria colectiva y de la significación del espacio. Posee a su vez una relevancia social y un propósito público al pertenecer a sus imágenes; participa en aspectos de armonía y sincronía, en marcos públicos e intelectuales, culturales y políticos, es un lenguaje que posee el poder de ser interlocutor de los habitantes urbanos.

Arte y resistencia desde la frontera

Desde una mirada etnográfica, esta investigación tiene como objetivo determinar qué tipos de interrelaciones aparecen en el entorno construido y las apropiaciones del espacio urbano de la frontera de Ciudad Juárez-El Paso desde el *artivismo*. Para ello, se realizó un registro fotográfico-hemerográfico y mapeo para documentar la frontera. Se llevaron a cabo 11 recorridos etnográficos en la línea fronteriza entre la ciudad de El Paso y Ciudad Juárez (véase la figura 2), ya que caminar –como acción estética (Careri, 2002)– también es un acto de resistencia⁷.

Se localizaron 62 manifestaciones de arte en este espacio fronterizo, que fueron clasificadas de la siguiente manera: monumentos y otros elementos que representan un gran valor histórico; esculturas urbanas o cualquier otro elemento escultórico que resalte alguna característica o temática de un lugar; murales u obras pintadas en una pared o muro; gráfica urbana, como el grafiti, *stencil*, poster, etc.; intervenciones/instalaciones de arte, es decir, creaciones artísticas que toman un espacio para construir una pieza por medio de varios elementos, y acciones de arte, con especial énfasis en los actores, artistas, actos que toman el espacio urbano y sus elementos como parte de una obra/pieza de arte en un tiempo determinado. Sobre este tipo de acciones de arte, estas pueden ser efímeras y comunicar una experiencia, por ejemplo, los performances, los cuales tienen que ver con actos o espectáculos vanguardistas en donde se combinan o ponen en escena elementos de arte.

7. El clima juarense puede llegar a los 45 grados centígrados en verano y a -20 en invierno.

Figura 2. Recorridos etnográficos en la frontera Ciudad Juárez-El Paso



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3. Murales en el cruce del Puente Internacional Paso del Norte



Murales en el cruce del Puente Internacional Paso del Norte. A lo lejos se puede observar el mural «Berlín Wall» del colectivo *Rezizte*. Fotografía de Brenda Cenicerros, 2016.

Del registro fotográfico y hemerográfico de las manifestaciones en la frontera⁸ se pasó al análisis semiótico de las imágenes, ya que las imágenes nos hablan y las podemos interpretar como un texto (Biedarieva, 2015). La frontera ejerce un derecho a la ciudad como una obra de arte que contiene múltiples representaciones e imágenes que nos hablan de su construcción como un espacio para la resistencia. Los mensajes o significados encontrados en los diferentes ejemplos nos dan una idea de lo que el mismo espacio es: la frontera como un espacio simbólico, un lugar que es apropiado a través de acciones de arte, una posición política, cultural y/o social, que fortalece la memoria colectiva y la participación ciudadana a partir de cada apropiación; una apropiación que camina siempre hacia el derecho a la ciudad. Una de las principales manifestaciones encontradas han sido los murales, los cuales contienen diversas temáticas, tanto históricas como de identidades fronterizas. Como ejemplo, es ilustrativo el mural «Berlin Wall» del *colectivo Rezizte* (véanse figuras 3 y 4), que se volvió una imagen emblemática del lugar. Si bien, con el tiempo, otros murales podían desaparecer o ser intervenidos, este mural ha permanecido casi intacto desde que se pintó en 2015; por lo que, a lo largo de los tres años que duró el trabajo de campo, el mural solo había sido rodeado, mas no borrado ni intervenido.

Después de tres años, en 2018, se realizó otro mural al lado de este que muestra a un joven con las siguientes frases tatuadas en los brazos: «perdóname jefita» y «vida loca». La escena muestra al joven escribiendo una carta y en su cara se encuentran tatuados dos lágrimas y tres puntos negros. Las lágrimas simbolizan las personas que ha matado, mientras que los tres puntos tienen relación con la frase «mi vida loca»: MVL, donde cada punto es una letra. La frase representa aquello que se vive o se puede vivir: pandilla, drogas, pleito, territorio, la idea de morir joven. La vestimenta es característica y emblema del grupo denominado los «cholos». La palabra «jefita» puede remitir bien a la propia madre bien a la figura de la virgen de Guadalupe, que también puede simbolizar la tierra. El joven se encuentra escribiendo sobre una hoja blanca con letras negras la frase «Espera mi regreso, jefa...», refiriendo a la idea de un migrante que está lejos y manda una carta a su madre a *Juaritos* (México); al lado del papel, un sobre postal. Por último, para anclar el mural a una geografía, observamos tatuados en los dedos del joven los números «656», el prefijo telefónico de Ciudad Juárez (véanse las figuras 5 y 6).

8. El mapeo in situ se realizó entre 2016 y 2018, y las referencias hemerográficas se tomaron de acuerdo con la temporalidad del estudio, de 2008 a 2018.

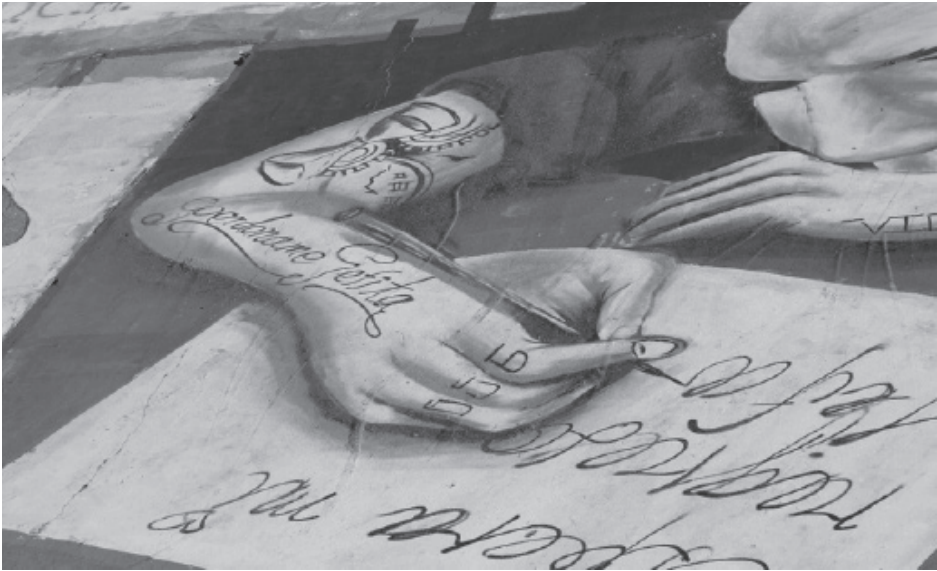
Figura 4. Mural «Berlin Wall» del colectivo *Rezizte*



«Berlin Wall» hace alegoría a la idea del derrumbe del muro de Berlín, por lo que la interpretación es la siguiente: «así como fue derrumbado allá el muro se puede derrumbar la frontera aquí». Se puede observar en la fotografía que debajo de la palabra *Rezizte* ya aparecen otras intervenciones gráficas y grafitis. Fotografía de Eugenio Puente, mayo de 2017.

Figuras 5 y 6. Mural «Perdóname jefita»





Fotografías de Brenda Cenicerros, mayo de 2018.

Figura 7. Murales, pintadas y grafitis en el cruce del canal del río Bravo por los puentes Paso del Norte-Stanton



Fotografía de Eugenio Puente, mayo de 2017.

El cruce del río Bravo por los puentes hermanos Paso del Norte-Stanton es una zona de constante movimiento de artistas urbanos, por lo que va cambiando a lo largo de los años. Se pueden encontrar cada semana nuevos rastros de grafiti, pintadas o trazos, con mensajes de resistencia tipo: «pinche Trump», «Viva Keko, 5to. Aniversario»; o nombres de personas y colectivos, fechas, etc.; una gráfica urbana de murales que toma la frontera como lienzo, como un espacio potencial, un medio para que las personas que cruzan este espacio lo visiten o registren y puedan compartir mensajes. Es un espacio que se mediatiza a través de los nuevos alcances de los medios de comunicación de masas, donde el consumo colectivo les otorga a las personas un derecho a conocer el espacio, decidir, opinar y apropiarse de la significación de la frontera (véase la figura 7).

Las intervenciones en el canal del río también son comunes y presentan mensajes para la comunidad fronteriza. Es un espacio cambiante donde la situación de las intervenciones/instalaciones y los mensajes son efímeros y aparecen en distintas modalidades. Por ejemplo, la organización *Tira Paro* realizó en el 2017 una intervención formando su nombre con imágenes pegadas de ilustraciones de una mujer con un cerebro compuesto por las palabras: «Abre tu mente antes de tirar rolo», aludiendo a la colaboración entre pares, entre amigos, entre organizaciones, pero también entre ciudades, entre fronteras. La imagen como una representación de la mujer juareense, la idea positiva para combatir otra imagen estigmatizada de Juárez: «la ciudad donde matan a las mujeres». En contraste, se presenta esta mujer con inteligencia, usando el cerebro, empoderada, llena de ideas para compartir y colaborar en la comunidad (véase la figura 8). En 2018, solo quedaba un rastro débil del trazo de esta instalación, ya que otros han venido e intervenido el mismo lugar. Ahora solo aparece la frase a manera de pintada en color naranja (véase la figura 9).

La pieza de la artista Betsabé Romero, titulada «Tu huella es el camino, tu bandera es de paz», se instaló en julio de 2017 y se plantó en el borde fronterizo; se trataba de un conjunto de 100 hormas de zapatos sujetas a las astas de banderas blancas. Según la propia artista: «Son hormas que tienen grabadas los dedos y las uñas; asimismo, grabé la línea de la frontera como una herida que corta, que está abierta». La pieza habla de esas huellas de los migrantes que se dejan en el suelo, con heridas, que con la mirada capturas, que te enfrentan con realidades duras y adversas. Dicha instalación se localizó cerca de la ruta de «La Bestia» —nombre dado al ferrocarril que traslada a millares de personas migrantes en busca del sueño americano— y llega a la frontera de Ciudad Juárez para «cruzar al otro lado». Cada horma, a su vez, tiene escrita una frase como las siguientes: «Si tengo alas para volar», o «*what do I need you for*» (¿para qué te necesito?), «*your footprints became my road*» («tus huellas se convierten en mi camino») (véanse las figuras de la 10 a la 12).

Figura 8. Intervención de *Tira Paro*



Fotografías de Eugenio Puente y Nubia Castillo, mayo de 2017.

Figura 9. Pintada de *Tira Paro* «D.C.H» en el canal del río



Fotografía de Brenda Ceniceros, mayo de 2018.

Figura 10. Instalación de la obra «Tu huella es el camino, tu bandera es de paz»



Artista: Betsabé Romero, mayo de 2017. Localizada en el borde fronterizo. Detrás se puede ver el Puente Internacional Paso del Norte y el canal del río a la derecha. Fuente: <https://www.betsabeeromero.com/tuhuellaeselcamino>

Figura 11. Detalle de la obra «Tu huella es el camino, tu bandera es de paz»



Artista: Betsabé Romero, mayo de 2017. Localizada en el borde fronterizo. Detalle de una de las hormas.
Fuente: <https://muyjuarense.com/2017/05/06/muro-de-huellas/#jp-carousel-66645>

Figura 12. Detalle de la obra «Tu huella es el camino, tu bandera es de paz»



Artista: Betsabé Romero, mayo de 2017. Localizada en el borde fronterizo. Se puede observar una de las frases grabadas.
Fuente: <https://muyjuarense.com/2017/05/06/muro-de-huellas/#jp-carousel-66645>

Otro punto relevante en el espacio urbano fronterizo es el «Puente Negro» que, ya en sí mismo, es todo un símbolo histórico, de memoria y de identidad en la frontera. Este lugar es la entrada y salida del ferrocarril de México hacia los Estados Unidos y simboliza el sueño del cruce. Así, el puente se convierte en un lienzo y, a la vez, en bastidor de mensajes, piezas de arte contemporáneo e intervenciones en general. El espacio forma, al mismo tiempo, una narrativa visual en el paisaje, ya que se encuentra lleno de grafitis y mensajes escritos en color, nombres de personas y fechas (véase la figura 13).

Figura 13. El «Puente Negro»



El «Puente Negro»: paso del ferrocarril en la frontera México-Estados Unidos / Ciudad Juárez y El Paso. Por debajo pasa el canal del río Bravo. Fotografía Brenda Ceniceros, mayo de 2018.

La instalación del artista Enrique Jezík, «Volveré y seré millones», se colocó en 2016. Esta obra toma el puente como punto estratégico para mandar un mensaje. Se instaló una manta con la frase «Volveré y seré millones», la cual alude a una consigna política argentina –pronunciada por Eva Perón hacia el final de su vida– que fue adoptada como insignia por la rama de izquierda de la Juventud Peronista. Sin embargo, su origen proviene de Perú, en concreto, de Tupac

Amaru II, líder de un levantamiento contra la colonia española quien, en 1781, la gritó poco antes de ser ejecutado. Esta frase en la frontera hace alusión al movimiento migratorio y a todas las resistencias a las nuevas políticas de cerrazón que se han desencadenado globalmente (véase la figura 14).

Así, se ubicó como un mensaje en (esta) frontera, destinada a los fronterizos. Es una imagen inquietante del paisaje que viene apoyada por una tipografía en negrita sobre fondo blanco. La manta blanca con la frase en negro habla de un anonimato, no está firmada, ya que ese mensaje lo podría haber dicho cualquiera; es la voz de millones de personas que cruzan las líneas fronterizas con la esperanza puesta en «el otro lado». También es una amenaza, pero que no termina de serlo, porque la amenaza suele ser negativa y esta frase más bien promete. En su contexto, el puente pasa a adquirir el papel de símbolo y, el canal de agua, a icono de «los mojados», al paso que lleva a una vida mejor.

Figura 14. Instalación «Volveré y seré millones» en el «Puente Negro»



Artista: Enrique Jesik, 2016. Frase realizada sobre una manta y colocada en el «Puente Negro». En la imagen se observa el río y con el reflejo del agua, a lo lejos, el Puente Internacional Stanton, y debajo los murales, pintadas y demás graficas urbanas.

Fuente: <http://enriquejeblik.com/2017-volvere-y-sere-millones-ciudad-juarez/>

La imagen muestra una conexión dinámica entre el mensaje (la manta) y el puente (el cruce); existe una conexión entre los sentidos de percepción de aquellos que ven el mensaje y la memoria que dicho mensaje puede evocar. El «Puente Negro» es el lugar donde se produce la conexión. Es un mensaje que se repetirá en otros lugares, tendrá sus réplicas y, por lo tanto, estas serán ecos de aquel. El símbolo es la acción misma, el hecho de colocar el mensaje en la frontera: «volveré y seré millones» es el cruce de migrantes por la frontera. También tiene por objetivo lanzar el mensaje «al otro lado», para todos aquellos que lo puedan leer, haciendo referencia a las actuales deportaciones, al sueño americano. La palabra volveré con la connotación de nostalgia, la perseverancia y terquedad del cruce; la palabra millones relata cuantitativamente, pero también cualitativamente, la cantidad de personas y la economía neocapitalista de hoy en día (véase la figura 15).

Figura 15. Panorámica de la instalación «Volveré y seré millones»



Artista: Enrique Jesik, 2016. En primer plano el Puente Internacional Paso del Norte y, detrás, el «Puente Negro», con la manta del mensaje y, a lo lejos, el Puente Stanton. En medio se ve el canal del río Bravo.
Fuente: <http://enriquejzik.com/2017-volvere-y-sere-millones-ciudad-juarez/>

Como lienzo, el «Puente Negro» presenta murales, pintadas y grafitis, pero es siempre cambiante, efímero, como un cuerpo con tatuajes temporales. Algunos duran más que otros, pero siempre existe la necesidad de otro nuevo. Como la frase «Sin fronteras», un mensaje que remite a la idea de que se puede vivir sin divisiones y que, si el ferrocarril puede pasar, también las personas deberían poder hacerlo más allá de los propios límites impuestos (véase la figura 16).

Figura 16. La pintada «Sin fronteras» en el «Puente Negro»



Las vías del ferrocarril entrando por el «Puente Negro», la entrada hacia los Estados Unidos desde México. Fotografía Brenda Cenicerros, mayo de 2018.

En otro mural realizado por el *Colectivo Los Dos* se muestra la figura de un vendedor de dulces tradicionales mexicanos, que lleva una máscara de perro con la lengua fuera. Entre el surtido de sus dulces podemos encontrar mazapanes, paletas, cerillos, chicles, cigarros, paletas, cacahuates; pero también hallamos pasaportes y... polvos mágicos. El hecho de encontrar un pasaporte

como artículo de venta nos habla de ese intercambio e ilegalidad del cruce de la frontera, de esa desigualdad económica y social, donde alguien puede vender y comprar tu ida o tu regreso, tu vida mejor, tu sueño. Los dientes y la lengua fuera del perro representan la idea del cansancio, del cruce de fronteras en el desierto, de la falta de agua; las botas picudas y los colores, por su parte, representan la figura del sujeto *mexicano* o *mexicanizado* (véanse las figuras 17 y 18).

Figura 17. Mural del «Vendedor de dulces»



Mural el «Vendedor de dulces» del *Colectivo Los Dos* en la entrada del «Puente Negro». A un lado podemos observar las vías del ferrocarril y, a lo lejos, la ciudad de El Paso. Por debajo se ve el canal del río Bravo. Fotografía de Brenda Ceniceros, mayo de 2018.

La entrada del Puente Internacional Paso del Norte es otro punto importante a la hora de hablar de las imágenes de resistencia, ya que este espacio es apropiado, y transformado, para crear un espacio vociferante, difusor y transmisor de protestas. Es el hito de referencia para las marchas, el inicio y/o el final de recorridos, así como el testigo de miles de andaduras diarias en la frontera (véase la figura 19).

Figura 18. Detalle de mural del «Vendedor de dulces»



Mural el «Vendedor de dulces» del *Colectivo Los Dos*. Se observa la colección de dulces mexicanos como el mazapán, las paletas de semáforo, los piloncillos, caramelos y, entre ellos, el pasaporte y los polvos mágicos. Fotografía de Brenda Ceniceros, mayo de 2018.

Figura 19. Entrada del Puente Internacional Paso del Norte



Recorrido colectivo en la entrada del Puente Internacional Paso del Norte; al fondo, las garitas de cobro para los vehículos y la escultura urbana «La cruz de clavos». Fotografía de Eugenio Puente, mayo de 2017.

En el Puente Internacional Paso del Norte se localiza la escultura urbana «La cruz de clavos», una obra realizada por mujeres en busca de las mujeres desaparecidas, en conmemoración de las mujeres encontradas en el campo algodonero; cada clavo simboliza cada vida, cada evento añade peso a su recuerdo. La frase «Ni una más» se presenta como símbolo de resistencia y protesta por la injusticia perpetrada por las autoridades, por la impunidad que han sufrido y sufren las familias. La cruz negra sobre fondo rosa se multiplica, convirtiéndose en un símbolo colectivo, en un símbolo de lucha por las mujeres, por su memoria (véanse las figuras 20 y 21).

Figura 20. Entrada del Puente Internacional Paso del Norte



En primer plano, una mujer en el evento de la «marea morada», en abril de 2016; una protesta contraria a la violencia contra las mujeres, de reclamo por las desapariciones de las mujeres, así como para pedir justicia. Fotografía de Diana Ginez, 2016.

Otra imagen recurrente en la colectividad al hablar de frontera entre México y Estados Unidos es el muro fronterizo que, desde su creación, ha sufrido alteraciones y apropiaciones como pintadas y grafitis. El cambio de estructura más reciente se dio en enero de 2017, cuando el muro fue reemplazado por otro más alto, lo que cambió la panorámica del paisaje de manera radical. Desde entonces, y a raíz de toda

la discusión por la construcción de un muro cada vez más cerrado, agudo y duro, se han desatado reacciones y acciones en el sitio. En este sentido, el muro también se ha distinguido por ser un elemento apropiado por los artistas y las personas, en general.

Figura 21. Entrada del Puente Internacional Paso del Norte



En primer plano, la escultura urbana «La cruz de clavos». Fotografía de Monique Benavides, 2016.

El primer muro del que se tiene evidencia de su documentación fue en el año 2016, y ya entonces se pudo observar cierto camuflaje del elemento creado con el paisaje. Los mensajes, pintadas y grafitis que se plasmaban en dicho elemento eran nombres, fechas y algunas frases del tipo: «Cree en el señor Jesús y serás salvo tú y toda tu casa, hecho...». Unos mensajes que nos hablan de los cruces cotidianos de las personas migrantes, de una añoranza de seguridad, así como de un anclaje hacia la petición de salvación (véase la figura 22).

Sin embargo, en enero de 2017 el muro cambió. Las láminas que habían permanecido hasta entonces envueltas en la naturaleza del lugar ya no lo serían más. Ahora había otro muro, de color óxido café oscuro, que se adueñaba del espacio, rígido, imponente. También las cercas de malla ciclónica, que en algunos puntos

formaban su estructura de separación, fueron reemplazadas. El paisaje ya no era para todos, porque desde ese momento, para verlo, había que asomarse por una reja que sobrepasa el horizonte visual de una altura promedio de más 5,5 metros, inalcanzable (véase la figura 24).

Figura 22. Pintadas y grafitis en el muro fronterizo Ciudad Juárez-El Paso



Fotografía de Brenda Cenicerros, 2016.

Figura 23. Muro fronterizo Ciudad Juárez-El Paso



Fotografías de Brenda Cenicerros, 2017.

En abril de 2017, un grupo de artistas urbanos y colectivos se dieron cita para hacer notar su inconformidad por la irrupción de un nuevo muro, una nueva barrera, un cierre más a los intercambios de frontera de ciudades hermanas. Así, con la leyenda: «ni delincuentes, ni ilegales... somos trabajadores internacionales», se pintó sobre el muro (véase la figura 25) y se realizó una performance en el lugar (véase la figura 26). En la acción performativa del muro fronterizo se representaron los personajes del presidente de los Estados

Unidos, Donald Trump, del presidente de México, Enrique Peña Nieto, del subcomandante Marcos y del *Uncle Sam* o Tío Sam. Es interesante observar cómo los textos se refieren directamente a Trump y a su período de gobierno y hacen pensar, a su vez, en dos planos temporales, el pasado y el presente. Tío Sam se presenta como un traductor en la frontera de semiósferas culturales, como una figura mítica. Desde la perspectiva de la terminología de Lotman (2002), esta figura puede representar a un *trickster* y, por eso, tiene esos atributos del circo o del carnaval. Aquí atisbamos una sátira fuerte, que involucra además de los textos mediáticos, un nivel histórico e ideológico.

Figura 24. Remplazo de muro fronterizo Ciudad Juárez-El Paso



Fotografía de enero de 2017.

Fuente: <https://www.elespectador.com/noticias/elmundo/el-plan-de-trump-mexico-pague-el-muro-articulo-676771>

La obra habla del contexto de conflicto global de la territorialidad; y la puesta en escena es una sátira en torno a la cultura estadounidense y a los conflictos que conllevan las diferentes alianzas entre los países, sin tomar en

cuenta a la población migrante, que es binacional y lleva toda una vida conviviendo entre ambas culturas. La frase está escrita en la parte superior del muro y muestra aspectos de metadescripción, al combinar palabras e imágenes, integrándose en un mensaje ubicado en el interior de un sistema dinámico de la cultura binacional entre México y Estados Unidos, donde coexisten lenguajes y textos como signos reconocidos y simbólicos. La semiósfera cultural de este espacio convierte la frontera, y la trasgrede y practica. La performance, a manera de juego teatral, relata una serie de características de la realidad y de las experiencias emotivas que se están sintiendo en la colectividad. Al reproducirse y ser captada y comunicada mediáticamente, la pieza de arte está compilando una época en la frontera territorial, desarrollando nuevos significados a ese elemento *alien* que es el muro fronterizo. Así, se recrea un discurso colectivo de rechazo a las políticas migratorias, a la cerrazón del intercambio económico-social entre ambos países.

Figura 25. Muro fronterizo entre Ciudad Juárez-El Paso intervenido



Muro fronterizo entre Ciudad Juárez-El Paso intervenido con pintadas y la frase: «Ni delinquentes ni ilegales... somos trabajadores internacionales». Fotografía de Julián Contreras, abril de 2017.

Figura 26. Performance en el muro fronterizo Ciudad Juárez-El Paso



Personajes como Donald Trump, Peña Nieto y el subcomandante Marcos aparecen haciendo una parodia de la compraventa en la frontera. Fotografía por Julián Contreras, abril de 2017.

La frontera está llena de manifestaciones que crean representaciones para colectivizar mensajes acerca de la vida fronteriza, donde aparecen los temas de una vida de intercambios, de conexión, también de violencia y desigualdad, de miedo y de poder. Lo fronterizo se asocia espacialmente, morfológicamente; es un

espacio donde aparecen redes identitarias cambiantes, pero sustentadas en ejes representativos, narraciones, objetos, emblemas. Contiene imágenes –imágenes de lo fronterizo– construidas socioespacialmente. El arte político –el *artivismo*– es un aspecto destacado de la frontera, donde el agente de intervención no solo será el artista urbano, o artista contemporáneo, sino también los diseñadores gráficos, arquitectos, periodistas, comunicadores y activistas. El espacio es testigo de una serie de mensajes constantes que muestran una faceta de lucha y reclamo, al ser apropiado por los diferentes sujetos, aglutinados mayormente en la colectividad.

Conclusiones

El derecho a la ciudad en la frontera Ciudad Juárez-El Paso es observable a través del fenómeno de la apropiación del espacio urbano realizado por agentes *artivistas* que la crean y recrean constantemente. Las manifestaciones *artivistas* –de arte– que se realizan en la frontera presentan apropiaciones, donde temporalmente transforman el espacio físico fronterizo, de manera más relevante en las zonas de los puentes internacionales. Así, los puentes internacionales no solo representan una dimensión material, sino que se convierten en símbolos en sí mismos de las identidades fronterizas. Las personas recuperan la dimensión sociomorfológica de la ciudad Lefebvriana, que tiene que ver con la construcción social, los encuentros, los movimientos, los imaginarios, las identidades, la memoria, lo lúdico, el arte y lo imprevisto. Las personas crean los lugares y retoman el derecho a crear la ciudad, ya que el espacio existe a partir de las construcciones sociales, culturales, políticas y artísticas.

La frontera ya no solo es ese concepto abstracto –geográfico, político y económico– es también un *living work of art* (obra viviente de arte), el lugar adecuado donde se presentan apropiaciones urbanas que dotan al espacio de una dimensión más allá de lo físico, y empieza un entendimiento como un espacio simbólico, lleno de representaciones que nos hablan de lo fronterizo. El derecho a la creación de la ciudad, a la práctica de ciudadanía, se refleja en las acciones que resaltan las identidades, las problemáticas, los reclamos; la agencia *artivista* da voz a una comunidad fronteriza que se parece a otras, pero que contiene peculiaridades y especificaciones propias de esta frontera.

Las acciones *artivistas* poseen relevancia social, se convierten en un sostén de la memoria colectiva, dotando de significación al espacio. Crean un marco público, político y cultural donde la frontera se mediatiza y se comunica colectivamente, convirtiéndose en un altavoz, un amplificador de mensajes. Entonces,

al tomar la frontera como un personaje que no tiene rostro, estas apropiaciones –representadas en las manifestaciones de arte– remiten a esa tragedia colectiva contemporánea donde los límites son interpretados y posicionados de manera no literal, ya que se habla de lo que acontece ahí, de una época y contexto determinados. Entender este *conocimiento situado* permite revelar realidades, reevaluar y producir nuevos significados para caminar hacia el cambio social, donde emerge una frontera *vivida* como espacio de *representación*.

Las sociedades son de los lugares, se estructuran espacialmente. En la frontera esta característica se potencializa, se encarna. Lo social en el espacio urbano permite la comunicación entre las personas, una conversación no definida, no marcada, no pensable si no es desde el territorio. Las personas (fronterizas) asociamos los sitios morfológicamente, socioespacialmente, gracias a la ubicación de imágenes urbanas, de sitios que, a su vez, van creando una red identitaria cambiante, pero sustentada en ejes representativos, narraciones, objetos, emblemas. Esto posibilita la creación de pactos e interrelaciones más allá de los límites. En la frontera, el espacio se emplea como un lugar apto y óptimo para manifestarse y ejercer un derecho a la ciudad, el cual está en constante resistencia.

Referencias bibliográficas

- Altman, Irwin. *The environment and social behavior: Privacy, personal space, territoriality and crowding*. Monterey, Ca.: Brooks/Cole. 1975.
- Anzaldúa, Gloria. *Borderlands= La frontera. The new mestiza*. San Francisco: Spinsters, Aunt Lute, 1987.
- Appadurai, Arjun. *La modernidad desbordada*. Buenos Aires: FCE, 2001.
- Augé, Marc. *Los no lugares. Espacios del anonimato*. Barcelona: Gedisa, 1993.
- Biedariva, Silviana. «The Street Artist as Translator». *Space and Culture*, vol. 19, n.º 1 (2015), p. 1-11.
- Brower, Sidney. «Territory in Urban Settings». En: Altman, Irwin; Rapoport, Amos y Wohlwill, Joachim F. (eds.). *Culture and Environment. Human Behavior and Environment*. Nueva York: Plenum Press, 1980, p. 179-207.
- Careri, Francesco. *Walkscapes. El andar como práctica estética*. Barcelona: Gustavo Gili. 2002.
- Certeau, Michel de. *La invención de lo cotidiano: artes de hacer*. México: Universidad Iberoamericana, 2000.
- Certeau, Michel de. *La invención de lo cotidiano 2. Habitar, Cocinar*. México: Universidad Iberoamericana, 2007.
- Delgado, Manuel. *El animal político. Hacia una antropología de los espacios urbanos*. Barcelona: Anagrama, 1999.

- Delgado, Manuel. «Artivismo y pospolítica. Sobre la estetización de las luchas sociales en contextos urbanos». *Quaderns-e*, vol. 18, n.º 2 (2013), p. 68-80.
- García Canclini, Nestor. *La sociedad sin relato: Antropología y estética de la inmigración*. Buenos Aires: Katz Editores, 2010.
- García-Chueca, Eva. ¿Puede el derecho a la ciudad ser *emancipatorio*? *Presencias, ausencias y emergencias en la construcción del derecho a la ciudad en Brasil*. Tesis de doctorado, Universidad de Coímbra, 2017.
- Gehl, Jan. *Life between buildings: using public space*. Washington: Island Press, 2011.
- Hall, Stuart. *Cuestiones de identidad cultural*. Buenos Aires: Amorrortu, [1996]2003.
- Harvey, David. «The right to the city». *New Left Review*, vol. 53, (2008), p. 23-40.
- Lefebvre, Henri. *Espacio y política: el derecho a la ciudad II*. Barcelona: Península, 1976.
- Lefebvre, Henri. *The production of space*. Oxford: Blackwell, 1991.
- Lefebvre, Henri. *Le droit à la ville*. París: Economica-Anthropos, 2009 [1968].
- Lotman, Yuri. «Tezisy k probleme “Iskusstvo v riadu modeliruyushchih sistem”» [Theses to the problem “Art in the line of modeling systems”], en: Lotman, Yuri. *Stat’i po semiotike iskusstva i kultury* [Articles on semiotics of art and culture]. San Petersburgo: Akademicheskii Proekt, 2002, p. 274-294.
- Loza Vázquez, Martha. «Breve pasaje de la relación México-Estados Unidos e inestabilidad actual». *Contextualizaciones Latinoamericanas*, vol. 3, n.º 5 (2011), p. 1-22.
- Marcuse, Peter. «The paradoxes of public space». *Journal of Architecture and Urbanism*, vol. 38, n.º 1 (2014), p. 102-106 (en línea) <https://doi.org/10.3846/20297955.2014.891559>
- Méndez, Carles. «¿Arte disidente? De la ciudad a las poéticas de lo afectivo». En: Salazar, Salvador (coord.). *Juventud (es), regímenes de sensibilidad y disidencia: narrativas, estéticas y morfologías disidentes*. Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2016., p.153-178.
- Nadal-Melsió, Sara. «Lessons in Surrealism. Relationality, Event, Encounter». En: Goonewardena, Kanishka; Kipfer, Stefan y Schmid, Christian (eds.). *Space, Difference, Everyday Life. Reading Henri Lefebvre*. Londres y Nueva York: Routledge, 2008, p. 161-176.
- Ortega, Visitación. «El artivismo como acción estratégica de nuevas narrativas artístico-políticas». *Calle 14. Revista de investigación en el campo de arte*, vol. 10, n.º 15 (2015), p. 100-111.
- Pol, Enric. «La apropiación del espacio». En: Íñiguez, Lupicinio y Pol, Enric (eds.). *Cognición, representación y apropiación del espacio*. Barcelona: Publicacions de la Universitat de Barcelona, 1996, p. 45-62.

- Pol, Enric. «El modelo dual de la apropiación del espacio». En: García Mira, Ricardo; Sabucedo, José Manuel y Romay, José (eds.). *Psicología y Medio Ambiente. Aspectos psicosociales, educativos y metodológicos*. A Coruña: Universidad de A Coruña, 2002a, p. 123-132.
- Pol, Enric. «City-Identity-Sustainability Research Networks: Final Words». *Environment and Behavior*, vol. 34, n.º 1 (2002b), p.150-160.
- Recio, Sergio. «Las prácticas de resistencia de Ciudad Juárez expresadas a través de las obras de la gráfica urbana de *Rezzizte*». En: Méndez, Carles (coord.). *La otra ciudad. Recorridos de una gráfica disidente*. Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. 2015, p. 295-317.
- Thompson, Jhon B. *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica en la era de la comunicación de masas*. México: UAM-Xochimilco, 1993.
- Vila, Pablo. *Crossing Borders. Reinforcing Borders. Social Categories, Metaphors and Narrative Identities on the US-México Frontier*. Austin: University of Texas Press, 1998.
- Vila, Pablo. *Ethnography at the Border*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2003.
- Vila, Pablo. *Border identifications: Narratives of religion, gender, and class on the US-Mexico border*. Austin: University of Texas Press, 2005.
- Vila, Pablo. *Identidades fronterizas: narrativas de religión, género y clase en la frontera México-Estados Unidos*. Ciudad Juárez: Colegio de Chihuahua, 2007.

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

Porque somos Latinoamérica

En Foreign Affairs Latinoamérica nos renovamos para ofrecerle toda la información sobre América Latina y el mundo en un espacio más dinámico, de fácil acceso y con contenidos exclusivos. Visite fal.itam.mx y comparta con nosotros una nueva forma de vivir las Relaciones Internacionales.



Versión impresa y digital de la revista disponibles en

www.fal.itam.mx



Contenido gratuito y noticias en

f Foreign Affairs Latinoamérica

t @ForeignAffairsL

**AHORA MISMO,
SEGURAMENTE
ESTÉS PENSANDO.**



**ENCANTADOS
DE RECONOCERTE.**

CLAVES

LA REVISTA DE PENSAMIENTO CRÍTICO
Y AGITACIÓN CULTURAL

A la venta en quioscos, librerías, Claves.kioskoymas.com
Suscripciones: 914 400 499 / suscripciones@prisarevistas.com

Reflejos constitucionales de la transformación en Cuba: miradas desde Polonia

Constitutional reflections of transformation in Cuba: views from Poland

Katarzyna Dembicz

Investigadora y docente, American Studies Center, University of Warsaw (Polonia)
khdembic@uw.edu.pl

Cómo citar este artículo: Dembicz, Katarzyna. «Reflejos constitucionales de la transformación en Cuba: miradas desde Polonia». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 123 (diciembre de 2019), p. 203-223. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.203

Resumen: La nueva ley fundamental de Cuba, aprobada el 24 de febrero de 2019, es considerada como el siguiente paso en los cambios estructurales que se han producido en el país. Unos cambios que crean incertidumbres, aumentan la vulnerabilidad social y visibilizan espacios sujetos a mayores riesgos. El presente artículo se inserta en el actual debate sobre la transformación cubana, a partir del conocimiento propio sobre su realidad socioeconómica y el pensamiento de la escuela de la *transitología* de Polonia. Con esta comparativa, se analiza el texto de la nueva Constitución del país. Con base en la convicción de que las actuaciones individuales y colectivas en la sociedad cubana aumentan la imprevisibilidad de un proceso de cambio, el propósito de este artículo es indicar que estas imponderabilidades de la transformación cubana se manifiestan en el texto de la nueva Constitución.

Palabras clave: Cuba, Constitución, transformación, incertidumbres socioeconómicas, debate teórico, Europa del Este, Polonia

Abstract: *Cuba's new Fundamental Law, passed on February 24th 2019, is considered the next step in the structural changes that have taken place in the country. These changes create uncertainties, increase social vulnerability and highlight spaces subject to greater risks. This paper forms part of the current debate on Cuba's transformation, based on knowledge of its socioeconomic reality and the thinking of Poland's "transitology" school. The text of the country's new constitution is analysed through this comparison. Based on the conviction that individual and collective actions in Cuban society increase the unpredictability of the process of change, this article aims to suggest that the text of the new constitution manifests the imponderables of the Cuban transformation.*

Key words: *Cuba, constitution, transformation, socioeconomic uncertainties, theoretical debate, eastern Europe, Poland*

El 30 aniversario de la caída del muro de Berlín –el emblema de la transición sistémica en Europa del Este– en noviembre de 2019 ha generado un debate científico y político en Polonia acerca de la transformación que se llevó a cabo en este país durante los años noventa del siglo xx. El debate ha sacado a la luz varios estudios críticos, recientes y del pasado, acerca de los modelos y teorías de la transformación¹, la implementación de las reformas en Polonia y los resultados que han experimentado sus ciudadanos. Entre las distintas voces y opiniones es frecuente, actualmente, la constatación de que, en aquel entonces, no se había llevado a cabo un proceso de consulta social y debate público acerca de las posibles vías de cambio, los elementos del sistema vigente a preservar y la forma de reivindicar las deudas del pasado. Las élites políticas e intelectuales nacionales, en aquel momento, dieron por hecho que, al obtener el mandato, eran las únicas personas en Polonia capaces de decidir sobre el futuro económico y los cambios estructurales y políticos del país. Esta idea queda reflejada en la siguiente cita de Marek Safjan, actual juez del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su libro *Prawa Polska* («Polonia justa»): «la transformación jamás se convirtió en un tema importante del espacio público, dominado [en aquel

La nueva Constitución de Cuba, aprobada el 24 de febrero de 2019, es considerada como el siguiente paso en los cambios estructurales que se han producido en el país. Unos cambios que crean incertidumbres, aumentan la vulnerabilidad social y visibilizan espacios sujetos a mayores riesgos.

entonces] por disputas entre los representantes de las élites políticas –siempre sobre los mismos temas, en la misma conjugación personal–. Así, desgraciadamente, se aniquilaba la convicción popular de que el pueblo es capaz de tomar e influir en las decisiones, de que “ellos” en realidad somos “nosotros”» (Safjan, 2005: 27)².

Las voces críticas subrayan que no se tomó en consideración que la implementación del modelo de la democracia liberal podría significar el debilitamiento del Estado nacional. Además, golpearía a las entidades colectivas en el seno de la nación, así como a las diferentes clases y grupos sociales que conforman el Estado. También tuvo lugar un proceso de decadencia de las instituciones sociales, incluyendo las religiosas³. Al mismo tiempo, se simplificó y redujo el significado del proceso de transición y sus consecuencias, sin incluir la complejidad de la problemática de carácter

entonces] por disputas entre los representantes de las élites políticas –siempre sobre los mismos temas, en la misma conjugación personal–. Así, desgraciadamente, se aniquilaba la convicción popular de que el pueblo es capaz de tomar e influir en las decisiones, de que “ellos” en realidad somos “nosotros”» (Safjan, 2005: 27)².

Las voces críticas subrayan que no se tomó en consideración que la implementación del modelo de la democracia liberal podría significar el debilitamiento del Estado nacional. Además, golpearía a las entidades colectivas en el seno de la nación, así como a las diferentes clases y grupos sociales que conforman el Estado. También tuvo lugar un proceso de decadencia de las instituciones sociales, incluyendo las religiosas³. Al mismo tiempo, se simplificó y redujo el significado del proceso de transición y sus consecuencias, sin incluir la complejidad de la problemática de carácter

1. Mas adelante se explicará el paso teórico de la *transición* a la *transformación*.

2. Esta cita y las siguientes cuya referencia original está en una lengua diferente del castellano son una traducción propia.

3. Es importante subrayarlo, ya que en el caso polaco la religión católica forma parte de la identidad nacional y la Iglesia católica durante siglos contribuyó fuertemente a la lucha por la independencia.

social y cultural del país (Kieżun, 2013). Principalmente, son los sociólogos polacos los que indican que la subestimación de las ventajas y consecuencias positivas de la transformación hacia una democracia y economía neoliberal están reflejándose en los conflictos sociales y políticos que vive Polonia en la actualidad.

Cuba, al igual que Polonia en el pasado, enfrenta hoy la necesidad de una reforma del Estado, de su economía centralizada, con una sociedad forzosamente homogeneizada; todo ello sujeto a un Estado autoritario–burocrático. Hoy, en Cuba, podemos observar hechos y fenómenos semejantes a los que ocurrían en Polonia durante la segunda mitad de los años ochenta y principio de los noventa del siglo xx, cuando el aumento de la pluralidad económica, política social y cultural hacía emerger nuevas actitudes y actividades en estos ámbitos. Este artículo parte de la idea de que la incorporación de la corriente crítica polaca sobre las experiencias transformativas enriquece y complementa las investigaciones y el análisis sobre los cambios contemporáneos cubanos. Siguiendo el pensamiento de Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl (1994: 178): «La particularidad de la matriz cultural, histórica o institucional de cualquier región –si es relevante para la comprensión del resultado de un cambio de régimen– debería emerger de la comparación sistemática, más que ser utilizada como una excusa para no aplicarla».

Por este motivo, como punto de partida en este análisis, se ha tomado la experiencia polaca y la imprevisibilidad del proceso de transformación, señalada por Edmund Wnuk–Lipiński⁴ (2008: 44): «La transformación implica un cambio de sistema con un resultado desconocido. (...) no está definido el punto final al cual se dirigen los cambios». A partir de la suposición de que las actuaciones individuales y colectivas en una sociedad dada, o sea, el factor humano, aumentan la imprevisibilidad de la transformación, el propósito del presente análisis es indicar que estas imponderabilidades de los cambios en Cuba se manifiestan en el texto de la nueva Constitución. Según Adam Przeworski (1991), una nueva Constitución es elemento indispensable de la transición democrática, y su aprobación corresponde a la segunda fase de este proceso, en la cual existe un nuevo liderazgo que se centra en la instauración de nuevas instituciones democráticas. Por lo tanto, una ley fundamental no solo define el orden legal del Estado y organiza su actualidad socioeconómica y política, sino que a menudo surge a raíz de cambios profundos. De tal forma, podemos considerarla, también, un conjunto de proyectos a cumplir en el futuro. Así fue el caso de la Constitución cubana del año 1940 y es el caso de la de 2019.

4. Sociólogo y politólogo polaco, participante de la mesa redonda de 1989 en la cual se tomaron acuerdos entre la élite gobernante y la oposición.

La actual Carta Magna fue aprobada en referéndum el pasado 24 de febrero de 2019. Es importante acotar que, previos a este referéndum, se realizaron un gran número de consultas, entre el 13 de agosto y 15 de noviembre de 2018. Es decir, durante 94 días, se hicieron alrededor de 120.000 reuniones en comunidades, centros educativos, laborales y misiones diplomáticas o de trabajo en el extranjero, con el propósito de debatir el texto compuesto por un preámbulo y 224 artículos (87 más que en la anterior Carta Magna, del año 1976), divididos en 11 títulos, 24 capítulos y 16 secciones (IPS, 2018). Parte de los expertos internos y observadores extranjeros calificaron estos acontecimientos de «farsa» (Welp, 2018). Entre estos hubo voces que señalaban que el grupo con derecho a voz, aparte de los ciudadanos cubanos residentes en la isla, incluía a otros cubanos a condición de que tuvieran el pasaporte vigente, y que los participantes en

Si bien el mismo proceso de consultas previo al referéndum del 24 de febrero 2019 pudo tener características de farsa (falta de inclusión de temas referentes al sistema político vigente, no inclusión de la oposición, o irregularidades en el proceso de recopilación de datos), la masividad y espontaneidad de los participantes hicieron quebrar muchos temas tabú.

la consulta eran obligados a entregar sus datos personales y podrían sufrir repercusiones si cuestionaban el statu quo político de Cuba⁵.

La masiva participación en estos eventos y acciones (más de siete millones de personas) y la cantidad de propuestas de cambio al texto preliminar de la Carta Magna visibilizaron la escala del movimiento ciudadano hacia la pluralización de la

vida insular y compensaron las críticas de los opositores. Teniendo en cuenta las prácticas anteriores del Gobierno cubano y también las experiencias polacas –y la ausencia, en este caso, de una consulta popular acerca del texto de la Constitución aprobada en el año 1997, vigente hasta hoy día–, los hechos que anticiparon la aprobación de la nueva ley fundamental cubana merecen ser considerados como un paso hacia la pluralización de la vida política en la isla. Por lo tanto, a partir de observaciones propias y de entrevistas realizadas con cubanos que participaron en el último proceso de consultas y debates constitucionales que anticiparon el referéndum, se puede constatar que en cuestiones sociales (incluyendo el tema del matrimonio entre personas del mismo sexo), administrativas (como el aumento de la autogestión municipal) y económicas (principalmente el papel del sector privado), se desarrollaron en Cuba arduas discusiones, especialmente a nivel local y vecinal. Esto se visibilizó en numerosos artículos de la prensa

5. Para más información véase: <http://www.cubademocraciayvida.org/web/article.asp?artID=39564>

cubana, oficial e independiente, así como en los *posts* de blogueros cubanos⁶. Si bien el mismo proceso de consultas previo al referéndum del 24 de febrero 2019 pudo tener características de farsa (falta de inclusión de temas referentes al sistema político vigente, no inclusión de la oposición, o irregularidades en el proceso de recopilación de datos), la masividad y espontaneidad de los participantes hicieron quebrar muchos temas tabú. Este es el mejor ejemplo de cómo el factor humano puede influir en un proceso de cambio y hacerlo imprevisible.

La primera parte del artículo presenta el pensamiento teórico sobre el cual se sostiene el hilo conductor analítico, incluyendo las investigaciones de los sociólogos y politólogos polacos que trabajaron directamente insertos en el proceso del cambio político y económico de Polonia y otros países de Europa del Este, y que contribuyeron al desarrollo de las bases cualitativas de los estudios transitológicos contemporáneos. En la segunda parte, se analiza el texto de la nueva Constitución cubana y se hace referencia a la actualidad socioeconómica de Cuba; el fin es comprobar la hipótesis formulada previamente, esto es, que la imponderabilidad del proceso de transformación se manifiesta en el texto de esta Carta Magna.

Debates teóricos: transformación, transición y cambio

A raíz de los cambios político-económicos de los países del bloque socialista, iniciados con la política de *glásnost* (apertura) a mitad de los años ochenta del siglo pasado, renacen las investigaciones referentes a la teoría de transición. Se visibiliza la necesidad de revisar las definiciones, de salir del ámbito disciplinario, y de revisar también el papel de las ciencias sociales en su construcción, sobre todo los objetivos y peso político que conllevan (Pickel, 2002). El marco y complejidad de los cambios que experimentaban los países del bloque socialista sobrepasaban los límites teóricos de la joven subdisciplina de la *transitología*, y en especial las respectivas definiciones de transición y transición democrática, que parecían insuficientes. Tal

6. Es inmensa la cantidad de material a consultar, basta con indicar algunas referencias al respecto. Véanse, por ejemplo: <https://www.dw.com/es/la-di%C3%A1spora-cubana-ante-una-trascendente-disyuntiva/a-45065864>; https://www.14ymedio.com/blogs/desde_aqui/asamblea-debate-constitucional_7_2512618714.html; <https://www.france24.com/es/20181115-cuba-debates-nueva-constitucion>

como afirman Schmitter y Karl (1994: 173) «Las “conclusiones tentativas” iniciales de la transitología se limitaban a un número reducido de casos, dentro de un área cultural relativamente homogénea: el sur de Europa y América Latina». Los componentes del cambio en Europa Central y Oriental eran mucho más numerosos que en los casos anteriores, e incluían: la reforma económica y monetaria, la reforma administrativa y disputas territoriales, búsqueda de autogestión, reforma educacional, migraciones y conflictos étnicos, entre otros. Si en los países de Europa del Sur, que experimentaron una transición a la democracia, el capital permaneció en su mayoría intacto, en los países socialistas se enfrentaron problemas totalmente diferentes; en ellos se produjo una transferencia de activos productivos hasta ahora estatales a otras formas de propiedad y, en consecuencia, se creó una clase social completamente nueva, de empresarios y propietarios (Offe, 1996: 32).

Este debate teórico llevó a diferenciar la transición de la transformación, y a reservar el primer término a cambios político-jurídicos en un marco disciplinario estricto. Las experiencias de Europa del Este y la complejidad de los cambios sociopolíticos y económicos que experimentaron los países de la región obligaron a buscar un término más amplio. La inclusión del factor social y económico en el análisis de la «transición hacia la democracia» puso en evidencia la utilidad del término «transformación». Ello queda evidenciado en un artículo de Claus Offe (2004) donde el autor, en el caso de cambios en los países de Europa Central y Oriental, usa este término y no «transición».

Hoy en día, la abundante literatura sobre el tema demuestra que no existe una definición única de este proceso y es enorme la variedad de enfoques desde los que se aborda esta cuestión (cognitivos, aplicados, comparativos, etc.) (Bönker *et al.*, 2003; Mieczkowska, 2014). Por un lado, las definiciones de la transformación tratan de abarcar la diversidad de elementos que la conforman; por lo tanto, a menudo son bastante generales, pero a la vez hacen posible una visión holística del fenómeno. Por otro, nos encontramos con aclaraciones muy específicas que corresponden a áreas o disciplinas científicas delimitadas, como las ciencias políticas o la economía. Pese a estas diferencias teóricas, también es frecuente el empleo del término «transformación» como sinónimo de transición.

Los estudios más recientes subrayan la complejidad de procesos que conforman el fenómeno de transformación, en especial el papel de las relaciones del individuo/ciudadano con el Estado y las implicaciones sociales que estas relaciones conllevan, sobre todo para minorías sociales como las étnicas, religiosas y sexuales (Peters y Thatam, 2016; Offe, 2004). Destaca, además, la creciente importancia del paradigma cualitativo en el uso de técnicas y metodologías de investigación, y en la percepción misma del fenómeno, lo cual, sin duda, ayuda a dibujar de forma mucho más flexible los escenarios sociales y políticos de un proceso de cambio. Podría decirse que son los factores no medibles los que en-

riquecen el debate acerca los desafíos, riesgos e imprevisibilidad de las posibles vías que puede tomar un proceso de transformación, el cual puede ser explicado como «el cambio que se da en el interior de un sistema o lo abarca en su totalidad. Precisando, es la diferencia entre una secuencia de distintos estados de un mismo sistema. Si hablamos del cambio, nos referimos a algo que surge después de un tiempo; esto significa que se trata de una diferencia que podemos observar antes del punto de partida [del proceso] y después de él. Para poder determinar las diferencias, la unidad de análisis debe guardar el mínimo de la identidad a pesar del cambio en el tiempo» (Sztompka, 2007: 20).

Existe una fuerza motriz de la transformación, o sea, un elemento impulsor que la estimula, gracias al cual podemos marcar el comienzo del cambio. Lo señalan, entre otros, el geógrafo y economista Antoni Kukliński (1995) y el sociólogo Piotr Sztompka (2007). Según ellos, tomando en consideración los orígenes de la transformación puede considerarse esta como un proceso impulsado (y controlado) o espontáneo. Sobre estas cuestiones también reflexionaba Ralf Dahrendorf (1991), quien le atribuía una importancia mayor al carácter controlado de la transformación. Sin embargo, ambos investigadores polacos proponen una mirada menos dicotómica. Por un lado, consideran la transformación como un proceso conducido por las decisiones «desde arriba» y por proyectos políticos de naturaleza socioeconómica. Subrayan no obstante que, paralelamente, este fenómeno adquiere una forma de espontaneidad. Esto gracias al accionar «desde abajo» de la misma sociedad, la cual es receptora de las decisiones y, al ser un colectivo, aumenta la imprevisibilidad de los procesos. Por lo tanto, es a ella a la cual se le debería atribuir una mayor importancia en el estudio.

Para las necesidades del presente trabajo, se propone utilizar una definición propia de la transformación, que deriva de lo escrito hasta ahora, en la cual el elemento clave es la sociedad. Por consiguiente, se entiende la transformación como un proceso extendido en el tiempo, que se dirige a un profundo cambio de las estructuras sociales –instituciones, organizaciones, gentes (individuos y grupos)–⁷. La transformación ocurre tanto en el espacio real como en los imaginarios colectivos e individuales. El impulso para el cambio puede provenir de una o diferentes fuentes, así como la fuerza motriz del cambio puede ser singular o plural. A la vez, a pesar de ser conocidos los propósitos generales del cambio, es difícil determinar su fin, ya que diferentes factores pueden cambiar su rumbo y efectos. Estos últimos resultan difíciles de medir o son inmedibles, lo cual lleva a una incertidumbre e imprevisibilidad del proceso.

7. Partiendo desde el acercamiento neoinstitucional.

La Constitución cubana

Lo imponderable como punto de partida para el análisis

En la última década, la sociedad cubana y su actividad económica han experimentado cambios significativos como consecuencia del aceleramiento de las reformas introducidas por el Gobierno de Raúl Castro. Son las decisiones políticas las que han puesto en marcha la transformación en Cuba, sobre la cual escribió Carlos Saladrigas (2012: 148): «por primera vez en el proceso revolucionario, Cuba está cambiando de forma sustantiva. Los cambios aparentan ser exclusivamente en lo económico, pero son más profundos y abarcan también el terreno político. Fundamentalmente, no solo ocurrió un cambio de liderazgo, sino de sistema: Fidel Castro ya no gobierna, y esto conlleva una importancia trascendental. Desde que Raúl Castro tomó el poder no hay nadie en espera de ejecución ni nadie ha sido ejecutado. Numerosos presos de conciencia han sido liberados, abunda una especie de “glasnost”; el pueblo está recuperando pequeñas libertades y ha perdido el miedo de hablar; la libertad religiosa es mucho más amplia, y la Iglesia está tomando y llenando nuevos espacios de la sociedad civil y facilita debates inéditos sobre el futuro del país. Por supuesto que continúan los abusos y atropellos de derechos humanos, pero con características menos letales que en épocas anteriores».

El principal receptor de las reformas iniciadas en Cuba en el año 2006, continuadas y expresadas finalmente en la nueva Constitución, es la sociedad insular. Recordemos que la sociedad es también la creadora del espacio (Jałowiecki, 1988), sea económico, político, demográfico, cultural, urbano, etc. Existe, por lo tanto, una relación indisociable y recursiva entre el espacio y la sociedad. El papel de la sociedad en el proceso de transformación lo subrayó en el año 1944 Karl Polanyi (1989), en su obra *La gran transformación*. Todas las afirmaciones expuestas en este trabajo se basan en la principal premisa de que la economía se encuentra incrustada en la sociedad y la sociedad es el mayor actor del cambio. Estas afirmaciones sobre la estrecha relación entre la sociedad, economía y cambio han sido reconocidas por instituciones internacionales, tales como el Banco Mundial, en cuyo informe del año 2001 (The World Bank, 2002), por ejemplo, recomendaba tomar en cuenta las condicionantes y costumbres socioculturales de un país en el proceso de la construcción de sus instituciones económicas y financieras. Sobre los dilemas de la relación entre la sociedad y la economía ha trabajado Manfred Max-Neef⁸.

8. Consúltese la obra de este destacado investigador e intelectual en su sitio web oficial: www.max-neef.cl

Por lo tanto, es necesario repensar profundamente el papel de la sociedad cubana en la transformación del país, analizar su comportamiento según las nuevas condiciones legales económico-políticas, considerando a la vez diferentes escenarios que puedan surgir, así como las posibles consecuencias de los cambios. Lo señala Juan Triana Cordovi (2014: 13) cuando escribe: «De hecho, esas transformaciones cuestionan la Cuba del presente e introducen lógicas interrogantes sobre la Cuba del futuro. No están asociadas solamente a una forma de funcionamiento económico; están relacionadas también con la superestructura política e ideológica que debe promoverlas y legitimarlas. Son totalmente legítimas en el sentido de que el país que se está transformando soporta una sociedad construida en un socialismo (el de los años setenta y ochenta), que replicaba patrones generados en Europa y que, luego de 30 años, no alcanzó a generar los resortes que permitieran eliminar las deformaciones estructurales del subdesarrollo. Esa sociedad se encamina ahora hacia otro socialismo, el cubano, que debe construirse en condiciones nacionales bien distintas a aquellas, con nuevos referentes teóricos, en un momento en que se está produciendo una transición generacional incuestionable (con todo lo que ella significa en cambios de paradigmas), aun cuando de lo que se trata, en esencia, es de mantener vivo el ideal socialista».

Es necesario repensar profundamente el papel de la sociedad cubana en la transformación del país, analizar su comportamiento según las nuevas condiciones legales económico-políticas, considerando a la vez diferentes escenarios que puedan surgir, así como las posibles consecuencias de los cambios.

De lo anterior se podría derivar que el cambio que se está dando en Cuba quizás no sea unidireccional. Tal vez la transformación cubana llegará a un punto crítico, desde el cual se deslizará en varias direcciones con el fin de llegar a diferentes objetivos según las fuerzas desde *arriba* y desde *abajo*; fuerzas que actúan paralelamente, pero con diferentes magnitudes. Esto significa que el factor humano (las actuaciones espontáneas individuales y colectivas en la sociedad), en cualquier tipo de pronósticos económico-políticos, aumenta la imponderabilidad del proceso de transformación. La palabra imponderable contiene la noción de imprevisibilidad y de lo inmensurable, por lo tanto, da cabida a un espectro de imágenes vinculadas al riesgo y a un futuro indefinido.

Sabemos que, para minimizar el riesgo de la imprevisibilidad de un proceso de transformación y aumentar el control sobre el cambio, las autoridades suelen utilizar diferentes tipos de herramientas. En el caso cubano, fueron las consultas sociales y debates realizados con diferentes grupos. A raíz de estas formas consultivas surgieron propuestas de carácter económico, político, demográfico y cultural, las cuales funcionan como soluciones para el proceso de transición.

Vistas desde abajo, estas deberían disminuir la inseguridad y los riesgos sociales, y para el Gobierno constituyen factores que aumentan la estabilidad del proceso de transformación y continuidad política en la administración del poder, sin llegar a drásticas rupturas. Consideramos que las disposiciones contenidas en la nueva Carta Magna reflejan estos hechos.

Herencia histórica y continuidad

El Preámbulo de la Constitución cubana de 2019, tal como lo hacía la anterior, del año 1976, hace referencia directa a la memoria histórica, no solo a la más reciente, sino al legado de los pueblos originarios, colonial, a las luchas independentistas y al pensamiento emancipador nacional e internacionalista. Ello lo encontramos en los párrafos titulados «Nosotros, el pueblo de Cuba», «Guiados» y «Decididos»; véanse a modo de ejemplo las frases citadas a continuación en el preámbulo⁹:

«(...) inspirados en el heroísmo y patriotismo de los que lucharon por una Patria libre, independiente, soberana, democrática, de justicia social y solidaridad humana, forjada en el sacrificio de nuestros antecesores;
por los aborígenes que se resistieron a la sumisión;
por los esclavos que se rebelaron contra sus amos;
por los que despertaron la conciencia nacional y el ansia cubana de patria y libertad;
por los patriotas que a partir de 1868 iniciaron y participaron en nuestras luchas independentistas contra el colonialismo español,
y a los que en el último impulso de 1895 les fuera frustrada la victoria al producirse la intervención y ocupación militar del imperialismo yanqui en 1898;
por los que lucharon durante más de cincuenta años contra el dominio imperialista, la corrupción política, la falta de derechos y libertades populares, el desempleo, (...)
por los integrantes de la vanguardia de la Generación del Centenario del natalicio de Martí, que nutridos por su magisterio nos condujeron a la victoria revolucionaria popular de enero de 1959».

9. Véase la Constitución de la República de Cuba en: <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Nueva%20Constituci%C3%B3n%2024%20KB-1.pdf>

No es una regla referirse a los valores del pasado, y este es el caso de las constituciones costarricense (1949), mexicana (1917) o española (1978); las cuales surgían en momentos de profundos cambios sistémicos a raíz de guerras civiles o revoluciones; ambos procesos suelen romper bruscamente con el pasado y así había sucedido antes en el caso cubano, tanto en 1898, como en 1959. Sin embargo, como señalaba Karl Popper (1987), la transformación necesita alimentarse con la herencia del pasado, ya que esta influye en la forma y el transcurso del proceso de cambio y los derroteros futuros. Y ello aunque varios observadores y representantes de la oposición cubana nieguen tomar en cuenta las experiencias del pasado en la construcción de una Cuba futura, especialmente la socialista. Esto se visibilizó en el amplio debate y en los discursos que precedieron al referéndum del 24 de febrero de 2019.

El elemento histórico es también crucial en el análisis del proceso de transformación. Por un lado, para poder explicar las fases iniciales de este fenómeno, ya que las bases de los procesos de transformación derivan de la acumulación de factores en el tiempo y en el espacio político-estatal, tales como: las reformas económicas, la pluralización política, el aumento del pragmatismo de las élites políticas¹⁰ o la formación de la oposición. Además, el factor histórico es fundamental para poder entender la transformación simbólica que se da en los imaginarios colectivos que transcurren en el eje pasado-futuro, donde el análisis histórico juega un papel importante como un indicador de los elementos incambiables y remanentes del antiguo sistema (Hałas, 1999).

La referencia al pasado inmediato determina, sin duda, la creación de las bases para una transformación, garantiza la vinculación con el viejo sistema y su parcial continuidad inmersa en diferentes elementos nuevos. Comparando las constituciones cubanas de los años 1976 y 2019, podemos observar las soluciones jurídicas que fueron dándose al respecto. Así, en la nueva ley fundamental cubana aparece la disposición del pueblo a construir el socialismo, pero no una sociedad comunista, tal como lo señalaba la Carta Magna del año 1976. En ambas, se evidencia el papel del Partido Comunista de Cuba como líder en la construcción del orden político, económico y social del país, que «organiza y orienta los esfuerzos comunes en la

La referencia al pasado inmediato determina, sin duda, la creación de las bases para una transformación, garantiza la vinculación con el viejo sistema y su parcial continuidad inmersa en diferentes elementos nuevos. Comparando las constituciones cubanas de los años 1976 y 2019, podemos observar las soluciones jurídicas que fueron dándose al respecto.

10. En el caso polaco, comunista-obrero.

construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista» (Constitución, 2019: artículo 5). Sin embargo, en el resto del texto de la nueva Carta Magna, el comunismo no se menciona, a diferencia del caso de la anterior Constitución¹¹, en la cual el comunismo era el modelo para formar las nuevas generaciones de la sociedad cubana (Constitución, 1976: Capítulo v: Educación y cultura) y la conciencia colectiva (Constitución, 1976: Capítulo vii: Derechos, deberes y garantías fundamentales). Por lo tanto, podemos señalar una continuidad y ciertas discontinuidades respecto al viejo proyecto de la construcción del futuro de Cuba. La continuidad se expresa también en la postura anticapitalista, de la cual deriva la disposición «de que Cuba no volverá jamás al capitalismo como régimen sustentado en la explotación del hombre por el hombre» (Constitución, 2019: Preámbulo). Sin embargo, en la nueva Carta Magna aparecen valorados elementos del mismo sistema capitalista como la propiedad privada y el mercado, que no tenían cabida en la anterior ley fundamental¹².

Por lo tanto, podemos constatar que el texto de la nueva Constitución cubana protege los valores socialistas y comunistas, dándole una continuidad al pensamiento ideológico en el cual se basan el funcionamiento del Estado cubano y su sociedad. A la vez, visibiliza la construcción de un orden diferente al comunista, en el cual aparecen elementos alternativos favorables a fijar el proceso de transformación, y crea condiciones para futuros escenarios económicos y sociales alternativos.

Los elementos transformadores

La realidad cubana –política y económica– demuestra que en este país caribeño las reformas se dan de forma gradual y tienen como objetivo ajustar la economía, demografía y política al cambiante panorama mundial y regional, haciendo posible la permanencia en el Gobierno de las élites revolucionarias establecidas en el pasado. Estas élites buscan legitimidad política, la cual no podrá ser factible sin la introducción de elementos nuevos, desconocidos o no practicados hasta ahora en el seno de la sociedad cubana, los cuales podrían aumentar la pluralidad en Cuba y la confianza en el Gobierno, pero ello implicaría el ajuste de los componentes del viejo sistema a las nuevas circunstancias. Gracias a la legalidad que obtienen, en el marco

11. En la nueva Constitución las palabras «comunismo» y «comunista» aparecen cinco veces, en la anterior aparecía diez veces.

12. En la Carta Magna de 1976 la propiedad privada aparece mencionada una vez y de forma negativa. En la nueva dos veces. La palabra «mercado» no aparecía en la antigua Constitución de Cuba, mientras que en la nueva aparece una vez.

de la nueva Constitución, los componentes transformadores pueden garantizar a las élites revolucionarias una permanencia en el tiempo.

Las modificaciones más evidentes se refieren a los órganos del Estado y su organización¹³, sin embargo, en el presente artículo identificamos y analizamos aquellos factores que, por estar relacionados directamente con la vida cotidiana de los cubanos, influyen y moldean directamente la sociedad. Entre los primeros cabe señalar el mercado y su reconocimiento legal, como elemento de la realidad económica nacional: «En la República de Cuba rige un sistema de economía socialista basado en la propiedad de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción como la forma de propiedad principal, y la dirección planificada de la economía, que tiene en cuenta, regula y controla el mercado en función de los intereses de la sociedad» (Constitución, 2019: artículo 18). Cabe destacar que la antigua Constitución establecía solo que el sistema económico se regía por el principio de distribución socialista y en ningún momento el mercado era mencionado.

A consecuencia del reconocimiento de la existencia del mercado en la economía cubana, se presenta la validación legal de la existencia de la propiedad privada que se ejerce sobre determinados medios de producción (Constitución, 2019: artículo 22) y se reconoce la concentración de la propiedad en personas naturales o jurídicas no estatales, ambos elementos ausentes en la realidad definida por la Constitución de 1976. Aunque en la anterior ley fundamental se hacía mención del trabajo y el bienestar material, es la Constitución de 2019 la que relaciona estrechamente estos dos elementos, en forma de causa y efecto, indicando que el trabajo remunerado es la fuente principal de ingresos que permite elevar el bienestar material, espiritual e individual (Constitución, 2019: artículo 31). Estas regulaciones económicas y el objetivo de construir un Estado de bienestar implican la ejecución de los deberes ciudadanos a través de la contribución a la financiación de los gastos públicos, enmarcada en un sistema tributario¹⁴, mencionado en el artículo 108.

Como podemos ver, las disposiciones de la nueva ley fundamental diversifican y pluralizan las relaciones socioeconómicas en la isla, lo cual se refleja también en el otorgamiento a los municipios de una autonomía jurídica y, en un menor grado, de autonomía económica y política. Es decir, sus habitantes podrán decidir sobre la utilización de los ingresos y recursos municipales (artículo 168). Este elemento es uno de los principales pilares de una profunda reforma estructural y tendrá como consecuencia un avance en el conocimiento y manejo de la autogestión por los

13. Entre ellos la designación de los cargos de presidente y vicepresidente de la República, de primer ministro y de contralor general de la República.

14. La reforma del sistema tributario es un proyecto aún en construcción en Cuba.

gobiernos locales, que en el caso de los países de Europa del Este, y en Polonia en particular, fueron factores decisivos para una transformación dinámica. Aunque, de momento, en el caso cubano ello ha quedado pospuesto.

Es interesante observar cómo se establecen los marcos y principios de las nuevas actividades económicas y sociales, en condiciones de mercado. Estas son acompañadas de una profunda modificación de la percepción y trato de la emigración (y diáspora), dándole el reconocimiento como parte de la ciudadanía cubana, manifestado en el artículo 35, donde el Estado acepta la posesión por los cubanos de otra ciudadanía. Lo anterior se ve reforzado con el artículo 52, en el cual se establece la libertad de las personas de entrar, permanecer y salir del territorio nacional. De tal modo, se estrecha la conexión de la diáspora cubana con la patria y, al otorgársele los mismos derechos que a los insulares, se facilita la actuación económica y social a

Teniendo en cuenta el arduo debate que tuvo lugar en Cuba en torno a la definición del matrimonio, la nueva ley fundamental, al eliminar la tradicional interpretación del mismo, como unión de un hombre y una mujer, y definirlo como unión jurídica y social fundada en el libre consentimiento de los cónyuges, abre las puertas al consentimiento legal del matrimonio a personas del mismo sexo.

miles de personas que fueron privadas de la ciudadanía cubana en el pasado y que, gracias a sus posturas y valores adquiridos en el extranjero, pueden influir en el curso de los cambios en la isla, a escala micro y macro.

El aumento de la pluralidad ciudadana viene confirmado en el reconocimiento de la igualdad ante la ley, que incluye la protección y goce de los mismos derechos, libertades y oportunidades de todas personas

sin diferenciación por sexo, género, orientación sexual, identidad de género, edad, origen étnico, color de la piel, creencia religiosa, discapacidad, origen nacional o territorial (Constitución, 2019: artículo 42). Efecto directo de tal prescripción es una amplia y diversificada visión de la familia y sus diferentes formas de organización, como el matrimonio u otra unión estable (singular con aptitud legal). Teniendo en cuenta el arduo debate que tuvo lugar en Cuba en torno a la definición del matrimonio¹⁵, la nueva ley fundamental, al eliminar la tradicional interpretación del mismo, como unión de un hombre y una mujer, y definirlo como unión jurídica y social fundada en el libre consenti-

15. Para más información, consúltense noticias publicadas en los medios de comunicación, por ejemplo: «Cuba debate sobre el matrimonio homosexual» (en línea) <https://es.euronews.com/2018/10/12/cuba-debate-sobre-el-matrimonio-homosexual>; o «Cuba elimina el artículo que avalaba el matrimonio gay del borrador de su nueva Constitución» (en línea) <https://www.elmundo.es/internacional/2018/12/19/5c1982a5fdfff7b68b45cc.html>

miento de los cónyuges (Constitución, 2019: artículo 82), abre las puertas al consentimiento legal del matrimonio a personas del mismo sexo, como ocurrió en el caso de Colombia, por ejemplo. La amplia visión e interpretación de la unión conyugal tendrá repercusiones demográficas, culturales y sociales. A pesar de considerar la sociedad cubana como liberal, los discursos y opiniones presentadas públicamente en Cuba al respecto indican la fuerte permanencia de posturas tradicionales y conservadoras entre los cubanos.

La democratización de la sociedad cubana, que se viene dando paulatinamente con la apertura económica y la reforma migratoria en la isla, se visibilizó en la adjudicación de mayores derechos a las organizaciones sociales. Aunque reconocidas en la Constitución del año 1976, muchas de ellas fueron prácticamente ilegalizadas y marginalizadas, especialmente las políticas, religiosas y filantrópicas. La nueva Constitución, como efecto de un amplio debate público, refleja el cambio de percepción colectiva, y del propio Gobierno, sobre estas instituciones y otras formas asociativas. Al igual que la anterior, la nueva ley fundamental reconoce la propiedad de las organizaciones sociales; sin embargo, la novedad se centra en el acatar el derecho de estas a los medios fundamentales de comunicación (Constitución, 2019: artículo 55). A ello va ligado el derecho de las personas a la libertad de prensa, que en la anterior Constitución estuvo vinculada con las «condiciones de una sociedad socialista».

Estos pocos ejemplos analizados apuntan hacia un incipiente proceso de transformación en ejecución en Cuba y, en consecuencia, los avances que se están dando hacia la adaptación de la economía estatal cubana a las nuevas condiciones globales, al igual que la inserción de la sociedad insular en una red mundial plural de comunicación. Aparte del pragmatismo que emana de la nueva Carta Magna, encontramos en ella disposiciones que nacen de la preocupación sobre los riesgos a los que puede estar expuesta la sociedad cubana en el proceso de transformación económica y política, en el marco de las incertidumbres climáticas mundiales. Esta preocupación se blinda en el Capítulo II de la Constitución, dedicado a los «Derechos» del ciudadano, donde se mencionan diferentes elementos y metas, que conducen al desarrollo y funcionamiento del Estado de bienestar. Entre ellos están los derechos al trabajo (artículo 64), a una vivienda adecuada (artículo 71), al servicio de salud pública (artículo 72), al servicio de educación gratuita (artículo 73) y a la seguridad y salud en el trabajo (artículo 69). Así mismo, el Estado declara proteger a las personas sin recursos ni amparo mediante asistencia social (artículo 70).

Tal como se había señalado anteriormente, la Constitución abarca ciertas garantías sociales que derivan de la necesidad de mantener el derrotero socialista y la protección de las personas vulnerables ante la ampliación de las actividades del sector privado, así como de los problemas medioambientales, a partir del

reconocimiento del derecho de personas al agua (artículo 76), a disfrutar de un medioambiente sano (artículo 75) y una alimentación sana (artículo 77). Teniendo en cuenta las experiencias latinoamericanas y centroeuropeas, en el transcurso del proceso de transformación en Cuba, el acceso a estos recursos podría resultar limitado o influir en el deterioro de la calidad de vida individual y colectiva.

Consideraciones finales: reacoplamiento como forma de crear un orden nuevo

Los elementos transformadores de la realidad cubana que tienen cabida en la nueva Constitución derivan de los objetivos establecidos por el Partido Comunista de Cuba (PCC) en el documento titulado «Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución 2016–2021». Sin embargo, aparte de las propias decisiones políticas, estos nuevos factores, al influir en la sociedad insular y ser sus consecuencias asumidas por ella (a escala local principalmente), forman nuevas circunstancias y hacen del pueblo cubano el principal actor y motor de la transformación, el cual actúa espontáneamente desde abajo. Al ser cada vez más estratificada, la sociedad cubana representa un grupo heterogéneo (Iñiguez *et al.*, 2013) en el cual surgen distintos propósitos y fines, en condiciones de transformación. Existen diferentes formas de interpretar la secuencia de los hechos y procesos que conforman este fenómeno.

En la literatura europea (Beyme, 2005; Mach, 1998), con base en las observaciones de los cambios ocurridos, se han propuesto diferentes clasificaciones del proceso de transformación. Entre ellas la de reacoplamiento, la cual se basa en el concepto de una gradual reforma del sistema, donde las instituciones, organizaciones y personas no abandonan de forma radical sus prácticas, características y comportamientos vinculados al viejo orden comunista o socialista. En este proceso, se utiliza el antiguo orden, sus elementos y actores, para construir el sistema poscomunista, donde la lógica del actuar conduce a modificar y reconfigurar los viejos componentes y sus elementos con el fin de crear un sistema nuevo. Bajo este paradigma, la historia misma adquiere un significado muy importante, ya que las tradiciones y comportamientos –sociales e individuales– desarrollados en el viejo sistema deciden sobre el rumbo de los cambios. También, en este escenario, un extenso lapso de duración de la transformación y las probabilidades de retroceso son mayores (Mach, 1998: 23).

Después del desmantelamiento del bloque socialista, hubo en Cuba diferentes intentos de reformas, pero nunca se había avanzado hasta el punto de promulgar una nueva ley fundamental. Lo ocurrido en la última década, sin embargo, indica claramente que la transformación en curso será un proceso de cambio extendido en el tiempo, el cual no romperá bruscamente con el pasado, ni impondrá a la sociedad terapias financiero-económicas que fracturen significativamente la estructura social existente. Más bien, se utilizan los componentes y las bases del viejo sistema para fundar un nuevo orden, con el principal objetivo de construir el socialismo como sistema irrevocable (Constitución, 2019: artículo 4). Para ello, son introducidas nuevas condiciones, legitimadas por la Constitución, las cuales obligan a modificar y reconfigurar los componentes del viejo sistema. Estas disposiciones representan diferentes esferas: la económica, política y social, que generalizan el objetivo principal de la transformación –la construcción del socialismo– y lo difuminan. Pero, al mismo tiempo, visibilizan unas metas específicas, importantes para las sociedades locales o diferentes grupos y clases sociales en Cuba. Entre ellas cabe mencionar

las siguientes: el aumento de la libertad de elección y decisión, tanto individual como colectiva; el incremento de libertades económicas y de movilidad especial interna/externa; la ampliación de perspectivas y expectativas profesionales; el aumento de las ganancias, así como la posibilidad de acumulación de bienes.

Complementada la lectura detallada de la Constitución cubana con las observaciones de campo, es posible constatar el carácter dual de la transformación en Cuba. Por un lado, los cambios son conducidos por las decisiones gubernamentales, de naturaleza político-jurídica, económica y social, y de tal manera reservan un grado de previsibilidad. Sin embargo, paralelamente, el accionar «desde abajo» de los actores sociales desempeña un importante papel transformador, aún más con fuerza legal económica. De este modo, la sociedad cubana le atribuye al proceso de cambio el carácter imprevisible, ya que, de forma (in)consciente, se incorpora en las actuaciones planificadas del Gobierno y contribuye a la transformación de la isla. Es importante subrayar que en ello participan igualmente los cubanos de la isla y los que están fuera de ella. Unos con su trabajo y diferentes emprendimientos, otros con el *know-how* y el capital financiero. Los dos mundos, el insular y el de

Lo ocurrido en la última década indica claramente que la transformación en curso será un proceso de cambio extendido en el tiempo, el cual no romperá bruscamente con el pasado, ni impondrá a la sociedad terapias financiero-económicas que fracturen significativamente la estructura social existente.

la diáspora y emigración, hasta ahora separados, cada vez más estrechan las relaciones, contribuyendo a crear un solo organismo, una sociedad transnacional –un objetivo más del proceso de transformación– (Dembicz, 2016).

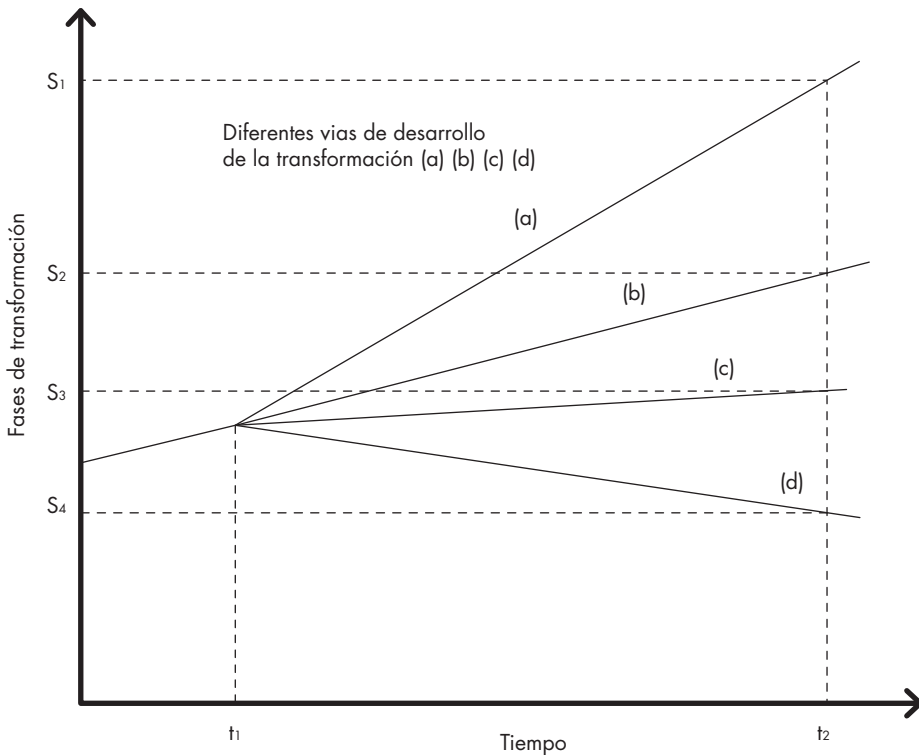
Las bases legales del sistema cubano contribuyen, también, a que la transición en Cuba adquiera un carácter dicotómico: destructivo y constructivo. La transformación en su transcurso se deshace y desencaja las viejas estructuras y relaciones económicas, con una dominación de la propiedad estatal. Se construye a la vez un nuevo tejido social y nuevas relaciones económicas, mucho más complejas, diversificadas y plurales, donde la propiedad privada aumenta el espacio de influencia, y se le atribuye un lugar visible y significativo.

Teniendo en cuenta que los objetivos de la transformación se vuelven múltiples, será difícil deducir qué orientación tomará el proceso de cambio en Cuba. No basta con indicar uno general –el socialismo–. Esto se debe a que son diferentes los fines a alcanzar por cada uno de los ámbitos y espacios sociales, sea en lo económico, en lo político, lo demográfico o lo cultural, tal como está determinado en la nueva Constitución y en los «Lineamientos de la Política Económica y Social», la cual busca garantizar la continuidad e irreversibilidad del socialismo, el desarrollo económico del país (con el aumento de la presencia del capital extranjero y del mercado y propiedad privada en el ámbito nacional), así como la elevación del nivel de vida de la población (con respeto al medio ambiente y adherencia de los principios de igualdad social).

Desde las experiencias centroeuropeas, estos objetivos conllevan emplear herramientas e implementar soluciones, que pueden dar avances en uno de los campos, pero rebatir otras metas. Actualmente, la privatización de algunos de los espacios de la economía cubana ha conducido al aumento de las disparidades espaciales y a la creación de mayores diferencias económicas y sociales entre los grupos étnico-raciales, generacionales o religiosos (Hansing y Optenhögel, 2015). Paralelamente, el aumento del consumo y el desarrollo del sector turístico ponen en riesgo y vulnerabilizan el ambiente natural (Barboza y Dembicz, 2017). Por lo tanto, la solución para garantizar el logro de los tres objetivos mencionados será optar por una transformación multilínea, donde cada de las metas –económica, social e ideológica– requerirá diferentes proyectos y tipos de operación.

Si bien el punto de partida de la transformación lo podemos ubicar en el período 2006–2008, cuando Raúl Castro asumió la administración del poder, aún es difícil localizar en el tiempo el punto del cual pueden partir las distintas vías de desarrollo de la transformación –indicado en el diagrama como t_1 –.

Figura 1. Proceso multilíneal o vías de cambio alternativas



Fuente: Elaboración propia a partir de Sztompka (2007).

Tal vez sea la aprobación de la nueva Constitución lo que contribuya decisivamente a la dispersión de los objetivos, ya que le concede legalidad a soluciones económico-sociales y jurídicas no empleadas hasta ahora o introducidas en forma reducida. Quizás, no podremos jamás ubicar este momento (t_1), ya que no tendrá un punto fijo, sino que tomará la forma de deslizamiento. Lo cierto es que la incorporación de las reformas estructurales en la Carta Magna cubana hace que los cambios en la isla puedan ser considerados como irreversibles, pero al mismo tiempo son imprevisibles, porque se manifiestan diferentes objetivos, vinculados a distintos grupos de intereses y áreas de actividad económico-política y social.

Referencias bibliográficas

- Barboza Lizano, Óscar y Dembicz, Katarzyna. «Environmental Cuba versus Economic Transformation». *Europa XXI*, n.º 32 (2017), p. 21–36.
- Beyme, Klaus von. *Transition to democracy in Eastern Europe*. Nueva York: St. Martin's Press, 2005 (en línea) [Fecha de consulta: 15.04.2019] https://books.google.pl/books?hl=pl&lr=&id=gFqCDAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=von+beyme+transition+systems&ots=lik7K_dp86&sig=kmBnzy2E1G2V0kypk8nTz0fLA3w&redir_esc=y#v=onepage&q=von%20beyme%20transition%20systems&f=false
- Bönker, Frank; Müller, Klaus y Pickel, Andreas (eds.) *Postcommunist transformation and the social sciences. Crossdisciplinary approaches*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2003.
- Constitución de la República de Cuba, 1976. La Habana: Editorial Mayor Gral. I. Agramonte y Loynaz, 2014.
- Constitución de la República de Cuba, 2019. La Habana: Imprensa de Artes Gráficas Federico Engels, 2019.
- Dahrendorf, Ralf. *Reflections on the resolution in Europe*. Nueva York: Times Books, 1991.
- Dembicz, Katarzyna. *PosCuba. Lo imponderable de la transformación insular*. Madrid: Hypermedia, 2016.
- Ekiert, Grzegorz. «Prawidłowości transformacji w Europie Wschodniej». En: Justyna, Miklaszewska (ed.). *Demokracja w Europie Środkowej, 1989–1999. Studia historyczne i porównawcze*. Cracovia: Instytut Studiów Strategicznych, 2001, p. 18–27.
- Hałas, Elżbieta. «Transformacja w wyobraźni zbiorowej». En: Sztompka, Piotr (ed.). *Imponderabilia wielkiej zmiany. Mentalność, wartości i więzi społeczne wielkiej zmiany*. Varsovia y Cracovia: PWN, 1999, p. 69–88.
- Hansing, Katrin y Optenhögel, Uwe. «Cuba: las desigualdades se tornan visibles. Consecuencias de la economía de escasez y reformas». *Nueva sociedad*, no.º 255 (enero–febrero 2015).
- Iñiguez Rojas Luisa; Rojas Martínez, Janet y Oliveros Blet, Arnold. «Las reconfiguraciones espaciales en la Cuba actual». En: Dembicz, Katarzyna (ed.). *¿Cuba: quo vadis?* Varsovia: CESLA, 2013, p. 39–56.
- IPS – Inter Press Service en Cuba. «¿Qué trascendió durante la consulta del proyecto constitucional cubano?». *Inter Press Service en Cuba*, (16 de noviembre de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 03.01.2019] <https://www.ipscuba.net/politica/que-trascendio-durante-la-consulta-del-proyecto-constitucional-cubano/>
- Jałowicki, Bohdan. *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni*. Varsovia: KiW, 1988.

- Jarosz, Maria (ed.). *Wygrani i przegrani polskiej transformacji*. Varsovia: PAN Oficyna Naukowa, 2005.
- Kieżun, Witold. *Patologia transformacji*. Varsovia: Poltext, 2013.
- Kukliński, Antoni. «Transformacja w Europie Środkowej – priorytetowe zagadnienia badawcze». En: Jałowicki, Bohdan (ed.). *Współczesne problemy rozwoju regionalnego*. Varsovia: Wydawnictwa Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, 1995, p. 7–20.
- Mach, Bogdan. *Transformacja ustrojowa a mentalne dziedzictwo socjalizmu*. Varsovia: Instytut Studiów Politycznych PAN, 1998.
- Mieczkowska, Małgorzata. «Transformacja czy tranzycja. Szkice definicyjne». *Acta Politica*, n.º 30 (2014), p. 71–80.
- Offe, Claus. *Varieties of Transition*. Cambridge: Polity Press, 1996.
- Offe, Claus. «Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe». *Social Research*, vol. 71; n.º 3 (2004), p. 501–528.
- Peters, Yvette y Tatham, Michaël (eds.). *Democratic transformations in Europe. Challenges and Opportunities*. Londres y Nueva York: Routledge, 2016.
- Pickel, Andreas. «Transformation theory: scientific or political?». *Communist and Post-Communist Studies*, n.º 35 (2002), p. 105–114.
- Polanyi, Karl. *La Gran Transformación*. Madrid: Ediciones La Piqueta, 1989.
- Popper, Karl. *La miseria del historicismo*. Madrid: Taurus Ediciones, 1987.
- Przeworski, Adam. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- Saffan, Marek. *Prawa Polska*. Varsovia: Rosner & Wspólnicy, 2005.
- Saladrigas, Carlos. «Cuba: economía, diáspora, transición». En: Miyares, Marcelino (ed.). *Cambios en Cuba 2012*. Ciudad de México: KAS, 2012, p. 147–154.
- Schmitter, Philippe y Karl, Terry Lynn. «The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go?». *Slavic Review*, vol. 53, n.º 1 (1994), p. 173–185.
- Sztompka, Piotr. *Socjologia zmian społecznych*. Cracovia: Znak, 2007.
- The World Bank. «World Development Report 2002. Building Institutions for Markets». *The World Bank*, 2002 (en línea) [Fecha de consulta: 07.12.2018] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5984>
- Triana Cordovi, Juan. «Cuba: un balance de la transformación». *Economía y Desarrollo*, vol. 151, n.º 1 (2014), p. 12–29.
- Welp, Yanina. «Cuba ¿Otra vez sopa?». *El País. Agenda Pública*, (21 de febrero de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 18.07.2019] <http://agendapublica.elpais.com/cuba-otra-vez-sopa/>
- Wnuk-Lipiński, Edmund. *Socjologia życia publicznego*. Varsovia: Wydawnictwo Scholar, 2008.

DOSSIER

Controles democráticos y cambio institucional en América Latina. Presentación del dossier
Guillaume Fontaine y Adrián Gurza-Lavalle

Soberanía de los recursos naturales y rendición de cuentas. El caso de la política hidrocarburífera boliviana, 2006-2018

César Augusto Camacho-Soliz

Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México

Alejandro Monsivais-Carrillo

Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada

Luis Carlos Erazo y Lorena Chamorro

La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos: el caso del municipio de León, Guanajuato, 2009-2012

José de Jesús Godínez-Terrones

Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas

Víctor Leonel Juan-Martínez

Desde abajo: experiencia laboral de jóvenes en hogares de bajos ingresos

Margarita Estrada, Julieta Sierra y Lourdes Salazar

Tejedoras, bordadoras y armadoras en Yucatán: nuevas y antiguas clases trabajo en casa

Jimena Méndez-Navarro y María de Jesús Ávila-Sánchez

Nociones de persona, lo político y las relacionalidades: paradigmas de la antropología de la naturaleza

Geviller Marín, Francisco Neira, María Elena Ramírez, Diana Soto, Javier Vásconez e Ivette Vallejo

Élites empresariales y proceso de democratización en Paraguay

Luis Ortiz-Sandoval y Guillermo Rojas

DIÁLOGO

Teoría de la regulación en América Latina. Un diálogo con Robert Boyer

Julieta A. Almada y Emilia Ormaechea

Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa

de Estela Grassi y Susana Hintze, coordinadoras
Analia Minteguiga

El Estado. Pasado, presente, futuro

de Bob Jessop
Daniilo Ricardo Rosero

Historia al margen. Historia del AH Canto Chico. Una comunidad en el distrito de San Juan de Lurigancho

de José Carlos Ernesto Arenales Solís y Wilmer Mejía Carrión
Rafael Mora-Ramírez

TEMAS

Número anterior:
ICONOS 64: Despojo(s), segregación social del espacio y territorios de resistencia en América Latina

Número siguiente:
ICONOS 66: Comunidad, vulnerabilidad y reproducción en condiciones de desastres

Íconos. Revista de Ciencias Sociales está incluida en los siguientes índices científicos: *Academic Search Premier*; *Directory of Publishing Opportunities* (CABELLS); Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE); DIALNET; *Directory of Open Access Journal* (DOAJ); *Emerging Source Citation Index* (ESCI) Web of Science; ERIHPLUS; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; *Hispanic American Periodical Index* (HAPI); *International Bibliography of the Social Science* (IBSS); Informe Académico Thompson Gale; *International Institute of Organized Research* (I2OR); LatAm-Studies, LATINDEX- catálogo; MIAR; *Political Science Complete*; REDALYC; REDIB; SciELO Ecuador; *Sociological Abstracts*; *Social Science Journals. Sociology Collection*; *Ulrich's Periodical Directory*; *Worldwide Political Science Abstracts* (WPSA).

Página web: www.revistaiconos.ec

Correo electrónico: revistaiconos@flacso.edu.ec



FLACSO
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Información y colaboraciones: revistaiconos@flacso.edu.ec

Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

Implicaciones para América Central del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea

Implications for Central America of the Partnership Agreement with the European Union

Patxi Zabalo Arena, Eduardo Bidaurratzaga Aurre y Artur Colom Jaén*

Cómo citar este artículo: Zabalo Arena, Patxi; Bidaurratzaga Aurre, Eduardo y Colom Jaén, Artur. «Implicaciones para América Central del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 123 (diciembre de 2019), p. 225-247. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.225

Resumen: En las últimas décadas han proliferado acuerdos comerciales entre países o grupos regionales con niveles de desarrollo desiguales y especializaciones comerciales y productivas muy asimétricas. Los primeros fueron impulsados por sucesivos gobiernos de los Estados Unidos mediante la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) con economías de su área de influencia en América Latina. La reacción por parte de la Unión Europea (UE) de la mano de los Acuerdos de Asociación (AdA), pese a algunos aspectos diferenciadores, sigue esencialmente la misma línea de impulso de la liberalización comercial de los TLC. Este artículo analiza las principales características e implicaciones del Acuerdo de Asociación firmado en 2012 entre la UE y América Central, destacando el fortalecimiento de su modelo de inserción internacional vulnerable y periférico.

Palabras clave: Acuerdos de Asociación, interregionalismo, libre comercio, América Central, Unión Europea

Abstract: Trade agreements have proliferated between countries and regional groups with unequal levels of development and highly asymmetrical trade and productive specialisations in recent decades. Successive US governments promoted the first of these through the signing of free trade agreements (FTAs) with economies in their area of influence in Latin America. Though different in some aspects, the European Union's (EU) partnership agreements (PAs) essentially follow the same line of promoting trade liberalisation as the FTAs. This chapter discusses the main features and implications of the partnership agreement signed in 2012 between the EU and Central America, highlighting the strengthening of its peripheral, vulnerable international insertion model.

Key words: partnership agreements, interregionalism, free trade, Central America, European Union

* **Patxi Zabalo Arena**; profesor de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU) y Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional) (patxi.zabalo@ehu.eus); **Eduardo Bidaurratzaga Aurre**; profesor de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU) y Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional) (eduardo.bidaurratzaga@ehu.eus); **Artur Colom Jaén**; profesor de la Universitat de València (artur.colom@uv.es).

Desde la última década del siglo xx hemos asistido al auge de las iniciativas comerciales en el marco regional supranacional. Más allá de otro tipo de motivaciones, los escasos avances de la liberalización comercial en las negociaciones multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) han incidido sobre ello, incrementando el número de ciertas formas de integración económica regional y su relevancia. Así, desde mediados de los años noventa del siglo pasado han proliferado los Tratados de Libre Comercio (TLC) entre países centrales y periféricos, dentro del marco general de lo que inicialmente vino a denominarse «regionalismo abierto», que se entendía como una forma de integración regional distinta de la habitual hasta el momento. Previamente, las iniciativas regionales se planteaban como mecanismos de defensa y contención ante el proceso de liberalización multilateral global, y se daban mayoritariamente entre economías vecinas con niveles de desarrollo similares. Sin embargo, desde la lógica del regionalismo abierto, los TLC abrieron la puerta a una forma de integración compatible y coherente con el proceso de liberalización comercial multilateral en el marco de la OMC y entre economías con grados de especialización comercial y estructuras productivas dispares.

En primera instancia fue Estados Unidos quien optó en los años noventa por la negociación y firma de un TLC con Canadá y México (NAFTA-TLCAN)¹. Desde entonces, otros TLC, tanto bilaterales como regionales, han sido impulsados por el Gobierno de Estados Unidos, principalmente con otros países del continente donde se concentra una parte importante de su periferia económica y área de influencia geoestratégica. Su objetivo final, nunca conseguido, era establecer a mediados de los años 2000 una macroárea de libre comercio para el conjunto del continente americano –excepto Cuba–, esto es, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El resultado más relevante de este proceso, a los efectos de este trabajo, ha sido el TLC de 2004 entre Estados Unidos, América Central y la República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés).

En el mismo escenario global, y en parte como respuesta al modelo estadounidense, la Unión Europea (UE) ha impulsado acuerdos sustancialmente similares en la lógica del denominado «interregionalismo», es decir: la UE como grupo regional, por un lado, y otros proyectos de integración regional

1. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés) fue objeto de críticas por parte del Gobierno de Donald Trump y posteriormente renegociado entre las partes hasta la firma del conocido como Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC o USMCA, por sus siglas en inglés) en noviembre de 2018.

entre economías en desarrollo, por otro. No obstante, las autoridades europeas se han esforzado por promover una visión aparentemente más amplia que la de los TLC al uso, para lo cual han creado otro discurso y su propia denominación de los acuerdos. Así, en el marco de estos acuerdos interregionales, los conocidos como Acuerdos de Asociación Económica (AAE) fueron impulsados como consecuencia de la reestructuración de los acuerdos de la UE con diversos grupos regionales entre sus excolonias del grupo África, Caribe y Pacífico (ACP) a finales de los años 1990, y culminaron con la firma del Acuerdo de Cotonú en el año 2000. A su vez, esta misma lógica se aplicó a diferentes grupos de países latinoamericanos, en este caso, bajo la denominación de Acuerdos de Asociación (AdA). Y, al igual que en el caso de los TLC, la UE ha promovido estos acuerdos con otros grupos regionales como prioridad, pero en su defecto ha recurrido también a acuerdos bilaterales con países individuales. Se observa de este modo cómo dos de los centros del sistema económico mundial buscan el establecimiento de acuerdos comerciales con países o grupos de países de sus respectivas periferias para competir entre ellos. Y es en este contexto en el que hay que entender el AdA entre la UE y América Central.

Dos de los centros del sistema económico mundial buscan el establecimiento de acuerdos comerciales con países o grupos de países de sus respectivas periferias para competir entre ellos. En este contexto hay que entender el AdA entre la UE y América Central.

Como ya hemos señalado, una de las características de esta oleada de acuerdos es que se han establecido entre países o agrupaciones de países con grados de desarrollo asimétricos. El enfoque teórico estructural ayuda a caracterizar y analizar las consecuencias de estos tratados desde el punto de vista de la transformación productiva necesaria para lograr el desarrollo económico en regiones como América Central. El estructuralismo, ampliamente utilizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), parte de la observación de que las estructuras productivas de los países desarrollados –centro– y de los países en desarrollo –periferia– son fundamentalmente diferentes. Estas diferencias estructurales se traducen en patrones de comercio e inversión que, si no se corrigen mediante políticas públicas –a menudo conflictivas–, refuerzan y consolidan estas desigualdades (Martínez, 2011).

Este enfoque ya ha sido utilizado para analizar los patrones de inversión extranjera en América Central por Sánchez y Martínez (2014), cuya investigación concluye que la inversión recibida por la región desde los años noventa refuerza su posición periférica y dependiente en la economía internacional. En este trabajo se utiliza ese mismo enfoque teórico para analizar la lógica, el contenido y el alcance de este AdA entre la UE y América Central, con el objetivo de

profundizar en la comprensión de lo que este tipo de acuerdos representan, así como sus implicaciones más significativas para las economías centroamericanas. Nos preguntamos, en este sentido, hasta qué punto este acuerdo puede jugar a favor de la transformación de las estructuras productivas de estas economías, caminando hacia una mayor diversificación y una menor dependencia primario-exportadora.

Para ello, este trabajo comienza, en primer lugar, con una breve contextualización de la economía de la región centroamericana, donde se analiza su modelo de inserción internacional y sus principales relaciones comerciales y de inversión. En segundo lugar, se realiza un breve repaso de la evolución de las relaciones de la Unión Europea con los países de América Latina y de los intereses que las orientan, especialmente durante los últimos años. En tercer lugar, se examina el AdA de la UE con América Central, subrayando su contenido, principales características y sus repercusiones sobre las economías centroamericanas. Finalmente, se ofrecen unas conclusiones en las que se señalan las limitaciones de este AdA, así como su escasa contribución a la hora de transformar las relaciones comerciales de la región con la UE y sus estructuras productivas y su modelo de inserción internacional.

La inserción económica internacional de América Central

La participación de las economías centroamericanas en el comercio internacional guarda cierto parecido con la de México y el Caribe, en el sentido de que hay una concentración significativa de intercambios con Estados Unidos, aunque bastante menos marcada. En efecto, el principal destino de las exportaciones de América Central es América Latina y el Caribe, que en 2017 recibió el 41% del total, seguidos por Estados Unidos, con el 36% –frente al 45% que representa para el Caribe y el 80% para México–, y muy de lejos por la UE, que con el 12% de las exportaciones centroamericanas desempeña un papel secundario, aunque mucho más importante que China (1%) o el resto de Asia (3%). Este patrón es diferente al de América del Sur, donde hay mayor diversidad de socios comerciales, encabezados ahora por China –destino del 20% de sus exportaciones en 2017–, y donde la UE tiene un poco más presencia, al recibir el 15% de las exportaciones (CEPAL, 2018b).

Ahora bien, debe señalarse que esas cifras se refieren a las llamadas exportaciones nacionales, que no incluyen las de la maquila –industria de procesamiento

y ensamblaje de componentes previamente importados–, que bajo régimen de zona franca se dirigen mayoritariamente a Estados Unidos. Desde la segunda mitad de los años noventa, la maquila marca decisivamente las relaciones comerciales de América Central, aunque eso no siempre se refleje adecuadamente en las estadísticas². Teniéndola en cuenta, la parte de la UE en las exportaciones totales –suma de *nacionales* y de la maquila– resulta aún menor, en torno al 7% de las exportaciones centroamericanas en el período 2010-2015, según nuestros cálculos basados en Durán *et al.* (2016: 28).

En este sentido, la especialización productiva y comercial de América Central es similar a la de México y la República Dominicana, aunque las exportaciones tradicionales de productos primarios tienen más importancia en la región centroamericana y, por tanto, el peso relativo de sus manufacturas es menor. En la comparativa con América del Sur, mientras que esta se sigue basando en la exportación de materias primas –habiéndose incluso reforzado este rasgo desde comienzos del siglo XXI–, en América Central se observa un mayor peso de la exportación de manufacturas. A este respecto, destaca Costa Rica en manufacturas de alto componente tecnológico, pero debe señalarse un cierto agotamiento y alta volatilidad de este modelo en la última década. Panamá y de nuevo Costa Rica destacan también por la relevancia de las exportaciones de servicios –en torno a la mitad del total– y la tendencia creciente de su peso en la última década (Cadena *et al.*, 2019; CEPAL, 2016a y 2017a; Pellandra y Fuentes, 2011).

Las exportaciones de la industria maquiladora, que a comienzos de siglo llegaron a suponer algo más de la mitad de las exportaciones totales del Mercado Común Centroamericano (MCCA), todavía representan en torno al 40% del total a pesar del relativo declive iniciado en 2005 (Durán *et al.*, 2016). Este descenso se debe a la liberalización del sector textil y de la confección en 2005 tras 30 años de proteccionismo de los países industrializados del Norte, primero en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), de la mano del Acuerdo Multifibra (AMF) de 1974 y,

-
2. Dada su naturaleza, las importaciones y exportaciones relacionadas con la maquila no se suelen incluir en las estadísticas internacionales. Así lo hacen normalmente la OMC, la UE y la CEPAL con América Central, aunque no con México. Por eso, los datos sobre flujos comerciales y su composición no son siempre comparables con los que proporcionan ciertas fuentes nacionales y la Administración estadounidense, que sí incluyen las exportaciones e importaciones relacionadas con la actividad maquiladora. En este trabajo se usan en general los datos de la CEPAL y de la UE, que no incluyen a la maquila.

posteriormente, mediante el Acuerdo sobre Textil y Vestido (ATV) de 1995 en el marco de la OMC. Como consecuencia de ello, las prendas de vestir provenientes de algunas economías asiáticas como China, Bangladesh y Vietnam han irrumpido en el mercado estadounidense en detrimento de las de México, República Dominicana y América Central, a pesar de los acuerdos preferenciales existentes (Areskurrinaga, 2016).

Las exportaciones de prendas de vestir nicaragüenses se han mantenido por el especial tratamiento preferencial del que han gozado hasta 2014 en el marco del DR-CAFTA. Por eso, la paralización por parte del actual Gobierno de Estados Unidos del Tratado de Asociación Transpacífico (conocido como TPP, por sus siglas en inglés), que hubiera potenciado todavía más la competitividad de la industria de la confección de Vietnam, constituye un alivio para la maquila centroamericana. Pese a ello, todo parece indicar que el declive de la industria del textil y vestido en América Central va a continuar. Las exportaciones de la maquila costarricense han aguantado mejor que las de sus países vecinos por estar menos concentradas en el sector del textil y vestido, destacando en este caso los productos electrónicos –hasta la salida del país en 2014 de Intel camino del Sureste Asiático– y los dispositivos médicos (CEPAL, 2017a, 2016c, 2018a y 2018c).

Además, para la mayor parte de las exportaciones de productos manufacturados en la región, la aportación de la maquila al crecimiento del PIB es limitada. Efectivamente, en el MCCA la aportación al PIB del valor añadido generado en la maquila no llegaba al 2% hasta 1998 y luego se ha situado en torno al 4% con notables diferencias entre países. Por su propia naturaleza, la actividad maquiladora implica un aumento de las importaciones de insumos paralelo al de las exportaciones de productos acabados. Puesto que el valor agregado por la maquila equivale a la diferencia entre ambas magnitudes, es importante relativizar los efectos positivos vinculados al crecimiento de las exportaciones en este caso. Asimismo, al utilizarse pocos insumos locales, se generan escasos encadenamientos productivos en el tejido industrial nacional (CEPAL, 2018b y 2018c; Padilla *et al.*, 2008).

Por lo que respecta a las inversiones, desde los años noventa han venido llegando a América Central flujos crecientes de inversión extranjera directa (IED) notablemente superiores a los de décadas precedentes: desde 2005-2009 a 2017 se ha más que duplicado, pasando de 5.867, en el primer período, a 13.083 millones de dólares en 2017, aunque con una alta concentración en Panamá. A diferencia de América del Sur, que recibe más inversión de la UE que de Estados Unidos, en América Central la IED es mayoritariamente de procedencia estadounidense, a gran distancia de la europea (CEPAL, 2016b y 2018c). En materia de IED va aumentando la importancia del sec-

tor servicios, que en el caso de América Central alcanzó el 65% del total en 2015, mientras que en otras economías latinoamericanas significativas, como Brasil, Colombia y México, no llega al 50%. Destacan los casos de Panamá, que acumula el 43% de la IED en servicios de América Central, seguido de Costa Rica, con el 26%, con fuerte contraste respecto el resto de la región. En Panamá predomina la inversión relacionada con el transporte y los servicios financieros, y en Costa Rica con los sectores turístico e inmobiliario. El sector de energías renovables se configura como un foco de atención emergente de la IED en la región, y el financiero ya no es exclusivo de Panamá y Costa Rica (CEPAL, 2016b y 2017a).

En suma, el patrón de inserción internacional de América Central se revela dependiente del dinamismo de sus exportaciones –de decreciente peso manufacturero– y, a su vez, viene influenciado por la IED recibida. El valor añadido de estas exportaciones es limitado y basado en bajos salarios, y en este esquema las empresas de Estados Unidos juegan el papel principal y las de la UE uno secundario. Es en este contexto que hay que ubicar el interés de la UE, desde finales de los años noventa, por formalizar acuerdos con estos países para intentar modificar esa correlación de fuerzas. Más recientemente, la reducción de la demanda interna europea, tras la crisis de 2008, ha reforzado esta misma línea mediante la búsqueda de un crecimiento de las exportaciones que contrarreste dicho efecto.

Las empresas de Estados Unidos juegan el papel principal y las de la UE uno secundario. Es en este contexto que hay que ubicar el interés de la UE, desde finales de los años noventa, por formalizar acuerdos con estos países para intentar modificar esa correlación de fuerzas.

El marco actual de relaciones económicas de la UE con América Latina

Desde que se constituyó la Comunidad Económica Europea en 1958, la política de cooperación comunitaria ha definido unos socios preferenciales con tratamiento específico. El caso más claro es el de las excolonias europeas del grupo ACP. En cambio, América Latina no fue objeto de especial atención europea en términos de cooperación hasta 1984, con el Diálogo de San José. A partir de entonces, la UE ha colaborado a diferentes niveles en los procesos de pacificación y democratización en la región (Comisión Europea,

2017c). Y, cuando a mediados de los años noventa se lanzó la idea de celebrar Acuerdos de Asociación con países diferentes de los del grupo ACP, esta orientación hacia América Latina³ empezó a definirse en la primera cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en Río de Janeiro en 1999, con el lanzamiento de la Asociación Estratégica Birregional UE-ALC. Todo ello se tradujo en adelante en la apuesta decidida por el impulso del interregionalismo de la UE con diferentes grupos regionales latinoamericanos (Ayuso y Caballero, 2018).

Así, la UE comenzó a promover los AdA con grupos regionales latinoamericanos al mismo tiempo que negociaba la propuesta de AAE para los países ACP. Esto suponía una modificación de su política previa, limitada desde los años setenta a conceder preferencias unilaterales al conjunto de economías en desarrollo no ACP, esencialmente mediante el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Este se venía prorrogando cada 10 años hasta la entrada en vigor del SGP Plus en condiciones más favorables para los países más vulnerables que firmaran diferentes convenciones internacionales consideradas relevantes. Este cambio se explica en gran medida por la necesidad de adaptarse a las normas de la OMC, en vigor desde 1995, que restringen el uso del trato preferencial no recíproco a los Países Menos Avanzados (PMA), categoría a la que en América Latina solo pertenece Haití.

En este marco, la UE ha suscrito diversos AdA que, además del componente comercial, incluyen otros dos: cooperación y diálogo político. Al igual que en los AAE con los países ACP, los AdA promueven la liberalización del comercio de mercancías, si bien para los productos agrícolas *sensibles* existen notables excepciones, además de una generosa política de subsidios al sector agrícola por parte de la UE. De manera coherente con la lógica de extensión y profundización de la agenda de la OMC⁴, también incluyen provisiones sobre liberalización del comercio de servicios, protección de la propiedad intelectual, contratación pública, política de competencia e inversión. A la amplitud de asuntos abarcados se une su carácter expansivo, a través de cláusulas *progresivas o de revisión* futura sobre los temas aún no negociados que figuran en las provisiones generales (Lara y Silva, 2009; Caballeros, 2008; Vargas y Kucharz, 2010).

3. No debe olvidarse que las experiencias en materia de integración son de amplia tradición en América Latina, remontándose las primeras a los años sesenta, no tan lejanas en el tiempo a la de la propia integración europea.

4. A esta realidad se refiere la literatura especializada cuando utiliza expresiones como OMC-plus o OMC-extra (UNCTAD, 2018).

El primer acuerdo de este tipo se firmó en 1997 con México –en vigor desde 2000–, al que siguió otro con Chile en 2002 –sus aspectos comerciales entraron en vigor en 2003 y el resto en 2005–. En mayo de 2010 se dieron por concluidas las negociaciones de dos AdA más: uno con América Central y otro conjunto con Colombia y Perú, suscritos ambos en 2012 (Parlamento Europeo, 2012). Las negociaciones que dieron lugar al AdA con Colombia y Perú comenzaron con el conjunto de la Comunidad Andina, pero Bolivia las abandonó en 2008 en desacuerdo por el tratamiento otorgado a aspectos como la propiedad intelectual y la biodiversidad. Y aunque Ecuador también se retiró de las negociaciones en 2009 por diferencias respecto a los derechos de los inmigrantes, los acuerdos sobre inversiones y el conflicto del banano, luego las retomó y finalmente en 2016 se sumó al AdA de la UE con Colombia y Perú (Comisión Europea, 2016b; ALOP *et al.*, 2011).

Por su parte, las negociaciones con el Mercado Común del Sur (Mercosur) comenzaron el año 2000 y se suspendieron en 2004 por la negativa de la UE a ampliar el acceso de los productos agrícolas suramericanos al mercado europeo y a eliminar los subsidios a la agricultura comunitaria. Y, aunque en 2010 se reactivaron las negociaciones, las dificultades persistieron, entre ellas, el lento avance de la integración regional del Mercosur⁵, ya que la construcción de un mercado común regional es una exigencia previa de la UE (Lara y Silva, 2009). Con todo, en 2016 se volvieron a relanzar las negociaciones, favorecidas por los cambios en los gobiernos de Argentina y Brasil hasta su reciente firma en junio de 2019 (Cinco Días, 2019; Marchini, 2018).

Por otro lado, en el marco del Acuerdo de Cotonú, la UE ha alcanzado un AAE con los países del CARIFORUM o Foro del Caribe, que agrupa a los miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la República Dominicana. Este acuerdo fue rubricado en 2008, salvo por Haití que lo hizo en 2009. A pesar de que el mandato comunitario es fortalecer el interregionalismo, avanzando mediante acuerdos «región a región», este fue el primer acuerdo de asociación económica suscrito entre la UE y un bloque subregional en el grupo ACP (Bidaurratzaga y Zabalo, 2012).

Así, el AdA con América Central, que incluye a los cinco países del Mercado Común Centroamericano –Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Hon-

5. Venezuela, tras ingresar en Mercosur como miembro pleno en 2012, fue suspendida de todos sus derechos y obligaciones en 2017 mediante la aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático.

duras y Nicaragua– y Panamá –todos ellos a su vez miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)– ha sido el segundo acuerdo de asociación suscrito con un grupo regional, en este caso en América Latina. Antes de que empezaran las negociaciones en 2006, la Unión Europea puso como condición una profundización en el proceso de integración centroamericano que, entre otras cosas, garantizase la libre circulación dentro

El AdA con América Central, que incluye a los cinco países del Mercado Común Centroamericano –Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua– y Panamá ha sido el segundo acuerdo de asociación suscrito por la Unión Europea con un grupo regional.

de la región de las mercancías provenientes de la UE. Esto suponía la culminación de la proyectada unión aduanera, la firma de un tratado sobre inversiones y comercio de servicios, así como el establecimiento de un mecanismo jurídico que asegurara la aplicación de la legislación económica regio-

nal en toda la zona (Ocampo y Lizano, 2009; Granados, 2009).

En definitiva, la política de la UE hacia América Latina a comienzos del siglo XXI solo mantiene algunas trazas de trato especial y diferenciado para el caso de Haití, único PMA de la región. Para el resto, la única propuesta es la suscripción de los AdA, donde se prioriza la liberalización comercial, incluyendo otros temas menores, como la cooperación y el diálogo político.

Características del AdA entre la UE y América Central

Tras la VI Cumbre ALCUE (América Latina, Caribe y Unión Europea) en mayo de 2006, la apertura del proceso de negociación del AdA se produjo formalmente en 2007. Después de nueve rondas de negociaciones, que atravesaron graves dificultades como la retirada temporal de Nicaragua y los problemas de inestabilidad política en Honduras, en mayo de 2010 se alcanzó un acuerdo, que se rubricó en junio de 2012 en la cumbre del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en Tegucigalpa.

El acuerdo consta de los tres pilares recién nombrados que pasan a convertirse en seña distintiva de los acuerdos interregionales de la UE: el diálogo político, la cooperación y el comercio, donde el último es el prioritario y más sustancial, mientras los otros dos son de menor calado. Mediante estos pilares, la UE dice pretender llevar a la práctica los ambiciosos objetivos establecidos en el Consenso Europeo de

Desarrollo (Comisión Europea, 2005a) en términos de logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) –sustituidos desde 2016 por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)– y avanzar hacia la consecución de una globalización más inclusiva y equitativa, entre otros. El pilar comercial comenzó a aplicarse provisionalmente desde agosto de 2013 con Honduras, Nicaragua y Panamá, desde octubre con Costa Rica y El Salvador, y desde diciembre con Guatemala. La aplicación de los otros dos pilares está pendiente de la ratificación del AdA por parte de Austria, Bélgica y Grecia (Parlamento Europeo, 2018).

En el ámbito del diálogo político, el *Consenso Europeo de Desarrollo* de 2005 vino a formalizar una serie de valores impulsados por la UE a partir de los años noventa, como la promoción de las libertades democráticas, el buen gobierno, la defensa de los derechos humanos o la protección del medio ambiente. A ello habría que sumar también su apuesta por el multilateralismo y por el fortalecimiento del sistema de Naciones Unidas. La firma de este y otros AdA con países latinoamericanos pasaría a formar parte así de la estrategia de búsqueda de alianzas fuera de su área de influencia tradicional para apoyar sus posiciones en foros internacionales.

Algunos de los temas promovidos desde la UE en este marco han resultado ser controvertidos para diversos gobiernos centroamericanos. La presión para que los países de la región firmaran el Estatuto de Roma, que tras su entrada en vigor en 2002 creó la Corte Penal Internacional con el fin de juzgar crímenes contra la humanidad, encontró la oposición de los grupos de poder en Guatemala, entre otros. Otro tema polémico fue el de las políticas migratorias, que la UE entendía se debía tratar en el capítulo de seguridad, mientras que los gobiernos de los países centroamericanos interpretaban que era un tema a debatir en el capítulo de desarrollo humano y cohesión social. Además, el creciente endurecimiento de la política migratoria por parte de la UE –«Directiva de Retorno» de junio de 2008– distanció las posturas entre ambas partes (Mata y Cordero, 2009). Asimismo, el diferente posicionamiento adoptado por los gobiernos de la región sobre la crisis política en Honduras –Guatemala, El Salvador y Nicaragua condenaron el golpe de Estado, mientras que Costa Rica y Panamá no–, así como la postura ambigua de la UE al respecto, evidenciaron los límites del diálogo político (Sánchez y Ruiz, 2012; Morales y Leonel, 2009). Algo similar podría decirse respecto a la más reciente crisis política en Nicaragua.

En materia de cooperación, la Comisión Europea y los estados miembros de la UE son globalmente los mayores donantes de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y también los principales donantes en la región centroamericana. Por ello, la UE ha desempeñado un papel central en la reformulación de la agenda de la cooperación durante los últimos años, tanto a nivel global como en América Central. Desde la UE se entiende que, por coherencia con su visión del desarro-

llo y de la lucha contra la pobreza, es fundamental hacer hincapié en los programas relacionados con la promoción del comercio exterior. No en vano, la UE es el mayor proveedor mundial de Ayuda para el Comercio. En el caso de América Central, este impulso al comercio incluye el de la integración regional. Por eso se plantea como elemento clave el fortalecimiento de capacidades técnicas para mejorar la competitividad intra y extrarregional (Comisión Europea, 2014).

Así, en los últimos años los fondos de Ayuda para el Comercio han contribuido a focalizar en este objetivo una agenda previa que durante los años ochenta y noventa estaba mucho más dispersa. Además de esta área prioritaria, el resto de fondos se ha canalizado hacia iniciativas de fortalecimiento de la sociedad civil en el proceso de integración, y a la reducción de la vulnerabilidad y la mejora de la gestión medioambiental. La UE pretende mantener el compromiso cuantitativo en cooperación bilateral con los países de la región en los próximos años, si bien Panamá y Costa Rica dejan de ser elegibles como receptores de ayuda para el período 2014-2020 (ibídem, 2017c).

Desde posiciones críticas, diversos movimientos sociales centroamericanos han subrayado que el pilar de cooperación supone un aspecto menor dentro de los acuerdos, más allá de la retórica de los discursos. De hecho, en términos cuantitativos, los acuerdos no han supuesto una mejora destacable respecto a los fondos de cooperación establecidos en la Estrategia Regional América Central de la UE para el período 2007-2013. Además, la orientación de estos fondos hacia el fortalecimiento de aspectos económicos y técnicos, que mejoren la competitividad y las condiciones de implementación del tratado de libre comercio, evidencia también el carácter de las prioridades establecidas.

En el ámbito comercial, el AdA UE-América Central supone la creación de un área de libre comercio entre las dos regiones, con la intención de eliminar la mayor parte de las barreras arancelarias y no arancelarias. En comparación con el TLC entre Estados Unidos, América Central y la República Dominicana (DR-CAFTA), mediante este AdA la UE ha accedido a un tratamiento similar al obtenido por Estados Unidos, mientras que los países centroamericanos mejoraban el SGP Plus ofertado por la UE, que abarcaba al 70% de sus exportaciones, frente al 94% del acuerdo con Estados Unidos (Mata y Cordero, 2009). Además, el propio SGP Plus estaba amenazado por la oposición de países como India y Brasil en el marco de la OMC, quienes alegaban estar discriminados por los beneficios unilaterales ofrecidos por la UE en dicho régimen comercial a otros países.

El AdA incluye además una cantidad significativa de productos excluidos del SGP Plus. Así, productos como el camarón, los aceites, la yuca o el maní ganaron acceso libre al mercado europeo; el arroz, el azúcar, el ron y la carne de vacuno mejoraron sus condiciones de exportación mediante el establecimiento de contingentes libres de aranceles; y al banano se le ha aplicado una reducción

progresiva del arancel. De la misma forma, al igual que en otros acuerdos firmados por la UE, la liberalización comercial obedece a un esquema de geometría variable. Es decir, la UE aplicó inmediatamente una liberalización comercial total para el 91% de las líneas arancelarias, mientras que América Central solo lo hizo en primera instancia para el 47,9% de las mismas. Para el resto se establecieron calendarios de desmantelamiento arancelario que varían entre los 5 y los 15 años, quedando el 4,2% de las líneas arancelarias excluidas. Para el caso europeo, se establecieron plazos de desarme arancelario de entre 3 y 10 años para el 4% de las líneas arancelarias, quedando otro 4% excluido del proceso de liberalización (Fernández, 2011; Pellandra y Fuentes, 2011).

En el sector servicios, se liberalizaron ámbitos de gran interés para la UE (telecomunicaciones y servicios financieros, entre otros) y los movimientos de capitales y las compras públicas fueron también sujetos a la liberalización correspondiente (Sánchez y Ruiz, 2012). En el sector industrial, la UE otorgó liberalización total para el 99,23% de los productos, mientras que América Central ofreció condiciones de libre comercio para el 50% de sus productos industriales. Para el resto irán desapareciendo los aranceles en diferentes períodos de entre 5 y 15 años, entendiendo que productos como papel, plástico, vidrio o materiales eléctricos aún precisan de protección frente a la competencia europea. Por lo que respecta al sector agrícola, América Central accedió a que tan solo el 34% de las líneas arancelarias se liberalizaran por completo, excluyendo del programa de liberalización el 27,8% de las mismas –productos *sensibles* como carnes de oveja, cerdo y pollo, arroz, alubias, cebollas, patatas, maíz, leche, mantequilla y yogurt–. Por otro lado, la UE ofreció condiciones de libre comercio para el 62% de los productos agrícolas centroamericanos y excluyó al 18% del universo arancelario (Pellandra y Fuentes, 2011).

Pese a todo, el tema de los subsidios europeos al sector agrícola y ganadero es especialmente polémico, ya que afecta a la competitividad de los productos centroamericanos en sus mercados y en los europeos en unas condiciones que poco tienen que ver con una apuesta de la UE por el libre comercio. Esto pone de manifiesto las propias inconsistencias y contradicciones internas de la UE, en concreto entre sus Comisiones de Comercio y de Agricultura, que defienden posturas diferentes al respecto.

Implicaciones para las economías centroamericanas

En principio, cabría esperar que el AdA se tradujera en un incremento de las exportaciones centroamericanas hacia la UE, ya que, dado su escaso nivel inicial, habría potencial para su aumento. Como se observa en la tabla 1, sin embargo, esta tendencia no es ni clara ni significativa, si bien en los últimos años hay una

tendencia inestable pero creciente al aumento de las exportaciones e importaciones entre la UE y América Central. No obstante, no parece que eso pueda resultar decisivo para cambiar ni su modelo de inserción en la economía mundial –que sigue dependiendo fundamentalmente de su relación con Estados Unidos, si bien esta pierde peso en los últimos años–, ni su especialización comercial y productiva, mayormente dominada por productos primarios hacia el mercado europeo. Para la UE el comercio con América Central solo supone el 0,3% del total, lo que en principio sitúa a la región en una posición claramente marginal⁶ (European Commission, 2019). Esta situación marginal sin apenas variaciones en los últimos 10 años, así como el déficit comercial de la UE respecto a la región, sería algo que la UE ha querido revertir mediante este acuerdo y su énfasis en el ámbito comercial (Sánchez y Ruiz, 2012).

Tabla 1. Flujos comerciales entre la UE y América Central (2008-2018)

	2008	2012	2016	2018
Exportaciones de la UE a América Central (millones de euros)	5.220	5.316	5.294	6.015
Importaciones de la UE procedentes de América Central (millones de euros)	5.311	6.821	5.488	6.158
Saldo comercial (millones de euros)	-91	-1.505	-193	-144
Exportaciones de la UE a América Central (% exportaciones extrarregionales de la UE)	0,4	0,3	0,3	0,3
Importaciones de la UE a América Central (% importaciones extrarregionales de la UE)	0,3	0,4	0,3	0,3

Fuente: Eurostat Comex (European Commission, 2019).

De acuerdo con Eurostat, en principio la mejor fuente disponible⁷, el principal destino de las exportaciones europeas en 2018 es Panamá (42%), seguido de Costa Rica (17%) y de Guatemala (16%). Los principales productos importados por América Central, reflejo de un sector exportador europeo diversificado,

6. Sin embargo, para América Central la UE representa el 9,3% de sus importaciones y el 20,6 de sus exportaciones, figurando como su segundo socio comercial a gran distancia de Estados Unidos (European Commission, 2019).

7. Existen importantes divergencias entre las estadísticas de Eurostat y las de América Central, especialmente para los casos de Panamá y Costa Rica (Comisión Europea, 2015).

son maquinaria y aparatos (21,9%), productos de la industria química o de industrias conexas (19,1%), y equipos de transporte (18,1%). Sin embargo, las importaciones europeas desde América Central se concentran en algunas materias primas, como productos vegetales (51,3%) grasas y aceites animales o vegetales (8,8%) y alimentos, bebidas y tabaco (8,6%), con la excepción de los instrumentos ópticos y fotográficos (11,7%) fuertemente concentrados en Costa Rica (European Commission, 2019).

La UE tenía un déficit comercial con América Central que se redujo tras la adopción del AdA, debido a la disminución de las exportaciones centroamericanas a partir de 2014. Los principales motivos fueron: 1) la reducción en la producción de café como consecuencia de la conocida como «epidemia de roya» –la UE aprobó en 2015 un programa de ayuda de 15 millones de euros para combatirla–, que produjo el descenso de las exportaciones más significativo para El Salvador, y 2) la fuerte caída de las exportaciones de manufacturas de Costa Rica tras la salida del país de Intel, de manera que la partida de equipamiento de oficina y telecomunicaciones pasó de 2.375 millones de euros en 2013 a 26 millones en 2018. Ahora bien, la recuperación a partir de 2015 de las exportaciones de café salvadoreño y parcialmente de las manufacturas costarricenses –ahora instrumentos ópticos y fotográficos–, junto a la ralentización de las exportaciones europeas, han revertido parcialmente esa tendencia (Cadena *et al.*, 2019; European Commission, 2019; Comisión Europea, 2016a y 2017b).

Por países, destaca Honduras, cuyas exportaciones a la UE –esencialmente productos agrícolas como aceites vegetales y azúcares– subieron de 729 millones de euros en 2013 a 1.149 en 2018, incrementando el déficit comercial de la UE con este país de -359 a -668 millones de euros. El otro caso destacado en cuanto a incremento de exportaciones al mercado europeo es Guatemala –productos agrícolas fundamentalmente y aceites en particular–, que pasó de 614 millones de euros en 2013 a 981 millones en 2018, reduciendo su déficit comercial con la UE hasta hacerlo casi desaparecer (European Commission, 2019).

Por lo que respecta a las importaciones de productos industriales, servicios o compras públicas, la eliminación de las barreras de entrada a los competidores provenientes de la UE puede traducirse en efectos dañinos para los productores de la región. En el caso de Guatemala, y en menor medida de Costa Rica, se produjo un progresivo crecimiento de las exportaciones europeas en el período 2013-2018, centradas en equipamiento de transporte, maquinaria no eléctrica, instrumentos científicos o productos químicos. En Nicaragua hay también una tendencia creciente de las exportaciones europeas, principalmente en manufacturas como maquinaria y equipo de transporte o productos farmacéuticos. En el caso de El Salvador y Honduras, se observa una tendencia más inestable en el crecimiento de las exportaciones europeas, entre las que destacan algunos pro-

ductos industriales, como la maquinaria no eléctrica y diverso tipo de manufacturas y semimanufacturas (European Commission, 2019; Comisión Europea, 2017c).

Asimismo, en el sector agropecuario, pese al diferente grado y ritmo de liberalización a favor de las economías centroamericanas, la competencia de la UE mediante barreras no arancelarias y subsidios también representa una gran amenaza para los productores locales. A este respecto, en Guatemala las importaciones de productos agrícolas de la UE pasaron de 88 a 135 millones de euros entre 2014 y 2018. Las importaciones de productos agrícolas europeos crecen también para los casos Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Panamá (European Commission, 2019). A la luz de todo ello, la relación comercial entre América Central y la UE sigue mostrando una marcada es-

La relación comercial entre América Central y la UE sigue mostrando una marcada especialización centro-periferia; cerca del 90% de las exportaciones europeas hacia América Central son productos industriales y cerca de tres cuartas partes de las de los países centroamericanos a la UE son productos agrícolas o de la pesca.

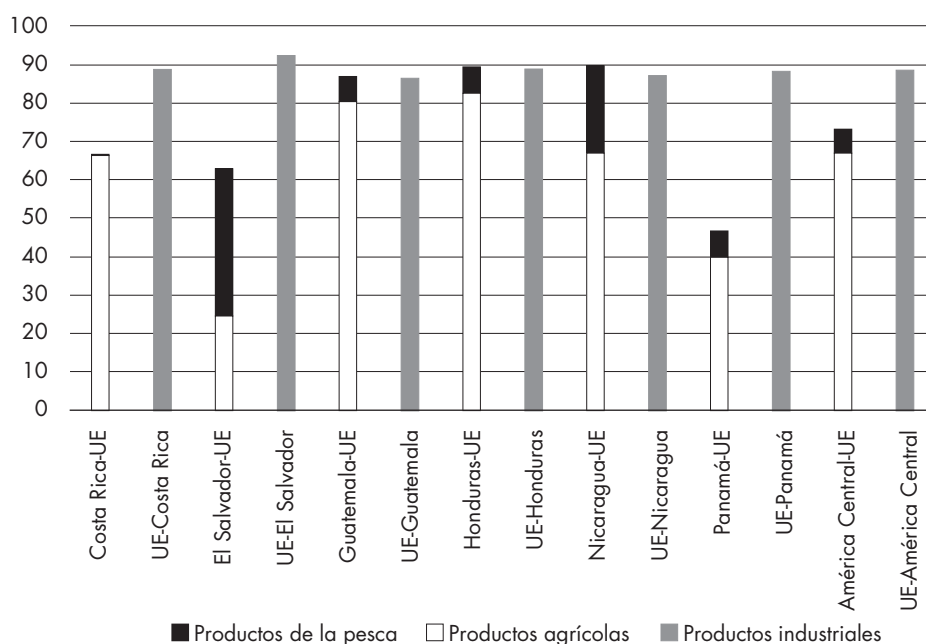
pecialización centro-periferia, que bebe de la división internacional del trabajo clásica (Sánchez y Ruiz, 2012). En efecto, cerca del 90% de las exportaciones europeas hacia América Central son productos industriales y cerca de tres cuartas partes de las exportaciones de los países centroamericanos a la UE, son productos agrícolas o de la pesca, si bien con diferencias entre

países como Panamá o Nicaragua. Esto puede verse en la figura 1, que utiliza la clasificación de las negociaciones comerciales de la OMC y distingue entre productos *agrícolas*, que son los abarcados por el Acuerdo sobre Agricultura (AsA) y productos *no agrícolas*, que son todos los demás. Aunque a menudo a esta última categoría se le denomina *productos industriales* o *manufacturas*, también incluye los combustibles y los productos de las industrias extractivas, el pescado y productos de pescado y los productos de la silvicultura. En nuestro análisis los productos de la pesca se tratan por separado y se suman a los agrícolas para reflejar adecuadamente la especialización comercial de las economías centroamericanas.

Por su parte, la inversión extranjera directa (IED) de la UE que llega a América Central también desempeña un papel secundario frente al protagonismo de la estadounidense. La IED europea en América Central supone en torno al 25% del total de la región. La distribución geográfica de la IED europea en la región es muy desigual, aglutinando Panamá y, en menor medida, Costa Rica, la mayor parte del total en los últimos años, seguidas a distancia por El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala (Comisión Eu-

ropea, 2017c). En cuanto a los dos principales receptores de IED europea en el área, la UE pasó a ser el principal inversor extranjero en Panamá en 2007, tras desbancar a Estados Unidos, predominando la inversión relacionada con los servicios (logística, transporte y servicios financieros). Respecto a Costa Rica, además de manufacturas de dispositivos médicos y del turismo, en los últimos años destacan las inversiones en energía y telecomunicaciones. Además de los sectores citados, las inversiones europeas en la región incluyen la agricultura y las manufacturas (CEPAL, 2016b y 2018c).

Figura 1. Peso de los productos agrícolas y de la pesca en las exportaciones centroamericanas a la UE y de los productos industriales en las exportaciones de la UE a América Central (2018, en %)



Fuente: Elaboración propia según datos de European Commission (2019).

Con todo, los supuestos resultados positivos de una creciente entrada de IED deben relativizarse en función de sus efectos sobre la creación de empleo, la calidad del mismo, el efecto arrastre sobre la industria local, la transferencia tecnológica o el impacto medioambiental. De hecho, varios de estos quedan muy reducidos en el

caso de las fusiones y adquisiciones, que han protagonizado diversas inversiones en la región. Además, todos esos aspectos dependen en gran medida de la capacidad de los gobiernos para establecer condiciones –requisitos de desempeño– que contribuyan a mejorar el carácter prodesarrollo de dichas inversiones. No obstante, al igual que en el caso de los TLC latinoamericanos con Estados Unidos, cuyo modelo reproduce en gran medida la UE, la tendencia mayoritaria es la contraria, haciendo especial hincapié en el blindaje de los derechos de los inversores extranjeros (Bidaurratzaga y Zabalo, 2012).

A este respecto, las diferencias entre la retórica y la realidad son abundantes en diversos ámbitos, e incluso las partes *blandas* del acuerdo pueden resultar engañosas. Por ejemplo, la cooperación científica y tecnológica va integrada con privatización, patentes y otras formas de propiedad intelectual, mientras que la

El conjunto de los compromisos adquiridos limita el margen de maniobra disponible por parte de los gobiernos centroamericanos para aplicar políticas públicas en general e industriales en particular. En este sentido, diferentes voces críticas con el acuerdo han manifestado su preocupación por los efectos sobre las economías de la región y los grupos más vulnerables.

cooperación económica encubre mayor protección a la inversión. Y en la parte *dura*, el tratado de libre comercio se impone sin ambigüedades. De este modo, el conjunto de los compromisos adquiridos limita el margen de maniobra disponible por parte de los gobiernos centroamericanos para aplicar políticas públicas en general e industriales en particular. En este sentido, y desde una perspectiva amplia, diferentes voces críticas con

el acuerdo han manifestado su preocupación por los efectos sobre las economías de la región y los grupos más vulnerables. Entre estas críticas se mencionan la apuesta renovada por la reprimarización y extraversion de la región, la expansión de monocultivos de exportación para agrocombustibles, los resultados comerciales asimétricos, el deterioro de las condiciones de vida del pequeño campesinado frente a los grandes productores locales o extranjeros, los impactos negativos sobre el medio ambiente y la biodiversidad, la disminución de los ingresos fiscales, así como el escaso impacto sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad (Mira, 2007; Arroyo *et al.*, 2009; Arauz, 2009; Morales y Leonel, 2009; Vargas y Kucharz, 2010; Daiber, 2010; ALOP *et al.*, 2011 y 2012).

Algunos de estos aspectos, como la concentración del comercio de la región con la UE en el sector primario, además de la expansión de monocultivos de exportación y el fortalecimiento de la extraversion de la región a partir de un modelo de inserción económica internacional dependiente y vulnerable, han sido puestos de manifiesto en nuestro análisis. Otros simplemente sobrepasan el alcance de este texto, pero son de interés para futuros trabajos.

Conclusiones

Las economías centroamericanas parten de un modelo de inserción en la economía mundial extravertido y dependiente, principalmente respecto a Estados Unidos. Esta dependencia se ha visto fortalecida con la firma y aplicación del DR-CAFTA. La UE, por su parte, en coherencia con su estrategia de hacer frente a la competencia de Estados Unidos a nivel global, ha afianzado y fortalecido su posición en la región mediante la promoción del interregionalismo de la mano del AdA. Cabe destacar que tanto el TLC con Estados Unidos como el AdA con la UE se ajustan a la lógica global de proliferación de tratados comerciales celebrados al margen de las estancadas negociaciones globales de la OMC, así como a la creciente tendencia de pactos entre regiones o países con niveles de desarrollo y especialización comercial y productiva muy dispar.

Pese a la retórica del discurso de la UE, a la lógica de la asociación y al supuesto carácter diferenciador de los pilares de cooperación y diálogo político, hemos observado que en esencia el AdA con América Central y su apuesta prioritaria por la liberalización comercial no establecen para la región un modelo significativamente diferente al propuesto por el Gobierno de Estados Unidos de la mano del DR-CAFTA. En la lógica de competencia entre Estados Unidos y la UE, cabría pensar que esta iniciativa europea pueda contribuir a reducir la dependencia de las economías centroamericanas respecto a Estados Unidos y diversificar mercados y riesgos. No obstante, no es menos cierto que la sustitución de concesiones unilaterales por reciprocidad comercial puede favorecer el fortalecimiento y perpetuación de su modelo de inserción internacional, impulsando ahora con mayor intensidad la exportación de productos primarios hacia la UE frente a la importación de manufacturas europeas de alto valor añadido.

Pasados ya los primeros cinco años tras la puesta en marcha del acuerdo, y con casuísticas diversas de mejora/deterioro de la balanza comercial frente a la UE, se vislumbran algunas tendencias que, dado lo corto del período en cuestión, precisan aún de más tiempo para su consolidación. Con todo, hasta ahora dichas tendencias se inclinan en la dirección de esta última hipótesis de intensificación de la especialización primario-exportadora. Las economías de la región sufren diferentes problemas estructurales que dificultan su diversificación productiva y que las hacen vulnerables en el marco global. Ante esto, la necesidad de transformación de este modelo de inserción precisa de políticas internas activas (industriales y tecnológicas, entre otras) y de mayor margen de maniobra para ejercerlas a medio y largo plazo. El afianzamiento de la apuesta por la inserción internacional asimétrica y dependiente de sus economías de la mano del AdA entre la UE y América Central apunta en sentido contrario.

Referencias bibliográficas

- ALOP; APRODEV; OIDHACO; CIFCA; Grupo Sur. *Acuerdos comerciales de la Unión Europea con Centroamérica, Colombia y Perú: Obstáculos para el desarrollo sostenible*. Oficina Internacional de los Derechos Humanos Acción Colombia, 2011 (en línea) [Fecha de consulta: 15.04.2019] <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/1547257181.pdf>
- ALOP; APRODEV; OIDHACO; CIFCA; Grupo Sur. *No todo lo verde es bueno. Expansión de la producción de palma aceitera y caña de azúcar en el marco de los acuerdos comerciales UE, Colombia, Perú y América Central*. Oficina Internacional de los Derechos Humanos Acción Colombia, 2012 (en línea) [Fecha de consulta: 15.04.2019] <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/1642066792.pdf>
- Aráuz, Alejandro. «El Acuerdo de Asociación Centroamérica – Unión Europea». *Friedrich Ebert Stiftung*, Documento de Trabajo, (julio 2009) (en línea) <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07611.pdf>
- Areskurrinaga, Efren. «La liberalización del comercio agrícola y textil de la OMC: efectos en los países del Sur». *Revista de Economía Crítica*, n.º 22 (2016), p. 65-86.
- Arroyo, Alberto; Rodríguez, Graciela y Castañeda, Norma. *La Unión Europea: ¿promotora de la integración regional en América Latina?* Amsterdam: Transnational Institute y Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, 2009.
- Ayuso, Ana y Caballero, Sergio. *El interregionalismo de la Unión Europea (UE) con América Latina*. Fondo Editorial Universidad Cooperativa de Colombia, 2018.
- Bidaurratzaga, Eduardo; Zabalo, Patxi. «Los Acuerdos de Asociación de la UE con África y América Latina: La nueva apuesta europea por Tratados de Libre Comercio con cooperación». *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 30, n.º 3 (2012), p. 837-860.
- Caballeros, Rómulo. *Centroamérica: los retos del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea* [Serie Estudios y Perspectivas n.º 102]. México: CEPAL, 2008.
- Cadena, Andrés; Giraut, Julio; Grosman, Nicolás y de Oliveira Vaz, André. «Unlocking the economic potential of Central America and the Caribbean». *McKinsey & Company*, (abril de 2019) (en línea) <https://www.mckinsey.com/featured-insights/americas/unlocking-the-economic-potential-of-central-america-and-the-caribbean>
- CEPAL. *Panorama de la inserción internacional de América y el Caribe 2016*, Santiago: Naciones Unidas, 2016a.
- CEPAL. *La inversión extranjera en América y el Caribe 2016*, Santiago: Naciones Unidas, 2016b.

- CEPAL. *Centroamérica y la República Dominicana: evolución económica en 2015 y perspectivas para 2016. Estudio económico*. México: Naciones Unidas, 2016c.
- CEPAL. *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2017*, Santiago: Naciones Unidas, 2017a.
- CEPAL. *Centroamérica y la República Dominicana: evolución económica en 2016 y perspectivas para 2017. Balance preliminar*. México: Naciones Unidas, 2017b.
- CEPAL. *Centroamérica y la República Dominicana: evolución económica en 2017 y perspectivas para 2018. Estudio económico*. México: Naciones Unidas, 2018a.
- CEPAL. *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2018*. Santiago: Naciones Unidas, 2018b.
- CEPAL. *La Inversión Extranjera Directa en América y el Caribe 2018*. Santiago: Naciones Unidas, 2018c.
- Cinco Días. «La UE y Mercosur cierran un acuerdo tras 20 años de negociaciones». *El País Economía*, (28 de junio de 2019) (en línea) https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/06/28/economia/1561744909_844441.html
- Comisión Europea. *La política de desarrollo de la Unión Europea: «el consenso europeo»*. COM(2005) 311 final. Bruselas, 2005a.
- Comisión Europea. *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*. COM(2005) 636 final. Bruselas, 2005b.
- Comisión Europea. *Comercio e inversión de la Unión Europea en Centroamérica, 2014*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014.
- Comisión Europea. *Informe anual sobre la aplicación de la parte IV del Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica*. COM(2015) 131 final. Bruselas, 2015.
- Comisión Europea. *Informe anual sobre la aplicación de la parte IV del Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Unión Europea y sus estados miembros, por un lado, y Centroamérica, por otro*. COM(2016) 73 final. Bruselas, 2016a.
- Comisión Europea. *Ecuador se suma al acuerdo comercial entre la UE y Colombia y Perú*. Bruselas, 11 de noviembre, 2016b.
- Comisión Europea. *Tercer informe anual sobre la aplicación de la parte IV del Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por un lado, y Centroamérica, por otro*. COM(2017) 160 final. Bruselas, 2017a.
- Comisión Europea. *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de los Acuerdos de Libre Comercio*. COM(2017) 654 final. Bruselas, 2017b.
- Comisión Europea. *Comercio e inversión de la Unión Europea en Centroamérica, 2016*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2017c.

- Consejo de la Unión Europea. *VI Cumbre UE-ALC. Declaración de Madrid*. Parlamento Europeo, (18 de mayo de 2010) (en línea) http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/vi_18_5_2010_madrid_es.pdf
- Daiber, Birgit. *Acuerdos de Asociación Europa-América Latina: ¿Socios privilegiados o Tratado de Libre Comercio?* Bruselas: Fundación Rosa Luxemburg, 2010.
- Durán, José; Álvarez, Mariano y Cracau, Daniel. *Manual on foreign trade and trade policy*. Santiago: Naciones Unidas, 2016.
- European Commission. *European Union, Trade in goods with Central America (Statistics)*. European Commission, (en línea) [Fecha de consulta: 03.06.2019] <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/central-america>
- Fernández Sola, Natividad. «El Acuerdo de Asociación de la UE con Centroamérica y Panamá: implicaciones prácticas». *ARI*, n.º 17 (2011), p. 1-6.
- Granados, Jaime. «Los nudos gordianos de la negociación». En: Granados, Jaime; Lizano, Eduardo y Ocampo, Fernando (eds.). *Un puente para el crecimiento: Oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2009, p. 151-170.
- Lara, Claudio y Silva, Consuelo. *Las relaciones económicas entre Unión Europea – América Latina y sus impactos en los mercados laborales (1990-2007)*. Santiago: Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas, 2009.
- Marchini, Jorge. «Acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea: Una negociación apurada que ahonda asimetrías». En: Silva, Consuelo; Noyola, Ariel y Kan, Julián (coords.). *América Latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo*. Buenos Aires: CLACSO, 2018, p. 72-92.
- Martínez, Javier. «La estructura teórica centro/periferia y el análisis del sistema económico global: ¿obsoleta o necesaria?». *Revista de Economía Mundial*, n.º 29 (2011), p. 27-57.
- Mata, Héctor y Cordero, Martha. *El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: viabilidad, avances y perspectivas* [Serie Estudios y Perspectivas n.º 112]. México: CEPAL, 2009.
- Mira, Edgardo. *El Acuerdo de Asociación Unión Europea – Centroamérica, un nuevo Tratado de Libre Comercio*. El Salvador: CEICOM, 2007.
- Morales, Henry y Leonel, Jesús. *El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica*. Guatemala: Movimiento Tzuk Kim-pop, 2009.
- Ocampo, Fernando y Lizano, Eduardo. «El marco institucional de los países y de la región centroamericana». En: Granados, Jaime; Lizano, Eduardo y Ocampo, Fernando (eds.). *Un puente para el crecimiento: Oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2009, p. 67-93.

- Padilla, Ramón; Cordero, Marta; Hernandez, René y Romero, Indira. *Evolución reciente y retos de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y la República Dominicana: una perspectiva regional y sectorial* [Serie Estudios y Perspectivas n.º 95]. México: CEPAL, 2009.
- Parlamento Europeo. «El PE da luz verde a los acuerdos con Centroamérica y con Perú y Colombia». *Noticias Parlamento Europeo*, (11 de diciembre de 2012) (en línea) <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20121207IPR04407/el-pe-da-luz-verde-a-los-acuerdos-con-centroamerica-y-con-peru-y-colombia>
- Parlamento Europeo. *Informe sobre la aplicación del pilar comercial del Acuerdo de Asociación con América Central*. Parlamento Europeo, Comisión de Comercio Internacional (2018/2016(INI)), (11 de diciembre de 2018) (en línea) http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0459_ES.html
- Pellandra, Andrea; Fuentes, Juan Alberto. «El estado actual de la integración en Centroamérica» [Serie Estudios y Perspectivas n.º 129]. México: CEPAL, 2011.
- Sánchez, Ángeles y Martínez, Jorge Mario. *Centroamérica: ¿Una nueva relación centro-periferia basada en el control de los activos productivos?* Santiago de Chile: CEPAL, 2014.
- Sánchez, Ángeles y Ruiz, Pilar. «Los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea con Centroamérica y MERCOSUR: Presente y futuro». *Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo 64, 2012.
- UNCTAD. *Trade and Development Report 2018. Power, Platforms and the Free Trade Delusion*. Ginebra: United Nations, 2018.
- Vargas, Mónica y Kucharz, Tom. «Tratados de Libre Comercio entre la Unión Europea y América Latina: una integración por y para el capital». *Viento Sur*, n.º 110 (2010), p. 74-82.



ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB

2019

NUEVA ÉPOCA

CLAVES PARA
INTERPRETAR LA
AGENDA GLOBAL

PERFIL DE PAÍS:
CUBA

Artículos de:
Manuel Muñiz
Leonardo Padura
Arancha González
Dominique Moïssi
Guy Standing
Ilona Szabó de Carvalho
Gilles Babinett
Lina M. Khan
Michael Pettis
Reinaldo Escobar
Paul Salem
Umut Özkirimli
Jung Pak
George Magnus
Barnett Rubin
Michael Wesley
Armando Chaguaceda

**EDITA
CIDOB**

Elisabets, 12, 08001
Barcelona
www.cidob.org

DISTRIBUYE

Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis,
08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

Ve la luz una nueva edición de *Anuario Internacional CIDOB*, un ejercicio de reflexión colectiva acerca del mundo y de las dinámicas que le dan forma. Hoy, la globalización y la revolución tecnológica interconectan los principales escenarios geopolíticos a través de redes de intercambio -de bienes, personas e ideas- que transitan con mayor celeridad y menos filtros.

Entre el amplio abanico de temas tratados, destacan la crisis del orden liberal internacional —y sus amenazas internas y externas—, el impacto disruptor de la Cuarta Revolución Industrial y sus impactos geopolíticos y sociales, el aumento de las desigualdades económicas, la transformación de los patrones demográficos, el fenómeno de las ciudades refugio o el uso de la desinformación como herramienta de desestabilización política.

93 Artículos
100 Autores
38 Gráficos e infografías

Anuario Internacional CIDOB se encuentra a la venta en papel y disponible en acceso abierto en su versión electrónica, accesible en: www.anuariocidob.org

Reseñas de libros

Marcas de género en el espacio urbano: el lugar del femenino en las casas y en las ciudades

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.249

Bianca Tavolari

Profesora, Insper; investigadora, Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento (CEBRAP)

Muxí Martínez, Zaida

Mujeres, casas y ciudades: más allá del umbral

dpr, 2018

350 págs.

Rico, María Nieves y Segovia, Olga (eds.)

¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad

Naciones Unidas/CEPAL, 2017

476 págs.

«Y la culpa no era mía, ni dónde estaba ni cómo vestía. El violador eras tú. El violador eres tú». Cantadas por centenares de mujeres con los ojos vendados

y formadas en filas, las frases de *Un violador en tu camino* resonaron en Plaza Italia, en medio de las recientes protestas en Chile. Los gritos del himno feminista se extendieron más allá de Santiago. Las palabras han resonado en las calles de México, Colombia, Francia y España. Más que una canción de protesta, la queja resuena por la potente imagen de mujeres ocupando espacios públicos. Sus gestos se coordinan sincronizando cuerpo y voz; son protagonistas y al mismo tiempo anónimas, las vendas descaracterizan su singularidad para que cualquier mujer en el mundo pueda verlas como una proyección de ella misma. Si no hay ninguna duda de que la violencia de género está en el centro de la performance política, también es posible leer estas manifestaciones desde una mirada hacia nuestras ciudades.

La casa es una representación de la arquitectura y, por excelencia, del espacio privado; es un epítome de la primera socialización y de la domesticidad. La ciudad, a su vez, es la imagen del urbanismo y del espacio eminentemente público. Esta distinción atraviesa los libros *Mujeres, casas y ciudades*, de Zaida Muxí

Martínez, y también *¿Quién cuida en la ciudad?*, editado por María Nieves Rico y Olga Segovia, de reciente publicación, que plantean, desde perspectivas distintas, la relación entre género y espacio urbano. Dicha distinción también está implícita en las palabras de la protesta mencionada: hay opresión en el camino, sin importar el lugar. Tanto la ciudad como la casa marcan espacios de inseguridad, aunque hayan sido construidos como antagonísticos. Tampoco el género ni el espacio son neutros.

Los dos libros abordan esta dualidad. La marca de género no solo se traslada al espacio construido como diferencia constitutiva de patrones urbanos y arquitectónicos. La casa y la calle, el centro y el suburbio, el poder y el hogar son otras maneras de decir trabajo productivo y trabajo reproductivo, protagonismo e invisibilidad, el ciudadano y el otro, el que pertenece y la que está al margen. Esta jerarquía sistemática plantea una serie de cuestiones: ¿Quién produce las ciudades?, ¿para quién son producidas las ciudades?, ¿cuáles son las diferentes experiencias de hombres y mujeres en las casas y en el espacio urbano? Y, además: ¿Es posible hablar en una experiencia urbana de todas las mujeres? ¿Qué debemos hacer para alcanzar una ciudad igualitaria en la que todos y todas tengan derecho a pertenecer?

En *Mujeres, casas y ciudades*, estos interrogantes son proyectados sobre el campo de la historia. Zaida Muxí Martínez propone una reescritura de la historia de la arquitectura y del urbanismo, como manera de rescatar los rastros de

las mujeres que fueron dejados atrás. Así, el primer y necesario paso es leer la historia a contrapelo, buscar pistas de mujeres que fueron olvidadas. Ello porque el punto de partida es que las mujeres no figuran en las historias oficiales de la arquitectura y del urbanismo no porque no estuvieran presentes, sino más bien porque su presencia fue sistemáticamente rechazada y borrada a lo largo del tiempo. Contar esta historia a partir de las mujeres que fueron invisibilizadas es contar otra historia y poner en jaque dualidades tan opuestas como la que opone el espacio de la casa y el espacio público de la ciudad.

Muxí Martínez presenta una biografía de mujeres de las que poco hemos escuchado hablar. Cuenta las complejas vidas de Katherine Briçonnet, Plautilla Bricci, Elizabeth Mytton, Flora Tristán, Marion Mahony Griffin y muchas otras que fueron pioneras en la construcción o en el diseño de proyectos urbanos. Son múltiples perfiles, de mujeres aristócratas y trabajadoras, del Norte y del Sur Global, las cuales, cada una a su manera, desafiaron el orden establecido y rompieron barreras importantes en sus momentos históricos. Como no podía ser de otra manera, un lugar destacado se reserva a Jane Jacobs, entre las pioneras modernas —sus ideas y su activismo son fundamentales para sentar las bases de un urbanismo del cotidiano—, construido desde abajo y que proporcione respuestas a las necesidades de vida de las personas.

En *¿Quién cuida en la ciudad?*, la pregunta principal está incluida en el propio título. Las actividades de cuidado

siguen una división sexual del trabajo, según la cual las mujeres son las principales responsables de la reproducción de la vida social. Esta asimetría de tareas se refleja en cargas distintas para hombres y mujeres, pero también en desventajas estructurales en el manejo del tiempo y del espacio. Si queremos una ciudad en la que todos puedan habitar en condiciones de igualdad, plantear la cuestión de la crisis de los cuidados se hace urgente.

Esta obra colectiva propone una mirada hacia las políticas públicas. Una de las propuestas principales es concebir un planeamiento urbano que valore el trabajo reproductivo no remunerado, superando las dicotomías tradicionales que separan público y privado por clase de trabajo y también por género. Compatibilizar tiempos domésticos familiares y tiempos remunerados familiares puede ser uno de los objetivos de la intervención urbanística. La participación de las mujeres y la consideración de las diferentes necesidades que diferentes mujeres presentan también son fundamentales para cualquier ciudad que no quiera reproducir desigualdades estructurales de género.

El protagonismo de las mujeres ocupando las calles en diversas ciudades del mundo para luchar por la democracia ciertamente pone en práctica las cuestiones tematizadas por los dos libros. La protesta de estas mujeres no es más que un paso más en el camino hacia la recuperación de la ciudad por parte de las mujeres.

La vivienda bajo el imperio de las finanzas

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.251

Lorenzo Vidal
Investigador CIDOB

Rolnik, Raquel
La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas¹

Descontrol, 2018
457 págs.

Pasada la crisis hipotecaria de 2007-2008, poco ha tardado la cuestión de la vivienda en volver con fuerza al primer plano del turbulento escenario global. El libro de Raquel Rolnik, *La guerra de los lugares*, ahonda en las raíces políticas y económicas del recurrente problema de la vivienda y revela los actores y las estructuras que lo protagonizan. Tras los desahucios y desalojos, el empobrecimiento de inquilinos e hipotecados, los procesos de gentrificación y las nuevas geografías de desigualdad urbana, se perfila un «complejo inmobiliario-financiero». La transformación del suelo y la vivienda en mercancía y fuente de acumulación de riqueza financiera es la lógica alrededor de la cual se articula un modelo de desarrollo urbano socialmente hostil.

1. Edición en inglés: *Urban warfare. Housing under the empire of finance*. Brooklyn, NY: Verso, 2019, 370 págs.

De alcance planetario, el libro está fuertemente marcado por la particular trayectoria de la autora. Los testimonios y conocimientos recogidos a lo largo de sus viajes como relatora especial de la ONU sobre la vivienda adecuada (2008-2014), su paso por la administración pública local y por el Ministerio de las Ciudades durante la primera Presidencia de Lula en Brasil y su carrera académica como urbanista, se plasman en una narración elocuente, rigurosa e informada por múltiples fuentes y vivencias.

Publicado originalmente en portugués por la editorial Boitempo en el año 2015 y dos años después en castellano por la chilena LOM Ediciones, viaja al Norte de la mano de la editorial Descontrol en 2018 y de Verso en inglés en 2019. La presente reseña se centra en estas dos últimas publicaciones más recientes. A lo largo de las diferentes ediciones, el manuscrito mantiene su estructura y contenido esencial en torno a tres grandes apartados.

En el primer apartado se analiza el proceso de financiarización global de la vivienda. Este proceso se apoya fundamentalmente en políticas públicas de promoción de la vivienda en propiedad individual vía crédito hipotecario. Estas políticas habilitan transformaciones urbanas que absorben grandes cantidades de capital a la vez que estimulan el desarrollo de instrumentos financieros derivados. El relato de este proceso comienza en la ya familiar contrarrevolución conservadora en los países anglosajones a finales de los años setenta del siglo pasado. La privatización y la liberalización de los mercados del suelo y la vivienda devienen ideas fuerza que se expanden por el planeta de mano de la globalización y los paquetes

de ajuste estructural implementados por organismos internacionales. Este relato se sustenta teóricamente en el pensamiento urbano crítico de raíz marxista, lo que facilita explorar los límites y las contradicciones de una estrategia que va desde la venta de vivienda municipal en el Reino Unido hasta la penetración del capital financiero en los asentamientos informales del Sur Global vía microcréditos.

El segundo apartado se centra en analizar la consolidación de la propiedad privada registrada como única forma de tenencia de la vivienda efectivamente blindada por el Estado. La otra cara de la moneda es la condena a una permanente precariedad e inseguridad a las poblaciones carentes de estos títulos de propiedad. Se examina, asimismo, el rol del Estado como palanca de grandes proyectos urbanísticos y megaeventos culpables en gran medida del desplazamiento recurrente de estas poblaciones urbanas marginalizadas. El dispositivo institucional que mejor encarna la cooperación entre el Estado y el capital privado en estos procesos de urbanización es el de la asociación público-privada. La (re)producción de la inseguridad de la tenencia asegura la disponibilidad de espacios urbanos para su apropiación por el capital financiero y rentista. De esta forma la ciudad funciona cada vez menos como lugar de residencia del marxista «ejército industrial de reserva» y cada vez más como reserva de tierras para las finanzas.

El tercer apartado aterriza el análisis en el caso de Brasil. Aquí el estilo del escrito cambia, pasando de una argumentación ilustrada con variados ejemplos internacionales a un análisis más detallado y con-

textualizado. También es aquí donde, con el lector internacional en mente, el proceso editorial ha recortado la extensión del texto en la segunda edición en castellano y de forma más acentuada en la publicación en inglés. De todas formas, detenerse en el caso brasileño es relevante, no solo por el profundo conocimiento de la autora sobre el caso, sino también por las innovadoras iniciativas urbanas allí ensayadas. Brasil ha sido escenario de un potente Movimiento por la Reforma Urbana que fue incrementando su influencia institucional con los avances electorales de la izquierda en los años noventa y 2000. Los interesantes esfuerzos por operacionalizar la función social de la propiedad y el derecho a la vivienda y la ciudad, sin embargo, toparon con un contexto internacional y una correlación de fuerzas interna desfavorable. La autora argumenta que la finalmente derrota política de este movimiento estuvo ligada al enfoque dominante en el Gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) por promover la inclusión social mediante la ampliación de los mercados (incluidos los hipotecarios) y el consumo, en vez de mediante la redistribución social y la universalización de derechos.

El *posfacio* introduce al lector a la nueva modalidad de financiarización de la vivienda: la captura del parque residencial en alquiler por sociedades internacionales de inversión inmobiliaria. Aunque no se profundiza en esta última frontera de las finanzas, en su conjunto el libro proporciona una explicación convincente de cómo se ha llegado hasta aquí.

Como valoración final, el libro destaca por sacar a la luz la verdadera dimen-

sión global de la cuestión de la vivienda, a menudo tratada como problemática eminentemente local. También por enmarcar teóricamente su abundante material empírico de forma que proporciona al lector no solo una visión del *cómo* sino también del *porqué*. Por otro lado, quizás la proveniencia de la autora de la «periferia del mundo» se podría haber aprovechado para dar más centralidad a las aportaciones teóricas y cronologías de allí surgidas. Adicionalmente, queda por desarrollar un análisis más detallado del otro bando de la «guerra de los lugares», el de las resistencias y alternativas. Aun así, el libro servirá sin duda de recurso útil para informar a las luchas sociales en curso alrededor del mundo por el derecho a la vivienda y a la ciudad.

¿Repensar el derecho a la ciudad desde una perspectiva de «la solución está en los detalles»?

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.253

Giovanni Allegretti
*Investigador, Centro de Estudos Sociais,
Universidade de Coimbra*

Navas Perrone, María Gabriela y Makhlof de la Garza, Muna (eds.)
Apropiaciones de la ciudad. Género y producción urbana: la reivindicación del derecho a la ciudad como práctica espacial

Pol:en Edicions, 2018
275 págs.

Simone, Abdoumalig y Pieterse, Edgar
New Urban Worlds. Inhabiting

Dissonant Times

Polity, 2017

192 págs.

Biagi, Francesco

Henri Lefebvre. Una teoría crítica dello spazio

Jaca Book, 2019

252 págs.

El biólogo y planificador urbano Patrick Geddes señaló la necesidad de «ensuciarse las manos y los pies» caminando por un territorio, con el fin de entender sus problemas e intentar encontrar soluciones para ellos. Tres libros publicados recientemente parecen apuntar a una necesidad similar, al tiempo que entran en el floreciente debate sobre el derecho a la ciudad, que está experimentando una suerte de nueva primavera en todo el mundo.

El primero de estos libros, *Apropiaciones de la ciudad*, está editado por María Gabriela Navas Perrone y Muna Makhoulouf de la Garza, antropólogas sociales y miembros del Observatorio de Antropología del Conflicto Urbano (OACU) de la Universitat de Barcelona. En este libro, compuesto por ocho ensayos escritos por 14 investigadoras y un investigador, cuya opinión crítica sobre las ciudades y sus dimensiones percibidas adopta una perspectiva centrada en la producción social de género (como lo denominaría Tovi Fenster), se reflexiona sobre «la reivindicación del derecho a la ciudad como práctica espacial» (según reza el subtítulo). La

obra plantea cómo, por quién y para quién están diseñadas las ciudades (para qué tipo de personas, cuerpos y necesidades) y si las ciudades (y su configuración espacial de poder) son vividas de igual manera por hombres y mujeres, así como por expresiones no heteronormativas de sexualidad y grupos sociales racializados. Se cuestionan la mercantilización ampliamente aceptada del espacio y la rápida desaparición de la dimensión anticapitalista del concepto del derecho a la ciudad, puesto que obstaculizan la vida social y la convivencia en la ciudad, en el preciso momento en que las luchas contra la desigualdad de género y la violencia se están incluyendo en las agendas públicas bajo la etiqueta del derecho a la ciudad. A partir de los ejemplos de las nuevas formas de activismo político del municipalismo español y de algunos procedentes de discursos urbanos argentinos, brasileños y ecuatorianos, el libro reivindica la necesidad de actualizar una visión antigua del derecho a la ciudad (que las instituciones han ido paulatinamente incorporando y viciando), afirmando que la ciudad bien podría concebirse como estrechamente vinculada a sus apropiaciones, lo que significa, a la vez, redescubrir la idea central lefebvriana del derecho a la ciudad como «el derecho a la vida urbana» o, en palabras de Pedro Jiménez-Pacheco, «la lucha misma por el valor de uso en el espacio urbano».

El segundo libro es *New Urban Worlds. Inhabiting Dissonant Times*, cuyos autores son dos importantes académicos posestructuralistas que llevan décadas trabajando para desplazar los horizontes epistemológicos de los estudios urbanos hacia el Sur:

Abdoumalig Simone y Edgar Pieterse. Se trata de una ambiciosa recopilación de historias sobre nuevas prácticas urbanas emergentes de la vida cotidiana y de planificación insurgente en contextos muy fluidos como África y el Sureste Asiático, que se centra sobre todo en procesos de autoconstrucción que fueron produciendo gradualmente gran parte del entorno construido. Al articular «compromisos generosos con los detalles de la vida urbana con el poder de la redescipción», los autores redefinen la ciudad como una «máquina de crear historias» o «una cadena de bloques o *blockchain* de historias unidas por un frágil centro de gravedad, entretejidas de tal manera que solo se evidencia a través de hallazgos con un gran componente casual (...) que nunca habrían sido posibles sin que una historia llevara a la otra» (p. 183-184). Las preguntas fundamentales de Simone y Pieterse tratan sobre qué aspectos de la vida urbana no se ven reflejados por las teorías dominantes y cuál podría ser considerado el «excedente» que queda una vez aplicados los marcos convencionales (a menudo, herencia del colonialismo del Norte). La obra trata de rescatar centenares de proyectos piloto y experimentales que «según parece esperan recibir financiación y convertirse en objetos de movilización política exitosa», y que se oponen explícitamente a la tendencia de las políticas y la planificación dominantes a imaginar una «tabula rasa», que a los autores se les antoja como un «impulso modernista residual para volver a empezar», ignorando la creatividad de las prácticas sociales. Emanando del libro una profunda crítica hacia la tendencia a crear entornos construidos

con el fin de que sus habitantes no se «desvíen de sus historias»: en consecuencia, la obra pretende evitar englobar una amplia heterogeneidad de formas y experiencias urbanas en cualquier tipo de discurso *universal* y una «historia teórica general sobre los procesos de urbanización». Desde esta perspectiva, el libro empieza su narrativa describiendo ambigüedades y paradojas urbanas, así como «distopías carbonatadas» que «se hacen más visibles cada año en que los objetivos de reducción de las emisiones de dióxido de carbono se incumplen estrepitosamente». Al final, lleva a los lectores a analizar varias prácticas «improvisadas» de los residentes, que –para constituir la base para un enfoque multiescalar para las estrategias adaptativas climáticas y una ciudad más equitativa– deben incorporar «generosidad, reciprocidad y un sentido de apertura y experimentación» con el fin de funcionar y de permitir que fluyan los vínculos afectivos, la información y la cooperación.

El tercer libro es *Henri Lefebvre. Una teoría crítica dello spazio* (Jaca Book, 2019), escrito por el politólogo italiano Francesco Biagi. El autor propone una inmersión total en el contexto en el que Lefebvre concibió sus teorías más importantes, siguiendo el rastro de toda la parábola histórico-crítica de su producción intelectual y subrayando la capacidad del filósofo francés de moverse entre y a través de las disciplinas, más allá de cualquier categorización académica. Así pues, Biagi encuentra el origen de la pertenencia rebelde de Lefebvre en el marxismo ortodoxo, sus posturas antiestalinistas en el seno del Partido Comunista Francés, su diálogo

tenso con intelectuales como Jean-Paul Sartre, Louis Althusser, Guy Debord y el funcionalismo de Le Corbusier, así como su pasión por la filosofía como ejercicio democrático y plural de pensamiento crítico compartido que se ejerce «en común». Pero, ante todo, el libro trata de guiar a los lectores en la difícil tarea de interpretar a Lefebvre y su «teoría urbana crítica» en el paso del siglo xx al xxi, a partir de la reflexión de Walter Benjamin acerca de que en cada época es fundamental arrancar la tradición del conformismo que pretende subyugarla. Entre otras cosas, el libro de Biagi merece atención por su esmerada explicación sobre algunas metodologías usadas por Lefebvre (como el método progresivo-regresivo) y su aplicabilidad moderna, y su interés por examinar la «producción de espacio», las asimetrías entre lo rural y lo urbano y la «insurgencia» vinculada a las utopías urbanas, que debe suponer un cambio de estilos y nivel de vida si quiere ser significativa.

Los tres libros presentan acusadas diferencias en cuanto a estilo, estructura y temática: por ejemplo, *Apropiaciones de la ciudad* y *Henri Lefebvre. Una teoría crítica dello spazio* se esmeran en contextualizar sus historias desde los puntos de vista geográfico y sociocultural, mientras que *New Urban Worlds* (debido al ambicioso alcance del libro) a menudo carece de especificidad territorial y sus análisis se centran en regiones inmensas presentadas como «África urbana» y «Asia», y solo esporádicamente acerca el foco a ciudades capitales. No obstante, los tres libros tienen elementos en común, al abordar el derecho a la «vida urbana» como un

constructo que requiere un compromiso con los «detalles» de la vida humana y la construcción de nuevos discursos en los que los cuerpos, las pasiones, los sonidos y las percepciones son elementos fundamentales. Las tres obras se centran en una visión plural, paradójica, fortuita y –quizá, ante todo– contenciosa, en la que la «participación cívica» tiene un valor más bien epistémico que instrumental, y que parece no hacer referencia a procesos de invitación a espacios de diálogo forjados por las instituciones, sino a la irrupción de los ciudadanos en escenarios que son –intrínsecamente– «polémicos», puesto que se ven continuamente atravesados por luchas y tensiones vitales.

Para valorar dicha perspectiva, los tres libros plantean una reivindicación común hacia un enfoque multidisciplinario con el fin de no alejarse de los detalles sobre cómo funcionan la vida cotidiana, las instituciones y las tecnologías; de trabajar con las ambigüedades de la vida urbana; de caminar por la calle y encontrar formas convincentes de «redescribir las dinámicas afectivas del urbanismo cotidiano y el tipo de horizontes a los que quizá apuntan», «siendo muy conscientes de que los fundamentos epistemológicos están en continuo cambio bajo nuestros pies». Como bien se afirma en *New Urban Worlds*, el hecho de evitar desplegar las experiencias e historias humanas «en un marco interpretativo o ideológico ya preparado» puede ayudar a recuperar la experimentación como «aspecto normativo de la vida y el funcionamiento de las ciudades» (p. x), para conectar las experiencias locales con las luchas globales, avanzar en el conocimiento y forjar nuevos

conceptos e imaginarios que pueden anclar y acelerar prácticas nuevas, a diversas escalas. Para ello, los métodos de investigación deberían ser también «creativos» y «experimentales» (p. 10) y reservar espacio a enfoques etnográficos.

Con este mensaje, los autores de los tres libros parecen cuestionar «la política del conocimiento urbano» por la que se ha mandado callar a la mayoría silenciosa de los ciudadanos, según indican Simone y Pieterse (p. xiii), y exigen a los investigadores que sean tan experimentales y eclécticos como lo son los residentes de las ciudades en sus vidas cotidianas, tomando prestados ideas y recursos de diferentes disciplinas y rearmándolos de maneras que arrojen luz nueva sobre asuntos acuciantes. El hecho de rescatar el pasado por medio de metodologías de análisis esmeradas se considera un punto de partida para descubrir los retos de las acciones situadas recientemente. Por ejemplo, en *Apropiaciones de la ciudad*, un capítulo sobre «Espacios de juego y desigualdades de género» expone una investigación acción participativa llevada a cabo en Granollers (Barcelona, España), que se centra en demostrar cómo las jerarquías en el uso del espacio empiezan a edades muy tempranas y en lugares considerados inofensivos, como los patios escolares, donde los diferentes elementos que configuran el espacio recreativo muestran profundas implicaciones de género (por ejemplo, las zonas principales de los patios de las escuelas analizadas están dedicadas a deportes competitivos y agresivos). Bajo esta perspectiva, los autores de los tres libros proponen un esmerado ejercicio de «redescripción» de sus objetos,

lo que incluso a veces supone aceptar «un compromiso riguroso y poco romántico con el cambio tecnológico» para dialogar de nuevas formas con la centralidad de la tecnología, no solo, según afirman Simone y Petersen, porque las plataformas digitales «devienen cada vez más omnipresentes, lo que permite la existencia de depredadores», sino también porque el nuevo horizonte de las cadenas de bloques puede reconcebirse como un «método esencialmente colectivo de imponer historias, de establecer dónde tiene cabida una determinada transacción entre miles de otras» (p. 189).

Sin embargo, posiblemente la conexión más importante entre los tres libros es la atención que dedican a señalar la naturaleza anticapitalista del derecho a la ciudad, lo que la reciente apropiación del concepto por parte de las instituciones neoliberales dominantes suele diluir e invisibilizar. Infravalorando dicha naturaleza —hoy en día— se corre el riesgo de desdibujar otras luchas importantes, como aquellas contra el machismo y la heteronormatividad. Como reconocen algunos otros autores (como Mark Purcell), al leer a Lefebvre hoy en día, es esencial actualizar la geografía de los actores que son fundamentales al perseguir el derecho a la ciudad: porque el legado marxista alimentó la predilección por el «efecto salvífico» de la clase trabajadora en la lucha contra el predominio del valor de cambio en detrimento del valor de uso, la cual podría hacer sombra a otras luchas convergentes promovidas por otros actores, que combaten el capitalismo mientras luchan, por ejemplo, contra sus componentes colonialistas y patriarcales.

Nuevos formatos activistas y su impacto en siglo XXI

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.258

Salvador Martí i Puig
*Catedrático de Ciencia Política,
Universitat de Girona*

Almeida, Paul
**Social Movements. The Structure of
Collective Mobilization**

California University Press, 2019
224 págs.

Rich, Jessica A. J.
**State-Sponsored Activism. Bureaucrats
and Social Movements in Democratic
Brazil**

Cambridge University Press, 2019
252 págs.

Rossi, Federico
**The Poor's Struggle for Political
Incorporation. The Piquetero Movement
in Argentina**

Cambridge University Press, 2019
315 págs.

Los tres libros aquí reseñados tienen en común que tratan de política «no convencional», es decir, sobre movilizaciones, luchas sociales, movimientos, redes de *advocacy* y resistencias; y también sobre los efectos de este tipo de actividad en la vida política en un sentido amplio –desde la transformación del régimen político, hasta los cambios institucionales, culturales y de políticas públicas–. Dicho esto,

los tres libros tienen un desarrollo diferenciado. El libro de Paul Almeida tiene como cometido mostrar de forma consistente y breve cómo analizar la acción colectiva y los movimientos sociales. La obra de Federico Rossi muestra en profundidad el desarrollo y activación del movimiento piquetero en Argentina y cómo su impacto supuso un proceso de incorporación de un sector social antes excluido en el régimen político argentino, y lo compara con otras movilizaciones acontecidas en otros países de la región. Finalmente, el libro de Jessica Reich examina las relaciones entre el Estado brasileño, los movimientos sociales y las burocracias durante la última década del siglo XX respecto a las políticas públicas de dicho país relacionadas con la lucha contra el VIH-SIDA.

El libro de Almeida destaca por dar una visión actualizada del debate sobre el estudio de los movimientos sociales y, en este sentido, muestra los patrones, los debates actuales, algunos casos emblemáticos y la literatura clásica y reciente sobre el tema. La obra se divide en ocho capítulos, de los cuales los primeros cinco son canónicos y tratan de definir qué es un movimiento social, los métodos y las teorías existentes sobre la movilización, la emergencia de esta y los procesos de enmarque del discurso crítico. Los tres últimos capítulos y las conclusiones, sin embargo, tratan temas más actuales y controvertidos, como son los procesos de reclutamiento y radicalización, los impactos de la acción colectiva y la protesta y, finalmente, se ofrece una reflexión sobre cómo interpretar los movimientos sociales

en el Sur Global. Este libro, a diferencia de los otros dos reseñados, no se trata de un análisis en profundidad de un caso de estudio o de un episodio de movilización, sino de un manuscrito sintético, consistente y panorámico que muestra cómo acercarse, analizar y profundizar en el estudio de los movimientos, de los eventos de confrontación y de la política no convencional en general, y todo ello hecho con una gran maestría y voluntad de síntesis. Sin duda se trata de un libro que está destinado a convertirse en una referencia sobre la movilización debido al manejo magistral que tiene Paul Almeida, profesor de la Universidad de California La Merced, del estudio de los movimientos sociales. Precisamente por ello, el texto de Almeida es una entrada perfecta para comprender e interpretar los trabajos de dos jóvenes y brillantes investigadores: Federico Rossi y Jessica Rich, ambos exinvestigadores posdoctorales de la Universidad de Tulane y actualmente profesores de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM, Argentina) y de la Marquette University (Estados Unidos), respectivamente.

A primera vista las obras *State-Sponsored Activism. Bureaucrats and Social Movements in Democratic Brazil* y *The Poor's Struggle for Political Incorporation. The Piquetero Movement in Argentina* parecen extremadamente disímiles y difícilmente reseñables conjuntamente, pero si uno lee con atención los dos textos y contextualiza los contenidos a la luz del libro de Almeida, se da cuenta de que se trata de dos obras complementarias. Eso es así porque las dos obras tra-

tan del mismo fenómeno: la política no convencional y sus impactos a fines del siglo xx y a inicios del XXI, aunque uno (el que analiza el movimiento piquetero en Argentina) lo trata a partir de movilizaciones «basistas» que realizan un repertorio de acción disruptivo y radical, y el otro (el que analiza las alianzas activistas para la lucha contra el SIDA en Brasil) lo analiza a partir del estudio de estrategias de presión coordinadas entre la calle y las oficinas de planeación de los ministerios, convirtiendo el estudio en una reflexión sobre las relaciones que se abren entre la sociedad civil activista y la administración civil, tema que aborda Rich en el primer capítulo de su libro.

La obra de Rich es un examen minucioso de las relaciones existentes entre diversas agencias de la administración del Estado, los movimientos sociales feministas y LGTBI, y los técnicos (de la burocracia y de las ONG) relacionados con las políticas públicas alrededor de la pandemia del SIDA. En este sentido, Rich explora cómo se elaboran y tejen complicidades, alianzas, enfrentamientos y proyectos entre un sector «poroso» de la administración pública brasileña (altamente descentralizada, especializada y modernizada) y una heterogénea coalición activista que lucha por los derechos de los afectados (existentes y potenciales) del SIDA. De esta manera, la obra se puede leer como un «estudio de caso» sobre una política pública sectorial y específica y de los actores que intervienen en la creación de una agenda, la definición del problema, el diagnóstico, el diseño de intervención y la implementación.

Así pues, el autor examina cómo se crea y desarrolla el movimiento social para la lucha contra el SIDA en Brasil a finales del siglo xx y posteriormente desgrana analíticamente cómo este movimiento actuó en la arena política conformándose como *advocacy network* tanto en el proceso de diseño de políticas, como en su implementación y control. En este sentido, los capítulos 4 y 5 analizan cómo los movimientos se expanden por abajo, en el activismo callejero y de base, y por arriba, a través del cabildeo, los expertos, los técnicos y los burócratas de las agencias públicas.

Con ello, Rich señala la presencia de diferentes dinámicas entre los burócratas nacionales, la sociedad civil, organizaciones locales e internacionales, y los movimientos de defensa social, y cómo los tres colectivos pueden generar una la relación simbiótica e inesperada para el progreso de una causa como la de la lucha contra el SIDA. Esta es, precisamente, la tesis que se plantea en el capítulo 7, titulado «The Rise of Hybrid Social Movements», en el que se señala la presencia de una nueva tipología de movimiento social que agrega y articula actores muy diferentes que cooperan en pos de una causa. De todo ello, Rich termina concluyendo la necesidad de reexaminar las relaciones entre la administración pública y la sociedad en el siglo xxi, sobre todo en aquello que concierne a algunas redes de políticas públicas críticas.

En cuanto al libro de Federico Rossi, este da cuenta del movimiento de desempleados más importante de América Latina de fines del siglo xx —el de los piqueteros argentinos— y de sus movilizaciones desde su inicio

hasta el primer lustro del siglo xxi, cuando se convirtió en un interlocutor fundamental del Gobierno de Néstor Kirchner. Pero, igual que ocurre con el libro de Rich, la pretensión de la obra va más allá de un caso de estudio y pretende establecer un diálogo con los teóricos de la acción colectiva y señalar cómo la ola de movilizaciones de fines del siglo xx e inicios del siglo xxi, protagonizada por grandes colectivos sociales excluidos por el modelo neoliberal, generó una «coyuntura crítica» con la que se llevó a cabo un nuevo proceso de incorporación social.

En esta línea, la hipótesis del libro es que la intensa lucha de las organizaciones sociales piqueteras en Argentina desembocó en la segunda ola de incorporación social de excluidos en la historia reciente de la región. Así, el libro no solo debate con los teóricos de la movilización, como Donatella della Porta o Sidney Tarrow, sino también con la clásica obra de Ruth B. Collier y David Collier titulada *Shaping de Political Arenas: Critical Junctures, the Labour Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Collier y Collier elaboran la tesis de que, entre la década de los treinta y los cuarenta, el movimiento obrero latinoamericano tuvo la fuerza y la capacidad, en algunos países, de transformar unas instituciones elitistas para incorporar a sus afiliados como ciudadanos de pleno derecho, con voz, voto y con la posibilidad de beneficiarse de políticas sociales. Según los autores, el impacto de estos movimientos supuso un proceso crucial de democratización de las arenas políticas del continente, así como el inicio de unos regímenes políticos que impulsaron procesos de industrialización, urbanización y estatización.

Estos procesos, sin embargo, llegaron a su fin y se revertieron en los años setenta y ochenta, generalmente de forma autoritaria, primero, y posteriormente a través de democracias que abrazaron los postulados neoliberales. El resultado fue la expulsión del mercado laboral formal y estable de centenares de miles de personas que en un breve lapso de tiempo pasaron de ser trabajadores a desempleados y luego subempleados en el sector informal. Este proceso tuvo, especialmente en Argentina, un impacto muy relevante en el empobrecimiento de los barrios y periferias de las ciudades. Por ello, el proceso posterior de reorganización (ya no como trabajadores sindicalizados, sino como piqueteros) y de lucha tuvo una dimensión profundamente local e interconectada, generando grandes movilizaciones de «perdedores» que demandaban una nueva forma de «inclusión», generando así una nueva «coyuntura crítica» que supuso un nuevo proceso de incorporación social. Una incorporación que ya no se basó en el trabajo, sino en proyectos de desarrollo local y en el impulso de políticas sociales focalizadas cuasiuniversales. Con esta lógica Rossi analiza cómo en Argentina un gran colectivo de desempleados organizado pudo impulsar repertorios transgresores de acción colectiva, elaborar discursos asertivos y, a la postre, negociar y presionar a los partidos políticos, al Estado y a sus líderes.

Para finalizar esta breve reseña solo resta exponer que la lectura de los tres libros es indispensable para quienes estén interesados en el análisis y la reflexión de la política no convencional y sus impactos.

Ibn Khaldún: una mente musulmana medieval

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.261

Francis Ghilès

Investigador sénior asociado, CIDOB

Irwin, Robert

Ibn Khaldun: An Intellectual Biography

Princeton University Press, 2018

272 págs.

Durante una rueda de prensa en octubre de 1981, Ronald Reagan citó a Ibn Khaldún (1332-1406) para sustentar lo que se conoce como la economía basada en la oferta (*supply-side economics*). Aunque el político y pensador del siglo XIV escribió profusamente sobre economía y fue prácticamente el único escritor árabe medieval que lo hizo, es «maravilloso» —escribe Robert Irwin, autor de una nueva biografía intelectual sobre este famoso norteafricano— que «hubiera anticipado la política fiscal del Partido Republicano estadounidense».

Irwin no hace alarde de su vasta erudición sobre la cultura árabe medieval y explica a menudo de manera muy curiosa la interpretación que han hecho orientalistas, historiadores y nacionalistas árabes modernos sobre la obra más famosa de Ibn Khaldún, *Muqaddima* (también conocida como *Prolegómenos*), la mayoría de las veces para hacer encajar sus particulares conjeturas. Seis siglos después de su muerte, el hombre sobre el que el orientalista francés Emil-Felix Gautier afirmó que «*il est unique, il écrase tout, il est genial*» con-

tinúa «satisfaciendo a todo el mundo». Irwin cita a Michael Brett, un experto en historia africana medieval, quien llegó a la siguiente conclusión: «El hecho de que Ibn Khaldún continúe satisfaciendo a todo el mundo es un indicativo de su grandeza y de su ambigüedad». La predisposición de Ibn Khaldún a analizar, teorizar y generalizar basándose en evidencias confiere a su obra «la apariencia, quizás engañosa, de modernidad».

Para el orientalista austríaco de principios del siglo XIX Joseph von Hammer, Ibn Khaldún era «un Montesquieu árabe». El francés Emile-Félix Gautier, que daba clases en la Universidad de Alger hace un siglo y despreciaba profundamente la cultura árabe y bereber, despojó a Ibn Khaldún de lo que consideraba su «identidad superficialmente medieval», y sostenía –como apunta Irwin– «que en realidad era un francés moderno, que además habría aprobado el imperialismo francés en el Norte de África». Huelga decir que esta descripción es una completa caricatura del que fue un hombre profundamente religioso que durante toda su vida expresó una gran admiración hacia la cultura bereber y los monarcas bereberes a los que sirvió en Túnez, Tremecén, Fez y Granada. El mundialmente famoso historiador Arnold Toynbee (1889-1975) elaboró la idea de que las civilizaciones florecen o fracasan debido a un ciclo de retos y respuestas, y consideró tan atractivo el pesimismo de Ibn Khaldún como su retrato moralizante del inevitable ciclo de declive político provocado por el lujo y la codicia. Por su parte, el antropólogo

Ernest Gellner lo vio como un precursor de Maynard Keynes y de Max Weber, fundador de la sociología moderna; para otros era ¡un Maquiavelo presagiador! Más recientemente –como nos recuerda Irwin– sus ideas «fueron citadas con aprobación en la novela *Los trazos de la canción*, de Bruce Chatwin, y fueron la base de la saga de novelas de ciencia ficción de Frank Habert, *Dune*».

Pero, ¿quién fue en realidad Ibn Khaldún? Sabemos que nació en Túnez y perdió a sus padres y a muchos de sus maestros y amigos a los 17 años debido a la peste negra que asoló el Magreb. A los 45, harto de la retorcida y violenta historia de disputas por el trono que constituía la realidad política magrebí, se retiró a un castillo de Frennda, al oeste de Argelia, para escribir el primer borrador de su libro. Más tarde se trasladó a El Cairo, donde ocupó el cargo de juez supremo de la corriente malikí dentro del islam, antes de reunirse en 1400 con el líder mongol Tamerlán fuera de Damasco; un encuentro que ha sido objeto de comparaciones con otros encuentros como el de Aristóteles y Alejandro Magno o el de Goethe y Napoleón.

Las abundantes ruinas que le rodeaban –desde Leptis Magna hasta Cartago, Dougga y Timgad– dejaban patente que el Norte de África antaño había sido mucho más próspero y densamente poblado de lo que lo era en su época. Esto llevó a Khaldún a preguntarse por qué los historiadores cometían errores: «por sectarismo e ingenuidad», concluyó, así como por ignorancia de lo que es intrínsecamente posible. De ahí su intento por explicar las

leyes generales que rigen la formación y la disolución de las sociedades. El concepto más famoso que desarrolló fue el de la *assabiyya* (solidaridad social) de los nómadas, de los que también estudió sus virtudes y su lugar en la historia (no intentó extender su análisis del Magreb al Oriente Medio ni a los mongoles). Argumentaba que, cuando un triunfante nuevo dirigente se instalaba con su tribu en una ciudad, era inevitable que al cabo de tres o cuatro generaciones empezara la decadencia, puesto que el régimen acababa por dejarse llevar por el lujo y la extravagancia. A medida que los vínculos forjados por la solidaridad tribal y la austeridad nómada se debilitaban, el dirigente acababa dependiendo de mercenarios y, con el fin de pagar a sus tropas, comenzaba a imponer impuestos que no estaban sancionados por el islam. En este sentido, el pesimismo de Ibn Khaldún tiene más una base moral y religiosa que sociológica.

Asimismo, Irwin demuestra en su libro que las comparaciones entre Ibn Khaldún y Maquiavelo tienen poco sentido, aunque la obra maestra de este, *El príncipe*, sea un libro tan sombrío como *Muqaddima*, precisamente porque ambos fueron fruto de la decepción política. «Maquiavelo estaba interesado en la psicología del poder, la búsqueda de la gloria y el papel que desempeñaba la personalidad en la alta política, asuntos por los que Ibn Khaldún no mostraba interés. Maquiavelo pensaba que los vicios tenían sus virtudes y que un dirigente podía actuar de manera inmoral si la necesidad lo exigía. Ibn Khaldún, por su parte, profundamente religioso y moralista, habría considerado abominable

semejante cinismo». Tampoco era un filósofo fiel a la tradición grecoislámica como algunos de sus admiradores nos habrían hecho creer. «Tenía un acceso limitado a los escritos auténticos de Aristóteles y, aunque admitía que la lógica sin duda tenía su utilidad, pensaba que el ejercicio de la filosofía era peligroso. La jurisprudencia malikí era un modelo más importante para su metodología histórica».

En definitiva, Robert Irwin ofrece a sus lectores una obra extraordinaria de recuperación intelectual, que presenta a Ibn Khaldún como un individuo de su tiempo: un sufi místico y devoto, obsesionado con el ocultismo y la futurología, que vivía en un mundo bastante diferente del actual. Irwin desentierra, así, la mente musulmana medieval para los lectores del siglo XXI.

Del núcleo a la periferia: el poder global y el caso de Asia Central

DOI: doi.org/10.24241/rci.2019.122.2.263

Javier Mojal Garcia
*Máster en Relaciones Internacionales,
 Seguridad y Desarrollo por la UAB;
 miembro colaborador del Centre Delàs
 d'Estudis per la Pau y analista en
 www.menanalysis.com*

Massansalvador, Francesc y Izquierdo Brichs, Ferran (eds.)

Poder y regímenes en Asia Central

Edicions Bellaterra, 2018

341 págs.

Izquierdo Brichs, Ferran y Etherington, John

Poder global. Una mirada desde la Sociología del Poder

Edicions Bellaterra, 2017

248 págs.

En la obra de Ferran Izquierdo Brichs y John Etherington, *Poder global. Una mirada desde la Sociología del Poder*, se desarrolla una teoría que pretende ser sistémica y trascender a las relaciones internacionales. Se trata de una herramienta analítica que, con unos esquemas de fácil comprensión que tienen el concepto de poder como elemento principal, aspira a cubrir el análisis de cualquier sistema social jerarquizado. Si con los anteriores libros *Poder y Felicidad. Una propuesta de sociología del poder* (Izquierdo, 2008), *La sociología del poder en el mundo árabe contemporáneo* (Izquierdo y Lampridi-Kemou, 2009), *Political Regimes in the Arab World* (Izquierdo, 2012) o *Political Islam in a Time of Revolt* (Izquierdo, Etherington y Feliu, 2017) se presentaba y desarrollaba la teoría o se aplicaba al mundo árabe, con este libro los autores desenvuelven la teoría y reflexionan sobre una gran cantidad de aportaciones teóricas de las ciencias políticas y las relaciones internacionales, mientras la aplican para explicar la estructura y dinámicas del poder en el plano global y sus ramificaciones en el plano doméstico.

Dicha perspectiva concibe al poder como al factor central de una sociedad jerarquizada. Los actores de una sociedad se definen en relación con el poder que poseen y ejercen, y su objetivo principal es

la acumulación diferencial de este. Esto da lugar a una competición circular entre los distintos actores de la cúspide de la pirámide social. Para ser más claros, las luchas y a veces alianzas entre élites responden al deseo por el acceso, mantenimiento o expansión del control de distintos recursos de poder. Estos recursos incluyen al Estado —como aparato institucional formal e informal—, las capacidades militares, el capital, la coerción, la ideología, la información, la tecnología o incluso la población. Esta última, entendida como la base de la sociedad, puede permanecer como un recurso en manos de las élites —a través del uso de la ideología— o movilizarse contra ellas, consciente de sus propios intereses, y por tanto convertirse en actor. Cuando esto ocurre se establece una relación lineal, ya que la movilización de la población termina al ver satisfechas sus demandas o, en el caso contrario, al ser derrotada.

Una de las novedades de esta teoría es que los actores de la élite son individuos o grupos de personas con el poder suficiente como para participar en el sistema. En cambio, el Estado, la Iglesia —cualquier religión entendida como institución—, la corporación u otros aparatos sociales son recursos que les confieren poder. Esta concepción representa una mirada distinta a lo que teorías tradicionales de las relaciones internacionales, como por ejemplo el realismo, venían considerando como actores.

En el libro queda llanamente explícita «la imposible separación de los sistemas doméstico y global», integrados en el sistema en su conjunto. En su parte más alta se encuentran las élites globales, un nuevo

régimen de poder formado por la clase capitalista transnacional, los dirigentes de las organizaciones internacionales financieras o los líderes políticos de unas pocas potencias. La tan manida globalización es el proceso por el cual estas élites se han consolidado y han ido acumulando poder y capital a nivel mundial, evitando el control democrático y socavando las soberanías nacionales.

La existencia de subsistemas conectados al sistema-mundo sirve para introducir el segundo libro considerado en esta reseña. *Poder y regímenes en Asia Central*, editado por Francesc Serra Massansalvador y Ferran Izquierdo, goza de sus notables contribuciones junto con la de distintos autores expertos en Asia Central y su entorno regional. El trabajo responde a la voluntad de introducir al lector interesado a los regímenes de poder en esta región cada vez más importante en el sistema global, pero a su vez gran desconocida. Esta obra vuelve a poner en el centro al poder para relatar de qué manera se configuran las relaciones sociales, políticas y económicas en esta región. Para ello, se centra en el acontecimiento más importante, y el período posterior, para explicar los regímenes de poder de los países que la conforman –Uzbekistán, Turkmenistán, Tayikistán, Kazajistán y Kirguistán–. Este acontecimiento histórico es sin duda el establecimiento de dichos países como repúblicas independientes de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

El libro repasa y aplica la teoría destacada en esta reseña en el contexto centroasiático, dedicándose a las principales

potencias que influyen y configuran a la región –Rusia y China– y desarrollando el contexto doméstico a capítulo por país. Se trata de una obra amena y organizada que permite aproximarse a la realidad social, económica y política de la región desde una perspectiva original y explicativa. No obstante, por momentos puede confundir al lector, sobre todo al lector inexperto en relación con esta realidad, debido a la gran cantidad de actores, relaciones y sucesos que han marcado el devenir de estos países. La experiencia de los autores con la región, el uso de recursos bibliográficos relevantes y en ocasiones primarios –como entrevistas– otorgan una gran calidad al producto final.

En cuanto al contenido específico, el libro descubre un seguido de lógicas y tendencias comunes en la consolidación de los regímenes de poder de Asia Central, con alguna diferencia destacable. En general las élites políticas provienen de la anterior *nomenklatura* soviética –es decir, del aparato estatal previo, de la simbiosis Administración y Partido en el régimen soviético–. Las independencias postsoviéticas se dieron en un contexto de implosión de la URSS en el que no tuvieron lugar movilizaciones populares como sí las hubo, en cambio, en el resto de la periferia soviética. Por este motivo, la práctica de acumulación de poder diferencial por parte de las élites se produce a un ritmo proporcional a la falta de contestación popular, a la vez que las economías de los países centroasiáticos se contraen considerablemente como consecuencia de la desconexión de las fuentes de ingresos fiscales y económicos que la

URSS proveía. Si bien es cierto que a lo largo de los años se generan algunas protestas, estas han sido muy localizadas, cortas en el tiempo, espontáneas y con una falta de organización y experiencia política como para lograr cambios significativos; además, han sido más bien una respuesta a la manipulación de las diversas élites –progubernamentales u opositoras– que incitaron a la población al enfrentamiento, como fue el caso claro de la guerra en Tayikistán.

Algo que sí ocurre es la férrea competición por el poder entre élites, cuyo grado de intensidad varía según el caso y cuyos actores compiten a veces en base a distintas líneas divisorias identitarias –clanísticas, étnicas o regionales según el caso–. En algunos países, como en el Tayikistán inmediato a la posguerra, Kirguistán o en menor grado Uzbekistán y Kazajistán, se ha hecho un uso más recurrente de las alianzas para diversificar el poder, en base a dos variables clave: la concentración de la toma de decisiones y el nivel de centralización territorial del clientelismo. No obstante, las élites gobernantes –los propios presidentes, sus familias y círculos más cercanos– se han hecho con el control del recurso más preciado en la región, es decir, el Estado, que se configura a la vez como puerta de acceso a la apropiación de los recursos económicos a través de procesos de privatización agresivos. Nos encontramos pues con élites oligárquicas que han hecho del Estado su fuente de ingresos, al priorizar los mecanismos informales clientelares, nepotistas y corruptos, que han consolidado regímenes autoritarios – el Estado también asegura el control de la

coerción– y manipulado a la población a través de la ideología –culto al líder, nacionalismo o miedo a la violencia y al caos en ausencia de las élites gobernantes– para que esta no proteste y acepte la configuración concentrada del poder en pocas manos. Hablamos entonces de regímenes neopatrimoniales, un concepto creado para analizar sobre todo la naturaleza de los regímenes africanos poscoloniales, que resulta central y muy útil para comprender la idiosincrasia de los regímenes centroasiáticos.

Vinculando el caso centroasiático con el poder global que nos descubre el primer libro, nos encontramos que los regímenes de la región se han apuntalado en gran parte porque benefician a las élites rusas y chinas. Los distintos actores de estas dos potencias ven a los regímenes de Asia Central como un gran valor geoestratégico donde se mezclan intereses comerciales, energéticos, políticos y de seguridad. Por lo que se refiere a los intereses económicos y comerciales, la balanza se ha decantado en los últimos años hacia China –con fuertes inversiones en extracción de recursos, producción de energía, infraestructuras de transporte, financiación de la deuda externa y planes futuros ambiciosos como la Nueva Ruta de la Seda–. Por último, se explicita el encaje de la región con la globalización neoliberal, que ha determinado el nacimiento y desarrollo de los estados centroasiáticos, dando forma así a la regresión y desmantelamiento del Estado del bienestar que existía, aunque con muchas fallas, bajo la estructura soviética.

Listado de revisores 2019

Los artículos publicados en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* pasan por un riguroso proceso de evaluación externa por pares (*peer review*) de anonimato doble. Durante el año 2019 los revisores fueron los siguientes (por orden alfabético):

1. **Allegretti, Giovanni**
University of Coimbra (Portugal)
2. **Andolz, Sonia**
Universitat de Barcelona, ESADE Law School y Universitat Ramon Llull (Barcelona)
3. **Arbós, Montse**
Facultat de Comunicació i Relacions Internacionals Blanquerna - Universitat Ramon Llull (Barcelona)
4. **Arenas, Nuria**
Universidad de Huelva (España)
5. **Arias, Patricia**
Universidad de Guadalajara (México)
6. **Badia Masoni, Quique**
Periodista freelance (Barcelona)
7. **Balbo, Marcello**
Università Iuav di Venezia (Italia)
8. **Barbet, Berta**
Universitat Autònoma de Barcelona
9. **Barrera, Augusto**
FLACSO Ecuador
10. **Blanco, Cristina**
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)
11. **Blanco Fillola, Ismael**
Universitat Autònoma de Barcelona
12. **Blasi, Cristina**
Universitat Autònoma de Barcelona
13. **Boza, Diego**
Universidad de Cádiz (España)
14. **Calderon Chelius, Leticia**
Instituto Mora (México)

15. **Calvento, Mariana**
CEIPIL-UNICEN-CIC/CONICET (Argentina)
16. **Cervi, Laura**
Universitat Autònoma de Barcelona
17. **Claro Quintáns, Irene**
Universidad Pontificia Comillas (Madrid)
18. **Cobarrubias, Sebastian**
ARAID- Agencia Aragonesa para la Investigación y Desarrollo (Zaragoza)
19. **Coraza de los Santos, Enrique**
El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR-CONACYT) (México)
20. **Corominas, Maria**
Universitat Autònoma de Barcelona
21. **Cortina, Mercè**
De Montfort University (Reino Unido)
22. **Crusafon, Carmina**
Universitat Autònoma de Barcelona
23. **Darling, Jonathan**
Durham University (Reino Unido)
24. **Davies, Jonathan**
De Montfort University (Reino Unido)
25. **De Oliveira Royer, Luciana**
Universidade de São Paulo (FAU-USP) (Brasil)
26. **Diamint, Rut**
Universidad Torcuato Di Tella (Argentina)
27. **Dolenec, Danijela**
University of Zagreb (Croacia)
28. **Doménech, Eduardo**
Universidad Nacional de Cordoba (Argentina)
29. **Durand, Jorge**
Universidad de Guadalajara (México)
30. **Espiñeira, Keina**
Universidade da Coruña (España)
31. **Forti, Steven**
Universitat Autònoma de Barcelona y Universidade Nova de Lisboa (Portugal)
32. **Foster, Sheila**
Georgetown University (Estados Unidos)
33. **Franch, Pere**
Blanquerna - Universitat Ramon Llull (Barcelona)
34. **Frigola, Joan**
Universidad de Vic y Universidad Central de Catalunya

35. **Gabrielli, Lorenzo**
GRITIM – Universitat Pompeu Fabra (Barcelona)
36. **Garcés, Blanca**
CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)
37. **García Vitoria, Ignacio**
Universidad Complutense de Madrid
38. **Gerardo, Silva**
Universidad Federal do ABC, São Paulo (Brasil)
39. **Gil, Sandra**
Universidad de Buenos Aires (Argentina)
40. **Gomà, Ricard**
Universitat Autònoma de Barcelona
41. **Gratius, Susanne**
Universidad Autónoma de Madrid
42. **Gutiérrez, Miren**
Universidad de Deusto (Bilbao)
43. **Herrera Robles, Luis Alfonso**
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (México)
44. **Llorens, Carles**
Universitat Autònoma de Barcelona
45. **López Sala, Ana**
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) (Barcelona)
46. **Marini, Lorenzo**
Verificat y YouCheck (España)
47. **Martínez Buján, Raquel**
Universidade da Coruña
48. **Moassab, Andreia**
Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Brasil)
49. **Monge, Cristina**
Universidad de Zaragoza
50. **Negredo, Samuel**
Universitat de Navarra
51. **Nolte, Detlef**
GIGA German Institute of Global and Area Studies (Alemania)
52. **Olesti, Andreu**
Universitat de Barcelona
53. **Papoutsis, Anna**
University of Birmingham (Reino Unido)
54. **Pasetti, Francesco**
CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)

- 55. Quintas-Froufe, Natalia**
Universidade da Coruña (España)
- 56. Robinson, Jennifer**
University College London (Reino Unido)
- 57. Rodríguez, Erika**
Universidad Autónoma de Madrid
- 58. Roldán, Javier**
Universidad de Granada (España)
- 59. Rosell, Jordi**
Universitat Autònoma de Barcelona
- 60. Sampedro, Víctor**
Universidad Rey Juan Carlos (Madrid)
- 61. Sánchez, Ángeles**
Universidad Autónoma de Madrid
- 62. Sánchez, Fabio**
Universidad Sergio Arboleda (Colombia)
- 63. Sánchez, Francisco**
Universidad de Salamanca
- 64. Saura Estapà, Jaume**
Universitat de Barcelona
- 65. Sribman Mittelman, Ariel David**
Universitat de Girona
- 66. Stuhldreher, Amalia**
Universidad de la República (UDELAR) (Uruguay)
- 67. Sugranyes, Ana**
Housing and Land Rights Network (HIC-HLRN) (India)
- 68. Tassara, Carlo**
Università degli Studi di Roma «Sapienza» (Italia)
- 69. Tulloch, Christopher**
Universitat Pompeu Fabra (Barcelona)
- 70. Zárate, Lorena**
Habitat International Coalition (HIC) y Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (PGDC)

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

CONTENIDO

Con un enfoque académico, el texto debe tratar cuestiones relativas a la realidad internacional –en los ámbitos político, económico, social y/o cultural– destacando a la vez, y a partir de datos actualizados, los principales retos, tendencias, perspectivas, etc., del tema abordado, y combinando información y análisis.

El trabajo enviado tiene que ser un original inédito y debe significar una aportación real al conocimiento científico del área de estudio.

Los textos aceptados pasan a tener el copyright de CIDOB y no pueden ser reproducidos sin su autorización. Se editan en castellano. Una vez sale la copia impresa, los artículos se publican en la versión electrónica de acceso abierto de la revista y bajo la licencia de Creative Commons.

EVALUACIÓN - PEER REVIEW

Después de una primera revisión por parte del Consejo editor, los artículos pasan por un proceso de evaluación externa por pares (*peer review*) de anonimato doble.

Una vez finalizado el proceso de evaluación, el dictamen puede ser de cuatro tipos: negativo (no se puede volver a presentar el artículo); positivo (se publica); condicionado con pequeños cambios; condicionado con cambios importantes (la nueva versión deberá volver a pasar por revisión).

Mientras el manuscrito esté en proceso de evaluación, el autor no lo presentará a otras editoriales y/o revistas.

Se intentará notificar una respuesta antes de **5 o 6 semanas**.

Los autores pueden sugerir un máximo de tres revisores (nombre y apellidos, afiliación institucional, datos de contacto). Deben evitarse propuestas que puedan incurrir en conflictos de intereses. Se desaconseja, pues, proponer a revisores que sean o hayan sido supervisores académicos o laborales del autor, así como a personas a quienes el autor haya supervisado académica o laboralmente. De la misma forma, se desaconseja, en la medida en que el campo de estudio lo permita, proponer a revisores que trabajen en las mismas instituciones académicas que el autor.

TÍTULO

Debe ser una indicación concisa del contenido. Puede ir seguido de un subtítulo que sólo contendrá información complementaria: **máximo 10-12 palabras (90 caracteres con espacios)**, ambos incluidos.

Entregar en **castellano e inglés**.

EXTENSIÓN Y PRESENTACIÓN

8.000 palabras, incluidas notas y referencias bibliográficas ($\pm 10\%$).

El autor/a facilitará un resumen en castellano e inglés del contenido del artículo de máximo 120 palabras en un solo párrafo, así como **4-6 palabras clave**. El cuerpo del manuscrito debe contener una introducción que sitúe el contexto histórico y el marco analítico, un espacio principal en el que se desarrollará y analizará el tema abordado (se recomienda subdividirlo en bloques temáticos separados por un intertítulo), así como unas conclusiones que recojan las ideas principales y el resultado del estudio.

Junto con el trabajo, el autor/a hará llegar un breve curriculum vitae con sus datos básicos: teléfono, dirección postal, filiación institucional o lugar de trabajo, así como la dirección pública de correo electrónico.

Se aceptarán **cuadros y gráficos a una tinta**. Se ruega **limitar su número**. No se admite su inserción en **formato de imagen**. Entregar en **formato Excel**.

Los artículos presentados para su evaluación serán aceptados en castellano, inglés, francés y portugués.

Enviar el texto por e-mail en word o RTF a: publicaciones@cidob.org

CRITERIOS DE EDICIÓN

Antes de ir a imprenta, las pruebas del texto editado serán enviadas en formato electrónico a los autores (y en su defecto, al editor) para su revisión y, en su caso, corrección de posibles errores. Estas pruebas deberán ser devueltas en un plazo no superior a una semana a partir de la fecha de envío. No se permitirán modificaciones o alteraciones sustanciales del contenido del texto editado.

El Consejo Editor se reserva el derecho de modificar el formato de los acrónimos, siglas, referencias bibliográficas, notas, cargos oficiales, etc., en el interés de la coherencia global que requiere una publicación periódica. Los autores deben seguir las pautas generales expuestas a continuación:

1. Acrónimos / siglas

Siempre que se cite por primera vez un acrónimo o una sigla, incluir, entre paréntesis, su significado completo.

2. Notas

No confundir nota a pie de página con referencia bibliográfica. Se utilizarán excepcionalmente. La nota sirve para clarificar o complementar aspectos del contenido del texto. Si la nota necesita *ser referenciada*, se añade entre paréntesis el apellido del autor citado, el año y la página (p.ej., Innerarity, 2009: 26). Presentar las notas agrupadas al final del texto o a pie de página. Se ruega limitar este recurso a un máximo de 25-30 notas.

3. Referencias bibliográficas

Aceptaremos y aplicaremos la norma ISO 690-1987 y su equivalente UNE 50-104-94 que establecen los criterios a seguir para la elaboración de referencias bibliográficas.

Presentarlas ordenadas alfabéticamente y agrupadas al final del texto. Deben tener su correspondencia en el texto, donde se incorporará la referencia entre paréntesis, indicando únicamente el apellido del autor citado, el año y la página: (Barbé, 2006: 32) o (Krastev *et al.*, 2010: 108).

a) Para libros

Krastev, Iván; Leonard, Mark; Wilson, Andrew (eds.) *¿Qué piensa Rusia?* Barcelona: CIDOB, 2010, p. 108.

b) Capítulos de libros

Polyakov, Leonid. "Un autorretrato ideológico del régimen ruso", en: Krastev, Iván; Leonard, Mark; Wilson, Andrew (eds.) *¿Qué piensa Rusia?* Barcelona: CIDOB, 2010, p. 37-42.

c) Artículos de publicación en serie (revistas, periódicos, colecciones)

Kennan, George F. "The Sources of Soviet Conduct". *Foreign Affairs*, vol. 25, n.º 4 (July 1947), p. 566-82.

d) Para publicaciones en serie completas

Revista CIDOB d'Affers Internacionals, n.º 88 (primavera 1983)-. Barcelona: Fundació CIDOB, 2009.

e) Publicación electrónica

Alvarado, David. "Mohamed VI, año X: Mito y realidad de la transición marroquí". *Notes Internacionals CIDOB*, n.º 7 (octubre 2009), p. 6 (en línea) [Fecha de consulta 12.10.2010]

http://www.cidob.org/es/publicaciones/notes_internacionals_cidob

f) Usar "*et al.*" para citar un trabajo firmado por más de dos autores.

Usar las letras (a, b, c, etc.) para distinguir citas de diferentes trabajos de un mismo autor en un mismo año (Barbé, 2001a).

Una vez haya salido la copia impresa, todos los artículos se editarán en la versión electrónica de la revista

REVISTA
CIDOB
D'AFERS
INTERNACIONALS
123 DICIEMBRE 2019
Nueva época

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

Con la colaboración de:



CIUDADESGLOBALES



En la era de la globalización, las ciudades emergen en la escena internacional reclamando un papel activo en la gobernanza mundial, con mensajes propios y, a veces, como contrapeso y resistencia a políticas nacionales o estrategias globales. Esta tendencia, sin embargo, encuentra frenos y desafíos en procesos de carácter cada vez más transnacional que escapan, incluso, de la esfera de actuación de los estados. Una de las narrativas adoptadas recientemente por el municipalismo internacional es la del «derecho a la ciudad», una expresión surgida de las calles y movimientos sociales que ha ido penetrando en el mundo institucional y de las políticas públicas de ámbito local e internacional. Su uso e impacto en este contexto son un tema poco explorado en la literatura académica. El número 123 de Revista CIDOB d'Afers Internacionals intenta llenar este vacío: desde un enfoque pluridisciplinar y transversal, explora las intersecciones existentes entre el derecho a la ciudad y el municipalismo internacional.

