
CONCLUSIONES

- DIPLOMACIA DE CIUDADES EN LA ERA POSMODERNA: ¿FLORECEN REDES, SE MARCHITAN LOS TERRITORIOS?

Eva Garcia-Chueca

Eva Garcia-Chueca

*Investigadora sénior y coordinadora científica
del programa Ciudades Globales de CIDOB*

I. Cambio de paradigma en las relaciones internacionales

Las relaciones internacionales de la actualidad distan mucho de las que han dominado la escena mundial desde el siglo xvii, cuando se firmó el Tratado de Westphalia (1648) y se instauró un régimen internacional basado en el papel protagónico del Estado nación. Desde finales del siglo xx, la globalización ha erosionado el Estado nación como unidad política de referencia y uno de sus principales atributos básicos: la soberanía. Esta ha sido durante siglos el fundamento de buena parte de las funciones políticas del Estado, como la participación en las relaciones internacionales. Como consecuencia de esta «crisis del Estado nación» (Castells, 2003), se ha fragmentado el escenario global facilitando la emergencia de otros actores que han pasado a jugar un papel cada vez más protagonista en la gobernanza global. En este escenario, se sitúan las ciudades como nuevo actor de las relaciones internacionales (Oosterlynck *et al.*, 2019), sobre todo a partir del momento en que pasan a articularse en redes y plataformas transnacionales para operar a nivel internacional.

Se trata de un fenómeno que cuenta ya con cierto recorrido histórico, como se ha evidenciado a lo largo de los capítulos precedentes. Más allá de ser notable que los primeros antecedentes fechan de principios de siglo pasado (Fernández de Losada y Abdullah, en este volumen) o incluso del siglo xix (Acuto y Rayner, 2016), lo más significativo es el impulso que vivió el movimiento municipalista internacional a partir de los años noventa y, sobre todo, a partir de los años 2000. Algunos autores han analizado la evolución histórica y la configuración de algunas redes de ciudades (Alger, 2011). Sin embargo, la literatura académica existente sobre diplomacia de ciudades en sentido amplio y sobre redes de ciudades en particular es aún considerablemente reducida dentro de la disciplina de las relaciones internacionales.

La presente monografía persigue, por lo tanto, contribuir a un debate que aún se está gestando y quiere hacerlo dando voz directamente a sus protagonistas: los representantes de varias de las redes de ciudades más

¿Por qué razón dar por sentado el valor positivo de que las relaciones internacionales estén hoy también protagonizadas por las ciudades y por las redes que las representan?

influyentes y con mayor recorrido político, como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Cities Alliance, C40, Eurociudades, Ciudades Educadoras (AICE), Metropolis o 100 Resilient Cities. Tres grandes ejes han articulado el análisis que se ha llevado a cabo en este volumen: el papel de las ciudades en la gobernanza global, la emergencia de nuevas redes de ciudades y las oportunidades de complementariedad entre estas y las redes tradicionales. En torno a estas grandes cuestiones, se han lanzado una multiplicidad de reflexiones interesantes en los capítulos anteriores. La introducción ofrece una visión panorámica de las principales ideas desarrolladas, por lo que aquí el foco estará puesto en resaltar algunas ideas clave y lanzar, a modo de cierre, alguna provocación que sirva para apuntar hacia posibles líneas de investigación futuras.

II. El florecimiento de las redes de ciudades

El presente volumen parte de la base de que el actual ecosistema de redes es significativamente denso y rico, dotado de múltiples plataformas de ciudades que persiguen incrementar la presencia y la participación de los gobiernos de las ciudades en la gobernanza global. Varios autores han apuntado hacia la necesidad de mejorar el diálogo y la colaboración entre ellas para optimizar esfuerzos y ganar una mayor capacidad de influencia política (Fernández de Losada o de la Varga, entre otros). A este respecto, la principal vía que sugieren explorar con mayor intensidad es, por un lado, la Global Taskforce of Local and Regional Governments (GTF) como espacio de coordinación estratégica entre redes de ciudades y, por otro, la Asamblea de Líderes Locales y Regionales (impulsada por la GTF) como espacio de encuentro y debate político entre representantes electos del ámbito local y regional. Otros autores han puesto énfasis en la necesidad de promover la renovación generacional de los equipos técnicos que gestionan estas plataformas, mejorar las estrategias de comunicación de las *redes históricas*, reforzar la legitimidad democrática de la *nueva generación* de redes (las que son impulsadas por organizaciones filantrópicas) o desarrollar indicadores e instrumentos de apoyo para el diseño de políticas públicas locales (Roca y Cardama, entre otros).

Estas propuestas tratan de dar respuesta a algunos de los principales retos existentes en el actual ecosistema de redes de ciudades, apuntando hacia posibles oportunidades para mejorarlo. Y, como hilo conductor subyacente al conjunto de textos, una idea fuerza en la que merece la pena detenerse: que las ciudades se hayan convertido en un nuevo actor de las relaciones internacionales y que las redes de ciudades participen (con mayor o menor impacto político real en la gobernanza global) es un hecho inherentemente positivo. Cabe señalar, sin embargo, que este punto de partida no está necesariamente exento de controversia a juzgar por la posición de la escuela realista. Esta corriente de pensamiento dentro de las relaciones internacionales observa con preocupación la fragmentación de la política exterior originada por el incremento del número de actores participantes en las relaciones internacionales (Barbé, 1987). A la luz de estas críticas, ¿en qué medida la pregunta en torno a los retos y oportunidades del actual ecosistema de redes, saturado y complejo, no debería también apelar a una reflexión crítica sobre el papel de las ciudades en la gobernanza global? Dicho de otra forma,

¿por qué razón dar por sentado el valor positivo de que las relaciones internacionales estén hoy también protagonizadas por las ciudades y por las redes que las representan? ¿En qué medida la fragmentación de la política exterior constituye un argumento suficiente para poner en cuestión la diplomacia de ciudades?

Para tratar de responder a estas cuestiones, es necesario abrir el foco de análisis y trasladarnos por un momento a una dimensión macroestructural de nuestro tiempo, la posmodernidad. Actualmente, la fragmentación, en vez de ser la excepción, se ha convertido en la regla, en el rasgo que caracteriza múltiples facetas de la vida: la sociedad, como han puesto de manifiesto Beck (1997) o Jameson (1991); la(s) identidad(es), como han analizado Butler (1990) o Kaplan (1997); o la ciudad, como se desprende del análisis de Garreau (1991) o Augé (1992), entre otros. La era posmoderna es la era del plural, de las diversidades y de la eclosión de las diferencias (quizás por ello estamos asistiendo, como reacción contraria, a un auge de regímenes autoritarios, populistas o de extrema derecha en todo el mundo). En el ámbito de las relaciones internacionales, sobre todo a partir del cambio de milenio, este proceso de *desintegración* de las unidades políticas de referencia ha cristalizado no solo en la emergencia de las ciudades como actor de las relaciones internacionales, sino también en la proliferación de actores de la sociedad civil organizada (especialmente, a partir del surgimiento del movimiento altermundialista, como señala también Allegretti en este volumen), entre otros. Por lo tanto, la fragmentación de la política exterior no deja de ser la traslación de una tendencia global y multidimensional en el seno de las relaciones internacionales. Siendo así, dicha fragmentación no constituye en realidad un desafío específico provocado por una diplomacia de ciudades *hiperactiva*, sino más bien un elemento con el que parece inevitable lidiar en la actual era posmoderna.

Ello no obsta, sin embargo, para que sea efectivamente necesario cuestionar críticamente la idea de que es positivo *per se* que las ciudades se hayan convertido en un actor de las relaciones internacionales. De lo contrario, estaríamos frente a un debate autocomplaciente por parte de los protagonistas de este fenómeno que difícilmente permitiría escapar de una lógica de mero *lobby* político como la que pueda utilizar cualquier otro actor (no institucional) que persiga jugar un papel en la gobernanza global. Probablemente, el argumento que mejor permite defender la legitimidad del municipalismo en la escena global radica en el carácter representativo de las unidades políticas que participan de ella. Los gobiernos de las ciudades son esferas de gobierno donde se concentra la mayor parte de la población mundial y, por consiguiente, constituyen voces cualificadas para participar de las decisiones que afectarán sus territorios. Para ello, sin embargo, deben actuar en base al interés general y escapar otro tipo de fines. Aquí radica el principal valor añadido de la diplomacia de ciudades frente a otros actores de la paradiplomacia (Duchacek *et al.*, 1988). Y aquí radica también la oportunidad de mejorar la gobernanza global según una lógica democrática.

En suma, ¿es positivo que las ciudades se hayan convertido en actores de las relaciones internacionales? Lo será en la medida en que contribuyan a hacer más democrática la gobernanza global y no en la medida en que consigan únicamente trasladar a las agendas globales los intereses o preocupaciones de las ciudades. Si estos intereses o preocupaciones son

El argumento que mejor permite defender la legitimidad del municipalismo en la escena global radica en la oportunidad que este entraña de mejorar la gobernanza global en base a una lógica democrática.

Si los intereses o preocupaciones expresados en gobernanza global son apenas representativos de determinadas ciudades se habrá establecido una lógica neocolonial en el seno de la diplomacia de ciudades.

apenas representativos de determinadas ciudades (o grupos de ciudades) y no emanan de un consenso democrático construido globalmente con la participación de los diversos territorios urbanos existentes en la actualidad, se habrá establecido una lógica neocolonial en el seno de la diplomacia de ciudades.

III. ¿Más redes y menos representativas?

La urbanización que domina actualmente el planeta adopta múltiples formas. Desde tipologías que se expresan a escala metropolitana (mega-lópolis, metaciudades o ciudades-región; UN-HABITAT, 2008) hasta pequeñas ciudades o asentamientos *rurbanos* (Iglesias, 2019), pasando por ciudades intermedias (con una población de entre 50.000 y un millón de habitantes, según CGLU, 2017). Incluso en la primera tipología, la de carácter metropolitano, es importante distinguir entre las ciudades que constituyen el centro y sus periferias, puesto que ambas que reúnen características diferentes, tanto en términos demográficos vinculados a cuestiones socioeconómicas y culturales, como en términos de capacidad institucional de los gobiernos locales. Un ejemplo de centro-periferia serían París (centro) y Saint-Denis (*banlieue* o periferia situada en el extremo norte del área metropolitana, que ha concentrado históricamente buena parte de los problemas de segregación social que han azotado la capital francesa).

Ante esta amalgama de expresiones urbanas diversas, cabe preguntarse a qué territorios representan las redes de ciudades. Con la salvedad de Metropolis, cuya misión consiste de manera específica en representar a ciudades capitales y zonas urbanas con una población de al menos un millón de habitantes, las redes de ciudades que han sido objeto del presente volumen no se articulan sobre la base de una determinada tipología de ciudad¹. Sin embargo, a pesar de que el tipo de ciudad que puede ser miembro de estas redes no está determinado *a priori*, observamos que, *de facto*, no todas ellas disponen de una membresía que refleja la diversidad del fenómeno urbano. De hecho, existe una doble tendencia en la muestra de redes representadas en el presente volumen. Tendencia que responde a la doble lógica que parece estar subyacente en el ecosistema de redes y que está íntimamente relacionada con el momento histórico en que estas fueron creadas: entre finales de los años ochenta hasta 2004, por un lado, y con posterioridad a esta franja temporal, por otro.

Así, las redes originadas durante la primera etapa (1986-2004) muestran un grado de representatividad más amplio al estar configuradas por ciudades de varios tamaños, desde ciudades capitales o grandes ciudades, hasta municipios pequeños, pasando por ciudades intermedias. En este primer bloque, hallamos Eurocities (1986), Ciudades Educadoras (1990) y CGLU (2004). La creación de CGLU marca un antes y un después en la configuración del ecosistema de redes de ciudades porque, a partir de la fecha de su fundación, se produce un giro importante hacia la articulación de redes más dirigidas a conformar clubs exclusivos de ciudades o partenariados estratégicos focalizados en movilizar a determinadas ciudades. Aquí quedarían englobadas redes como el C40 y 100 Resilient Cities (fundadas en 2005 y 2013, respectivamente). A diferencia de lo que sucede con las redes de la primera etapa, esta segunda generación

1. Queda fuera de este tipo de análisis Cities Alliance, que también configura la muestra de esta monografía, pero que no es propiamente una red de ciudades, sino más bien una plataforma multiactor donde también participan redes de ciudades (pero no las ciudades directamente).

de redes está integrada mayoritariamente por capitales, grandes ciudades o, en el mejor de los casos, ciudades intermedias. La que presenta una mayor inclinación a ser un club exclusivo es el C40, que argumenta a su favor que la lucha por el cambio climático pasa en buena parte porque las grandes ciudades adopten medidas al respecto.

Considerando esta segunda tendencia en las redes de ciudades, es importante señalar que el adelgazamiento de la representatividad de las nuevas redes es un hecho que merece mayores reflexiones en aras de la construcción de una gobernanza global más democrática. Esta nueva generación de redes de ciudades tiene ante sí el reto de ampliar el espectro de gobiernos con los que trabaja para realmente ser capaces de cumplir el repetido lema de «No dejar a nadie atrás» (Agenda 2030). De lo contrario, si solo se dirigen esfuerzos para mejorar, por ejemplo, la lucha contra el cambio climático o la resiliencia de las ciudades más influyentes, se estará contribuyendo a crear una jerarquía entre ciudades y, por consiguiente, también entre habitantes urbanos. Sin olvidar el importante riesgo adicional que ello entraña: descuidar la diversidad de los territorios (ciudades intermedias, de periferia, pequeñas, núcleos *rurbanos*) e ignorar las desiguales relaciones de poder que existen entre ellos implica privilegiar la urbanización a gran escala y perder la oportunidad de atender a tipologías de ciudades que pueden, por un lado, estabilizar el crecimiento de las grandes ciudades si son capaces de proporcionar suficientes oportunidades y servicios y, por otro, frenar la desertización de los entornos rurales. Abordar la brecha rural-urbana pasa, también, por escuchar la voz de los gobiernos locales de aquellos territorios que conforman estas realidades en el marco de la gobernanza global.

IV. «No dejar a ningún territorio atrás», pero tampoco ignorar las relaciones de poder Norte-Sur

CGLU, parafraseando la consigna de «No dejar a nadie atrás», creó el lema «No dejar a ningún territorio atrás». La red expresa así su voluntad de representar no solo a ciudades capitales o grandes ciudades (en su seno ya tiene a Metropolis para ello), sino de canalizar también las necesidades de otros territorios. Para ello, dispone de plataformas de trabajo donde participan activamente ciudades intermedias y ciudades de periferias (los denominados «foros») y de mecanismos de análisis e investigación sobre la diversidad de territorios urbanos (CGLU, 2017). Por otro lado, Ciudades Educadoras, como expone Canals en este volumen, cuenta con la participación activa de ciudades muy diversas, siendo incluso las ciudades pequeñas las que se convierten en mayores usuarias y contribuyentes de la red. Algo similar sucede con Eurocities.

Redes como CGLU, Eurocities o Ciudades Educadoras pueden, por lo tanto, jugar un papel importante en eso de «No dejar a ningún territorio atrás». Y, en lo que concierne a trasladar este mensaje al sistema de gobernanza global, CGLU tiene una responsabilidad especial en tanto que red de alcance global dedicada, de forma importante (aunque no exclusiva), a la incidencia política (a diferencia de Eurocities, que constituye una plataforma de alcance regional, o Ciudades Educadoras, que se centra en facilitar el intercambio de experiencias, transferir conocimiento e incidir en el diseño de políticas locales).

El adelgazamiento de la representatividad de las nuevas redes es un hecho que merece mayores reflexiones en aras de la construcción de una gobernanza global más democrática

Descuidar la diversidad de los territorios (ciudades intermedias, de periferia, pequeñas, núcleos *rurbanos*) e ignorar las desiguales relaciones de poder que existen entre ellos implica privilegiar la urbanización a gran escala

Una democratización real de la voz global de las ciudades debe forjarse a partir de la participación de las diferentes geografías urbanas, tanto del Norte como del Sur global, tanto de Occidente, como de Oriente

Sin embargo, estas redes no están exentas de importantes desafíos en términos democráticos. No basta con albergar en su seno realidades urbanas diversas. Es necesario dotarse de mecanismos de gobernanza interna suficientemente democráticos, transparentes y ágiles. Existe el riesgo de una excesiva burocratización o de una gestión menos transparente de lo que sería deseable cuando la gestión de fondos públicos está en juego. Asimismo, no puede ignorarse que una democratización real de la voz global de las ciudades debe forjarse a partir de la participación de las diferentes geografías urbanas, tanto del Norte como del Sur global, tanto de Occidente, como de Oriente. Las relaciones entre países, así como entre ciudades, están aún fuertemente dominadas por una cartografía del poder desigual de origen colonial. En este sentido, la voz predominante no es solo la de las ciudades capitales o grandes ciudades, sino la que procede de los centros de poder históricos, situados en el eje Norte-Occidental. Las redes de la primera generación no escapan de este problema.

Habrà que ver en qué medida estas y el ecosistema de redes en su conjunto son capaces de subvertir las hegemonías que existen entre ciudades del mundo para que el mensaje que se lanza a las estructuras de gobernanza global sea más inclusivo y representativo.

Referencias bibliográficas

Acuto, M. y Rayner, S. «City Networks: Breaking Gridlocks or Forging (New) Lock-ins?». *International Affairs*, vol. 92, n.º 5 (septiembre 2016), p. 1147-1166.

Alger, C. F. «Searching for Democratic Potential in Emerging Global Governance: What are the implications of regional and global involvement of local governments». *International Journal of Peace Studies*, vol. 16, n.º 2 (2011), p. 1-24.

Augé, M. *Non-lieux: introduction à une anthropologie de la surmodernité*. París: Éditions du Seuil, 1992.

Barbé, E. «El papel del realismo en las relaciones internacionales». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n.º 57 (1987), p. 149-176.

Beck, U. *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós, 1997.

Butler, J. *Gender trouble: Feminism and the subversion of identity*. Londres, Nueva York: Routledge, 1990.

Castells, M. *La era de la información. El poder de la identidad*. Madrid: Alianza, 2003.

Duchacek, I., Latouche, D. y Stevenson, G. (eds.). *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. Nueva York y Londres: Greenwood Press, 1988.

Garreau, J. *Edge City. Life on the new frontier*. Nueva York: Doubleday, 1991.

Iglesias, B. «No dejar a ningún municipio atrás. Integrando geografías subnacionales en la arena global desde la planificación territorial». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 123 (diciembre 2019) (en preparación).

Jameson, F. *El posmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado*. Barcelona: Paidós, 1991.

Kaplan, E. A. *Looking for the Other: Feminism, Film and the Imperial Gaze*. Londres, Nueva York: Routledge, 1997.

Oosterlynck, S., Beeckmans, L., Bassens, D., Derudder, B., Segaert, B. y Braeckmans, L. *The city as a global political actor*. Oxon, Nueva York: Routledge, 2019.

CGLU. *Co-creating the urban future. The agenda of metropolises, cities and territories*. Barcelona: CGLU, 2017.

UN-HABITAT. *State of the World's Cities 2010/2011. Cities for All: Bridging The Urban Divide*. Londres, Sterling, VA: Earthscan, 2008.

