



REPENSAR
LAS CIUDADES GLOBALES
DESDE EL MUNICIPALISMO
INTERNACIONAL Y EL
DERECHO A LA CIUDAD

AGUSTÍ FERNÁNDEZ DE LOSADA PASSOLS,
Director del Programa de Ciudades Globales, CIDOB
EVA GARCIA CHUECA,
Coordinadora científica del Programa de Ciudades Globales,
CIDOB



Crecimiento urbano y globalización, retos de nuestra era

Vivimos en la *era de las ciudades*: más de la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas y las predicciones apuntan que esta tendencia se incrementará en las próximas décadas. Vivimos también en la *era de la globalización*: el mundo de hoy está inevitablemente interconectado y sujeto a interdependencias que obligan a pensar y actuar fuera de los marcos teóricos y políticos convencionales.

La urbanización del planeta se está produciendo a una velocidad sin precedentes. Si bien hace solo 70 años la población urbana mundial estaba en torno al 20%, actualmente más de la mitad de la población mundial se concentra en ciudades y regiones metropolitanas. Y las previsiones apuntan a que esta tendencia aumentará hasta llegar a dos tercios de los habitantes del globo en 2050.

En algunas latitudes, esta nueva realidad ha dejado obsoletas las categorías modernas usadas para describir la urbanización, como la ciudad o la metrópolis. Hoy en día, el hecho urbano se articula también en extensos nodos que conforman *megalópolis* y *metaciudades*, *corredores urbanos* y *ciudades-región* caracterizados por una extensión geográfica y un volumen demográfico sin precedentes. En Asia, por ejemplo, las ciudades chinas de Hong Kong, Shenzhen y Guangzhou constituyen una megarregión donde conviven 120 millones de habitantes. En África, el corredor urbano integrado por Ibadan, Lagos y Accra conecta cuatro países (Nigeria, Benín, Togo y Ghana) a lo largo de 600 km y constituye el principal motor económico de África Occidental.

La urbanización es hoy un fenómeno global y la globalización, a su vez, se expresa con toda su fuerza en las ciudades en la medida en que su configuración y su desarrollo se ven condicionados por los modelos imperantes de economía especulativa, por la revolución tecnológica, por las movi­lidades internas e internacionales, por los efectos del cambio climático o por la falta de adaptación de las formas clásicas de gobernanza, tanto a nivel internacional como nacional o local.

La emergencia de las ciudades globales y algunos de sus principales retos

Algunos de estos espacios urbanos han tenido las condiciones para devenir ciudades con una alto atractivo: acogen sedes de gobiernos, empresas, organizaciones de la sociedad civil y universidades; concentran la producción, los servicios, el capital y las infraestructuras; atraen inversiones, fuerza laboral y talento; alumbran nuevos liderazgos y movimientos políticos y sociales; y son escenario de eventos deportivos, culturales, ferias y congresos. Son *ciudades globales* en la medida en que no solo están conectadas con su entorno, sino también con todo el mundo y en múltiples disciplinas.

El concepto “ciudad global” fue acuñado por primera vez por Saskia Sassen en su libro *The Global City: New York, London, Tokyo* (1991) y, aunque no es el único intento de categorizar el fenómeno urbano¹, es sin duda la propuesta que más impacto ha tenido. La propuesta de Sassen pone

1. Algunas de las propuestas desarrolladas en las últimas décadas comprenden conceptos como los siguientes: ciudades mundiales, ciudades inteligentes, ciudades ordinarias, ciudades creativas, ciudades savias...



énfasis en algunos de los impactos de la globalización en las ciudades, en particular la configuración de polos urbanos interconectados globalmente que actúan como potentes ejes de atracción del sector privado de profesionales del ámbito financiero, tecnológico y de la innovación.

Sin prejuicio de la conveniencia de este análisis, debemos contemplar otros elementos definitorios de las ciudades globales. Los mismos espacios urbanos que se han erigido en polos de atracción son también expresión de la *disolución de la ciudad moderna* como consecuencia de su carácter difuso, multi escalado y fragmentado. Es decir, son territorios que combinan núcleos urbanos clásicos con enormes zonas de urbanización dispersa donde resulta cada vez más difícil discernir donde empieza y donde acaba la ciudad.

Estos espacios o territorios son también expresión de la *no-ciudad* debido a su falta de espacios de encuentro y sociabilidad. Las calles dejan de ser elementos de interacción para convertirse en meros soportes materiales de uso funcional (son usados para aparcar, circular o delimitar espacios). Y los espacios públicos existentes quedan vacíos de contenido porque su uso cotidiano por parte de los residentes ha sido a menudo substituidos por el consumo masivo y esporádico de individuos que llevan a cabo actividades profesionales, de ocio o de mero tránsito.

Este modelo urbano, que se ha acabado imponiendo a nivel mundial, ha tenido un coste especialmente elevado para los sectores populares. Estos grupos son obligados a establecerse en áreas más remotas, con un peor acceso a equipamiento y servicios, lo que ha provocado que se redujera su salario *indirecto*. A ello se suma que estos son también los grupos más afectados por los efectos nocivos del cambio climático, ya sea debido al impacto de los desastres naturales en zonas densamente pobladas y edificadas de manera precaria, o por el hecho que las altas temperaturas, la dificultad de acceder al agua o la subida del nivel del mar empuja a los “refugiados climáticos” a formar asentamientos informales en las ciudades. Las desigualdades sociales que se encuentran en la base de estos problemas generan, además, una creciente conflictividad social que se expresa de manera especialmente intensa en las ciudades.

A este coste social hay que añadir el coste político, ya que el gobierno democrático de estos amplios territorios urbanizados presenta varios retos como consecuencia de su extensión y volumen demográfico. También aparecen dificultades por el hecho que las actuales ciudades globales, a menudo están administradas por diferentes unidades políticas, que no siempre trabajan de forma coordinada ni tienen las competencias políticas ni los recursos financieros suficientes para actuar con eficacia. Es por ello que cobra una especial relevancia la adopción de mecanismos de gobernanza multinivel, que doten de mayor coherencia a las políticas públicas y permitan gestionar a nivel institucional las discrepancias políticas que puedan surgir entre distintas esferas de gobiernos, las prioridades de los cuales, como sabemos, no siempre coinciden.

Repensar las ciudades globales pasa, bajo este prisma, por reflexionar sobre como las diferentes ciudades del mundo afrontan estos retos.

Nuevas miradas sobre las ciudades globales

El recién nacido Programa Ciudades Globales de CI-DOB plantea una aproximación al estudio de les ciudades globales con una doble mirada. La primera, se centra en la proyección internacional de las ciudades, entendida como

la configuración de un nuevo *municipalismo internacional* que apuesta que las ciudades trasciendan las fronteras y generen alianzas entre ellas con vistas a compartir soluciones e incidir en las agendas globales. La segunda mirada adopta la noción del *derecho a la ciudad* como paradigma que articula una nueva relación entre la ciudad y los ciudadanos.

El municipalismo internacional

El municipalismo internacional no es un fenómeno nuevo. La primera plataforma de gobiernos locales –la *International Union of Local Authorities*– se fundó en 1913, antes incluso que la Sociedad de Naciones. Sin embargo, la consolidación de las ciudades como actores reconocidos dentro del escenario internacional no ha alcanzado su plenitud hasta finales del pasado siglo y principios de este, cuando los procesos de urbanización alcanzaron un volumen y extensión sin precedentes. Es en este contexto en el que las ciudades perciben nítidamente que la globalización tiene un fuerte impacto sobre las políticas públicas que pretenden implementar, al tiempo que toman conciencia de la necesidad de tender puentes entre ellas y compartir aprendizajes y soluciones. Del mismo modo, también la agenda global se *localiza* o *municipaliza* en cierto modo; los retos urbanos adquieren dimensión global y las respuestas apuntadas desde la nueva generación de agendas internacionales requieren, para ser más eficientes, escuchar la voz de las ciudades. Esta realidad plantea todo un conjunto de desafíos que merece la pena analizar.

En primer lugar, la consolidación de las ciudades en el escenario internacional aún no tiene un reflejo claro en las estructuras de gobernanza globales, especialmente en el universo de las Naciones Unidas, que responden todavía y de manera casi exclusiva a los deseos de los estados-nación como actores monopolísticos de las relaciones internacionales. Muchas voces reclaman una reorganización a fondo de las estructuras de gobierno a escala mundial. Una reorganización que sirva para democratizar su funcionamiento, modular el peso de los gobiernos nacionales y abrir la puerta a otros actores, como por ejemplo, las ciudades o las organizaciones de la sociedad civil.

Y percibimos ya señales –aunque aún débiles– de que el escenario se mueve. La creación de nuevos mecanismos de interlocución directa de las Naciones Unidas con los *major groups* –de entre los cuales destacan las autoridades locales– es una de ellas. Otra puede ser el renovado impulso dado a la Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales como representantes de la voz de los gobiernos locales en el seguimiento de la Nueva Agenda Urbana. Sin embargo, nadie ignora que la tarea será ardua ya que los gobiernos nacionales lucharán por no perder un ápice de su hegemonía y sus cuotas de poder, y que en dichas estructuras organizativas, por el momento, cualquier reforma sustantiva requiere de su consentimiento.

Mientras que la reforma no llega, las ciudades y las plataformas mediante las cuales actúan deben seguir desarrollando su capacidad de incidir en las agendas globales. Los avances han sido notables –la existencia del ODS 11 centrado en las ciudades sostenibles es una buena muestra de ello– pero queda mucho camino por recorrer y espacios que conquistar. La presencia de las ciudades en los procesos de implementación de la Agenda 2030 aún es débil y la falta de concreción de la Nueva Agenda Urbana no invita al optimismo. Por otro lado, los gobiernos de las ciudades no tienen voz en determinadas agendas “duras” en las que supuestamente no tienen competencias, como en lo



tocante al comercio internacional o al control de los flujos migratorios, que son indudablemente esferas con un impacto directo en las políticas públicas que impulsan.

La creciente centralidad del fenómeno urbano en las agendas globales es una oportunidad inmejorable para reclamar una mejora sustancial de los esquemas jurídico-institucionales en los que operan las ciudades (*enabling environments*). La localización de las agendas globales no se podrá llevar a cabo si los gobiernos de las ciudades no disponen de competencias claras, mecanismos de gobernanza adecuados –metropolitana, multinivel y multiactor– y recursos adecuados. A modo de ejemplo, solamente los recursos necesarios para implementar el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 11 ascienden a dos tercios del presupuesto total acordado para implementar la Agenda 2030 (Revi, 2018). Este ejemplo es solo un indicador parcial, pero da muestra de la magnitud de las necesidades que tienen las ciudades ante sí.

Mejorar los procesos de incidencia política de las ciudades en las agendas globales implica también mejorar el funcionamiento de las plataformas mediante las cuales operan. La centralidad del hecho urbano a escala regional y global ha hecho que en los últimos años hayan proliferado las redes de ciudades. El ecosistema actual de redes es amplio y complejo. Lo integran las redes de base tradicional, es decir, las formadas únicamente por gobiernos locales –como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Metropolis o el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI)– y otro tipo de plataformas de composición más heterogénea y con muchos recursos, como *Cities Alliance*, donde interactúan agencias de Naciones Unidas, gobiernos nacionales, gobiernos locales y sociedad civil, o las plataformas impulsadas por las grandes instituciones filantrópicas como el C40 (*Bloomberg Philanthropies*) o *100 Resilient Cities* (*Rockefeller Foundation*).

En este contexto, la amplitud, heterogeneidad y complejidad del ecosistema de redes plantea interrogantes y desafíos. ¿De qué manera se puede garantizar la coherencia en la acción de las redes de manera que la diversidad no vaya en contra de su eficacia? ¿Qué mecanismos sería necesario articular para asegurar una correcta coordinación y una interlocución eficiente con el resto de operadores internacionales, en especial organismos internacionales, gobiernos, pero



también la sociedad civil, el sector privado o las universidades? ¿Qué rol deben tener las redes multi-actor y las impulsadas por instituciones filantrópicas? ¿Cómo se deben abordar los déficits de gobernanza y representatividad que tienen estas últimas?

Las ciudades, en su día a día, tienen una gran capacidad para definir y aplicar soluciones innovadoras a los problemas que padecen. Ponen en práctica políticas, muchas veces con escasos recursos, que pueden ser aplicables en geografías distintas. Replicar estas soluciones mediante mecanismos bilaterales o multilaterales –redes u otras plataformas– de transferencia de conocimiento e intercambio de experiencias constituye una necesidad.

Analizar como optimizar el funcionamiento de los mecanismos de transferencia, intercambio y aprendizaje, si es posible, impulsar herramientas dirigidas al *benchmarking* de soluciones urbanas o promover alianzas con otros actores –ya sean universidades, centros de conocimiento, el sector privado o las organizaciones de la sociedad civil– puede contribuir a mejorar las políticas públicas que impulsen las ciudades y los servicios que prestan.

Capitalizar las políticas que vertebren modelos de ciudad y compartir los elementos de valor añadido es una manera eficiente de proyectar las ciudades y de hacer valer su reputación. Es también una manera eficiente de “hacer red”, y de ir mucho más allá



arraigándolo y acercándolo a las necesidades reales del ciudadano. Para hacerlo, es necesario analizar, des de una perspectiva crítica, los retos que tienen por delante y proponer caminos que sirvan para definir soluciones eficientes. En este contexto, el conocimiento será fundamental.

El derecho a la ciudad como nuevo paradigma urbano

La cara más cruda de las ciudades globales que se ha mencionado anteriormente tiene mucho que ver con la consolidación de un modelo urbano de corte neoliberal, que ha tenido graves consecuencias en términos de segregación espacial, exclusión social y crisis ambiental. La respuesta a este modelo urbano dio origen a la formulación teórica del derecho a la ciudad en el marco de las protestas urbanas que tuvieron lugar en Francia en el Mayo del 68 (Lefebvre, 2009).

En América Latina, y muy particularmente en Brasil, el derecho a la ciudad se ha erigido des de finales de la década de los años 80 en una importante bandera política, que ha articulado la voz de un conjunto diverso de actores de la sociedad civil que reclamaba una reforma urbana. Más allá de la experiencia brasileña, países de la región como Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México o Chile han recogido, en mayor o menor medida, elementos procedentes de esta narrativa y los han incorporado a sus sistemas legales y políticos, ya sean en el ámbito nacional o local.

Des de un punto de vista internacional, diversos actores del movimiento altermundialista también se han hecho eco de este concepto desde la primera edición del Foro Social Mundial (celebrado en Porto Alegre en 2001). Este interés dio como fruto la Carta Mundial para el Derecho a la Ciudad (2005) y, casi una década más tarde, la creación de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (2014).

De manera sintética, la narrativa que emana de estas experiencias entiende el derecho a la ciudad como un nuevo paradigma urbano basado en los principios de justicia social, igualdad, democracia y sostenibilidad. La idea de ciudad sobre la que se vertebra es amplia por qué no se refiere sólo grandes núcleos urbanos, sino que incluye también pueblos o asentamientos humanos que constituyen una comunidad política. Asimismo, no contempla solo los espacios puramente



de las campañas de marketing o de definición de una marca, cuestión que tanto preocupa a las ciudades. En este sentido, Barcelona ha captado el interés del mundo en la medida en que ha sabido proyectar un modelo de ciudad cohesionada, compacta y con calidad de vida; como también lo hecho Medellín, que ha hecho bandera de los procesos de recuperación del espacio público pasando, en pocos años, de ser considerada una de las ciudades más peligrosas del mundo a ser la más innovadora de América Latina.

Apelar al municipalismo internacional es apelar a que las ciudades sigan avanzando en su empoderamiento como actores que puedan generar cambios en el sistema internacional,

Mientras la reforma no llega, las ciudades y las plataformas mediante las cuales actúan deben seguir perfeccionando su capacidad de incidir en las agendas globales

urbanos, sino también los entornos rurales o semi-rurales que configuran un determinado territorio.

El derecho a la ciudad, además, está conectado con los derechos humanos clásicos, porque defiende la necesidad de implementarlos de manera conjunta en el territorio urbano de acuerdo con los principios de la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia. También implica reconocer la función social de la ciudad, luchar contra la discriminación socio-espacial, garantizar espacios públicos de calidad y promover vínculos urbano-rurales sostenibles e inclusivos. Des de un punto de vista jurídico, se ha definido como un derecho colectivo y difuso: un *derecho colectivo* porque pertenece al conjunto de habitantes de un determinado territorio, en base a su interés común de participar en la construcción y disfrute de su entorno de vida; un *derecho difuso* porque pertenece a las generaciones presentes y futuras.

La energía social y política que ha generado el derecho a la ciudad en América Latina y dentro del movimiento altermundialista ha contribuido a que esta narrativa resonara en segmentos de población de otras partes del mundo como Sudáfrica, Estados Unidos, Alemania, España o Turquía. También ha generado el interés de diferentes actores de la sociedad civil, como los gobiernos locales, las redes municipales globales, la academia o las mismas Naciones Unidas. Si bien es cierto que esta pluralidad de agentes y entornos geográficos ha contribuido a difundir globalmente el derecho a la ciudad, en paralelo ha provocado una importante multiplicación de los significados atribuidos a este término, en función de la agenda política de cada uno de ellos. Como resultado de estos diferentes usos y apropiaciones (algunos más emancipadores que otros), se ha generado una notable ambigüedad conceptual sobre el derecho a la ciudad y sobre qué implica realmente en la práctica.

Un ejemplo de este fenómeno ha tenido lugar en los últimos años en el marco del proceso de negociación de la Nueva Agenda Urbana aprobada en la conferencia Habitat III de Naciones Unidas (celebrada en Ecuador en octubre de 2016). Después de un intenso período de discusión política, el texto final recogió de manera explícita el derecho a la ciudad, pero no en toda su complejidad y, significativamente, con una falta de coherencia interna muy importante: al mismo tiempo que incorpora este concepto y

reconoce uno de sus ejes vertebradores más transgresores –la función social de la ciudad–, el texto se apunala en el mantra del “crecimiento económico sostenible”. Una lectura sistemática de la Nueva Agenda Urbana muestra que, en realidad, esta segunda idea es la que se encuentra más desarrollada y, por tanto, la que ha resultado privilegiada. Así pues, ante una colisión de intereses entre una agenda pro-crecimiento y una agenda marcadamente social, la Nueva Agenda Urbana está claramente posicionada.

Habrà que ver de qué manera los gobiernos, especialmente los locales, avanzan hacia la implementación de la Nueva Agenda Urbana y si deciden seguir o no la misma senda. Será clave observar este proceso, sobre todo teniendo presente que la voz de los gobiernos locales en Habitat III hizo suya la bandera del derecho a la ciudad en el marco de la Plataforma Mundial para el Derecho a la Ciudad. No es la primera vez que los gobiernos de las ciudades se comprometen a hacer avanzar esta narrativa. El año 2000 se adoptó la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, promovida por el movimiento de “Ciudades para los Derechos Humanos”. Su primer artículo estaba dedicado al derecho a la ciudad. Unos años más tarde, CGLU adoptó un texto similar, pero de alcance mundial; la Carta Mundial para el Derecho a la Ciudad (2011), que también establecía el derecho a la ciudad como primer derecho del texto. Así mismo, a pesar de algunas buenas prácticas vinculadas a la Carta Europea (Barcelona, Terrassa, Saint-Denis, Núremberg o Loures, entre otras), aún queda mucho camino por recorrer. Los pocos estudios elaborados sobre la materia ponen de manifiesto que las cartas municipales de derechos humanos acostumbran a ser declaraciones de intenciones y no marcos a partir de los cuales se diseñan políticas concretas.

Ahora que el derecho a la ciudad suena con más fuerza que nunca a nivel global como alternativa al modelo urbano hegemónico, es indispensable observar cual será el camino que recorrerán los diferentes actores que lo abanderan. De la misma manera, será necesario analizar de manera rigurosa sus diferentes aproximaciones y las implicaciones políticas de cada una de ellas. También será necesario explorar con profundidad algunas experiencias más maduras en entornos tan diversos como São Paulo, Ciudad de México, Durban, Nueva York, Hamburgo,

Barcelona o Estambul. Experiencias que se han desarrollado a través de diferentes perspectivas: la política institucional, las movilizaciones sociales y la cultura. Este análisis proporcionará una fotografía de gran interés para la definición de hojas de ruta que puedan resultar de utilidad para hacer avanzar el derecho a la ciudad en otras ciudades.

Una agenda de investigación con valor añadido

El nuevo Programa de Ciudades Globales de CIDOB profundizará en las ciudades globales a partir de esta doble mirada: municipalismo internacional y derecho a la ciudad. Estos serán los ejes de doble vía a partir de los cuales se analizará el concepto de ciudad global y se revisarán los paradigmas vinculados a ello. Lo haremos tratando de poner nuevos elementos de debate y reflexión sobre la mesa. Construiremos una agenda de investigación orientada a proponer soluciones innovadoras a los retos reales que comparten las ciudades de todo el mundo.

Las ciudades tienen un importante poder transformador, pueden contribuir a revisar modelos y paradigmas que se ha demostrado que no funcionan. Son parte fundamental de la solución a los retos que tiene el planeta, pero requieren de ideas y conocimiento. Proponemos una agenda de investigación de mirada amplia e independiente, que tenga en cuenta lo que sucede en las ciudades de todos los hemisferios y que se aproxime a las soluciones sin cargas ni recetas heredadas. Una agenda de investigación con valor añadido.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Sassen, Saskia (2001): *The Global City. New York, London, Tokyo*. Princeton-Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Lefebvre, H. (2009) : *Le droit à la ville*. Paris: Economica-Anthropos.
- Revi, A (2017): “Re-imagining the United Nations’ Response to a Twenty-first-century Urban World”. *Urbanisation*, vol. 2, nº 2, p. ix-xv.