

Agustí Fernández de Losada

Investigador sénior y director del Programa Ciudades Globales, CIDOB

Marta Galceran-Vercher

*Profesora asociada de Relaciones Internacionales,
Universitat Pompeu Fabra*

Las ciudades llevan décadas reclamando un lugar en la mesa global. Son una parte integral del sistema internacional y, aun así, carecen de un reconocimiento formal y son prácticamente invisibles ante el derecho internacional. Las actuales estructuras de gobernanza global fueron diseñadas por y para los estados-nación y ofrecen poco espacio para el involucramiento de otros actores, incluyendo los gobiernos locales. Desde los años 90, se ha avanzado en la formalización del rol de los gobiernos locales en la arquitectura de la gobernanza global y regional, especialmente en el marco de la Unión Europea y de las Naciones Unidas. No obstante, la mayoría de iniciativas siguen siendo más simbólicas que efectivas, y el sistema pide a gritos una reforma integral.

Mientras tanto, la gestión global de la pandemia de la COVID-19 y otras crisis sociales, económicas y ecológicas ha estado marcada por una enorme falta de cooperación internacional, lo que ha puesto de manifiesto la necesidad imperante de reformar el multilateralismo. Esta crisis también ha evidenciado que, si se espera que los mecanismos y las estructuras internacionales solucionen los problemas globales, deben reflejar la realidad multiactor del ecosistema político global. Recientemente, la «gobernanza multiactor» se ha erigido como un marco de gobernanza global alternativo, presumiblemente más inclusivo frente las limitaciones del multilateralismo tradicional. La gobernanza multiactor, que reúne a actores estatales y no estatales con intereses y preocupaciones comunes, está caracterizada por el pragmatismo y la voluntad de colaborar en el desarrollo de soluciones. Sin embargo, ¿puede realmente convertirse en un marco de gobernanza más democrático y efectivo? ¿Hasta qué punto el actual contexto de reforma ofrece una oportunidad para que las ciudades fortalezcan su voz y su papel global?

Contribución de esta publicación

Esta publicación tiene como objetivo contribuir a la discusión política y académica acerca de la reforma del multilateralismo. Lo hace desentrañando el rol de las ciudades y sus redes en la gobernanza global y regional, detallando las implicaciones políticas y ofreciendo recomen-

daciones sobre cómo las ciudades pueden tener una mayor influencia global que vaya más allá de lo meramente simbólico. En concreto, la monografía aborda las tensiones y la complementariedad entre las dos principales estrategias existentes para situar los intereses urbanos en el escenario global. Por un lado, se examina la ambición histórica del municipalismo internacional de reformar el sistema de las Naciones Unidas. Por el otro, se analiza el fortalecimiento de nuevas formas de gobernanza urbana global que operan fuera del sistema multilateral tradicional y que se pueden entender como una forma embrionaria de la gobernanza multiactor.

Esta publicación abre con un artículo de **Agustí Fernández de Losada**, en que el autor analiza críticamente hasta qué punto los esfuerzos de las ciudades y sus redes por reformar el multilateralismo son poco más que envoltorios retóricos, probablemente de corto alcance. Por el contrario, las alianzas que han forjado con otros actores internacionales (como las filantropías, el sector privado y la sociedad civil) pueden albergar un mayor potencial para tener impacto sobre el terreno y transformar positivamente las zonas urbanas. A pesar de ello, estas alianzas multiactor pueden enfrentarse a retos democráticos si quien las lidera no son las ciudades sino otros actores con una mayor capacidad de marcar la agenda y definir las transformaciones y soluciones urbanas. Esta introducción va seguida de siete contribuciones organizadas en tres partes.

Las ciudades y el orden global

La primera parte de la monografía analiza las oportunidades y las limitaciones de la agencia política de las ciudades en el marco del orden global actual y su principal marco normativo: el derecho internacional. **Simon Curtis** plantea que las ciudades globales, tal y como las conocemos hoy en día, son el resultado de una forma históricamente específica del orden liberal, respaldada por una configuración específica del poder geopolítico. También están ligadas intrínsecamente a una era específica de la globalización. El futuro de las ciudades (y su agencia política global) estará determinado por las tendencias profundas, estructurales y transformadoras que ya se están manifestando en el sistema internacional del que forman parte. El autor las analiza a través de tres dimensiones: la globalización, la gobernanza global y la geopolítica. La COVID-19 no transformará las ciudades permanentemente por sí misma, pero sí acelerará algunas de estas tendencias.

No obstante, parece que no solo el orden mundial se está reconfigurando, sino también el principio rector de la gobernanza global: el multilateralismo. **Ian Klaus** aborda el preocupante estado del multilateralismo analizando cómo los cuatro acuerdos que constituyen el núcleo de la agenda de desarrollo internacional (en particular, la Agenda 2030) se encuentran bajo presión. El autor muestra que los objetivos climáticos y de desarrollo más visibles se han vuelto significativamente más difíciles de conseguir o han requerido una revisión. Mientras que las ciudades se han erigido como implementadoras de los objetivos globales (por ejemplo, a través de sus actuaciones de localización y el desarrollo de mecanismos de presentación de informes), no parece probable que estos enfoques multiactor llenen totalmente el vacío dejado por la falta de ambición de algunos estados miembros importantes. Y esto, aduce

Klaus, tendrá consecuencias tanto para las ciudades como para el sistema internacional en cuya mesa están intentando conseguir un sitio.

El derecho internacional es otro ámbito donde el estado ocupa una centralidad importante. En efecto, **Elif Durmuş** recuerda que el derecho internacional no reconoce a los gobiernos locales como sujetos, puesto que ha sido concebido tradicionalmente como un cometido estrictamente interestatal. Sin embargo, apunta la autora, este foco en el estado no refleja la realidad mundial actual. En el derecho internacional, la cualidad de actor depende de la adquisición de *personalidad jurídica funcional*; es decir, de la capacidad para tener derechos y obligaciones legales, pero también de participar en los procesos legislativos. Desde hace tres décadas, las ciudades y sus redes han estado participando en el derecho internacional, tomando parte en negociaciones intergubernamentales y creando normas y mecanismos de gobernanza centrados en lo local. Por medio de estas iniciativas, las ciudades pueden estar dando los pasos adecuados para conseguir el reconocimiento *de facto* como actores globales que, *de jure*, les es todavía negado.

Empoderar a las ciudades en un sistema multilateral reformado

Si las ciudades pretenden tener un mayor peso en el sistema de la gobernanza global, las normas, instituciones y estructuras jurídicas que los sustentan deben ser reformadas. Tal y como **Marta Galceran-Vercher** muestra, esta reforma profunda ha estado en la agenda del municipalismo internacional desde sus inicios. Sobre la mesa se encuentran dos propuestas muy específicas: conseguir el estatus de observador permanente en la Asamblea General de las Naciones Unidas e institucionalizar un mecanismo que permita establecer un diálogo permanente y estructurado entre las ciudades y los gobiernos nacionales dentro del sistema de Naciones Unidas: la Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales. Mientras que sobre el papel estas iniciativas parecen un paso adelante destacable, existen dudas razonables sobre su eficacia real a la hora de ayudar a las ciudades a ir más allá del mero simbolismo. Por delante quedan retos significativos, especialmente en lo que concierne al nivel de representatividad de la Asamblea y al rol que las redes de ciudades deberían tener en ella.

A fin de explorar con más detalle las perspectivas y la viabilidad de que las ciudades tengan un papel más formalizado en el marco de las Naciones Unidas, **Andrea Noferini** se basa en la experiencia de la Unión Europea. En concreto, el Comité Europeo de las Regiones es el esquema de gobernanza más avanzado del mundo si nos atenemos a la canalización de las voces de los gobiernos locales y regionales en los procesos de toma de decisiones. Este mecanismo formal permite a dichos gobiernos participar en el proceso legislativo de la Unión Europea, pero presenta graves debilidades y limitaciones a causa de la heterogeneidad de sus miembros, su carácter consultivo y la naturaleza no vinculante de sus opiniones. Ello plantea dudas no solo sobre si este modelo se puede replicar a escala global sino sobre si ello es conveniente. De este debate y análisis surge una lección fundamental: el reconocimiento formal no debe equipararse con una mayor influencia en la gobernanza local o regional.

La gobernanza multiactor y otras formas de agencia urbana global

La tercera parte de esta monografía explora caminos alternativos para que las ciudades puedan involucrarse en la política global, más allá de los actualmente existentes bajo el multilateralismo intergubernamental. **Eva García-Chueca** y **Lorena Zárate** evalúan críticamente las virtudes y los límites de la gobernanza multiactor como un marco de gobernanza global más inclusivo, enfocándose especialmente en quién se beneficia de este modelo y quién sale perdedor o es excluido de él. Lo hacen por medio de un análisis del involucramiento de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos en la cumbre Hábitat III. Mientras que este acontecimiento histórico ofreció una oportunidad a la sociedad civil y los gobiernos locales para participar en el proceso intergubernamental, también reveló importantes deficiencias y desigualdades. Para asegurar que todas las voces son oídas, la gobernanza multiactor debe construirse de abajo arriba a través de diálogos horizontales (ecología de conocimientos) en los que se trate a todos los actores en igualdad de condiciones.

En líneas similares, **Anna Kosovac** y **Daniel Pejic** exploran cómo nuevas formas de diplomacia de ciudades interactúan con las concepciones cambiantes de la gobernanza multiactor. Sobre la base de una encuesta realizada a 47 ciudades de todo el mundo y de un estudio de caso de la ciudad de Ámsterdam, los autores sostienen que las alianzas entre las autoridades locales y las filantropías, las universidades y el sector privado para acceder a recursos, conocimiento y experticia son ya una práctica normalizada. Dichas alianzas pueden estar produciendo nuevas formas de gobernanza urbana global que operan tanto dentro como fuera del sistema multilateral tradicional.