

Agustí Fernández de Losada

director, Programa Ciudades Globales, CIDOB

Hannah Abdullah

investigadora, Programa Ciudades Globales, CIDOB

En los últimos años, las ciudades se han consolidado como actores de primer orden en el escenario internacional. Sin embargo, su voluntad de proyectarse internacionalmente y de incidir en las agendas globales no es un fenómeno nuevo, puesto que llevan décadas operando de forma organizada a través de redes. La primera organización internacional de ciudades, la IULA (International Union of Local Authorities), se creó en 1913. En la década de los noventa 90 del siglo pasado empezaron a proliferar las nuevas redes y plataformas de ciudades, especialmente en Europa (aunque también en América Latina, África y Asia), vinculándose con los procesos de integración regional. La creación en 2004 de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), como principal red representativa del municipalismo internacional, marcó un punto de inflexión.

De esta forma, las redes de ciudades empezaron a vincularse de forma efectiva a los procesos de definición e implementación de algunas de las principales agendas globales. Hoy, su presencia en la COP,¹ su incidencia en la incorporación de una dimensión territorial a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, su participación en el Steering Committee del Global Partnership for Effective Development Cooperation o en la construcción de la Nueva Agenda Urbana, son buenos ejemplos de cómo las redes de ciudades han logrado que su voz sea escuchada y que las medidas que se impulsan para abordar los desafíos globales tengan en cuenta sus necesidades, intereses y aspiraciones. Queda mucho camino por recorrer, pero las ciudades han logrado una silla en la mesa global.

Sin embargo, al mismo tiempo, la creciente notoriedad que está teniendo la cuestión urbana en las agendas internacionales ha provocado que el ecosistema de redes de ciudades se reconfigure. Y lo está haciendo de manera no necesariamente coherente, con la aparición de múltiples plataformas que impulsan iniciativas centradas en el fenómeno urbano y que tratan de interactuar con los operadores tradicionales del escenario internacional, en especial los gobiernos, los organismos internacionales, pero también con la sociedad civil, el sector privado y el sector del conocimiento.

1. Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Esta reconfiguración del ecosistema internacional de redes de ciudades conlleva a la vez riesgos y oportunidades, en particular, para las redes tradicionales que, hasta hace poco, ocupaban este espacio casi en exclusiva. Los riesgos se vinculan con la dispersión de esfuerzos, la falta de complementariedad y la descoordinación. Todo ello se puede traducir en problemas evidentes de interlocución ante los organismos internacionales impulsores de las principales agendas globales. Pero también se derivan oportunidades, en la medida en que aparecen nuevas formas de abordar la presencia internacional de las ciudades en espacios abiertos a alianzas con otros actores que resultan clave para impulsar mejores políticas urbanas.

Esta monografía CIDOB pretende analizar la evolución del ecosistema de redes de ciudades en los últimos años, en particular, persigue ver de qué manera operan las principales plataformas, cómo inciden en las agendas globales, qué servicios prestan a sus asociados y cómo coordinan sus esfuerzos. La reflexión pretende ahondar en las estrategias que han estado desarrollando las redes para potenciar su rol, los elementos de valor añadido que tiene participar en redes, y a hacer más efectiva su operativa. Se busca, en definitiva, abordar los retos y las oportunidades que entraña la reconfiguración de un ecosistema que sufre los problemas lógicos derivados del auge de la urbanización. Un auge que se explica, en muy buena medida, por el buen trabajo realizado por las redes tradicionales de ciudades en los últimos años.

La génesis de este volumen fue el seminario sobre *Repensar el ecosistema de redes internacionales de ciudades: retos y oportunidades* que tuvo lugar en el marco del Programa Ciudades Globales de CIDOB el 3 de julio de 2018. El seminario congregó a una amplia gama de actores vinculados con el ecosistema de redes de ciudades: desde académicos que analizan el fenómeno desde un punto de vista crítico, pasando por representantes de las ciudades que pertenecen a las redes, a representantes de los programas de Naciones Unidas especializados en cooperación descentralizada, así como representantes de las principales redes de ciudades y plataformas regionales e internacionales, entre ellas, Eurocities, la Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAs), MedCities, Cities Alliance, la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (Metropolis), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), el Grupo C40 de Liderazgo Climático de Ciudades (C40) y 100 Resilient Cities (100RC).

Estructura del volumen

La diversidad de los actores que han participado en el seminario se refleja también en las distintas contribuciones a este volumen. Los planteamientos más teóricos y críticos coexisten con la visión de los profesionales y representantes políticos (*policy-makers*).

La primera sección, **Repensando el modelo actual de redes de ciudades**, consta de cuatro capítulos más extensos en los que se señalan las principales tendencias y tensiones del ecosistema de redes. Cada uno de los capítulos sugiere posibles soluciones para hacer frente a los retos que plantean la densidad y diversidad de formas de organización que

han surgido, y que continúan en auge, a las ciudades que son miembros de alguna o de distintas redes. El elemento central de los cuatro capítulos es la cuestión relativa a cuáles son los riesgos y las oportunidades que plantea esta nueva proliferación de redes en cuanto al potencial y a la capacidad que tienen las ciudades de incidir en las agendas internacionales, y de ofrecer soluciones democráticas a problemas mundiales complejos.

Agustí Fernández de Losada, director del programa Ciudades Globales de CIDOB, analiza los distintos tipos de redes de ciudades que conforman el ecosistema actual, esbozando el modo en que cohabitan las redes tradicionales, cuya característica es que tanto su liderazgo como su afiliación los desempeñan entidades públicas, con una serie de distintas plataformas de ciudades compuestas por diferentes actores públicos y privados. Algunas de las actuales plataformas internacionales más poderosas, como son el C40 o 100RC, cuentan con financiación privada y las gobiernan entidades privadas. Junto con la multiplicación y diversificación de los actores que participan en redes internacionales, la inversión a gran escala de capital e intereses privados está reconfigurando la esencia del ecosistema, además de haber generado una dinámica cada vez más competitiva. La consecuencia es, en muchos casos, la fragmentación y la ausencia de una voz única municipalista, lo que hace que el diálogo con otros actores internacionales, en particular, con los organismos multilaterales, sea cada vez más complicado. Según Fernández de Losada, para evitar revertir el creciente reconocimiento de las ciudades como actores legítimos en los procesos de gobernanza internacional, el ecosistema deberá avanzar hacia una lógica de cooperación que refuerce las sinergias y complementariedades entre las distintas redes y plataformas, sobre todo, en el caso de aquellas que cuentan con mayor capacidad de promoción. En concreto, hará falta más colaboración si las redes y plataformas desean superar el reconocimiento simbólico de ciudades y gobiernos locales en foros multilaterales y agendas globales y avanzar de modo que sean capaces de dar respuesta a los desafíos y problemas locales.

Jean-Pierre Malé, antiguo director del Observatorio de Cooperación Descentralizada, retoma la cuestión donde la deja Fernández de Losada para abordar las alianzas estratégicas *ad hoc* entre ciudades (a las que él llama «frentes de ciudades») como una forma emergente de actuación en red que está demostrando ser eficaz a la hora de llevar las cuestiones de la administración local a la mesa de la gobernanza mundial. Malé identifica dos tipos de frentes de ciudades; uno, reactivo, cuyo origen se encuentra en ciudades que se movilizan en contra de políticas específicas que imponen instancias de administración y gobierno superiores (por ejemplo, el movimiento Sanctuary Cities en los Estados Unidos, que se opone a la política de Trump en materia de inmigración); y otro, proactivo, y que se origina en ciudades que se movilizan frente a cuestiones y dinámicas de ámbito mundial y de mayor importancia, que afectan directamente a la vida local, y que requieren una respuesta urgente (por ejemplo, la declaración conjunta *Ciudades por la vivienda adecuada*² que se presentó en el Buró Ejecutivo de Nueva York de CGLU durante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas en julio de 2018). A diferencia de lo que sucede con los modelos consolidados de actuación en red, estos frentes de ciudades no solo tienen una fecha temporal de caducidad, además, se basan en una voluntad política común de escalar

2. https://www.uclg.org/sites/default/files/cities_por_adequate_housing.pdf

los problemas e intereses de ámbito local que requieren soluciones por parte de la comunidad internacional. Según Malé, las acciones a corto plazo de estos frentes de ciudades complementan las iniciativas que, a medio y largo plazo, emprenden los principales representantes de las redes con el objetivo del reconocimiento formal de las ciudades en el seno del sistema de gobernanza mundial, pero que, hasta el momento, no han conseguido promover medidas reales o cambios estructurales en este sistema.

Giovanni Allegretti, Investigador Sénior del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra, examina la forma en que los distintos tipos y generaciones de redes de ciudades responden a las nuevas ideas sobre demodiversidad y a las demandas, cada vez mayores, de participación ciudadana en los procesos decisorios de política municipal. Su planteamiento pone de relieve cuestiones y preguntas más amplias en torno a los modelos de estructura organizativa y de gobernanza de las redes. La primera parte del capítulo analiza el modo en que se reformuló en parte, a inicios de este siglo, la postura común entre las redes de ciudades acerca de las prácticas participativas como «metodología transversal de acción» para pasar a ser un «objetivo en sí mismo» en ciertos contextos específicos; por ejemplo, en el Foro Social Mundial, donde las prácticas participativas se vincularon con cuestiones relativas a la inclusión social y la reducción de la pobreza, así como los debates en torno al «derecho a la ciudad» posteriores a la crisis financiera de 2008, que vinculaban la participación ciudadana con los planteamientos sobre gobernanza urbana basados en los derechos humanos. Aunque esta cuestión la han promovido sobre todo redes caracterizadas por su estructura «ligera», de vida más efímera y en las que participan múltiples actores, estrechamente ligadas a los movimientos sociales, también han adoptado este planteamiento algunas de las redes tradicionales, que el autor denomina de estructura «pesada». La segunda parte del capítulo pasa a analizar de qué modo la nueva generación de plataformas con financiación y dirección privadas (que se presentan en el capítulo de Fernández de Losada) han abordado la cuestión de la participación ciudadana y, por extensión, la de la representación igualitaria en puestos de dirección. En ella se argumenta que, si bien la composición híbrida en cuanto a sus miembros, y las estructuras flexibles de gobernanza de estas plataformas las convierte en candidatas ideales para liderar la innovación con respecto a estas cuestiones, hasta el momento no han logrado aprovechar esta oportunidad.

En su aportación a este volumen, **Maruxa Cardama**, antigua especialista senior en políticas de Cities Alliance, y en la actualidad, secretaria general de SLoCaT (Partnership on Sustainable, Low Carbon Transport), nos ofrece una perspectiva de una profesional con amplia trayectoria y muy implicada en el movimiento municipalista internacional. En su capítulo llama a un debate autorreflexivo y crítico en torno al futuro del ecosistema de redes de ciudades, que debería no solo incluir a los gobiernos locales y regionales y a sus redes sino, además, a otras partes interesadas municipales de los sectores privado y del conocimiento, y a organizaciones de la sociedad civil. Solo implicando a toda la diversidad de actores que participan en las redes de ciudades podrán formularse métodos de funcionamiento más sinérgicos. Señala además Cardama que, no obstante, teniendo en cuenta la creciente privatización de las redes de ciudades y la dilución de los valores democráticos fundamentales del movimiento municipalista, es importante que las redes

tradicionales de gobiernos locales y regionales no dejen pasar la oportunidad de liderar y fijar las condiciones del debate en torno al futuro de las redes de ciudades antes de que lo hagan en su lugar otras fuerzas menos democráticas. El capítulo concluye con una serie de perspicaces reflexiones en torno a las oportunidades que brinda una reconfiguración sinérgica y democrática del ecosistema respecto a cuestiones más amplias y a otras que tienen que ver con el modo de hacer frente a la actual crisis democrática y al reto de localizar agendas globales de desarrollo sostenible.

El resto del volumen son artículos de opinión más breves de representantes de redes de ciudades, ayuntamientos y agencias de las Naciones Unidas. La segunda sección, **Retos de una nueva gobernanza mundial: las redes de ciudades en la escena internacional**, aborda la cuestión fundamental en torno a la contribución de las redes de ciudades a una revisión tanto del sistema de gobernanza mundial de las Naciones Unidas como de la función que deberían desempeñar dentro de un sistema revitalizado que se construye en torno a conceptos de formas de gobernanza en varios niveles y a través de redes. Comienza con un artículo de **Emilia Saiz**, secretaria general de CGLU, en el que expone que el paradigma de desarrollo holístico y participativo establecido por la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no solo ha allanado el camino al reconocimiento de los gobiernos locales como entidades a las que corresponde la aplicación de agendas globales, sino también a su inclusión en el proceso de definición de futuras políticas y agendas. Las agendas globales podrán **únicamente** renovar la democracia y dar a los ciudadanos un sentido de control del futuro de su planeta si consiguen conectar de forma efectiva con la «dimensión local», y también acogerla. **Johannes Krassnitzer**, coordinador internacional del programa ART (del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)), que promueve el desarrollo sostenible en el ámbito local, trata en su texto la aparición de las redes de gobiernos locales y regionales como uno de los actores con mayor poder catalizador a la hora de fomentar el reciente cambio de paradigma en la gestión del desarrollo a nivel mundial mediante la promoción de métodos de funcionamiento en red que priorizan las alianzas entre múltiples actores sobre la acción individual. En particular, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, las redes de ciudades y regiones están trascendiendo las jerarquías y categorizaciones establecidas en el caso de los actores tradicionales y no tradicionales en este ámbito. **Felip Roca**, director de Relaciones Internacionales del Ayuntamiento de Barcelona, desarrolla en su texto el nuevo papel de las redes de ciudades como factores clave de un renovado sistema de gobernanza a nivel mundial, donde sostiene que dicho papel acarrea también nuevas responsabilidades: es necesario que las redes superen el discurso de municipalismo internacional tradicional, limitado a la incidencia política, y acojan otros de naturaleza más técnica que permita demostrar la capacidad real de los gobiernos locales de hacer frente a los retos de ámbito mundial definiendo unos indicadores más adecuados, además de otros instrumentos de políticas públicas.

La tercera sección, **El papel de las nuevas plataformas de ciudades**, aporta una perspectiva sobre la manera en que ciertas plataformas de ciudades, como C40 o 100RC, intentan relacionarse con el ecosistema tradicional de redes de ciudades, y cómo definen su papel dentro de este ecosistema. **Emmanuelle Pinault**, directora de programa de Diplomacia

de las Ciudades en C40, ofrece un resumen de la misión, la historia y la estructura de gobernanza de esta organización, en el que destaca siete rasgos característicos que «hacen que el modelo de C40 sea único». **Lina Liakou**, directora gerente para Europa y Oriente Próximo de 100 Resilient Cities, explica el modo en que han surgido estas nuevas plataformas para respaldar a las ciudades cuando éstas respondan a los retos mundiales no solo conectándolas a nivel mundial, sino, además, ofreciendo los conocimientos expertos de los sectores privado y de los organismos sin ánimo de lucro. Por ejemplo, 100RC colabora estrechamente con instituciones financieras a fin de contribuir a que el mercado comprenda el valor de invertir en proyectos de gran capacidad de resiliencia. La contribución de **Arnau Gutiérrez Camps**, subdirector general de Acción Internacional, Redes y Organismos Internacionales del Ayuntamiento de Madrid, nos ilustra sobre la percepción de los ayuntamientos de grandes capitales, como Madrid, de su participación en las redes tradicionales y las nuevas plataformas como algo complementario.

La cuestión de la complementariedad se aborda de forma más detallada en la última sección del volumen, **¿Cómo avanzar hacia una mayor complementariedad entre las redes?**, que cuenta con aportaciones de representantes de redes de ciudades tradicionales que integran y financian los gobiernos locales. **Octavi de la Varga**, Secretario General de Metropolis, expone la paradoja de una situación en la que, pese a que las redes de ciudades son actores cada vez más importantes en la gobernanza internacional, su ecosistema muestra síntomas de agotamiento e inoperancia, lo que es, en gran medida, resultado de la falta de coordinación y colaboración entre redes y plataformas individuales, y que solo podrá superarse gracias a un esfuerzo conjunto que cohesione los programas de las distintas redes. **Anna Lisa Boni**, secretaria general de Eurocities, es más cauta en su análisis. Aunque (al igual que otros autores en esta sección) sostiene que la sobrecarga del calendario de actos y cumbres concurrentes a los que deben acudir los representantes de los gobiernos locales no es sostenible, y que, por tanto, es preciso hallar la forma de unificar los actos que se convoquen, se muestra escéptica respecto a los intentos de sistematizar de manera forzada el ecosistema de redes. Para Boni, la sistematización acarrearía una mayor especialización, que, a su vez, no haría sino reproducir los «enfoques de compartimentos estancos» respecto a la formulación de políticas urbanas, que han dado pruebas sobradas de su ineficacia a la hora de hacer frente a los retos mundiales actuales. **Marina Canals**, secretaria general de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, aborda el papel de los gobiernos locales dentro del problema que plantea cómo avanzar hacia una mayor complementariedad entre redes. Ser miembro de una red supone mucho más que pagar la cuota. Los ayuntamientos deberán asumir la responsabilidad de participar activamente en las redes de las que forman parte e integrarlas en su estrategia de relaciones internacionales, en lugar de considerarlas una mera «etiqueta» de marketing. Unos miembros activos y comprometidos podrían también ayudar a las distintas redes de las que forman parte identificando sinergias y oportunidades para colaborar. Esta sección concluye con un artículo de **Xavier Tiana**, secretario general de Medcities, en el que expone el modo en que una red ya consolidada como esta, que está firmemente incardinada en una región específica, está construyendo asociaciones complementarias con redes de ciudades y con otros organismos dedicados al desarrollo que comparten un interés mutuo en fortalecer las relaciones euromediterráneas.

El cierre de este volumen corresponde a **Eva Garcia-Chueca**, coordinadora científica del programa Ciudades Globales de CIDOB, cuyo artículo persigue apuntar hacia una agenda de investigación futura cuestionando que la participación de las redes de ciudades en la gobernanza global sea positiva *per se*. En particular, Garcia-Chueca arguye que la diplomacia de ciudades tiende a amplificar la voz de determinadas ciudades: las grandes ciudades y, por lo general, aquellas que están situadas en el norte global. Este sesgo ha creado jerarquías entre ciudades y ha reproducido relaciones de poder históricas de origen colonial. Para Garcia-Chueca, el papel de las ciudades como nuevo actor político de las relaciones internacionales será positivo en la medida en que la diplomacia de ciudades constituya una voz democrática que, a su turno, permita democratizar la gobernanza global. Para erigirse en una fuerza transformadora, las redes de ciudades necesitan incrementar su transparencia y establecer estructuras de gobernanza democrática que contribuyan a dar voz a la diversidad de territorios urbanos.

