

**BIENES Y DERECHOS
BÁSICOS EN
TIEMPOS DE CRISIS
UNA MIRADA DESDE
LO URBANO**

Marta Galceran-Vercher (ed.)



**BIENES Y
DERECHOS
BÁSICOS EN
TIEMPOS DE CRISIS
UNA MIRADA DESDE
LO URBANO**

Marta Galceran-Vercher (ed.)

CIDOB REPORT # 10
Barcelona, julio 2023
ISSN: 2564-9078

CIDOB **50**
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS
years

© 2023 CIDOB

Consejo editorial CIDOB: Anna Ayuso, Carmen Claudín, Carme Colomina, Blanca Garcés, Bet Mañé, Esther Masclans, Pol Morillas y Cristina Serrano.

CIDOB

Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel.: 933 026 495
www.cidob.org cidob@cidob.org

Edición: Elisabet Mañé
Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells
Web y soporte técnico: Sílvia Serrano
Producción: Anna Busquets

Impresión: QPprint
ISSN: 2564-9078 • E-ISSN 2564-9124
Depósito legal: B 11820-2017

Barcelona, julio 2023

Imagen de la cubierta: https://www.freepik.com/free-photo/sustainable-development-goals-still-life_38687413.htm#page=3&query=ecology%20planet&position=9&from_view=search&track=ais

Todas las publicaciones expresan las opiniones de sus autores/as y no reflejan necesariamente los puntos de vista de CIDOB como institución.

CIUDADESGLOBALES



SUMARIO

CIDOB REPORT
10- 2023

INTRODUCCIÓN: UNA MIRADA DESDE LO URBANO A LOS BIENES Y DERECHOS BÁSICOS	5
MARTA GALCERAN-VERCHER	
IMPACTO DE LAS CRISIS EN EL ACCESO Y ASEQUIBILIDAD DE LA ENERGÍA	11
VÍCTOR BURGUETE	
EL DETERIORO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA GLOBAL Y URBANA EN EL CONTEXTO POST-UCRANIA	19
ANA GARCÍA JUANATEY	
¿DÓNDE VAMOS A VIVIR? LA MANUFACTURADA CRISIS GLOBAL DE LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT	25
LORENA ZÁRATE	
GEOGRAFÍA DE LA SALUD URBANA	33
RAFAEL VILASANJUAN	
BRECHAS DIGITALES EN LA ERA DE LA HIPERCONECTIVIDAD	39
MARTA GALCERAN-VERCHER	
LA INFORMACIÓN: BIEN PÚBLICO, INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO Y ARMA ARROJADIZA	47
CARME COLOMINA	
EL CAMINO DESANDADO HACIA LA DEMOCRACIA LOCAL	53
AGUSTÍ FERNÁNDEZ DE LOSADA	
CIUDADES PARA LA PAZ	59
POL BARGUÉS	
LA DIMENSIÓN URBANA DE LA CRISIS DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL: EL CASO DE BARCELONA	65
FRANCESCO PASETTI	

INTRODUCCIÓN: UNA MIRADA DESDE LO URBANO A LOS BIENES Y DERECHOS BÁSICOS



Marta
Galceran-
Vercher

Investigadora principal,
Programa de Ciudades
Globales, CIDOB

CIDOB REPORT
10- 2023

La guerra de Ucrania, las persistentes interrupciones en la cadena mundial de suministros y el aumento del coste de la vida fruto del contexto económico inflacionario han agravado las dificultades de acceso a bienes y derechos básicos como la energía, la alimentación, el agua potable, la salud, la vivienda o la conectividad digital. Esto ha acentuado las desigualdades y situación de vulnerabilidad de buena parte de la población mundial, manifestándose de forma especialmente evidente en las ciudades. Este CIDOB Report analiza las causas, impacto y respuestas que están surgiendo para abordar la presente crisis global de acceso a bienes y derechos básicos desde una perspectiva urbana.

Vivimos tiempos complejos, marcados por una concatenación y confluencia de crisis múltiples e interrelacionadas, que interaccionan y se refuerzan entre sí. Palabras como **policrisis** o **permacrisis** han entrado con fuerza en nuestro vocabulario; ya forman parte de un glosario de emergencia para describir esta nueva era de incertidumbre, donde conviven una serie de acontecimientos desestabilizantes como la inconclusa recuperación pospandemia, la guerra de Ucrania –y las consiguientes crisis alimentaria y energética, el aumento de la inflación, el endeudamiento de la deuda– o la erosión de los sistemas democráticos y la emergencia climática.

Esta convergencia de crisis y las tibias perspectivas económicas mundiales están resultando devastadoras para una parte sustantiva de la población mundial, con fuertes caídas en los índices del bienestar, la equidad y el acceso a bienes y derechos básicos como la alimentación, el agua, la vivienda o la energía, entre otros. Décadas de progreso y desarrollo parecen haberse detenido, o incluso revertido. Por primera vez, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) global, calculado anualmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

para medir la esperanza de vida, la situación de la educación y los ingresos per cápita en distintos países, ha **retrocedido** durante dos años consecutivos. Sin duda, esto nos sitúa en un escenario poco alentador para dar cumplimiento a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En este contexto, este *CIDOB Report* analiza las causas, el impacto y las respuestas que están surgiendo para abordar la presente crisis global de acceso a bienes y derechos básicos. Lo hace adoptando una perspectiva

VIVIMOS UNA ERA DE INCERTIDUMBRE, DONDE CONVIVEN UNA SERIE DE ACONTECIMIENTOS DESESTABILIZANTES: LA INCONCLUSA RECUPERACIÓN POSTPANDEMIA, LA GUERRA DE UCRANIA-CRISIS ALIMENTARIA Y ENERGÉTICA, INFLACIÓN, DEUDA-O LA EROSIÓN DE LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS Y LA EMERGENCIA CLIMÁTICA.

eminentemente urbana, puesto que es en las ciudades donde vive la mayor parte de la población mundial y donde se está manifestando de manera más significativa esta intensificación de las desigualdades y vulnerabilidades. Además, si bien la responsabilidad última sobre la provisión de bienes y derechos básicos no siempre recae en los gobiernos locales, son estos los que deben afrontar mayoritariamente las consecuencias económicas y sociales de su insuficiencia (Satterthwaite, 2013: 13). Dada la magnitud de este desafío, muchas ciudades están impulsando iniciativas innovadoras para asegurar la continuidad de los servicios públicos locales y salvaguardar así la vida y el sustento de las personas (Saiz y de la Varga, 2022: 2).

Antes de entrar propiamente a presentar la estructura de esta publicación, conviene hacer una aclaración preliminar sobre la terminología empleada, puesto que la categoría «bienes y

derechos básicos» puede, de manera confusa, albergar diferentes interpretaciones y alcances. Así, aquí se entiende por «bienes básicos» aquellos bienes y servicios imprescindibles para satisfacer las necesidades humanas más elementales y que, por tanto, resultan centrales para el progreso humano (Reinert, 2018)¹. Se suelen incluir en esta categoría los alimentos nutritivos, el agua potable, el saneamiento, los servicios de salud y de educación, la vivienda, la electricidad y todos los servicios de seguridad humana, en general.

1. Como apunta Reinert (2018), el término «bienes básicos» suele incluir tanto bienes como servicios básicos, puesto que en la mayoría de los casos es difícil separar estas dos categorías. Por poner un ejemplo: la provisión de servicios de salud requiere algunos bienes, como las vacunas, y la provisión de alimentos requiere de algunos servicios, como el transporte.

Sin embargo, el progreso humano no solo está vinculado al acceso a determinados bienes, sino también a la realización de algunos derechos básicos como pueden ser, entre otros, el derecho a una vida libre de violencias, el derecho a la conectividad digital, el derecho a la información, el derecho al trabajo o el derecho a la participación política. Así, los «derechos básicos» son aquellos que deben cumplirse como condición necesaria para poder disfrutar de otros derechos (Shue, 1996).

Por último, cabe destacar la estrecha relación existente entre el concepto de «bienes básicos» y el de «derechos básicos». Podría incluso argumentarse que los bienes básicos son esencialmente derechos básicos, en el sentido de que estos últimos se cumplen a través de la provisión de los primeros (Reinert, 2020). O, dicho de otra manera, puede resultar difícil (o incluso imposible) ejercer derechos básicos en una situación de privación grave de bienes y servicios de subsistencia.

Estructura de la publicación

Este volumen está conformado por nueve capítulos, los cuales vienen ordenados siguiendo una lógica temática, ya que cada uno está dedicado a un bien o derecho básico para el «desarrollo sostenible»². Los cuatro primeros capítulos analizan el acceso a bienes básicos tradicionales, considerados también como derechos de subsistencia: la alimentación, la energía, la vivienda y la salud. A continuación, siguen dos contribuciones centradas en bienes que recientemente han cobrado una nueva relevancia: el acceso a la información, así como a la conectividad digital. Finalmente, se aborda la provisión de bienes públicos globales, como puede ser la paz, la democracia local y la protección humanitaria.

De esta forma, la publicación se inicia un capítulo dedicado a la energía, donde Víctor Burguete examina las causas del retroceso global que se está dando en el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos. El autor reflexiona sobre el aumento de la desigualdad energética y presenta algunas de las principales políticas impulsadas por gobiernos tanto centrales como locales para mitigar la escasez energética y la subida de precios.

2. Según la primera definición histórica del término, formulada por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Bruntland) en 1987, el «desarrollo sostenible» es «el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias necesidades».

En el segundo capítulo, Ana García Juanatey destaca la tendencia global, desde 2014, al deterioro de la seguridad alimentaria; una situación que se atribuye a factores tanto estructurales (el creciente impacto del cambio climático en los sistemas agrícolas) como coyunturales (el aumento de los precios de los alimentos debido a la pandemia de la COVID-19 o la invasión rusa de Ucrania). La autora sostiene que el hambre en las áreas urbanas presenta características distintivas, y examina las diversas medidas adoptadas por algunas ciudades para mejorar la seguridad alimentaria de sus habitantes. Estas medidas se enfocan principalmente en acortar las cadenas de distribución y reconectar los sistemas alimentarios con su entorno.

LOS «BIENES BÁSICOS» SON AQUELLOS BIENES Y SERVICIOS IMPRESCINDIBLES PARA SATISFACER LAS NECESIDADES HUMANAS MÁS ELEMENTALES Y QUE RESULTAN CENTRALES PARA EL PROGRESO HUMANO. LOS «DERECHOS BÁSICOS» SON AQUELLOS QUE DEBEN CUMPLIRSE COMO CONDICIÓN NECESARIA PARA PODER DISFRUTAR DE OTROS DERECHOS.

Por otra parte, el acceso a una vivienda adecuada es un componente esencial para alcanzar un nivel de vida digno, y ello está intrínsecamente ligado al disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, según lo expuesto por Lorena Zárate en su contribución, el derecho a la vivienda hoy en día se encuentra amenazado. Nos enfrentamos a una crisis habitacional planetaria que se explica, entre otros factores, por procesos de privatización, gentrificación y turistificación que tienen lugar en las principales ciudades del mundo. En este contexto, las comunidades y los gobiernos locales y regionales desempeñan un papel fundamental para promover agendas transformadoras basadas en el «derecho a la ciudad», los cuidados y los bienes comunes.

La salud es otro insumo clave para el desarrollo sostenible y, dado que se prevé que las ciudades alberguen dos tercios de la población mundial en 2050, la cuestión de cómo convertir los espacios urbanos en entornos más saludables adquiere hoy una relevancia capital. Esta cuestión fundamental es precisamente sobre la que reflexiona Rafael Vilasanjuan, quien nos ofrece una radiografía de los nuevos condicionantes que afectan la salud de las personas que viven en las ciudades; entre otros, analiza las enfermedades crónicas inducidas por factores ambientales, el clima o los hábitos de vida. En este contexto, el autor reivindica la «geografía urbana» como la mejor propuesta para avanzar en el bienestar de la mayoría de la población del planeta.

Entrando en los nuevos derechos, la que firma estas líneas defiende que la conectividad digital no es un lujo, sino una dimensión imprescindible del desarrollo sostenible. En la actualidad, muchos aspectos fundamentales de nuestras sociedades (el trabajo, la educación, etc.) dependen del acceso a Internet y, por ello, su acceso se ha convertido en un estándar de vida esencial similar al acceso al agua o la energía. Sin embargo, la transición digital global se está dando de manera desigual. Al respecto, se analizan las diferentes dimensiones de las brechas digitales que están surgiendo, así como algunas iniciativas impulsadas por ciudades para revertirlas.

Por su parte, Carme Colomina expone cómo estamos viviendo también una pandemia de desinformación, lo cual no es un tema menor, puesto que la información es un bien público esencial y un derecho multiplicador de otros derechos: cuanto más conocimiento sobre las sociedades y cómo se gobiernan tengamos, mejor podrán funcionar los sistemas democráticos. En su aportación, la autora defiende la importancia del periodismo local y la información de proximidad como los mecanismos de rendición de cuentas más próximos a la ciudadanía, aspectos esenciales para reducir la corrupción gubernamental y alentar la participación política.

La democracia se está erosionando en todo el mundo. El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés) pone **cifras concretas** a esta realidad: la mitad de los gobiernos democráticos en el mundo están en declive, mientras que los regímenes autoritarios son cada vez más represivos. Esta erosión global de la democracia también está afectando al nivel local, al revertirse algunos procesos descentralizadores que se dieron en las últimas décadas. Este es el diagnóstico que presenta Agustí Fernández de Losada en su contribución, donde afirma que en los últimos años la agenda de la descentralización ha sido desplazada por los procesos de localización que emanan de la Agenda 2030. Ante el surgimiento del autoritarismo antidemocrático en muchos países, el poder local alberga la esperanza de actuar como mecanismo de resistencia, control democrático y articulación de la oposición.

La paz, promesa central de la Carta de Naciones Unidas, es uno de los bienes públicos globales más difíciles de preservar. Así lo constata la última edición del **Índice de Paz Global** del institute for Economics & Peace (IEP), donde se revela que, por catorceavo año consecutivo, el nivel promedio de paz global se ha vuelto a deteriorar. Y cuando la paz se resquebraja, las zonas urbanas pueden convertirse fácilmente en escenarios de guerra y destrucción. Ante esta mirada pesimista, Pol Bargués nos ofrece una relectura de las ciudades como artífices de una «paz sostenible», que es una paz positiva, sustentada sobre la promoción de proyectos municipalistas

emancipadores y la provisión de servicios públicos que buscan mejorar la coexistencia entre generaciones, pueblos y culturas.

Finalmente, una de las consecuencias de tener un mundo cada vez menos pacífico, con crisis más prolongadas, complejas y graves, es la creciente necesidad de ofrecer protección humanitaria a aquellas personas que huyen de conflictos y guerras. En el último capítulo, Francesco Pasetti sostiene que el sistema de protección internacional vive una crisis endémica y, centrándose en el contexto español, identifica tres límites estructurales a que debe hacer frente dicho sistema: el acceso a la protección, la capacidad material de acogida (número de plazas, presupuesto y personal), así como los problemas en el diseño del itinerario dentro del sistema de acogida. El autor argumenta que es en el ámbito local donde se concreta la acogida y materializa el derecho de asilo, por lo que apunta algunas iniciativas municipalistas para mejorar el sistema de protección internacional.

Referencias bibliográficas

- Reinert, Kenneth A. *No Small Hope: Towards the Universal Provision of Basic Goods*. New York: Oxford University Press, 2018.
- Reinert, Kenneth A. «Development Ethics Reconsidered: Basic Goods are Basic Rights». *Global Perspectives*, vol. 1, n.º 1 (2020).
- Saiz, Emilia y de la Varga, Octavi. «Prólogo», en: LSE, CGLU, *Metrópolis Servicios públicos locales en tiempos de crisis: ¿Cómo adaptar los modelos de gobernanza? La gobernanza de las emergencias en las ciudades y regiones*. Informe de políticas, n.º 5 (2022).
- Satterthwaite, David. «Introducción», en: CGLU. *El acceso a los servicios básicos y el proceso de urbanización mundial. Tercer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos sobre la Descentralización y la Democracia Local (GOLD III)*. (2013) (en línea) https://issuu.com/uclgcglu/docs/re_gold_iii_esp
- Shue, Henry. *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

IMPACTO DE LAS CRISIS EN EL ACCESO Y ASEQUIBILIDAD DE LA ENERGÍA

La crisis energética y la COVID-19 han provocado un retroceso sin parangón desde principios de siglo en el objetivo de lograr el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos en el mundo. Aunque las políticas de los estados han mitigado el impacto sobre los consumidores, ello no ha impedido el aumento de la desigualdad energética, lo que es especialmente visible en las diferencias entre los ámbitos rural y urbano. Las ciudades tienen un papel clave para impulsar la renovación de viviendas y la eficiencia energética.



Víctor Burguete

Investigador sénior,
CIDOB

CIDOB REPORT
10- 2023

La pandemia de la COVID-19 y la reciente crisis energética han revertido parte de los progresos hacia el acceso universal a la energía y provocado el aumento de la pobreza energética global. En 2022, por primera desde que comenzó a registrarse esta estadística a principios de siglo, se incrementó el número de personas sin acceso a la electricidad, sobre todo en África Subsahariana, donde se encuentra el **80% de la población** sin acceso a este servicio básico. La **Agencia Internacional de la Energía** (AIE) estima en casi 75 millones el número de personas que recientemente obtuvieron acceso a la electricidad y que, probablemente, pierdan la capacidad de pagarla; y en 100 millones las que obtuvieron acceso a cocinar con energías limpias y, probablemente, vuelvan a usar biomasa tradicional (p.ej. madera, carbón o desechos de origen animal) para preparar la comida. Estos dos indicadores forman parte del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 7.1) de Naciones Unidas que quiere garantizar, de aquí a 2030, el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos. Pero no son los únicos indicadores utilizados por la Naciones Unidas para medir las

dificultades de acceso a la energía, ya que también tiene en cuenta el acceso a las energías renovables (ODS 7.2) y a la eficiencia energética (ODS 7.3).

En Europa y en la mayoría de los países desarrollados, la dificultad de acceso a la energía se mide únicamente en términos de asequibilidad, dado que desde las últimas décadas el suministro ha estado garantizado. Así, la mayoría de las **definiciones de pobreza energética** hacen referencia a las dificultades de los hogares para cubrir sus necesidades energéticas básicas debido, principalmente, a un insuficiente nivel de ingresos, a precios altos

LAS CONSECUENCIAS DE LA INVASIÓN RUSA DE UCRANIA PROVOCARON EN UN PRIMER MOMENTO LA ESCASEZ DE GAS NATURAL A NIVEL GLOBAL, EL AUMENTO DE LOS PRECIOS ENERGÉTICOS, ASÍ COMO EL DESABASTECIMIENTO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO.

de la energía o a una mala eficiencia energética de la vivienda. Entre estas necesidades se incluye la provisión de electricidad, gas natural, climatización de la vivienda, etc. y, normalmente, se dejan fuera los gastos relacionados con el transporte y las dificultades de empresas y pymes para acceder a la energía.

2022: escasez energética, aumento de precios y menor capacidad de pago

La reducción del suministro del gas natural ruso hacia Europa y el aumento de los precios energéticos a nivel global puso en la palestra la imperiosa necesidad de evitar racionamientos energéticos y asegurar el acceso asequible a la energía. Los países europeos, especialmente aquellos **más dependientes de la importación de gas natural ruso**, como Alemania o Italia adoptaron agresivas medidas para asegurarse el suministro proveniente de otros lugares, principalmente gas natural licuado (GNL) de Estados Unidos, Noruega, Qatar o Australia. Este acaparamiento europeo de GNL, transportado por barcos, y la incapacidad de Rusia para redirigir sus exportaciones a través de gaseoductos provocaron la escasez del gas natural a nivel global, el aumento de los precios energéticos, así como el desabastecimiento de los países en desarrollo que no pudieron competir en precio para atraer los suministros. Hubo incluso casos en los que países emergentes, como **Pakistán**, vieron como las empresas energéticas incumplían sus contratos de suministro de largo plazo para dirigirse a otros mercados más lucrativos.

Además, este aumento de los precios energéticos se produjo en un contexto de desaceleración económica –la tercera más abrupta en 50 años– e inflación generalizada –tercer repunte más rápido desde los años ochenta del siglo pasado–. Ello dio lugar, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a que por primera vez en este siglo **el crecimiento real de los**

salarios a nivel global fuera negativo, lo que se tradujo en una fuerte pérdida del poder adquisitivo y en una mayor dificultad para pagar los insumos energéticos. Ello fue especialmente intenso para la clase media y los hogares de bajos ingresos, los cuales invierten una mayor proporción de su renta disponible en bienes y servicios esenciales que, además, experimentaron un aumento de precios superior al de otros productos no esenciales.

A nivel global, los hogares gastan cerca del 7% de sus ingresos en energía, destinándose la mitad a pagar la calefacción. Esta cifra enmascara el mayor peso de las economías avanzadas en la elaboración de ese promedio y de otras desigualdades existentes. En los países más desarrollados, el 20% de los hogares de la población con menores ingresos consumen apenas un tercio de la energía consumida por el 20% de los hogares más ricos, mientras que en las economías emergentes y en desarrollo los hogares más pobres consumen hasta nueve veces menos energía que los hogares más ricos, a pesar de dedicar una proporción de su renta mucho más alta a costearlo. Estas diferencias, estimadas en el *World Energy Outlook (2022)*, podrían ser mucho más altas si se incluyera el consumo energético del transporte (como el de la gasolina). Entre grupos sociales, los desempleados, los pensionistas y las familias monoparentales o con menores a cargo y/o con bajo nivel educativo sufren una mayor incidencia de pobreza energética, así como los hogares en zonas rurales o semiurbanas.

Además del factor renta, estas diferencias se explican porque los hogares con menores ingresos suelen vivir en edificios menos eficientes que requieren un mayor consumo energético para mantener el mismo nivel de confort. Asimismo, en países emergentes, los hogares con menor renta utilizan combustibles de baja calidad y más contaminantes (como el carbón vegetal o el gas licuado del petróleo) que, además, suelen experimentar una mayor volatilidad en sus precios. Por último, cabe señalar que los consumos energéticos y las privaciones son muy diferentes según la geografía. En los países desarrollados, la demanda para calefacción supone ocho veces la demanda para refrigeración, ya que solo se necesita cubrir un promedio de 700 grados-día de refrigeración (CDD)¹. Sin embargo, en los países emergentes se experimentan 2.150 CDD al año, pero solo un 30% de los hogares tiene acceso al aire acondicionado. En la India, por ejemplo, solo el 11% de los hogares tiene acceso a ese servicio, y en África, apenas el 7%, según datos de la AIE.

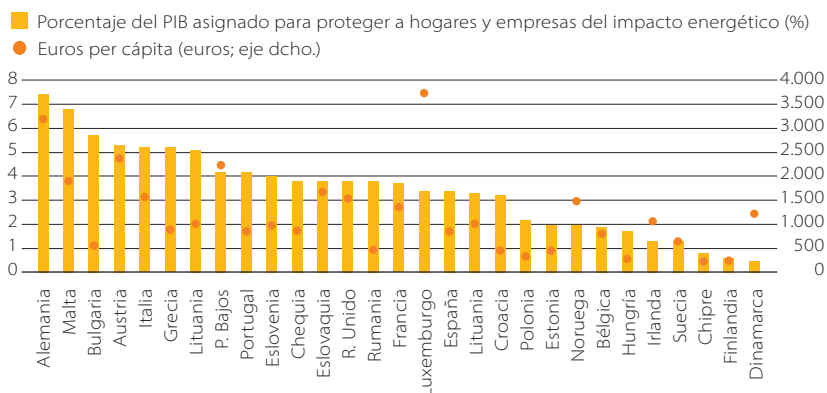
1. Un CDD mide qué tan cálido es un lugar determinado al comparar la temperatura con una temperatura base estándar. La AIE calcula los CDD con una temperatura base de 18 °C y tiene en cuenta el impacto de la humedad.

Por si estos impactos no fueran suficientes, la crisis económica y la inflación han provocado una ralentización de las inversiones en electrificación, sobre todo en países en desarrollo cuyas divisas se han depreciado fuertemente. Además, la alternativa de impulsar el autoconsumo en viviendas se ha visto menoscabada por el aumento del coste de los paneles solares, que acumula un incremento de **entre un 30% y un 40% desde 2020**. Ello ha dificultado especialmente la mejora del acceso a la energía en zonas rurales en estos países, que disponen de conexiones de red deficientes o inexistentes y dependen en mayor medida de la energía solar para obtener electricidad.

El papel del Estado

En este contexto, el impacto de la crisis energética sobre los hogares y empresas ha sido muy diferente en función de la capacidad financiera de los estados. El centro de pensamiento **Bruegel** estima que, desde el comienzo de la crisis energética en septiembre de 2021 hasta enero de 2023, los países europeos han destinado 758.000 millones de euros para proteger a los consumidores del aumento de los costes energéticos. Según sus cálculos, la Unión Europea (UE) ha asignado 646.000 millones de euros, aunque el 40% de los mismos (265.000 millones de euros) corresponden a Alemania, que ha dedicado el 7,4% de su PIB (3.180 euros por habitante) a blindar su economía del impacto energético. En comparación, los países de la UE dedicaron en promedio *solo* el 3,5% de su PIB (1.161 euros por habitante) (véase figura 1).

Figura 1. Apoyo de los gobiernos europeos a hogares y empresas para mitigar la crisis energética

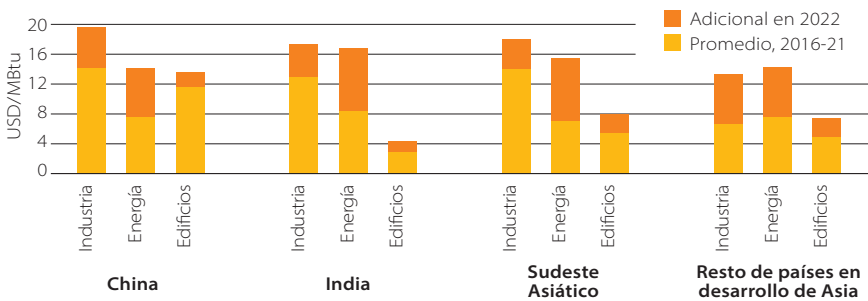


Fuente: **Bruegel** (2023)

Por este motivo es muy importante distinguir entre la evolución e impacto del precio mayorista de la energía respecto del precio minorista que pagan los consumidores, ya que es distinto el precio teórico de la electricidad respecto al efectivamente pagado tras tener en consideración los impuestos, peajes, el bono social y otros tipos de ayudas. También es relevante señalar que la mayoría de las medidas adoptadas por los gobiernos europeos han sido de carácter genérico (como la reducción del IVA e impuestos específicos) y tan solo el **18% de estas** han tenido en cuenta el nivel de ingresos de los hogares.

En general, los países emergentes han tenido una menor capacidad fiscal para intervenir en el mercado. Quizás por ese menor margen fiscal, las medidas adoptadas han estado más enfocadas en los hogares (nótese en la figura 2 como el incremento del precio –barra naranja– es más pequeño en el caso de los edificios, como viviendas, que para otros sectores de la economía). Entre estas intervenciones destacan los topes a los aumentos de tarifas y los subsidios para las facturas de los hogares de bajos ingresos.

Figura 2. Precios del gas natural para el usuario final por sector económico en Asia



Nota: Dólares estadounidenses (USD) por millón de unidades térmicas británicas (MBtu)

Fuente: [World Energy Outlook \(2022\)](#)

Otra medida de protección aplicada por la mayoría de los países es el uso de legislación y tarifas reguladas que protegen especialmente a los hogares más vulnerables. En el caso de España, este sería el caso de la Tarifa de Último Recurso (TUR) para pagar el gas natural o el Precio Voluntario al Pequeño Consumidor (PVPC) para pagar la electricidad, aunque paradójicamente en esta crisis **el PVPC se haya comportado peor que las tarifas del mercado libre**. En caso de cortes de suministro, los hogares y las pequeñas empresas en el interior de las ciudades (ya que es imposible diferenciar el destino del suministro) serían los últimos consumidores en verse afectados por las restricciones, junto con los servicios básicos como los hospitales.

Por último, cabe destacar también que la mayoría de los gobiernos estimularon la **reducción de la demanda energética**, que se contrajo de manera espectacular en Europa debido a una meteorología favorable y a la destrucción de demanda, principalmente, en el sector industrial intensivo en energía. Al mismo tiempo, se reactivó la producción de energía procedente de combustibles fósiles y se aumentaron las inversiones en renovables y eficiencia energética, con el objetivo de mejorar la capacidad de lidiar con una crisis similar en el futuro.

La dimensión urbana

A escala global, existen grandes diferencias entre el ámbito rural y el urbano respecto al acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos (ODS 7.1). El acceso a la electricidad en el ámbito urbano está prácticamente estancado desde 2016 en torno al 97% de la población (frente al 83% en zonas rurales), aunque esta ratio se reduce al 78% en el caso de las áreas urbanas situadas en el África Subsahariana, según los últimos datos disponibles del **Tracking SDG7**. Aunque la ratio de incremento de la electrificación urbana es de apenas del 0,2% anual (frente al 1,1% en zonas rurales), en términos absolutos el número de personas que acceden a la electricidad en zonas urbanas es mayor que en las zonas rurales debido al rápido incremento de la urbanización. En cualquier caso, al ritmo actual muy difícilmente se logrará el acceso universal a la energía antes de 2030 que establecen los ODS. Según la AIE, **menos de la mitad de los países** alcanzarán a tiempo esta meta. Por otro lado, la falta de acceso a la electricidad limita la capacidad de los hogares de mejorar sus condiciones de vida, acceder a servicios públicos de calidad (como la sanidad) y salir de la pobreza. En el ámbito urbano, esto contribuye a que un **14% de la población a nivel global** aún no tenga acceso a formas *limpias* de cocinar.

Respecto al impacto de la crisis en Europa, los hogares situados en el ámbito rural han visto aumentar su factura en mayor proporción que los hogares en zonas semiurbanas y urbanas, ya que los hogares rurales gastan más para calentar las viviendas y en transporte privado debido a sus mayores necesidades de movilidad y falta de alternativas. En cuanto al impacto, tras tener en cuenta la adopción de las medidas por parte de los estados, existe una gran heterogeneidad en función de las medidas adoptadas en cada territorio. En el caso de España, un informe del **Basque Centre for Climate Change**, considera que los hogares situados en zonas rurales o municipios de menos de 10.000 habitantes han sido los más beneficiados por las medidas adoptadas, si se consideran las políticas adoptadas en torno a los carburantes (ya que los habitantes en las zonas rurales utilizan el coche en mayor proporción).

Las ciudades tienen un papel crucial en la reducción del consumo de energía mediante el impulso a la renovación de viviendas y la mejora a la eficiencia energética. Durante esta crisis, **las urbes** han tomado medidas como el reajuste de las temperaturas de los edificios públicos, la mejora de la eficiencia de la iluminación pública, la incentivación del transporte público y la difusión de iniciativas de ahorro energético. A medio plazo, el impacto de estas medidas será más visible teniendo en cuenta **que tres de cada cuatro edificios en Europa tiene un bajo rendimiento energético y la climatización de los edificios residenciales supone más de la mitad del consumo urbano de gas natural**. Afortunadamente, en Europa no ha sido finalmente necesario activar los **planes municipales de emergencia** para apagones, que incluyen puntos de encuentro y procedimientos de evacuación, centros de calentamiento en los principales espacios públicos y limitar el consumo de energía en edificios y entornos urbanos.

En definitiva, la crisis energética y la pandemia han provocado un retroceso sin parangón en las últimas décadas en el objetivo de lograr el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos. Al respecto, las políticas de los estados han sido fundamentales para mitigar el impacto sobre los consumidores, aunque el esfuerzo financiero que ello ha conllevado no es sostenible en el tiempo. También se ha puesto de manifiesto la importancia de la asequibilidad y la necesidad de que la transición energética sea justa para evitar una reacción social negativa que limite la ambición climática.

EXISTEN GRANDES DIFERENCIAS ENTRE EL ÁMBITO RURAL Y EL URBANO RESPECTO AL ACCESO UNIVERSAL A SERVICIOS ENERGÉTICOS ASEQUIBLES, FIALES Y MODERNOS (ODS 7.1.). DURANTE ESTA CRISIS, LAS URBES HAN TOMADO MEDIDAS COMO ESTIMULAR EL AHORRO ENERGÉTICO, MEJORAR LA EFICIENCIA ENERGÉTICA O INCENTIVAR EL TRANSPORTE PÚBLICO.

EL DETERIORO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA GLOBAL Y URBANA EN EL CONTEXTO POST-UCRANIA

Durante los últimos años, ha habido un deterioro de la situación de la seguridad alimentaria mundial y su impacto específico en las ciudades. Sobre esta cuestión, este artículo destaca la necesidad de poner en marcha medidas urgentes para asegurar el acceso a los alimentos de las personas vulnerables en el ámbito urbano. Asimismo, en un contexto caracterizado por la inestabilidad climática y geopolítica, apunta a la necesidad de reflexionar sobre los riesgos crecientes que afrontan los sistemas alimentarios urbanos.



Ana García Juanatey

Profesora del CEI International Affairs; coordinadora ejecutiva del “Máster en sostenibilidad, medio ambiente, sociedad y economía”, Universitat de Barcelona (UB)

En los últimos dos años, la conjunción de varios factores –entre ellos, los crecientes impactos del cambio climático en los sistemas agrícolas, las interrupciones provocadas por la pandemia de la COVID-19 y la guerra de Ucrania– ha generado una tormenta perfecta que ha desencadenado una rápida subida del precio de los alimentos, lo que ha empujado a millones de habitantes urbanos a la pobreza y al hambre. En consecuencia, se está consolidando claramente una tendencia de empeoramiento global de la seguridad alimentaria, observada desde 2014, que afecta tanto a los contextos rurales como a los urbanos, donde las personas más pobres son especialmente vulnerables a las subidas de los precios de los alimentos. Ante esta situación, los estados y las ciudades deben urgentemente poner en marcha medidas para hacerle frente, destinadas tanto a garantizar el acceso a los alimentos de las personas más vulnerables como a mejorar su resiliencia frente a las interrupciones de los sistemas alimentarios.

CIDOB REPORT
10- 2023

Un contexto preocupante: las causas del deterioro de la seguridad alimentaria global

A pesar de la mejora general de la seguridad alimentaria mundial en la primera década del siglo *xxi*, desde 2014 hay una clara inversión de esta tendencia: cada año aumenta el número de personas que sufren desnutrición, ya sea severa o moderada. Esta situación, además, empeoró considerablemente en el 2021 cuando, según un informe de la [Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura](#) (FAO, 2022), alrededor de 2.300 millones de personas en el mundo (casi un 30% de toda la población mundial)

A PESAR DE LA MEJORA GENERAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI, DESDE 2014 HAY UNA CLARA INVERSIÓN DE ESTA TENDENCIA, TANTO EN CONTEXTOS RURALES COMO URBANOS.

se encontraban en situación de inseguridad alimentaria moderada o grave, lo que supone un incremento de casi un 10% desde 2019.

Las razones detrás de esta tendencia al alza son complejas y apuntan a varios factores, algunos más de carácter estructural y otros más de carácter coyuntural. Para empezar, actualmente el principal problema estructural que está impactando negativamente el funcionamiento de los sistemas alimentarios es probablemente el cambio medioambiental global en el que nuestro planeta está inmerso, consecuencia de fenómenos de gran complejidad como el cam-

bio climático, la alteración de los ciclos de fósforo y nitrógeno o la pérdida de biodiversidad (Rockström *et al.*, 2020). En el caso del cambio climático, sus impactos en los sistemas alimentarios son ya palpables y afectan especialmente a países con situaciones de inseguridad alimentaria. Por ejemplo, la sucesión de catástrofes climáticas a lo largo de 2022 empeoró la ya frágil situación alimentaria de países como India y Pakistán. En el caso de la India, una fuerte sequía en la primavera de 2022 redujo las cosechas, agravando la situación de inseguridad alimentaria de millones de personas. En el de [Pakistán](#), como consecuencia de las inundaciones que afectaron a un tercio del territorio del país, el número de personas hambrientas aumentó en casi millón y medio.

Por otro lado, desde el año 2020, se han desencadenado dos crisis de carácter coyuntural que están afectando profundamente a la situación de la seguridad alimentaria global: la irrupción de la pandemia de la COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania. En relación con la primera, las repercusiones económicas de la pandemia, así como las medidas adoptadas para hacerle frente, incrementaron [los precios de los alimentos](#) (FAO, 2022), por lo que ha aumentado el coste de acceder a una dieta saludable en todo el mundo. Por su parte, la guerra en Ucrania ha contribuido también a la tendencia al-

cista de los precios de los alimentos, situación que ya se percibía a finales de 2021, principalmente por la contribución del conflicto a restringir temporalmente la oferta de cereales y por favorecer al aumento de los precios internacionales de la energía. Esto se refleja en los precios de insumos cruciales para la producción de alimentos, como los combustibles necesarios para su producción y transporte, así como los fertilizantes inorgánicos, producidos en su mayor parte con gas natural.

Como consecuencia de estos fenómenos, los precios mundiales de los alimentos se han disparado, alcanzando en la primera mitad de 2022 su punto más álgido en una década, lo que ha llevado a millones de personas a la pobreza y el hambre. Según el índice de precios de los alimentos de la FAO, **el precio del maíz aumentó** en un 47% y el del trigo un 42% en 2022, con respecto al año anterior. Estas subidas han afectado a las personas y hogares de manera muy diferente según las circunstancias, teniendo un impacto fatal en las personas que dedican un porcentaje mayor de su salario a la compra de alimentos. En efecto, la **FAO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA)** avisaban ya a finales de 2022 de que la inseguridad alimentaria aguda generada por esta alza de precios empeoraría sustancialmente a lo largo de 2023 en al menos 19 países, siendo los casos más preocupantes los de Afganistán, Etiopía, Nigeria, Sudán del Sur, Somalia y Yemen.

La dimensión urbana de la seguridad alimentaria

Esta crisis de aumento del precio de los alimentos tiene, además, una fuerte dimensión urbana, ya que afecta a las posibilidades de los habitantes de las ciudades de acceder a la comida disponible. Según la definición acuñada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, para que exista una situación de seguridad alimentaria no solo tiene que haber *disponibilidad* suficiente de alimentos de calidad adecuada, sino que estos alimentos deben de ser *accesibles* para la totalidad de la población en todo momento. Siguiendo esta definición, los contextos urbanos –que se suelen caracterizar por disfrutar de abundancia y variedad de alimentos–, más que la disponibilidad, tienen como problema principal el acceso: es decir, que una parte de la población no pueda permitirse comprar la cantidad suficiente de alimentos adecuados, sanos y nutritivos, principalmente a causa de sus precios.

Por tanto, aunque según los informes de la FAO la mayor parte de las personas que sufren hambre en el mundo se encuentran en las zonas rurales de los países más pobres, el hambre en las ciudades es también una realidad muy extendida, que presenta, además, algunas características particulares relacionadas con las realidades de la vida urbana. Por ejemplo, muchos hogares urbanos pobres dependen de empleos precarios en el sector

informal, por lo que son más vulnerables a las crisis económicas (Ruel *et al.*, 2017). Asimismo, en las ciudades, la población infantil está expuesta a riesgos específicos, ya que es más probable que sus madres o cuidadores principales trabajen fuera de casa durante largas jornadas, lo que, combinado con la falta de redes de cuidado familiar o institucional, puede afectar la calidad de su cuidado y nutrición (ibídem).

Por todo ello, en un momento en que la mayor parte de la población mundial vive en las ciudades, en los últimos años ha aumentado la conciencia sobre la importancia de prestar atención a la seguridad alimentaria en

LAS CIUDADES GLOBALES OBTIENEN SUS ALIMENTOS DE LUGARES MUY LEJANOS, QUE LLEGAN SIGUIENDO COMPLEJAS CADENAS DE DISTRIBUCIÓN, TAN RÁPIDAS Y EFICIENTES DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONÓMICO, COMO VULNERABLES A LAS DISRUPCIONES, COMO SE HA VISTO TANTO CON LA PANDEMIA COMO CON LA RECIENTE GUERRA EN UCRANIA.

contextos urbanos, ya sea en relación con el acceso económico como con el acceso físico a los alimentos (Sonnino, 2016). En lo relativo al acceso económico, las subidas de precios de los alimentos pueden poner contra las cuerdas a las personas pobres que viven en zonas urbanas, puesto que dependen totalmente del mercado para su alimentación, cuyos gastos a menudo representan un alto porcentaje de sus ingresos (entre el 50% y el 75%). Respecto al acceso físico, ha aumentado la preocupación por la dependencia de las ciudades de la importación de alimentos.

En efecto, históricamente los sistemas alimentarios siempre han tenido una fuerte dimensión local, ya que la provisión de alimentos dependía de la disponibilidad de tierra alrededor de los núcleos urbanos. Sin embargo, hoy en día, y tras la generalización del uso de los combustibles fósiles en todas las etapas de producción, distribu-

ción y consumo de alimentos, estos sistemas han perdido cada vez más conexión con las condiciones biofísicas regionales. Por aportar un dato ilustrativo: la cantidad de comida transportada a las ciudades se ha multiplicado hasta por diez en los últimos 30 años (Rosenzweig *et al.*, 2018). En consecuencia, las ciudades globales obtienen sus alimentos de lugares muy lejanos, que llegan siguiendo complejas cadenas de distribución, tan rápidas y eficientes desde el punto de vista económico, como vulnerables a las disrupciones, como se ha visto tanto con la pandemia como con la reciente guerra en Ucrania.

En este sentido, las disrupciones provocadas por la invasión rusa de Ucrania en la zona del Mar Negro han desencadenado problemas de inseguridad alimentaria en varias ciudades, en particular de Oriente Medio y África. Por

ese mar transitan al menos el **12% de las calorías alimentarias** mundiales (Harvey, 2022), incluidos el aceite de girasol, el maíz y otros cultivos como el trigo. Además, el 40% del trigo que pasa por esta zona concreta tiene como destino Oriente Medio y África, regiones con grandes urbes muy dependientes de la importación de este cereal. Así pues, las **subidas de los precios del pan** en ciudades como El Cairo a lo largo de 2022 hicieron temer una repetición de las revueltas ya vistas en 2010 (Butler, 2022). Por tanto, tanto la pandemia como la guerra en Ucrania han puesto encima de la mesa las vulnerabilidades de los sistemas globales de suministro de bienes básicos, así como la necesidad de las grandes urbes de repensar su dependencia de un sistema global tan frágil.

Medidas para paliar la inseguridad alimentaria y aumentar la resiliencia urbana

Como reacción a esta realidad, y en el contexto del cambio climático, en la actualidad las ciudades están repensando su seguridad alimentaria y poniendo en marcha medidas concretas, orientadas principalmente a acortar las cadenas de distribución y a reconectar los sistemas alimentarios con su entorno. Según el informe «**El Futuro que no queremos**» (2018), publicado por la red de grandes urbes comprometidas con la lucha contra el cambio climático C40, entre las medidas que pueden poner en marcha las ciudades para aumentar su resiliencia y

su seguridad alimentaria destacan las siguientes: aumentar la producción de alimentos en la ciudad, proveer de espacios e infraestructuras para que los productores cercanos puedan vender sus productos, utilizar su capacidad de compra pública de alimentos para apoyar estas redes de suministro regionales, así como poner en marcha iniciativas para reducir el despilfarro de alimentos. Asimismo, las ciudades pueden hacer mucho por mejorar la nutrición de sus habitantes especialmente vulnerables, como la población infantil. Según UNICEF, las transferencias en efectivo o a través de vales canjeables por alimentos a las familias, así como los programas de alimentación escolar son medidas eficaces que las ciudades pueden poner en marcha, aunque recomienda que esas medidas de protección social aseguren el acceso de la infancia a dietas saludables, nutritivas y diversas.

No obstante, existen límites en la acción de las ciudades ante estos retos, ya que muchas veces la necesidad de importación de alimentos es muy superior a la capacidad del territorio o el entorno urbano de proveerlos.

LAS CIUDADES ESTÁN REPENSANDO SU SEGURIDAD ALIMENTARIA Y PONIENDO EN MARCHA MEDIDAS CONCRETAS, ORIENTADAS PRINCIPALMENTE A ACORTAR LAS CADENAS DE DISTRIBUCIÓN Y A RECONECTAR LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS CON SU ENTORNO.

Igualmente, en lo que respecta a apoyar a sus habitantes en situaciones de inseguridad alimentaria, a menudo son los estados los que tienen mayor capacidad de respuesta. En este sentido, tanto la evidencia académica (Tarasuk, 2017) como la FAO (2022) han demostrado que las políticas estatales de protección social, en particular las transferencias directas de dinero que aseguren un ingreso mínimo vital, son clave para proteger a la población vulnerable en situaciones de emergencia. Igualmente, la ayuda internacional, que debe llegar tanto a contextos urbanos como rurales, sigue siendo fundamental para apoyar a países en situaciones especialmente vulnerables, como Afganistán, Etiopía, Nigeria, Sudán del Sur, Somalia y Yemen.

Referencias bibliográficas

- Butler, Sarah. «Egypt fixes price of bread as Ukraine war hits wheat supply». *The Guardian* (21 de marzo de 2022).
- Harvey, Fiona. «Ukraine war piles pressure on global food system already in crisis». *The Guardian* (9 de marzo de 2022).
- Rockström, J.; Edenhofer, O.; Gaertner, J.; DeClerck, F. «Planet-proofing the global food system». *Nature Food*, vol. 1, n.º. 1 (2020) p. 3-5.
- Ruel, Marie T.; Garrett, James. L. y Sivan, Yosef. «Food security and nutrition: Growing cities, new challenges». *IFPRI book chapters*, 2017, p. 24-33.
- Sonnino, Roberta. «The new geography of food security: exploring the potential of urban food strategies». *The Geographical Journal*, vol. 182, n.º 2 (2016), p. 190-200.
- Tarasuk, Valerie. *Implications of a basic income guarantee for household food insecurity*. Thunder Bay: Northern Policy Institute, 2017.

¿DÓNDE VAMOS A VIVIR? LA MANUFACTURADA CRISIS GLOBAL DE LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT

Entendida como mercancía que permite acumulación y especulación, la vivienda genera desigualdad social, concentración económica y destrucción ambiental. Sin embargo, si se respeta y garantiza como derecho humano, la vivienda adecuada puede contribuir a generar sociedades y territorios más justos, democráticos y sostenibles. Tal y como la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto, las comunidades y gobiernos locales y regionales cumplen un papel clave para avanzar agendas transformadoras basadas en el derecho a la ciudad, los cuidados y los bienes comunes.



**Lorena
Zárate**
Plataforma Global
por el Derecho
a la Ciudad

CIDOB REPORT
10- 2023

El derecho a la vivienda está en riesgo. Conseguir y mantener un lugar digno donde vivir en paz y con dignidad se ha vuelto una tarea prácticamente imposible para la mayoría de la población. Una especie de «tormenta perfecta» parece conspirar en contra de una distribución más justa del stock habitacional, afectando a centenares de millones de personas en todo el mundo. En las últimas cuatro décadas, la pérdida sostenida de vivienda pública, la falta de regulación del mercado privado de alquiler, la construcción masiva de apartamentos de lujo, así como las limitaciones de programas de mejoramiento de vivienda y barrios populares autoconstruidos¹ han tenido efectos sociales (y

1. En promedio, alrededor de la mitad de los asentamientos urbanos del Sur Global han sido construidos por sus habitantes. Lo que usualmente se engloba bajo el término genérico y despectivo de asentamientos informales e irregulares, ha sido descrito como procesos de producción y gestión social del hábitat por organizaciones y redes como la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC, por sus siglas en inglés). Para más información véase www.hic-al.org.

ambientales) devastadores. Un número creciente de hombres, mujeres, adolescentes y población infantil en situación de calle; familias y jóvenes que trabajan pero que no pueden pagar una vivienda adecuada; inquilinos/as bajo la amenaza constante de desalojos; habitantes de periferias precarias y sin servicios, todas estas personas son las trazas visibles de una crisis habitacional planetaria.

Privatización, gentrificación y turistificación se han vuelto palabras claves para entender la dinámica urbana que hoy afecta a ciudades grandes, medianas y pequeñas en todas las regiones.

LA PÉRDIDA SOSTENIDA DE VIVIENDA PÚBLICA, LA FALTA DE REGULACIÓN DEL MERCADO PRIVADO DE ALQUILER, LA CONSTRUCCIÓN MASIVA DE APARTAMENTOS DE LUJO, Y LAS LIMITACIONES DE PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA Y BARRIOS POPULARES HAN TENIDO EFECTOS SOCIALES (Y AMBIENTALES) DEVASTADORES.

Especialistas en la materia (Rolnik, 2021) hablan desde hace tiempo de un proceso de financiarización de la vivienda, lo que significa que se ha convertido en un activo financiero en manos de grandes compañías transnacionales. Gente sin casas y casas sin gente es el slogan que resume el sinsentido de un mercado inmobiliario cada vez más concentrado y especulador, con un Estado en gran parte cómplice y temeroso de recuperar su rol regulador y garantista de los derechos básicos. Crecen y se vacían nuevos barrios exclusivos y grandes conjuntos de la llamada vivienda de interés social en áreas productivas o de conservación, sin infraestructuras ni oportunidades adecuadas. A la vez, las opciones colectivas y cooperativas se invisibilizan, no reciben los apoyos necesarios, se estigmatizan e incluso se criminalizan. El derecho a la vivienda se confunde con el derecho de propiedad, y las consecuencias son devasta-

doras. El tejido social se polariza y se desgarran; las ciudades se segmentan y se segregan; el ambiente se descuida y se vuelve artificial.

El valor de cambio está por encima del valor de uso. Las viviendas son tratadas como mercancías y no como espacios imprescindibles para la vida. En términos económicos, políticos y culturales, la acumulación y las ganancias quedan por encima de la redistribución y el bienestar de las personas. En las últimas décadas, los precios del suelo, la vivienda y el alquiler han crecido exponencialmente, mientras los ingresos reales de las personas se han congelado o incluso han descendido. La mirada interseccional pone de relevancia quien es indefectiblemente la población más afectada por esta espiral de despojo, explotación, discriminación y marginalidad: las mujeres, la población juvenil e infantil, así como las per-

sonas mayores; los grupos racializados y minorías étnicas, los pueblos indígenas y migrantes; las personas con discapacidad; los colectivos de la diversidad sexual y de género, etc.

La actuación local coordinada y en red para garantizar los derechos y la dignidad de las personas

Frente a la inercia y retrocesos del nivel nacional, diversas ciudades y regiones están dando señales que alimentan alternativas y esperanzas. Así lo manifiesta el hecho de que, en julio de 2018, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, un grupo de alcaldesas y alcaldes hicieron público su **compromiso de implementar medidas** para avanzar en la realización del derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad. Había pasado ya una década desde la brutal crisis económico-financiera, que había afectado a millones de personas tanto en el Norte como en el Sur Global, desatada por la especulación hipotecaria-inmobiliaria de grandes bancos y empresas constructoras. En esa **Declaración**, más de cuarenta gobiernos locales y regionales afirmaron su voluntad de promover un urbanismo que combinara vivienda adecuada con barrios incluyentes, sostenibles y de calidad, así como herramientas de colaboración público-privada y público-comunitaria. Al mismo tiempo, las municipalidades reclamaban más competencias para regular el mercado inmobiliario y acceso a más fondos para mejorar el stock de vivienda pública.

FRENTE A LA INERCIA Y RETROCESOS DEL NIVEL NACIONAL RESPECTO DEL DERECHO A LA VIVIENDA, DIVERSAS CIUDADES Y REGIONES ESTÁN DANDO SEÑALES QUE ALIMENTAN ALTERNATIVAS Y ESPERANZAS.

Desde entonces, activistas, profesionales y personal funcionario público de ciudades como Ámsterdam, Barcelona, Berlín, Montevideo, Nueva York, París y Viena, por mencionar algunos ejemplos, han participado en **numerosos espacios de intercambio y aprendizaje mutuo** que ya han tenido repercusiones interesantes en iniciativas y políticas municipales y regionales. Aprovechando e incluso expandiendo el rango de sus mandatos, **diversos gobiernos locales y metropolitanos vienen experimentando una serie de medidas** para garantizar el bienestar social y promover una mayor responsabilidad ambiental. **Innovaciones normativas, financieras, administrativas y de gestión** les están permitiendo avanzar en áreas claves tales como la provisión de vivienda municipal, el control de los alquileres, la regulación de los departamentos turísticos, la prevención de los desalojos, la planeación del uso del suelo y los códigos de construcción, incluyendo la cesión de tierra para proyectos cooperativos y otros sin fines de lucro.

El marco del derecho a la vivienda ofrece elementos fundamentales, tanto para descifrar las limitaciones de las tendencias actuales como para orientar políticas públicas transformadoras que avancen en mayor equidad y justicia socioespacial. Tal y como ha sido reconocido en **instrumentos internacionales** y en constituciones y leyes alrededor del mundo, el derecho a la vivienda adecuada se expresa en siete dimensiones interrelacionadas: 1) seguridad de la tenencia; 2) disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; 3) asequibilidad; 4) habitabilidad; 5) accesibilidad; 6) ubicación; y 7) adecuación cultural. En la tabla 1 se presentan más detalles de su alcance e implicancias para la actuación concertada de diversos actores públicos, sociales y privados.

El **derecho a la ciudad**, por su parte, complementa este abordaje con una visión territorial que otorga materialidad a la interdependencia de todos los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), articulándolos con el bienestar colectivo, la responsabilidad ambiental y la profundización de las prácticas democráticas de toma de decisión. Sus ocho componentes combinan tanto principios como estrategias en torno a: 1) la no discriminación; 2) la equidad de género; 3) la ciudadanía inclusiva (desvinculada de la nacionalidad y el estatus legal); 4) la participación política fortalecida; 5) las funciones sociales de la propiedad y el interés público-comunitario definido colectivamente; 6) la equidad en el uso de espacios y servicios públicos seguros y de calidad; 7) las economías diversas e inclusivas (incluyendo la economía informal y la economía social y solidaria); y 8) los vínculos urbano-rurales más justos y equilibrados.

La crisis como oportunidad: qué aprendimos y qué sigue

Como crisis multifacética global, la pandemia de la COVID-19 puso la lupa sobre las crecientes desigualdades que afectan a nuestras sociedades y ciudades, marcando así lo prioritario y lo urgente. El acceso a la vivienda y los servicios básicos adecuados se volvió una medida de protección crucial frente al avance de la enfermedad, marcando la terrible diferencia entre la vida y la muerte para millones de personas en todo el mundo. A su vez, la casa transformada en lugar de estudio y trabajo evidenció las injusticias de la brecha digital, al tiempo que incrementó sustantivamente la carga de los cuidados —en su mayoría desarrollada por mujeres— a costa de su pérdida de ingresos y autonomía. Mientras tanto, un gran número de población con trabajos esenciales en sectores como la salud, la alimentación, la energía, entre otros (una buena parte pertenecientes a grupos racializados y migrantes) pusieron en riesgo su salud por vivir en condiciones de hacinamiento, en áreas alejadas de los centros de empleo y con malas condiciones de transporte público.

Una vez más, los gobiernos locales y las comunidades fueron los primeros en responder, aunque a menudo sin contar con los recursos adecuados y, en muchos casos, enfrentándose a autoridades nacionales reacias e incluso autoritarias. De acuerdo con un estudio realizado por la London School of Economics (LSECities), la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y Metrópolis (LSE· *et al.*, 2020), el 64% de las medidas tomadas durante los primeros meses de pandemia fueron del nivel subnacional, incluyendo un 43% a nivel local o inferior. Aun con presupuestos limitados, varios actores locales y regionales tomaron medidas rápidas y en muchos casos audaces para abordar la emergencia. Al movilizar una amplia red de apoyo en especie y desmercantilizar el acceso a bienes y servicios esenciales buscaron garantizar vivienda, agua, alimentos, electricidad, así como el acceso a internet. Las moratorias de alquiler de viviendas públicas, las tarifas congeladas y los bancos de alimentos se combinaron con clínicas emergentes y atención médica remota. La reutilización de edificios, terrenos y espacios públicos se convirtió en una herramienta crítica. Se adaptaron viviendas vacías y habitaciones de hotel, centros de conferencias y otras instalaciones comunitarias para brindar refugio a personas sin hogar, mujeres y niños y niñas víctimas de violencia doméstica, así como trabajadores de la salud que necesitaban aislamiento.

LA MIRADA FEMINISTA Y DECOLONIAL NOS AYUDA A PONER EL FOCO EN LOS CUIDADOS Y EN LA DIMENSIÓN COLECTIVA QUE IMPLICA ENTENDER LA VIVIENDA COMO PARTE DE LOS BIENES COMUNES QUE DEBEMOS PROTEGER Y FORTALECER.

A pesar de no ser suficientes ni durar el tiempo necesario, estas medidas para la atención de la emergencia ampliaron el horizonte de lo posible y mostraron el camino a seguir para las transformaciones urgentes de mediano y largo plazo. Las ciudades saben que cualquier estrategia eficaz para atender la crisis habitacional requerirá combinar medidas de atención simultánea a tres grupos diferenciados que juntos representan hoy la mayoría de la población: las personas sin vivienda; las personas con vivienda inadecuada; y las personas en riesgo de perder su vivienda. La mirada feminista y decolonial (incluyendo mecanismos de justicia redistributiva, memoria y reparación para pueblos originarios) nos ayuda a poner el foco en los cuidados y en la dimensión colectiva que implica entender la vivienda como parte de los bienes comunes² que debemos proteger y fortalecer. La

2. Diversas redes de gobiernos locales y la sociedad civil vienen explorando la noción de los comunes como estrategia para abordar las desigualdades socioespaciales, la crisis am-

vivienda está en el centro de la gran crisis ambiental, económica, sanitaria y social de nuestro tiempo. El derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad deberán por tanto estar en el centro de las transformaciones que sigamos impulsando.

Referencias bibliográficas

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Comité DESC. *Observación General N. 4 sobre el Derecho a la vivienda adecuada*. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas, 2021.
- Global Platform for the Right to the City. «(Global) Commons Policy Paper». *UCLG Town Halls*. (2022) (en línea) https://decidim-uclg.s3.amazonaws.com/uploads/decidim/attachment/file/4289/TH_PP_Global_Commons.pdf
- LSE, CGLU y Metrópolis (2020). «Monitores del COVID-19 relevantes para la gobernanza urbana y regional. Iniciativa “La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones”». *Nota Analítica #1* (junio de 2020) (en línea) https://www.uclg.org/sites/default/files/egi_report_es.pdf
- UCLG, KNOW (2022). «04. Commoning. Pathways to urban and territorial equality: Addressing inequalities through local transformation strategies. » *GOLD VI Report* (2022) (en línea) <https://www.goldvi.uclg.org/en/commoning>
- Rolnik, Raquel. *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la época de las finanzas globales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Santiago de Chile: Editorial El Colectivo y LOM Ediciones, 2021 [2017, edición original en portugués]

ambiental y el déficit democrático de manera integral y territorializada. Lo más relevante de esos debates y propuestas se encuentra incluido en UCLG, KNOW (2022) y Global Platform for the Right to the City (2022).

Tabla 1. El Derecho a la vivienda como marco para políticas públicas más justas

Elementos del derecho a la vivienda adecuada (Comité DESC, 1991)	Tendencias que aumentan la desigualdad	Recomendaciones de políticas públicas
Seguridad jurídica de la tenencia: alquiler público o privado, cooperativa, arriendo, propiedad privada, propiedad colectiva, vivienda de emergencia, posesión, uso y goce, etc.	Opciones limitadas a la propiedad privada individual/familiar. Invisibilización e incluso criminalización de opciones colectivas y otras formas de tenencia.	Diversificación y apoyo a opciones compartidas y cooperativas de tenencia, incluyendo propiedad colectiva, fideicomisos de tierra y vivienda en alquiler. Mecanismos administrativos y jurídicos de resolución de conflictos y prevención de desalojos.
Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: acceso permanente a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para cocina, calefacción, alumbrado, instalaciones sanitarias, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.	Uso predominante de materiales contaminantes en manos de pocas empresas (cemento y acero, etc.). Servicios insuficientes, de mala calidad y a precios inadecuados.	Recuperación y promoción de materiales y técnicas locales, incluyendo saberes populares y de pueblos originarios. Opciones público-comunitarias y de la economía social y solidaria para la provisión de materiales y servicios adecuados y asequibles.
Asequibilidad: gastos personales o del hogar en vivienda no deben comprometer ni impedir el logro y satisfacción de otras necesidades básicas.	Gastos para acceder y mantener una vivienda (alquiler, hipotecas, etc.) superan el 30% del ingreso disponible. Opciones insuficientes para población de situación de exclusión y marginalidad (madres jefas de hogar, mujeres víctimas de violencia doméstica, personas en situación de calle, damnificados/as por desastres y conflictos, personas desempleadas o trabajando en la economía informal, etc.).	Esquemas financieros que combinen crédito-ahorro-subsidio en función de las necesidades y capacidades de la población beneficiaria, incluyendo opciones colectivas. Regulación adecuada de precios del suelo, alquileres e hipotecas.
Habitabilidad: espacio adecuado a la población ocupante, protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otras amenazas para la salud; riesgos estructurales; seguridad física.	Prototipos reducidos y homogeneizantes para vivienda nueva. Falta de apoyo para mantenimiento y rehabilitación de vivienda existente y/o abandonada.	Diversificación de diseños habitacionales en función de las necesidades de sus habitantes. Programas mantenimiento y rehabilitación con participación social.
Accesibilidad: atención prioritaria a grupos en situación de desventaja y vulnerabilidad: población adulta mayor, infantil, personas con discapacidad, enfermos terminales, VIH positivos, personas con enfermedad mental, víctimas de desastres, etc.	Escasos e insuficientes programas de atención a personas en situación de marginalidad y vulnerabilidad.	Codiseño e implementación de programas ad hoc que prioricen e incorporen las opiniones y propuestas de personas y grupos en situación de marginalidad y vulnerabilidad.

Elementos del derecho a la vivienda adecuada (Comité DESC, 1991)	Tendencias que aumentan la desigualdad	Recomendaciones de políticas públicas
Ubicación: acceso a opciones de empleo, servicios de atención de la salud, cuidado de niños, escuelas y otros servicios sociales; no en lugares contaminados ni cerca de fuentes de contaminación.	Programas de construcción masiva de vivienda nueva en áreas alejadas de servicios, equipamientos y opciones laborales, educativas y recreativas.	Mapeo y puesta en uso de suelos, viviendas y equipamientos vacantes, incluyendo tierras públicas, hoteles y oficinas vacías en áreas bien localizadas y con servicios. Programas de mejoramiento de vivienda y mejoramiento barrial que avancen en el derecho a la ciudad y la justicia ambiental.
Adecuación cultural: la manera en que se construye, los materiales y las políticas deben permitir la expresión de la identidad cultural y la diversidad; asegurar servicios tecnológicos modernos sin sacrificar las dimensiones culturales.	Diseños de las viviendas y opciones habitacionales que no respetan diversidades bioclimáticas ni culturales existentes.	Diversificación de diseños habitacionales adaptados a realidades bioculturales de diferentes regiones con participación de la comunidad.

Fuente: Elaboración propia en base a elementos del «derecho a la vivienda adecuada» tomados de la Observación General N.4 del Comité DESC de las Naciones Unidas (1991).

GEOGRAFÍA DE LA SALUD URBANA

La preocupación por asegurar buenos niveles de salud en las ciudades no es nueva. Sin embargo, las enfermedades que hoy nos quitan más años de vida (desde el cáncer a los accidentes cardiovasculares) no tienen nada que ver con las de hace un siglo, lo que nos obliga a pensar en el impacto de factores medioambientales, del clima o de los hábitos de vida en nuestra salud. Debemos situar la salud y el bienestar en el centro del desarrollo urbano, reivindicando la geografía urbana como la mejor propuesta para avanzar en el bienestar de la mayoría de la población del planeta.



**Rafael
Vilasanjuan**

Director de Análisis
y Desarrollo, Instituto
de Salud Global de
Barcelona (ISGlobal)

Aunque pueda parecer reciente, el dilema sobre cómo asegurar buenos niveles de salud en las ciudades no es nuevo. Solo es una evolución de la misma lógica que a mediados del siglo XIX llevó a Ildefons Cerdà a hacerse la pregunta, entonces a escala local, de cómo hacer de la ciudad un espacio más saludable. Cerdà tenía la idea de conseguir un urbanismo humano que proporcionara bienestar y promoviera mayor igualdad. Su estudio sobre las condiciones de vida de quienes residían en el interior de una urbe amurallada le llevó buscar respuesta a los tres principales problemas que tenía entonces la ciudad antigua de Barcelona: densidad, movilidad y mortalidad. Poniéndolo en perspectiva, el sentido de la urgencia en los años de la industrialización salvaje lo marcaba una esperanza de vida que apenas alcanzaba los 30 años para los trabajadores. Las epidemias hacían estragos, con enfermedades infecciosas como la tuberculosis, el cólera, el tifus o la disentería, que se propagaban por calles estrechas en ciudades densas. La preocupación entonces no era la salud del planeta, puesto que el mundo todavía no estaba globalizado o al menos no se tenía tal percepción.

Sin embargo, igual que ahora, entonces la vida urbana necesitaba otro ambiente, y para ello había que diseñar calles más amplias donde el aire circulara, así como espacios verdes interiores donde pudiera regenerarse. La combinación de unos y otros evitaría la propagación de enfermedades infecciosas creando, en plena expansión industrial, espacios saludables.

En la actualidad, la necesidad de conseguir un clima más limpio es la misma, solo que aquella estrategia del pasado ya no es suficiente. En el ámbito de las enfermedades hemos avanzado mucho y, aunque la sombra de la peor pandemia del último siglo todavía genera angustia por lo que significó respecto a ciu-

VIVIMOS MUCHOS MÁS AÑOS Y, A PESAR DE LA COVID-19, LA AMENAZA SE HA TRASLADADO DE LAS ENFERMEDADES INFECCIOSAS A ENFERMEDADES CRÓNICAS, MUCHAS DE ELLAS INDUCIDAS POR FACTORES MEDIOAMBIENTALES, POR EL CLIMA O POR LOS HÁBITOS DE VIDA, INCLUYENDO LA MOVILIDAD Y LA ALIMENTACIÓN.

dades cerradas, confinamientos y restricciones, el escenario ha cambiado. Los países desarrollados han vivido una transición epidemiológica. Vivimos muchos más años y, a pesar de la COVID-19, la amenaza se ha trasladado de las enfermedades infecciosas –que en forma de epidemias y plagas diezmaron las poblaciones– a enfermedades crónicas como el cáncer, insuficiencias cardíacas, respiratorias o diabetes, muchas de ellas inducidas por factores medioambientales, por el clima o por los hábitos de vida, incluyendo la movilidad y la alimentación.

Según las previsiones de las Naciones Unidas, las ciudades del mundo albergarán a **dos tercios de la población mundial** en 2050. En menos de una década, allí se localizará casi un **tercio de los puestos de trabajo** del mundo y se concentrará más de la mitad del gasto en consumo (MGI,

2016). Más de una docena de ciudades tendrán poblaciones **superiores a los 20 millones**, y es precisamente este fenómeno de urbanización rápida y descontrolada lo que está poniendo a prueba los determinantes de la salud en la vida de muchas personas. El tráfico, las fábricas y la construcción envenenan el aire, mientras que los suministros de agua pueden contaminarse, las viviendas deficientes dañan la salud y hasta el suministro y la calidad de los alimentos –especialmente los procesados– pueden verse comprometidos como consecuencia de la concentración masiva de gente. En los países de renta más baja, y especialmente en África, este crecimiento urbano incontrolado generará aún más inequidad. Casi **1.000 millones de personas** viven en barrios marginales, creados como lugares de recepción masiva sin planificación urbana, ni condiciones de salud (Khan, 2023). Según las previsiones de Naciones Unidas, un 60% de estas poblaciones urbanas tendrán **menos de 18 años**, lo que significa que buena parte de los habitantes de estos barrios marginales, muchos

de ellos creados como consecuencia de un proceso migratorio rural-urbano, serán víctima de las enfermedades infecciosas que generan mayor mortalidad, como la neumonía o las diarrea, y que afectan en mayor medida a menores de 5 años, ya que todavía no han desarrollado su sistema inmunitario.

Pero el fenómeno no es exclusivo de los países con menor capacidad económica; aunque lógicamente en los extremos siempre encontraremos la mayor vulnerabilidad, la carrera por liderar el ranking entre las ciudades más saludables se ha convertido en una preocupación para los decisores políticos también en los países de economías más avanzadas. Las ciudades punteras, aquellas que generan mejores condiciones de vida y trabajo, no pueden dejar de lado los condicionantes que afectan a la salud. Factores como el humo, provocado en parte por el tránsito, pero también por los abastecimientos, la producción o la construcción generan o favorecen enfermedades respiratorias, como el asma, cardiovasculares o cáncer; otros, como el ruido, afectan más a la ansiedad, el estrés o el insomnio, así como el deterioro del desarrollo cognitivo en los niños.

¿Cómo construir una ciudad saludable?

Estudios del [Instituto de Salud Global de Barcelona \(ISGlobal\)](#) calculan que una buena planificación del transporte y la movilidad urbana podrían evitar al menos el 20% de las muertes prematuras en ciudades de países desarrollados.

La cuestión es, por tanto, ¿cómo construir una ciudad saludable? La colaboración entre los sectores de planificación, transporte, medio ambiente y salud es imprescindible para abordar los retos que plantea la urbanización. Debemos situar la salud y el bienestar en el centro del desarrollo urbano y los problemas con los que nos enfrentamos: altos niveles de contaminación atmosférica y ruido, los efectos del calentamiento global, la falta de espacios verdes y la conducta sedentaria, etc. Pero, además, hay que trabajar en la capacidad para cambiar conductas, intereses y hábitos de la población, acostumbrada como está a un modelo de vida urbana que genera riesgos para la salud y que acorta los años y la calidad de vida. La línea entre aceptación y rechazo es difícil de superar sin campañas de información, sin procesos inclusivos en la toma de decisiones y, sobre todo, sin planes de acción claros que, al tiempo que planteen que los cambios no son menores, sean capaces de estar bien definidos en el tiempo necesario para afrontar la transición.

LA CARRERA POR LIDERAR EL RANKING ENTRE LAS CIUDADES MÁS SALUDABLES SE HA CONVERTIDO EN UNA PREOCUPACIÓN PARA LOS DECISORES POLÍTICOS. LAS CIUDADES PUNTERAS, AQUELLAS QUE GENERAN MEJORES CONDICIONES DE VIDA Y TRABAJO, NO PUEDEN DEJAR DE LADO LOS CONDICIONANTES QUE AFECTAN A LA SALUD.

Una parte de ese trabajo corresponde a la iniciativa pública en la construcción y planificación urbanística. La ciudad del futuro debe ser una ciudad verde. Los espacios verdes –parques urbanos, jardines, calles arboladas o bosques, entre otros– generan numerosos beneficios para la salud en personas adultas, como la reducción del estrés, el hecho de vivir más años o un mejor estado de salud general y mental. En niños y niñas, se relaciona con mejoras en la capacidad de la atención, desarrollo emocional y del comportamiento. Por otro lado, los espacios azules –lugares como fuentes, lagos, ríos o mares– y su relación con la salud conforman un campo de investigación relativamente nuevo; se relacionan con un

UNA BUENA PLANIFICACIÓN DEL TRANSPORTE Y LA MOVILIDAD URBANA PODRÍAN EVITAR AL MENOS EL 20% DE LAS MUERTES PREMATURAS EN CIUDADES DE PAÍSES DESARROLLADOS. ¿CÓMO CONSTRUIR UNA CIUDAD SALUDABLE? AQUÍ ES DONDE LA GEOGRAFÍA URBANA PUEDE REIVINDICARSE COMO LA MEJOR PROPUESTA.

aumento de los niveles de actividad física y podrían ser beneficiosos para la salud mental, en especial para la reducción del estrés y el bienestar autopercebido. Es necesario, como consecuencia del cambio climático, que el diseño urbano incorpore de forma prioritaria la prevención del aumento de las temperaturas en las ciudades, mejorando el aislamiento de los edificios, reduciendo las emisiones de los sistemas de calor y frío de las viviendas y oficinas e incorporando materiales urbanos que absorban mejor el calor, incluyendo el aumento de la vegetación.

el cuarto factor de riesgo de mortalidad global y causa uno de cada cuatro casos de cánceres de pecho y de colon. Las ciudades deben estar diseñadas para fomentar la actividad física mediante el transporte activo, es decir, que el diseño urbano facilite los desplazamientos a pie o en bicicleta. La mitad de los viajes en coche dentro de la ciudad cubren trayectos de menos de 5 km. Es una distancia que se puede recorrer en transporte activo con un gran impacto en la salud pública: aumenta la actividad física y se reduce los niveles de contaminación del aire y acústica. Incrementar el nivel de actividad física es una necesidad social, no solo individual, que debe ser integrada en el diseño de nuestras ciudades. Para que esto sea además equitativo, se calcula que es necesario destinar un 25% del espacio total a zonas verdes y azules conectadas, distribuidas por todo el municipio.

No obstante, junto con las políticas públicas y la regulación para adaptar normativas a la iniciativa privada, otra parte no menor depende de la promoción de la movilidad. Según un estudio de ISGlobal, el sedentarismo es un problema de salud pública mundial: es

A diferencia del cambio climático, que requiere de grandes acuerdos mundiales en ausencia de un gobierno global, las ciudades si tienen gobiernos que pueden regular y planificar. El tiempo para hacerlo no es eterno y el impacto que se puede conseguir es enorme, tanto en vidas salvadas como en años con mayor calidad de vida, además de ahorrar recursos a los sistemas de salud. La carrera por conseguir ciudades más saludables definirá el futuro de buena parte de estos espacios. Las mejor preparadas serán también las más competitivas, las que atraigan mayor conocimiento y generen más valor añadido. Vivir en una ciudad no tiene por qué ser perjudicial para la salud, al revés. Para aquellos lectores que confíen en el conocimiento científico, ya hay suficiente evidencia que nos habla del abismo al que nos dirigimos y el impacto que tiene en nuestras vidas continuar con tendencias y hábitos que corresponden a otros tiempos sin afrontar los grandes cambios que requiere nuestro entorno urbano. Para aquellos que todavía lo intuyan lejano, tal vez les baste comprobar, si visitan cualquier hospital, como las enfermedades que hoy nos quitan más años de vida tienen mucho más que ver con factores medioambientales –desde el cáncer a los accidentes cardiovasculares– que las que mataban hace solo un siglo. Ahí es donde la geografía urbana puede reivindicarse como la mejor propuesta para avanzar en el bienestar de la mayoría de la población del planeta.

Referencias bibliográficas

- Khan, Amina. «Cities of missed opportunities: improving the lives of people in poverty». *ODI blog* (2023).
- MGI-McKinsey Global Institute. *Urban world: the global consumers to watch*. McKinsey Global Institute, 2016.

BRECHAS DIGITALES EN LA ERA DE LA HIPERCONECTIVIDAD



Marta Galceran-Vercher

Investigadora principal,
Programa de Ciudades
Globales, CIDOB

CIDOB REPORT
10- 2023

Vivimos en un planeta hiperconectado digitalmente en el que, sin embargo, un tercio de la población mundial sigue sin tener acceso a Internet. En la era de la hiperconectividad, atacar las múltiples brechas digitales (de acceso, asequibilidad y habilidades digitales) se ha convertido en una prioridad para cualquier estrategia de desarrollo sostenible. Las ciudades han demostrado ser actores muy activos, dinámicos y efectivos en la lucha contra las desigualdades digitales, al impulsar un catálogo diverso de iniciativas que van desde redes de banda ancha municipales hasta programas para mejorar el alfabetismo digital de su población.

En abril de 2021, la campeona nacional de ajedrez de Kazajstán, Dinara Saduakassova, se veía obligada a **interrumpir su participación** en un torneo internacional en línea a causa de una mala conexión a Internet. Aunque este hecho podría considerarse como muy trivial, es un ejemplo de cómo no tener acceso a una buena conectividad digital puede suponer para millones de personas en el mundo perder algo, que podría ser más importante que la oportunidad de ganar una partida de ajedrez: no tener acceso a ciertos empleos, servicios de educación y sanidad, trámites administrativos o la participación ciudadana. De hecho, si algo aprendimos de la pandemia de la COVID-19, es que la conectividad digital no es un lujo: es un bien de primera necesidad, equiparable a disponer de electricidad o de una vivienda digna y, por consiguiente, imprescindible para el desarrollo personal, social, económico y político.

Hoy muchos aspectos fundamentales de nuestras sociedades dependen del acceso a Internet. Naciones Unidas y sus principales agencias han avisado repetidamente en numerosos informes

que acceder a conectividad e infraestructuras digitales tiene un impacto directo sobre la educación, la equidad, la innovación o el crecimiento económico. Esta constatación también ha permeado algunos marcos normativos globales como la *Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible* (2015), la *Nueva Agenda Urbana* (2016), la *Agenda Conectar 2030 para el desarrollo mundial de las telecomunicaciones* (2018) y la *Hoja de Ruta del Secretario General de Naciones Unidas para la Cooperación Digital* (2020), entre otros. Todos ellos hacen referencia a la conectividad y a la inclusión digital como factores esenciales para alcanzar un desarrollo sostenible.

EN LA ERA DE LA HIPERCONECTIVIDAD, UN TERCIO DE LA POBLACIÓN MUNDIAL SIGUE SIN TENER ACCESO A INTERNET. EN UN MOMENTO EN QUE NECESITAMOS CONECTIVIDAD DIGITAL PARA PRÁCTICAMENTE TODO, EL COSTE DE ESTAR DESCONECTADO ES MÁS ALTO QUE NUNCA.

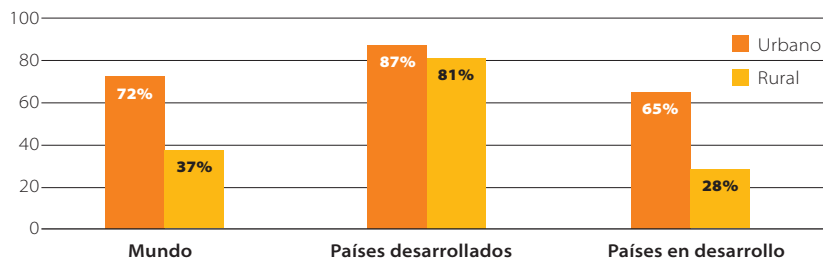
Por otro lado, vivimos en un planeta cada vez más hiperconectado digitalmente. Según estimaciones de la *Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)*, en los últimos quince años se ha multiplicado por cinco el número de usuarios de Internet: en 2007, solo el 20% de la población mundial estaba conectada digitalmente, hoy esta representa el 66%. Sin embargo, no debe confundirse digitalización acelerada con inclusión digital, puesto que en un momento en que necesitamos Internet para prácticamente todo, un tercio de la población mundial (2.700 millones de personas) sigue sin tener acceso a este bien tan básico, especialmente en África (el 60%). Más aún, en la era de la hiperconectividad, el coste de estar desconectado es cada vez mayor, por lo que atacar las múltiples brechas digitales se ha convertido una prioridad para cualquier estrategia de desarrollo sostenible.

Las múltiples dimensiones de la brecha digital

Hablar de brechas digitales significa reconocer que existe una desigual capacidad (entre personas, comunidades y países) para acceder y utilizar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Estas desigualdades a menudo se presentan siguiendo una «lógica binaria» (*Kende y Jain, 2015*) que separa los conectados de los que les gustaría estar conectados (pero que no pueden por diferentes razones). Sin embargo, las brechas digitales tienen muchos más matices y dimensiones, que van desde los aspectos puramente materiales relativos al acceso físico a las infraestructuras y dispositivos que posibilitan la conectividad digital, hasta otros elementos de naturaleza más psicosocial vinculados a la existencia de barreras socioeconómicas, competenciales, o incluso culturales.

La primera de estas barreras, la accesibilidad, tiene que ver con tanto con disponer de las infraestructuras y servicios de banda ancha con una velocidad y calidad adecuadas para usar Internet, como con el acceso a dispositivos digitales (por ejemplo, ordenadores, tabletas, móviles). Esta «brecha de infraestructuras digitales» tiene una dimensión geoespacial muy determinante, que resulta especialmente evidente en las zonas rurales. La [UIT \(2020\)](#) estima que, a nivel mundial, alrededor del 72% de los hogares en zonas urbanas tienen Internet en sus casas, casi el doble que en las zonas rurales (37%). Como se muestra en la figura 1, la brecha urbano-rural es relativamente pequeña en los países desarrollados, pero en los países en desarrollo el porcentaje de hogares con acceso a Internet en zonas urbanas llega a ser más del doble que en zonas rurales.

Figura 1. Porcentaje de hogares con acceso a Internet (2019)



Fuente: Elaboración propia, con datos de [UIT \(2020\)](#)

Esta diferencia se explica tanto por el coste y complejidad de prestar servicios digitales en lugares más remotos, como por la falta de priorización política de las inversiones o actualizaciones de infraestructura de telecomunicaciones en zonas rurales. Con todo, la brecha digital no se limita a la división urbano/rural, sino que también se manifiesta dentro de ciudades bien conectadas, particularmente en áreas de bajos ingresos o en distritos que concentran una mayor población de grupos desfavorecidos. Por ejemplo, en Nueva York hay hasta **500.000 hogares** que no cuentan con una conexión estable y, en Chicago, la pandemia de la COVID-19 visibilizó que el 20% de los estudiantes no tenían banda ancha. Ahora bien, donde resulta verdaderamente profunda esta brecha digital es en los asentamientos informales que se encuentran dentro o junto a grandes áreas urbanas, y que suelen adolecer de una falta crónica de inversión en infraestructuras y servicios, incluidos los digitales. Esta falta de acceso a servicios adecuados de telecomunicaciones, ya de por sí crítica para la mayoría de los barrios marginales antes de la pandemia, está exacerbando las múltiples vulnerabilidades de las poblaciones que viven en estas áreas ([Boza-Kiss et al., 2021](#)).

Una segunda barrera importante, de naturaleza socioeconómica, es el coste de la conectividad. Es decir, la capacidad para pagar tanto los servicios de banda ancha como los mismos dispositivos. Intentando atacar el problema de asequibilidad, en 2020 la Comisión de Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible, coliderada por la UIT y la UNESCO, estableció como umbral de asequibilidad que los servicios de banda ancha básicos en los países en desarrollo deberían costar **menos de un 2%** del ingreso bruto mensual per cápita. La mala noticia es que, hasta la fecha, este umbral se supera en todas las regiones del mundo, excepto en Europa. De hecho, la

LAS BRECHAS DIGITALES TIENEN MUCHOS Matices Y DIMENSIONES, QUE VAN DESDE LOS ASPECTOS PURAMENTE MATERIALES (ACCESO FÍSICO A INFRAESTRUCTURAS Y DISPOSITIVOS), HASTA OTROS ELEMENTOS DE NATURALEZA PSICOSOCIAL VINCULADOS A LA EXISTENCIA DE BARRERAS SOCIOECONÓMICAS, COMPETENCIALES, O CULTURALES.

media mundial está en más del doble (4,2%), llegando a suponer alrededor del 11,5% en África (UIT, 2020). Ante esta realidad, y como se verá en la última sección de este artículo, muchas ciudades están impulsando proyectos muy significativos para que los condicionantes socioeconómicos dejen de ser una barrera para acceder a Internet entre los sectores poblacionales más desfavorecidos.

Finalmente, cualquier discusión sobre asequibilidad debería incluir no solo la capacidad de pagar el acceso a Internet, sino también la posibilidad de dedicar el tiempo y los recursos necesarios para adquirir las habilidades de alfabetización digital (ONU-HABITAT, 2022). Y esto enlaza con la tercera barrera: el analfabetismo digital. Según datos del **Índice de Economía y Sociedad Digitales** (DESI, por sus siglas en inglés), en la Unión Europea (UE) 4 de cada 10 adultos carece de habilidades digi-

tales básicas, un porcentaje que no se aleja demasiado de los datos que maneja la UIT a nivel global. Además, la falta de competencias digitales es mucho más acentuada en aquellos sectores de la población tradicionalmente desfavorecidos (mujeres y niñas, gente mayor, comunidades indígenas, los pobres que viven en zonas rurales, así como personas con discapacidades, etc.).

La conectividad digital: un servicio público local esencial

Atacar las brechas digitales requiere de la acción y colaboración de diferentes actores. Así, aunque los gobiernos nacionales tienen un rol imprescindible en cuanto a la construcción de las grandes infraestructuras digitales y la creación de marcos regulatorios para los operadores privados, las ciudades

están demostrando también ser actores muy activos, dinámicos y efectivos en la lucha contra las desigualdades digitales. Al respecto, el catálogo de acciones que se puede impulsar desde el nivel local es amplio y diverso. En un informe reciente de [ONU-Habitat \(2022\)](#), se apuntaban algunas de las **soluciones más habituales** que pueden impulsarse desde el nivel local, que van desde la construcción de redes de banda ancha de propiedad municipal, hasta el establecimiento de colaboraciones diversas con el sector privado, pasando por intervenciones dirigidas a aumentar la alfabetización digital y mejorar la accesibilidad de los servicios digitales.

Veamos algunos ejemplos: para empezar, a fin de alcanzar la plena inclusión digital, las ciudades deben primero entender e identificar donde persisten las brechas digitales, tanto geográfica como demográficamente. Aquí pueden jugar un papel clave los **Observatorios Locales de Brechas Digitales**, como los que han impulsado las ciudades de Burdeos, Gante o Barcelona, y que permiten obtener información necesaria para hacer intervenciones específicas en las zonas más necesitadas. Gracias a ello, **Barcelona** descubrió que alrededor de 8.000 hogares (el 8% de los hogares de la ciudad) no tenían acceso a Internet, i que parte de la ciudadanía no disponía de los conocimientos necesarios para realizar trámites virtuales, hacer videollamadas o enviar un correo electrónico. En este contexto, el municipio impulsó el programa **«Conectamos Barcelona»**, para facilitar el acceso a Internet de calidad a 400 hogares vulnerables del barrio de la Trinitat Nova, uno de los más vulnerables de la ciudad.

En una lógica similar, durante la pandemia muchos gobiernos locales impulsaron medidas temporales para asegurar el acceso a Internet a niños y niñas de familias desfavorecidas, a fin de que pudieran seguir con la escolaridad de manera virtual. Por poner solo un ejemplo, las ciudades de **Washington, D.C. y Chicago** ofrecieron servicio gratuito o de bajo coste a familias que no podían permitirse pagar una suscripción de banda ancha, además de facilitar los dispositivos tecnológicos necesarios para la conexión. Como en muchos otros ámbitos, la pandemia nos hizo a todos más conscientes de nuestras vulnerabilidades y de la importancia de reducir las brechas digitales, por lo que muchas de las medidas temporales que se impulsaron en 2020-2021 se han acabado convirtiendo en programas permanentes.

Por otro lado, cada vez hay más ciudades impulsando la construcción de redes de banda ancha municipales, normalmente a través de alguna suerte de colaboración con el sector privado. Es el caso de Estocolmo (**Stokab**), Ámsterdam (**Citynet**) o Singapur (**NetLink Trust**), por nombrar solo algunas. Esta actuación se suele presentar como una solución para cubrir las zonas más desatendidas de la ciudad y ofrecer una opción de

conectividad asequible a los residentes con bajos ingresos que luchan contra los altos precios y las bajas velocidades de Internet. Cabe destacar que, a pesar de su creciente popularidad, este tipo de iniciativas a menudo han tenido que hacer frente a resistencias importantes para ser implementadas, como en el caso de Toronto, donde el proyecto **ConnectTO** anunciado en 2021 tuvo que rebajar las expectativas solo un año más tarde a causa de la presión de las grandes operadoras de telecomunicación.

LAS CIUDADES ESTÁN IMPULSANDO INICIATIVAS MUY RELEVANTES PARA ATACAR LAS BRECHAS DIGITALES, COMO LA CONSTRUCCIÓN DE REDES DE BANDA ANCHA DE PROPIEDAD MUNICIPAL, COLABORACIONES DIVERSAS CON EL SECTOR PRIVADO, O INTERVENCIONES PARA AUMENTAR LA ALFABETIZACIÓN DIGITAL.

Sin embargo, atacar las brechas digitales no siempre requiere de grandes inversiones en nuevas infraestructuras digitales. De hecho, a menudo puede resultar más efectivo aprovechar y mejorar algunos espacios comunitarios ya existentes. Lo ilustra bien el uso que están haciendo muchas ciudades de su sistema de bibliotecas públicas para mejorar la accesibilidad y competencias digitales de su población. **Johannesburgo**, por ejemplo, ofrece a través de estos equipamientos públicos Wi-Fi gratuito y cursos de capacitación en habilidades digitales, ya sea informática básica o cursos más avanzados de programación. Uno de los puntos más interesantes de la propuesta de esta ciudad sudafricana es la capacidad que ha demostrado para acompañar estas iniciativas de programas específicos, desarrollados en colaboración con ONG,

para acercar estos recursos a las comunidades de la ciudad con mayor riesgo de exclusión digital (Mbambo *et al.*, 2022).

Por último, algunos gobiernos locales no solo trabajan para cerrar la brecha digital dentro de sus ciudad, sino que están contribuyendo a hacerlo en el resto del mundo. Así, Barcelona, en colaboración con otros niveles de gobierno, ha trabajado para acoger **Giga**, una iniciativa conjunta de la UIT y UNICEF que busca conectar todas las escuelas del mundo a Internet para 2030. Este no es un tema menor, puesto que actualmente solo la mitad de las escuelas del mundo tienen conexiones digitales adecuadas, la mayoría en países desarrollados. En este sentido, el potencial de Giga para avanzar en la mejora de la educación global es inmenso. Es que, como apuntábamos al inicio de este artículo, en la era de la hiperconectividad alcanzar los objetivos globales de desarrollo sostenible va a depender, en gran medida, de la actuación decidida de las ciudades –con mirada tanto local como global– para acabar con todas las brechas, también las digitales.

Referencias bibliográficas

- Boza-Kiss, Benigna; Pachauri, Shonali; y Zimm, Caroline. «Deprivations and Inequities in Cities Viewed Through a Pandemic Lens». *Front. Sustain. Cities*, vol. 3 (marzo de 2021)
- Kende, Michael y Jain, K. «The digital divide is not binary». *Internet Society* (enero de 2015) (en línea) <https://www.internetsociety.org/blog/2015/01/the-digital-divide-is-not-binary/>
- Mbambo, Michael; Velile Jiyane, Glenrose y Zungo, Nkosingiphile Mbusozayo. «The use of electronic learning centres in public libraries in the city of Johannesburg, South Africa». *Library Hi Tech News*, n.º 1 (febrero de 2022), p. 8-12

LA INFORMACIÓN: BIEN PÚBLICO, INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO Y ARMA ARROJADIZA

La información es un bien público: cuanto más conocimiento sobre las sociedades y cómo se gobiernan exista, mejor podrán funcionar los sistemas democráticos. Sin embargo, la digitalización de la esfera pública y la superabundancia de contenidos han alterado la conversación democrática. El desorden informativo amenaza libertades fundamentales: el derecho a la libertad de pensamiento y el derecho a opinar sin interferencias; el derecho a la privacidad y a la participación política. La información empodera, pero su manipulación ha exacerbado todavía más la polarización social y política.



Carme
Colomina

Investigadora sénior,
CIDOB

CIDOB REPORT
10- 2023

La información es un derecho; un derecho *multiplicador* de otros derechos. En 1991, solo 12 países en todo el mundo habían aprobado leyes que garantizaban el acceso de los ciudadanos a la información gubernamental; en 2009, la cifra ascendía a 40 países y, en 2019, se llegó hasta los 126. La UNESCO reconoce **el libre acceso a la información** como una herramienta indispensable para la participación democrática, que promueve la rendición de cuentas y la transparencia en el gobierno, y permite un debate público más sólido e informado. El acceso a la información es también una parte integral de la libertad de expresión, para la promoción del estado de derecho y la generación de confianza. La información, por tanto, es **un bien público**. Pero la irrupción de la comunicación digital ha alterado los flujos de información, nuestra relación individual con la producción y el consumo de contenidos y, con ello, su impacto en los procesos democráticos.

En la «**era de la información**» (Castells, 1996) y de la hiperconectividad, la superabundancia de contenidos nos ha sumergido en una «ilusión del conocimiento», como lo denominaron Stephen

Sloman y Philippe Fernbach (2017). Internet ha multiplicado nuestras posibilidades informativas, pero nos faltan herramientas para discernir la veracidad de tantos mensajes, muchas veces contradictorios. Si la información circula desconectada de la realidad, la verdad entra en crisis; «se pierde la creencia en la *facticidad*» (Byung-Chul Han, 2022: 71).

Vivimos una revolución informacional con cambios a escala global que han transformado nuestro entorno más inmediato y nuestra cotidianidad. La digitalización de la información, la innovación y el acceso a contenido multimedia, así como el auge de Internet como un canal de distribución gratuito

LA INFORMACIÓN ES UN DERECHO MULTIPLICADOR DE OTROS DERECHOS. EL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN ES UNA HERRAMIENTA INDISPENSABLE PARA LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA Y UNA PARTE INTEGRAL DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

y de fácil acceso ha erosionado la posición del periodismo. El poder de intermediación de unos medios tradicionales que ostentaban el monopolio de la interpretación de la realidad ha sido sustituido por la intermediación algorítmica que determina la relevancia de los contenidos a partir de categorías que poco tienen que ver con la información de calidad y un interés público genuino. Las redes sociales, con su burbuja de filtros y la información política microfocalizada, han hecho el resto.

Nuestra realidad cotidiana se ve influida por flujos de información personalizada que refuerzan ideas preconcebidas. La esfera pública es

hoy tan global como fragmentada en universos de información completamente diferentes. La globalización económica y la desterritorialización de Internet han desencadenado procesos sociales y culturales con un impacto claramente local, precisamente en un momento en que los medios de comunicación locales han experimentado una transición problemática hacia la digitalización. Los periodistas –«los custodios de la esfera pública», como les llama la Premio Nobel de la Paz, Maria Ressa– viven su propia crisis de acceso, gestión y monetización de la información, bajo la presión de la inmediatez y una competición feroz por la atención de los usuarios.

Información de proximidad

A pesar de ello, el [Digital News Report 2021](#) del Reuters Institute confirmaba la correlación entre el sentimiento de apego o pertenencia a una comunidad con el alto número de lectores de noticias locales, así como con los altos niveles de confianza en las noticias locales y regionales registrados en gran parte de Europa. Sin embargo, en números totales, el consumo de noticias locales es bajo en todo el continente, viéndose muchos de estos

medios amenazados por la digitalización y las dificultades económicas que ha comportado la crisis del modelo de negocio. Lo mismo ocurre con los medios públicos, destinados a operar libres de influencias políticas o comerciales, pero sujetos también a la competencia de mercado, así como a las presiones políticas y económicas.

Como asegura el **Nieman Report**, «cuando el periodismo local decae, también lo hace la transparencia del gobierno y el compromiso cívico». Por tanto, «menos noticias locales significa menos democracia». Lo confirma Rasmus Kleis Nielsen (2015), quien apunta que los medios de comunicación locales son una parte importante de la representación colectiva; tradicionalmente, «han ayudado a la gente a imaginarse a sí mismos como parte de una comunidad, conectada también a través de sus noticias locales compartidas, unida por algo más que la proximidad geográfica o política, y por unos límites administrativos definidos». Bien ejecutado, el periodismo local puede ser el mecanismo de rendición de cuentas más próximo a la ciudadanía. Según las investigaciones de Nielsen en distintos países europeos, este ayuda a reducir la corrupción gubernamental y alienta la participación pública en la política local. En el caso de Estados Unidos, diversos estudios demuestran que la crisis y cierre de medios locales ha contribuido a la polarización del voto, arrastrado por el marco de confrontación partidista que determina el juego político en Washington (Darr, 2008).

EXISTE UNA CORRELACIÓN ENTRE EL SENTIMIENTO DE APEGO O PERTENENCIA A UNA COMUNIDAD CON EL ALTO NÚMERO DE LECTORES DE NOTICIAS LOCALES, ASÍ COMO CON LOS ALTOS NIVELES DE CONFIANZA EN LAS NOTICIAS LOCALES Y REGIONALES.

En solo una década de crisis económica y financiera, y con la irrupción masiva de la digitalización y su impacto en el modelo de negocio tradicional, el colapso de la prensa local en Estados Unidos fue abrumador. En 2006, los periódicos estadounidenses vendían más de 49.000 millones de dólares en anuncios, empleaban todavía a más de 74.000 personas y llegaban semanalmente a unos 52 millones de lectores en todo el país. Para 2017, los ingresos publicitarios se habían reducido ya hasta los 16.500 millones de dólares (una caída del 66%); la plantilla de los periódicos cayó, en general, un 47%, a poco más de 39.000 trabajadores; y la circulación entre semana descendió por debajo de los 31 millones.

A este debilitamiento general se le suma un proceso de polarización que ha arrastrado también a la prensa en general. Un estudio de la organización **More in Common** constató, en 2019, que «cuantas más noticias consumía la gente, mayor era su brecha de percepción». Entre las personas que dije-

ron que leían las noticias «la mayor parte del tiempo» su percepción de la realidad estaba casi tres veces más distorsionada que aquellas que dijeron que leían las noticias «solo de vez en cuando», de lo que deducimos que la cobertura de los medios de comunicación en Estados Unidos estaba alimentando percepciones erróneas.

La democracia es un régimen de opinión; un conflicto de interpretaciones; una conversación entre los votantes y los políticos (Innerarity y Colomina, 2020). Pero, para ello, la información y las narrativas compartidas son una precondition del discurso público democrático. La democracia depende

NO SE TRATA SOLO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN O A INTERNET, COMO ESPACIO CLAVE EN LA DISTRIBUCIÓN DE CONTENIDO Y EN LA SOCIALIZACIÓN INDIVIDUAL Y COLECTIVA, SINO DEL ACCESO A INFORMACIÓN DE CALIDAD Y A CONTENIDO FIABLE.

de la capacidad de sus ciudadanos de tomar decisiones informadas. Sin embargo, «los medios polarizados no enfatizan los puntos en común, usan las diferencias como armas» (Klein, 2020: 149), y las redes sociales han contribuido a destruir nuestra realidad compartida, el lugar en que se da la democracia (Ressa, 2023: 18). La digitalización ha aumentado la vulnerabilidad de los ciudadanos al discurso de odio y la desinformación, mejorando la capacidad de los actores estatales y no estatales para socavar el derecho a elecciones libres y justas, así como el derecho a la libertad de expresión.

«En un mundo inundado de información irrelevante, la claridad es poder», así arrancan las *21 lecciones para el siglo XXI* de Yuval Noah Harari (2018). Pero el proceso de digitalización ha alterado incluso el mismo concepto de poder en favor de grandes plataformas tecnológicas, que impulsan artificialmente aquel contenido que genera reacciones entre los usuarios y, por tanto, les reportan beneficios económicos a cambio de vender la atención de los usuarios a los anunciantes. Es la información –o el contenido en general– convertida en la máxima expresión de un producto a explotar, independientemente de su calidad o veracidad.

Si, por definición, un bien público no puede ser rehén de la rivalidad ni de la especulación, la digitalización de la conversación pública en redes sociales de propiedad privada y la manipulación de la verdad, viralizada aprovechando la superabundancia de contenidos que ofrece la red, supone una aceleración en sentido contrario. No se trata solo del derecho a la información o a Internet, como espacio clave en la distribución de contenido y en la socialización individual y colectiva, sino del acceso a información de calidad y a contenido fiable.

El relator especial de Naciones Unidas sobre Internet, Frank LaRue, reconocía que el proceso de digitalización plantea algunas paradojas en cuanto a derechos de los ciudadanos. A pesar de que no era partidario de aprovechar los derechos humanos existentes (como la libertad de expresión y la libertad de asociación) en relación con el uso de Internet, en lugar de crear un «nuevo derecho humano a Internet», también reconocía que el acceso a Internet se está convirtiendo rápidamente en un habilitador económico y social indispensable dentro de un mundo hiperconectado; y que, por tanto, sin acceso a Internet es cada vez más difícil aprovechar al máximo los derechos humanos existentes —tanto la libertad de expresión como los derechos políticos, o las libertades sociales y económicas—. Y esta es la paradoja actual: «Internet se ha convertido en un medio clave a través del cual las personas pueden ejercer su derecho a la libertad y expresión», según LaRue. Las redes sociales son una plataforma para la movilización ciudadana y la creación de conciencia colectiva; pero también es el espacio multiplicador de un «desorden informativo» hecho de desinformación, falsedades, descontextualizaciones, filtraciones interesadas, campañas orquestadas, o censuras. Una superabundancia de contenidos que navegan a través de las líneas difusas entre información y opinión, o entre lo esencial y lo anecdótico, y que han erosionado profundamente los espacios de discusión democrática.

Referencias bibliográficas

- Castells, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 1. CDMX: Siglo XXI editores, 1996.
- Darr, Joshua P.; Hitt, Matthew P. y Dunaway Johanna L. «Newspaper Closures Polarize Voting Behavior». *Journal of Communication*, vol. 68, n.º 6 (noviembre de 2008), p. 1007-1028.
- Han, Byung-Chul. *Infocracia*. Barcelona: Penguin Random House, 2022.
- Harari, Yuval Noah. *21 lecciones para el siglo XXI*. Barcelona: Penguin Random House, 2018.
- Innerarity, Daniel y Colomina, Carme. «La verdad en las democracias algorítmicas». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 124 (abril de 2020), p. 11-23.
- Klein, Ezra. *Why We're Polarized*. Londres: Profile Books Ltd., 2020.
- Nielsen, Rasmus Kleis (coord.). «Local journalism. The decline of newspapers and the rise of digital media». *Reuters Institute for the Study of Journalism*, University of Oxford, 2015.
- Ressa, Maria. *Cómo luchar contra un dictador*. Barcelona: Edicions 62, 2023.
- Slooman, Steven A. y Fernbach, Philip. *The knowledge illusion: Why we never think alone*. Nueva York: Riverhead Books, 2017.

EL CAMINO DESANDADO HACIA LA DEMOCRACIA LOCAL



Agustí
Fernández
de Losada

Investigador sénior
y director del Programa
Ciudades Globales,
CIDOB

CIDOB REPORT
10- 2023

La democracia local, junto con los procesos descentralizadores que se han desarrollado en todo el mundo, ha avanzado de forma considerable durante las últimas décadas. Sin embargo, en años recientes, la agenda de la descentralización ha perdido peso, siendo desplazada por el auge del solucionismo y el nuevo protagonismo que han adquirido los procesos de localización que emanan de la Agenda 2030. Frente al surgimiento del autoritarismo antidemocrático de tintes populistas en diversos países, el poder local puede desempeñar un papel crucial como mecanismo de resistencia, control democrático y articulación de la oposición.

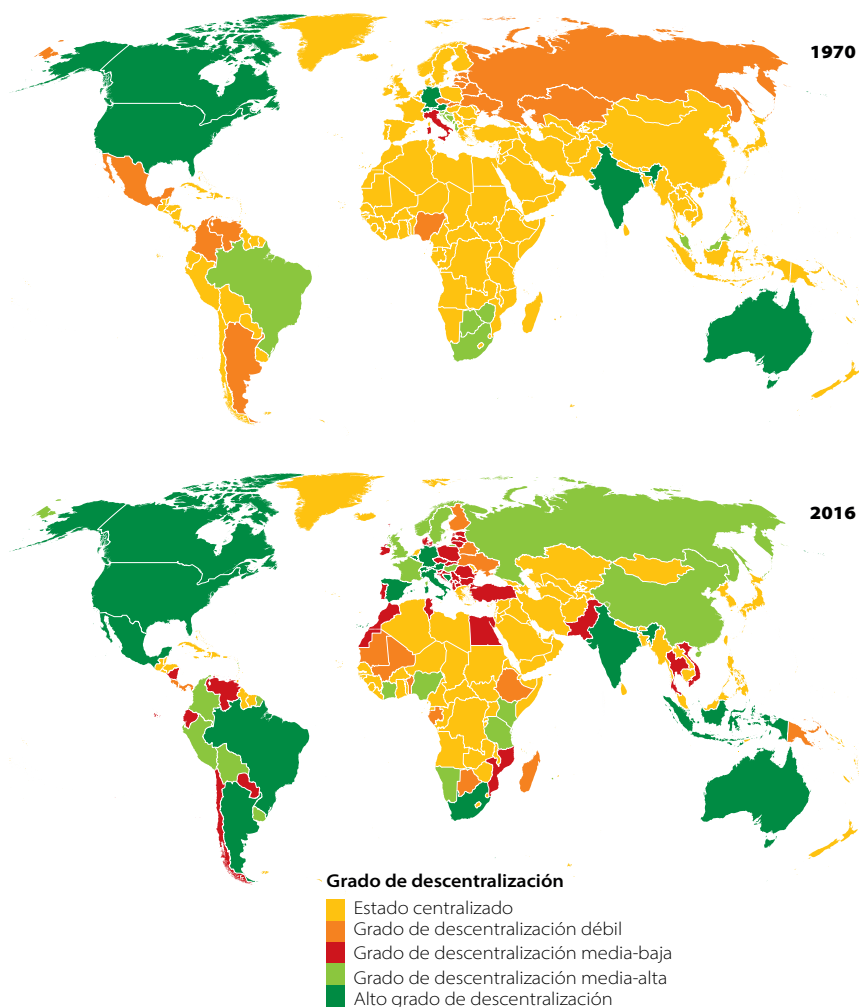
En 2008, el entonces alcalde de París y a la par presidente de la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Bertrand Delanoë, escribía en el prefacio del primer Informe Global sobre la descentralización y la democracia local en el mundo (**Informe GOLD I**) «(...) una revolución democrática, silenciosa, se desarrolla actualmente en el mundo. La democracia local avanza en todas las regiones, llega a los pueblos de la sabana africana, del Altiplano latinoamericano, a los barangayes de Filipinas» (CGLU, 2008: 9). Quince años más tarde, viendo lo que está sucediendo hoy en países como Turquía, Hungría, El Salvador o Túnez, la actual presidenta de CGLU e intendenta de la ciudad de Montevideo, Carolina Cosse, difícilmente podría hablar de «avance», tampoco de «consolidación», y seguramente debería conjugar el verbo «retroceder».

Democracia, descentralización y autonomía local

Aceptando el hecho de que existe un vínculo estrecho entre descentralización y democracia, podemos afirmar que la democracia local ha avanzado de forma considerable junto con los procesos descentralizadores que se han dado

en el mundo en las últimas décadas del siglo xx y las dos primeras del xxi (OCDE, 2019). Entendida como una forma de organización del Estado, ligada a los esfuerzos por acercar el ejercicio del poder político a la ciudadanía, la descentralización ha evolucionado a escala global, tanto en países desarrollados como en desarrollo, incluidos contextos de tradición más centralista y jacobina (véase figura 1).

Figura 1. Formas de Estado y de descentralización (1970-2016)



Fuente: Cuarto Informe GOLD sobre la Descentralización y la Democracia Local (CGLU, 2017).

Podemos vincular estos avances con el creciente consenso que se ha dado desde finales de los años ochenta del siglo pasado en torno al rol fundamental que juegan los gobiernos locales en los procesos democratizadores y en el desarrollo sostenible¹. Un consenso que ha venido acompañado por el apoyo político y financiero prestado por algunos de los principales operadores multilaterales, desde agencias de las Naciones Unidas como ONU-Habitat, hasta el Consejo de Europa o la propia Unión Europea (UE), que durante años ha financiado significativos programas de apoyo a la gobernanza democrática local.

En 1985, los países miembros del Consejo de Europa adoptaron la Carta Europea de la Autonomía Local²; sin duda, uno de los hitos regulatorios más importantes vinculados con la descentralización en el ámbito internacional. Los países firmantes acordaron salvaguardar la autonomía de los gobiernos locales garantizando su independencia política, administrativa y financiera. Esta **Carta**, que a pesar de que se integra en el ordenamiento jurídico de los 47 estados miembros de la organización paneuropea ha tenido desarrollos diversos, expresa la convicción de que el grado de autonomía del que disfrutan las autoridades locales puede considerarse la piedra angular de una verdadera democracia.

Con estas iniciativas, a escala global, el nivel de reconocimiento de la descentralización se situaba más en el terreno político declarativo que en el efectivo normativo; aun así, la descentralización formaba parte de la agenda política. En 1996, la **Declaración de Estambul**, aprobada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat II), apuntaba la necesidad de avanzar en los procesos de descentralización por medio de autoridades locales democráticas. Años más tarde, en 1999, el Consejo de Gobierno de ONU-Habitat impulsaba la creación del Comité Asesor de Autoridades Locales de Naciones Unidas (UNACLA, por sus siglas en inglés), uno de cuyos mayores logros fue el impulso de las **Directrices internacionales para la descentralización y el refuerzo de las autoridades locales**, aprobadas en 2007. A pesar de no tener carácter vinculante, estas directrices, que constituyen todavía hoy el único marco internacional que existe en la materia, reconocen la descentralización política como un componente esencial de la democratización.

1. Esta visión se corroboró en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Estambul, 1996), la Cumbre del Milenio en 2000 y la Cumbre Mundial de Johannesburgo para el Desarrollo Sostenible de 2002.

2. Carta Europea de la Autonomía Local. Estrasburgo, 15 de octubre de 1985. **Publicada en el BOE n.º 47** (24 de febrero de 1989).

Asimismo, la apuesta por la descentralización y la democracia local ha venido acompañada por algunos de los principales operadores multilaterales de la cooperación internacional al desarrollo. La UE, como uno de los ejemplos más significativos, la ha vinculado durante años al apoyo a la descentralización y a la gobernanza local, con su apuesta fundacional por acompañar procesos democratizadores a escala global. Lo ha hecho marcando agenda política³ y poniendo recursos sobre la mesa mediante programas

LOS DEBATES SOBRE AUTONOMÍA, FINANCIACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL O, INCLUSO, SOBRE LOS ESQUEMAS COMPETENCIALES Y EL MODELO DE ESTADO HAN PERDIDO RELEVANCIA EN FAVOR DE LAS LÓGICAS COLABORATIVAS BASADAS EN LA CORRESPONSABILIDAD Y LA GESTIÓN COMPARTIDA DE LO COMÚN Y DE LA DEMOCRACIA DIRECTA.

geográficos tan relevantes como **URBAL**, **MedUrbs** o **AsiaUrbs**; o temáticos, como los sucesivos instrumentos de apoyo a las autoridades locales⁴.

El auge del *solucionismo* y de la democracia directa

Sin embargo, en los últimos años, la agenda de la descentralización ha ido perdiendo peso quedando relegada por el auge de los procesos de localización y subsidiariedad que emanan de la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015. Procesos que se describen desde la academia (Barber, 2013; Katz y Nowak, 2017) y que cuentan con el apoyo financiero de importantes operadores, en especial algunas instituciones filantrópicas estadounidenses. Se

reconoce la dimensión pragmática de los gobiernos locales, su capacidad de resolver los problemas que más atañen a la ciudadanía; y se pone el foco en su capacidad de innovar y en las soluciones que aportan a los principales desafíos que afectan a las sociedades actuales, ya sea el cambio climático, la transición digital o las diferentes expresiones de desigualdad.

3. Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Autoridades locales: agentes del desarrollo», **COM(2008) 626 final**; y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo», **COM(2013) 280 final**.

4. El primer reglamento de apoyo a la cooperación descentralizada se aprobó en 1998 (**Reglamento (CE) n.º 1659/98 del Consejo**, de 17 de julio de 1998, sobre la cooperación descentralizada) y se modificó en 2004. Posteriormente, y desde 2006 y hasta 2020, la Comisión impulsó diferentes versiones del programa temático de apoyo a los actores no estatales y las autoridades locales.

En el debate sobre la democracia local, la dimensión institucional –representativa– ha perdido valor en favor de los esquemas participativos y de articulación con los diferentes actores que operan en la sociedad. Los debates sobre autonomía, financiación y descentralización fiscal o, incluso, sobre los esquemas competenciales y el modelo de Estado han perdido relevancia en favor de las lógicas colaborativas basadas en la corresponsabilidad y la gestión compartida de lo común y de la democracia directa. Esta realidad ha llevado a que, en algunos contextos, se haya profundizado en procesos democráticos y de empoderamiento de las sociedades locales muy relevantes, junto con experiencias altamente innovadoras como las que se dan en ciudades como **Barcelona**, **Bogotá** o **Gwanjou**.

Recuperar la agenda de la descentralización para frenar el autoritarismo

A pesar de que pueda parecer contradictorio con los avances descritos, paralelamente, en los últimos años el autoritarismo antidemocrático de corte populista y nacionalista se ha ido abriendo camino en diferentes realidades a lo largo del globo. Desde Trump en Estados Unidos o Bolsonaro en Brasil, hasta hace poco en el poder, pasando por Putin en Rusia, Modi en la India, Orban en Hungría, Erdoğan en Turquía, Bukele en El Salvador o Saïed en Túnez, por poner algunos ejemplos destacados, la lista de mandatarios que desafían la institucionalidad democrática es cada vez más importante. Todos ellos ejercen el poder desde liderazgos fuertes y personalistas, orientados a solucionar los problemas supuestamente *reales* de la ciudadanía; justificando que la eficacia prevalece sobre la democracia; concentrando y centralizando el poder; debilitando las diversas formas de control democrático, así como limitando toda forma de oposición.

En este contexto, el poder local actúa en muchas ocasiones como engranaje de resistencia, control democrático y articulación de la oposición. Lo vimos en Estados Unidos durante la administración Trump, y lo vemos todavía hoy en países como Turquía o Hungría, donde los alcaldes de las principales ciudades de esos países contraponen al poder central y a sus lógicas autoritarias los valores democráticos, liberales y el cosmopolitismo. Ello explica que cada vez sean más los líderes autoritarios que se embarcan en procesos dirigidos a recentralizar el poder, dismantelar la democracia local o, simplemente, suprimir los gobiernos locales.

**EL PODER LOCAL ACTÚA EN MUCHAS OCA-
SIONES COMO ENGRA-
NAJE DE RESISTENCIA,
CONTROL DEMOCRÁ-
TICO Y ARTICULACIÓN
DE LA OPOSICIÓN.
ANTE EL AUGE DE LAS
OPCIONES POLÍTICAS
QUE CUESTIONAN LA
INSTITUCIONALIDAD
DEMOCRÁTICA, URGE
RECUPERAR LA AGEN-
DA DE LA DESCEN-
TRALIZACIÓN.**

En los casos de Estados Unidos o Brasil, su estructura federal contribuyó a preservar las instituciones democráticas durante los mandatos de Trump y Bolsonaro. En Hungría, la UE sirve de dique de contención ante los intentos de Orban de estrangular financieramente al gobierno de la capital, Budapest. En Turquía, Erdoğan ha judicializado su confrontación con el alcalde de Estambul, Ekhrem İmamoğlu, aunque la relevancia de este gobierno metropolitano permite atemperar las acometidas del presidente. Pero en países como Túnez o El Salvador, al tener un marco institucional débil, ello no permite contener los ataques de sendos presidentes a la democracia local (Fernández de Losada, 2023). En el primer caso, Kais Saïed ha suprimido por decreto todos los consejos municipales del país, por lo que gobierna los municipios a través de los gobernadores regionales designados por él mismo. En el segundo, Nayib Bukele está impulsando una reforma orientada a suprimir el 80% de los municipios del país y a controlar con mano dura el poder local.

Contrarrestar estas dinámicas desde la presión internacional no es sencillo, puesto que el principio de no injerencia en los asuntos de un país soberano representa un freno importante. Sin embargo, haber situado la agenda de la descentralización en los márgenes de los debates sobre la gobernanza democrática tampoco ayuda. No cabe duda de que asegurar la calidad de las políticas y las soluciones que se impulsan desde lo local es fundamental. Pero garantizar una correcta distribución del poder y de las competencias para impulsar dichas soluciones es, si cabe, todavía más relevante si se quiere garantizar la democracia. Lo contrario, debilita los mecanismos de control y el gobierno efectivo desde la proximidad. Ante el auge de las opciones políticas que cuestionan la institucionalidad democrática, urge recuperar la agenda de la descentralización. Renunciar a ella puede tener consecuencias irreparables.

Referencias bibliográficas

- Barber, Benjamin. *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Yale University Press, 2013.
- CGLU. «Co-creando el futuro urbano». *Cuarto Informe del Observatorio Global de Democracia Local y Descentralización. Informe GOLD III* (2017).
- CGLU. «La descentralización y la democracia local en el mundo». *Primer Informe Global de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* (Informe GOLD I) (2008), p. 9
- Fernández de Losada, Agustí. «La democracia local, una piedra en el zapato de los líderes autoritarios». *Público* (30 de marzo de 2023)
- Katz, Bruce. y Novack, Jeremy. *The New Localism: How Cities Can Thrive in the Age of Populism*. Brookings Institution Press, 2018.
- OCDE. «Making Decentralisation Work». *A handbook for policy-makers*. OCDE (2019)

CIUDADES PARA LA PAZ



Pol
Bargués

Investigador sénior,
CIDOB

CIDOB REPORT
10- 2023

A pesar de que las ciudades pueden ser escenarios de guerra y destrucción, también pueden convertirse en actores principales en la promoción de paz. Y ello es así porque las ciudades deben gestionar el día a día de los conflictos económicos, medioambientales y sociales; además, a través de la autogestión, son pioneras en proporcionar y administrar servicios públicos, movilidad, viviendas asequibles, proyectos de integración, ayudas sociales o la reducción de pobreza, así como buscar la mejora de la coexistencia intergeneracional y entre pueblos y culturas. Asimismo, las ciudades activan la diplomacia, operan en redes y movilizan recursos para dar respuestas también a crisis globales.

Ciudades como Mariúpol o Bakhmut, en Ucrania, pasarán a la historia por haber sido escenarios de guerra y destrucción. Igual que lo fueron Alepo, en la guerra de Siria, o Moscú, Stalingrado y Berlín durante la Segunda Guerra Mundial. Son ciudades que se convirtieron en parajes fantasma, que fueron o han sido masacradas y reducidas a escombros, con supervivientes escondidos y soldados de infantería que avanzan palmo a palmo. Otras, como Sarajevo, Leningrado, Ceuta o Troya son recordadas por resistir largos y crueles asedios. No obstante, las ciudades también son escenarios de paz y esperanza.

Addams y los ideales de una paz urbana

A principios del siglo xx, la filósofa estadounidense Jane Addams teorizó en su libro *Newer ideals for peace* (2007[1907]) sobre unos nuevos ideales de paz, mientras observaba el activismo y la cooperación ciudadana en los barrios más poblados y humildes de una ciudad cosmopolita como Chicago, que eran los que recibían más inmigrantes. Esta autora constató que la gente más despo-

seída combinaba la compasión y la empatía necesarias para desarrollar valores comunitarios y, simultáneamente, una sensibilidad cosmopolita para respetar y entender la singularidad de los recién llegados procedentes del otro lado del Atlántico. Al mismo tiempo, observaba cómo los migrantes se desprendían de muchos de sus hábitos adquiridos durante generaciones, y también se esforzaban para entenderse y asociarse en un nuevo mundo. Addams (2017[1912]) no solo contribuyó a idealizar sobre la paz, sino que participó en el devenir de la urbe. Cofundó la Hull House de Chicago, que integraba a los migrantes y a los más necesitados con innovadores

LOS ESPACIOS URBANOS HAN SIDO SECUNDARIOS EN LOS ESTUDIOS DE PAZ, ACOSTUMBRADOS A DARLE EL PROTAGONISMO A LOS ESTADOS. ES COMO SI LA GUERRA O LA PAZ OCURRIERAN EN LAS CIUDADES, PERO NO DESDE O DEBIDO A LAS CIUDADES.

técnicas educativas, artísticas y con programas de trabajo social; asimismo, luchó junto con el movimiento de las sufragistas en Estados Unidos y lideró las discusiones pacifistas durante la Primera Guerra Mundial.

Muy diferente a los ideales de una paz eterna, estática y abstracta, basada en un tratado entre soberanos, como la imaginaban los filósofos desde Immanuel Kant, Addams apreciaba en medio del bullicio de la ciudad una paz activa y dinámica, llena de compasión y bondad, nutrida por la movilización, la cooperación y la actividad de sus gentes. Esta filósofa creía que, por su «dinamismo» y sus «generosos experi-

mentos», las ciudades eran «cunas de libertad» y «centros de radicalismo» en el que la gente acomoda sus intereses, acoge, intima, innova y logra superar el conflicto. «Esta gente diversa que se encuentra reunida en los barrios de inmigrantes de una ciudad cosmopolita adora la bondad en sí misma», observaba Addams (2007: 11). Y creía que su bondad no era tan solo valiosa para la gobernanza de la comunidad, sino que potencialmente sería una inspiración para todos: «Sus esperanzas y sueños son una profecía del futuro desarrollo del gobierno municipal, de la caridad y de la educación; y sus vidas cotidianas son una previsión del futuro de las relaciones internacionales»; son los «humildes heraldos de los nuevos ideales de paz» (ibídem: 12-13).

Aunque Addams fue reconocida con el Premio Nobel de la Paz en 1931, sus contribuciones relacionando los ideales de la paz con el devenir de las urbes han pasado prácticamente desapercibidas. Probablemente esto ha sido así porque, para los estudios urbanos, la paz sea demasiado abstracta y general, y para los estudios de paz, las ciudades sean demasiado concretas y particulares. Es decir, los estudios urbanos se han centrado tradicionalmente en la planificación del desarrollo de las urbes y sus infraestructuras, a

fin de lograr orden, bienestar y crecimiento; mientras que los estudios más críticos han puesto el foco en las consecuencias de la uniformidad y la racionalidad de la renovación urbana a gran escala, las cuales han ignorado el contexto y excluido y marginalizado a sus gentes. Así, la paz que se genera en las ciudades –en las ideas y la interacción y autoorganización de sus gentes para lograr una armonía social e imaginar un nuevo futuro– ha sido históricamente poco relevante (para una excepción, además de Addams, véase Jacobs, 1961). De manera similar, los espacios urbanos han sido secundarios en los estudios de paz, acostumbrados a darle el protagonismo a los estados y a las negociaciones de paz conducidas por líderes políticos. Incluso en los casos en los que priman los procesos de paz «de abajo-arriba» (*bottom-up*), dando protagonismo a la sociedad civil, los espacios urbanos quedan lejos del foco de análisis. Es como si la guerra o la paz ocurrieran en las ciudades, pero no *desde* o *debido* a las ciudades.

Las ciudades como artífices de una paz sostenible

Sin embargo, esta mirada ha cambiado en los últimos años. Lo que antes era mero decorado, ahora es el actor principal. Porque las ciudades deben gestionar el día a día de los conflictos económicos y sociales y, a través de la autogestión, son pioneras en servicios públicos, movilidad, viviendas asequibles, proyectos de integración, intercambios culturales, ayudas sociales o reducción de la pobreza. Además, las ciudades tienen capacidad de resiliencia y en ellas se logra la convivencia de gente muy diversa. Annika Björkdahl (2013), que ha estudiado la importancia de las ciudades para los procesos de construcción de la paz en zonas de conflicto, observa que ciudades como Belfast, Mostar, Nicosia o Sarajevo son ciudades que sufrieron episodios de violencia extrema, y que las divisiones etnonacionalistas que sufrieron continuaron con la aplicación de proyectos de paz nacional y modelos estado-céntricos de gobernanza, reproduciéndose la lógica de los muros y la segregación. Sin embargo, en estas urbes también han surgido prácticas concretas de paz; sus gentes han sabido reconciliarse con el pasado, volver a confiar, empatizar y a reencontrarse, compartir el vecindario y los espacios comunes, además de construir interdependencias para deshacer las divisiones más salvajes de la guerra. Para esta autora, los procesos de paz deberían potenciar las dinámicas urbanas para lograr mayor estabilidad nacional a fin de que la paz se arraigara a lo largo de generaciones.

Las ciudades no son solo microcosmos donde se consigue la gestión de los conflictos o que se organizan para adaptarse a los efectos de las crisis globales; también desarrollan proyectos emancipadores que se relacionan con la idea de una paz sostenible a nivel global, como lo indica la **Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas** de 2016 (Habitat III). Con una previsión de

que el número de habitantes que viven en ciudades se duplicará de aquí a 2050, la agenda sirve de inspiración para la planificación, el diseño, la financiación, el desarrollo y la gobernanza de las ciudades a fin de lograr que puedan contribuir al desarrollo sostenible y la paz en sociedades plurales.

Para Marta Galceran-Vercher (2023), la diplomacia municipalista y la movilización de recursos en las ciudades son herramientas fundamentales para dar respuesta a crisis o situaciones de emergencia, como lo demuestran las ayudas y la oleada de solidaridad hacia Ucrania. Más allá de las muestras simbólicas,

LAS CIUDADES BUSCAN SOLUCIONES ALTERNATIVAS, DESCENTRALIZADAS Y PRAGMÁTICAS. AL ESTAR MÁS ALEJADAS DE LOS CENTROS DE PODER, LAS CIUDADES NO SIGUEN LÓGICAS MILITARES O CENTRALIZADORAS Y BUROCRÁTICAS, NI TIENEN FRONTERAS QUE PATRULLAR, NI UNA IDENTIDAD O UNA SEGURIDAD NACIONAL QUE PROTEGER.

las ciudades europeas han aportado recursos tangibles (donaciones materiales como generadores y transformadores eléctricos, camiones de bomberos o tranvías) e intangibles (como la transferencia de conocimiento y buenas prácticas; asimismo, han acogido centenares de miles de refugiados. Cada vez más se potencian plataformas y asociaciones internacionales como «Alcaldes por la paz» o la «Asociación Internacional de Ciudades Mensajeras de Paz» que utilizan el poder de la «diplomacia de las ciudades» para fomentar la paz, la seguridad y el desarrollo en zonas de conflicto (Musch *et al.*, 2008). Estas muestras de solidaridad también existen entre los estados, pero como tienen más capacidad, recursos y competencias, estos pueden ser mucho más decisivos.

Por último, cabe subrayar que, aunque también existen episodios infames de violencia y violación de derechos humanos perpetrados *en* ciudades y *por* gobiernos municipales y sus vecinos, no se debe menospreciar la capacidad de las ciudades para generar convivencia, como tampoco la solidaridad municipal en las relaciones internacionales, que tiene un potencial único. Al estar más alejadas de los centros de poder, las ciudades no siguen lógicas militares o centralizadoras y burocráticas, ni tienen fronteras que patrullar, ni una identidad o una seguridad nacional que proteger. Al contrario, las ciudades buscan soluciones alternativas, descentralizadas y pragmáticas, que integran y persiguen las satisfacciones cotidianas y mejoran la coexistencia entre generaciones, pueblos y culturas. Como están en constante crecimiento, desbordadas por retos y tendencias vanguardistas, rebosantes de vecinos y vecinas, migrantes y transeúntes, las ciudades innovan e inspiran. Como dijo Addams (2007[1907]), no hay progreso sin «dinamismo», viendo en el dinamismo de las ciudades los nuevos ideales para la paz y el progreso.

Referencias bibliográficas

- Addams, Jane. *Newer Ideals of Peace*. Chicago: University of Illinois Press, 2007[1907].
- Addams, Jane. *Twenty Years at Hull House: With Autobiographical Notes and Sixty-Three Illustrations*. Pantianos Classics, 2017 [1912].
- Björkdahl, Annika. "Urban Peacebuilding". *Peacebuilding*, vol. 1, n.º 2 (2013), p. 207–221.
- Galceran-Vercher, Marta. "Multilateralismo urbano en tiempos de guerra: ¿de la solidaridad simbólica a la solidaridad pragmática?". *CIDOB Opinion*, n.º 748 (2023).
- Jacobs, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House, 1961
- Musch, Arne; Van der Valk, Chris; Alexandra, Sizoo; Tajbakhsh, Kian. *City Diplomacy: The Role of Local governments in Conflict Prevention, Peace-Building, Post-Conflict Reconstruction*. La Haya: VNG International, 2008.

LA DIMENSIÓN URBANA DE LA CRISIS DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL: EL CASO DE BARCELONA



Francesco Pasetti

Investigador principal del área de Migraciones, CIDOB

CIDOB REPORT
10- 2023

Las sucesivas crisis humanitarias ocurridas durante la última década en el mundo han puesto de manifiesto las carencias de los sistemas de asilo y de acogida, que tienen consecuencias dramáticas para personas necesitadas de protección internacional. Esta es una crisis que tiene un impacto eminentemente local, puesto que es en el ámbito municipal donde se concreta la acogida y se materializa el derecho de asilo. Este artículo analiza algunos de los límites del sistema de protección internacional en el contexto español y apunta algunas respuestas dadas por actores municipales, poniendo el foco en el caso de Barcelona.

La protección internacional vive una crisis endémica. Las emergencias humanitarias de esta última década en el ámbito internacional han puesto de manifiesto los límites de los sistemas de asilo y de acogida, así como las consecuencias dramáticas que estos tienen para las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional (PSBPI). En el discurso público y político de la Unión Europea (UE), la crisis de la protección internacional ha tomado la forma de un asunto de gobernanza comunitaria y nacional; sin embargo, su impacto es eminentemente local. Al fin y al cabo, es en el espacio municipal donde se concreta la acogida y se materializa el derecho de asilo; y más aún en el espacio urbano, **donde reside la mayoría de la población refugiada** (Muggah y Abdenur, 2018). A continuación, se abordará esta crisis con relación al contexto español, apuntando a algunos de los límites de su sistema de protección internacional, reflexionando acerca del impacto de estos límites a nivel local y, sobre las respuestas dadas por los actores municipales, haciendo referencia al caso de Barcelona.

Limites estructurales del sistema de protección internacional

Para una persona que huye de su país, la protección internacional significa el derecho a tener derechos en el país de acogida, pues esta garantiza el reconocimiento legal-administrativo y permite acceder al conjunto de derechos y servicios del sistema de acogida (por ejemplo, soluciones habitacionales; asistencia médica, letrada y lingüística; prestaciones económicas; cursos de formación e idioma; acceso al mercado de trabajo, etc.)¹. En España, ese derecho no siempre se concreta y ello es, en parte, por la

LA CRISIS DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL HA TOMADO LA FORMA DE UN ASUNTO DE GOBERNANZA COMUNITARIA Y NACIONAL; SIN EMBARGO, ES EN EL ESPACIO MUNICIPAL DONDE SE CONCRETA LA ACOGIDA Y SE MATERIALIZA EL DERECHO DE ASILO.

magnitud de los retos migratorios a los que ha tenido que enfrentarse el país a lo largo de estos últimos años, desde la llamada crisis de refugiados de 2015, hasta la reciente emergencia humanitaria en Ucrania. Asimismo, se debe a los **límites que afectan** al propio sistema de protección internacional (Güell Torrent *et al.*, 2022).

El primero de estos retos concierne al acceso a la protección, tanto en términos de procedimientos como de resolución. En estos últimos años, especialmente en los periodos de aumentos de las solicitudes, la limitada capacidad de la Oficina de Asilo y Refugio, así como la expansión del mercado negro de las citas,

han provocado que el acceso a los procedimientos de protección internacional sea prácticamente inalcanzable. Según la **Comisión Española de Ayuda al Refugiado** (CEAR), en 2022 la espera para formalizar una demanda de asilo era de siete meses. Un dato que no describe una situación excepcional, sino que refleja una tendencia relativamente estable desde 2017. El problema del acceso concierne también al otorgamiento de la protección. España es el tercer país de la UE por número de resoluciones negativas: seis de cada diez demandas de protección internacional son rechazadas (59,5%), según el Ministerio de Interior. Estas cifras reflejan

1. Este amparo empieza con la formalización de la demanda y varía, en cuanto a alcance y durada las prestaciones, en función de los recursos económicos de la persona y del tipo de protección otorgada. En el contexto de la UE, se distinguen cuatro formas de protección internacional: estatuto de refugiado, protección subsidiaria, protección humanitaria y protección temporal. A estas se añade la condición de persona solicitante asilo que, una vez formalizada y aunque en menor medida, garantiza amparo legal y acceso a derechos y servicios.

un enfoque restrictivo dentro del contexto de la UE y **constante durante estos últimos años**. En este contexto, tanto las personas que esperan formalizar su solicitud de asilo, como las que reciben una denegación, sufren problemas similares: el desamparo legal, por la irregularidad administrativa sobrevenida, y la imposibilidad de utilizar servicios y prestaciones del sistema de acogida (las primeras, porque para acceder a él necesitan formalizar su demanda; las segundas, porque tienen que abandonarlo tras el dictamen negativo de la resolución).

El segundo límite del sistema de protección internacional se refiere a su capacidad en términos de plazas, dotación presupuestaria, personal y competencias. Una capacidad que ha ido aumentando a lo largo de los últimos años, pero que, sin embargo, lo ha hecho a trompicones, partiendo de una perspectiva basada en la emergencia y, sobre todo, sin ajustarse adecuadamente al incremento de la demanda real. Se trata de un límite de tipo cualitativo, en la medida en que perjudica la posibilidad de proporcionar servicios ajustados a las necesidades de las PSBPI, tal **como se ha observado en el caso del colectivo LGTBI** (Güell, 2020). Pero también es un problema de tipo cuantitativo y de alcance: la escasez presupuestaria y la falta de plazas, personal y estructuras específicas impiden a las PSBPI ejercer los derechos que la ley les reconoce. Según la **encuesta CASASIL**, realizada en 2019 en Cataluña, una de cada cuatro personas solicitantes ha pasado alguna vez por situaciones de calle desde su llegada a España; una realidad alarmante denunciada también por el **Defensor del Pueblo**. En la actualidad, la brecha entre acceso formal y sustancial a los derechos también empieza a observarse en el caso de las personas ucranianas beneficiarias de protección temporal, sobre en todo en lo que se refiere al **acceso a la vivienda y al mercado de trabajo** (ECRE, 2023).

LA SUPERVIVENCIA EN UNA SITUACIÓN DE IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA, LOS OBSTÁCULOS EN EL EJERCICIO DE DERECHOS Y SERVICIOS DEL SISTEMA DE ACOGIDA, ASÍ COMO LOS RIESGOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL HAN REPRESENTADO Y SIGUEN REPRESENTANDO RETOS CRUCIALES PARA LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

El tercer límite atañe al diseño del itinerario dentro del sistema de acogida. Uno de los momentos más críticos se ubica en el pasaje a la segunda fase cuando, en la práctica, el grado de autonomía previsto difícilmente es alcanzado. Este problema afecta a la lógica de fondo del itinerario, que prevé que la persona –tras los 18 meses dentro del sistema (24 para los perfiles vulnerables)– consiga un empleo, una vivienda, cierto dominio del idioma y pueda

afrontar las siguientes etapas de integración en plena independencia. Este planteamiento choca, frecuentemente, con la realidad de las PSBPI, esto es: con las altas tasas de desempleo, contratos precarios y precios de alquiler inaccesibles, las posibilidades de ser efectivamente autónomo **son reducidas** (Garcés-Masareñas y Pasetti, 2019). Para muchas personas, la conclusión del itinerario se convierte entonces en exclusión socioeconómica. La reciente restricción de la segunda fase a los usuarios que obtienen protección internacional² aumenta el riesgo de exclusión socioeconómica para aquellos que se quedan en la primera fase a la espera de la resolución. Aún no hay evidencias empíricas del impacto de este cambio normativo, pero es razonable asumir que, al perder el acceso al conjunto de servicios y herramientas para la autonomía proporcionados en segunda fase, para estas personas aumentarán las dificultades de integración tras la salida del sistema.

Los problemas descritos del sistema de protección internacional impactan en el contexto local, donde toma forma el proceso de integración de las PSBPI. La supervivencia en una situación de irregularidad administrativa, los obstáculos en el ejercicio de derechos y servicios del sistema de acogida, así como los riesgos de exclusión social han representado y siguen representando retos cruciales para los gobiernos municipales.

Repuestas locales a la crisis de la protección internacional: el caso de Barcelona

Frente a un sistema de protección internacional que las excluye del marco institucional y no les reconoce competencias en materia de asilo, las administraciones locales han reaccionado de diferentes maneras. En primer lugar, se han apoyado y han ajustado los recursos propios de los servicios sociales. Por ejemplo, en el caso de las personas solicitantes en situación de calle, en diferentes ciudades estas han sido acogidas en los dispositivos para personas sin hogar. En Barcelona, estas dinámicas se han articulado dentro del Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados (SAIER), el cual, desde su fundación en 1989, ha ido ampliando exponencialmente la atención proporcionada a personas solicitantes tras las crisis de refugiados de 2015, sobre todo a partir de los años 2017-2018 (pasando de **las 811 personas de 2014 a las 8.387 de 2020**), ajustando en consecuencia su arquitectura institucional y abanico de servicios (SAIER, 2021).

2. Instrucciones 6/2020 y 1/2021. Este cambio normativo introduce un cambio fundamental en el sistema de protección internacional español, ya que marca el fin de su excepcionalidad en el contexto europeo, habiendo sido hasta la fecha el único país que no discriminaba entre la condición de solicitante y la de beneficiario de protección internacional.

La segunda repuesta ha sido el desarrollo de auténticas «**políticas de asilo urbanas**», es decir, programas municipales de acogida específicos y complementarios a los del sistema nacional, dirigidos a las personas que están a la espera de entrar, que no han podido entrar o que ya han salido del aquel (Bazurli y Kaufmann, 2022). Esta tendencia ha sido especialmente marcada en las grandes ciudades, como en Barcelona, donde las políticas de asilo empezaron con el lanzamiento del programa **Barcelona Ciudad Refugio**, que surgió en 2015 como plan de emergencia para preparar la ciudad para acoger y asistir a las personas refugiadas y luego se asentó como sistema para la acogida e integración de las PSBPI. Otro ejemplo, es el programa **Nausica**, creado también en 2015, para atender a las personas solicitantes en situación de vulnerabilidad. Se trata de un conjunto de acciones que ha ido diversificándose en los años siguientes, contando con la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente ha habido, en paralelo, un esfuerzo más amplio de acción coordinada entre actores locales y de la sociedad civil en el marco de las redes de ciudades sobre migración (*migration-related city networks*) (Lacoix, 2022). Estas redes son una realidad cada vez más relevante en la gobernanza migratoria global. Hasta la fecha, en el contexto español, la iniciativa principal ha sido aquella articulada por la red de *Ciudades Refugio*. El Ayuntamiento de Barcelona fue impulsor y actor central en el proceso de desarrollo de esta red, que surgió en antítesis a las políticas estatales y europeas de asilo, con el objetivo de contrarrestarlas y solventar sus fallos. En marzo de 2016, por ejemplo, como reacción al fracaso de los mecanismos de reasentamiento europeos, el gobierno municipal de Barcelona llegó a un preacuerdo con el Ayuntamiento de Atenas para reasentar a 100 personas en la ciudad condal. La red creció rápidamente dentro y fuera de los confines estatales, con cincuenta municipios españoles que se sumaron a la iniciativa tras su lanzamiento en agosto de 2015, además de otros municipios europeos que se unieron en los meses y años posteriores (como París y Lampedusa).

El impacto de estas acciones ha sido inevitablemente limitado, por la posición *residual* de los actores locales en el modelo de gobernanza de la protección internacional en España. La falta de competencias restringe el alcance de su acción y limita el acceso a canales de financiación y recursos presupuestarios. Además, actuar en paralelo y al margen del sistema estatal genera descoordinación y dispendio de recursos. En España, la solución a los problemas de la protección internacional pasa necesaria-

LA ACTUAL CRISIS HUMANITARIA EN UCRAANIA HA REPRESENTADO UN NUEVO RETO, PERO TAMBIÉN LA OCASIÓN PARA EXPERIMENTAR NUEVAS SOLUCIONES EN TÉRMINOS DE GOBERNANZA.

mente por la inclusión de los actores municipales en el marco de cooperación y planificación del sistema estatal, lo que permitiría el desarrollo de sinergias múltiples: entre municipios, aprovechando los programas ad hoc y las redes horizontales existentes; y entre los distintos niveles y actores de la administración pública, para que sus acciones fueran complementarias, pero también alineadas. Ello propiciaría canalizar de manera eficaz la solidaridad y el potencial de la sociedad civil y del resto de actores privados.

En este sentido, la actual crisis humanitaria en Ucrania ha representado un nuevo reto, pero también la ocasión para experimentar nuevas soluciones en términos de gobernanza. Entre ellas, destacan los avances en el convenio entre la Cooperación Descentralizada y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que incluye 11 comunidades autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP); así como el Plan de Recepción y Acogida de los Refugiados de Ucrania, desarrollado por la FEMP junto con el Gobierno de España. La esperanza es que estos ejemplos sean también los primeros pasos hacia un verdadero modelo de gobernanza multinivel de la protección internacional.

Referencias bibliográficas

- Bazurli, Raffaele y Kaufmann, David. «Insurgent Asylum Policies in European Cities: A Multi-Level Governance Perspective». *Urban Affairs Review*, vol. 59, n.º 4 (mayo de 2022).
- ECRE-European Council on Refugees and Exiles. «Measures in response to the arrival of displaced people fleeing the war in Ukraine». *Information Sheet* (31 de marzo de 2023).
- Garcés-Mascareñas, Blanca y Pasetti, Francesco. «¿A más solicitudes de asilo igual recepción? El sistema de acogida en España desde 2015». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (noviembre de 2019), p. 114-126.
- Güell, Berta. «¿Es España realmente LGTBI-friendly con las personas refugiadas? Las deficiencias del sistema de asilo español para el colectivo LGTBI». *Notes Internacionals CIDOB*, n.º 233 (junio de 2020).
- Güell Torrent, Berta; Jiménez-García, Juan Ramón y Pasetti, Francesco. «Informe nacional para España NIEM 2022: sobre el sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional». *NIEM National Report 2022*. Barcelona: CIDOB, 2022.
- Lacroix, Thomas. «Migration-related city networks: a global overview». *Local Government Studies*, vol. 48, n.º 6 (2022).
- Muggah, Robert y Abdenur, Adriana Erthal. «Refugees and the City. The twenty-first-century Front Line». *World Refugee Council Research Paper*, n.º 2 (julio de 2018). Centre for International Governance Innovation.

SAIER -Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados. *Memòria del Servei d'Atenció a Immigrants, Emigrants i Refugiats (SAIER) i programa Nausica*. Ajuntament de Barcelona, 2021.



We live in complex times shaped by the concatenation and confluence of multiple and interrelated destabilizing events, including the unfinished postpandemic recovery, the war in Ukraine –and the ensuing food and energy crises, rising inflation or tightening debt–, eroded democratic systems, and the climate emergency.

This convergence and prolongation of crises, alongside tepid global economic prospects, is proving devastating for large swathes of the world's population, who face sharp limitations in their access to basic goods and rights such as food, water, housing, energy, information and digital connectivity, local democracy, peace and humanitarian protection.

This is the context in which this *CIDOB Report* sets out to analyse the causes of the current global crisis in access to basic goods and rights, as well as its impacts and the responses to it. The approach is eminently urban, as cities are both home to most of the world's population and the places where worsening inequalities and vulnerabilities are manifesting themselves most starkly.

