

Jean-Pierre Malé

ex Director, Observatorio de Cooperación Descentralizada

I. Introducción

El seminario del CIDOB *Rethinking the ecosystem of international city networks: Challenges and opportunities* celebrado el 3 de julio de 2018¹ ha puesto el foco en el *ecosistema* de las redes de ciudades, con el propósito de analizar más profundamente esta modalidad de colaboración entre instituciones locales, que es, sin lugar a duda, una de las manifestaciones más claras y llamativas del fenómeno general de la internacionalización progresiva de los gobiernos locales (GL).

En complemento del trabajo realizado en el seminario, el presente artículo quiere poner de manifiesto unas modalidades emergentes de relaciones entre GL, que denominaremos «frentes» o «alianzas estratégicas» de ciudades (AEC). Aunque tengan ciertos rasgos comunes con las redes, dichas alianzas presentan características específicas que las distinguen de las redes conocidas, tanto por sus objetivos como por sus modos de actuación. Para acercarnos a este nuevo fenómeno, examinaremos primero su génesis, distinguiendo dos tipos de frentes según el factor desencadenante.

II. Primer tipo de frente: movilización de ciudades contra una política estatal o internacional

En primer lugar, la creación de un frente puede deberse al rechazo de una política que se quiere imponer desde el Estado o desde un organismo internacional. Los ejemplos recientes más llamativos han sido los GL norteamericanos que se han opuesto a la política migratoria de Donald Trump («ciudades santuario») y las ciudades y estados federados que no han aceptado abandonar los esfuerzos contra el cambio climático, a pesar de la retirada de los Estados Unidos del Acuerdo de París. En ambos casos, se manifiesta la resistencia transversal de un gran número de ciudades y gobiernos territoriales, frente a decisiones del Gobierno nacional.

El mismo tipo de reacción desde el ámbito local se ha manifestado en Europa contra la política europea para los refugiados con el movimiento

1. https://www.cidob.org/actividades/temas/ciudades_globales/rethinking_the_ecosystem_of_international_city_networks_challenges_and_opportunities

Mientras los estados tienen unas competencias centradas en los temas de control, poder y competencia geoestratégica sobre los recursos mundiales, los GL tienen que manejar prioritariamente las cuestiones ligadas a la organización de los asentamientos humanos y a la convivencia de personas en un territorio

de las llamadas «ciudades-refugio»: frente a la UE, que cierra fronteras y encarga la gestión del problema a países como Turquía o Libia, y en oposición a los gobiernos nacionales (GN), que no ejecutan los acuerdos mínimos sobre la acogida de refugiados, algunas ciudades –estimuladas por un movimiento ciudadano muy activo– han afirmado que estaban en condiciones y en disposición de recibir un número importante de personas que huyen de la guerra.

En España también se han producido otros ejemplos de este tipo, como el frente de ciudades opuesto a la llamada «regla de gasto» –establecida por el Gobierno del Partido Popular– que impone unas limitaciones drásticas en la capacidad de gasto de los GL, incluso cuando tienen superávit en sus cuentas. Esta norma, económicamente absurda, agrava el déficit crónico de las finanzas locales y refuerza el poder del GN. En este caso, las ciudades no luchan contra una política nacional de tipo sectorial, sino que se enfrentan a uno de sus problemas estructurales endémicos; es decir, la excesiva centralización de los recursos públicos.

Hay que subrayar que los diferentes ejemplos mencionados ilustran la toma de conciencia progresiva de una oposición de fondo entre la lógica de los estados nación y la de los GL. Esta cuestión, que tiene fuertes implicaciones políticas y estratégicas, es, sin duda, uno de los temas centrales que se habría de plantear en el futuro inmediato el movimiento municipalista.

No corresponde a este artículo desarrollar este tema en toda su dimensión, pero, aun a riesgo de simplificar, se puede apuntar que mientras los estados tienen unas competencias centradas en los temas de control, poder y competencia geoestratégica sobre los recursos mundiales, los GL tienen que manejar prioritariamente las cuestiones ligadas a la organización de los asentamientos humanos y a la convivencia de personas en un territorio.

Estas diferencias en las perspectivas y competencias de los dos niveles de la Administración explican que las agendas establecidas por los estados giren en torno a los temas de armamento, seguridad, control de los movimientos de personas, comercio internacional, flujos financieros y otros temas *macro*, y que no consideren como centrales ni prioritarias las cuestiones *locales*, como por ejemplo la vivienda, la inclusión social, el suministro de servicios públicos básicos, la gestión de la diversidad, la participación ciudadana, etc., que son el día a día de las instituciones locales.

La toma de conciencia progresiva de esta brecha hace que las ciudades vayan perdiendo el interés por ocupar simplemente «un lugar en la mesa global» –y legitimar así las agendas globales establecidas por los estados– y traten, por el contrario, de incidir directamente para cambiar el contenido mismo de las agendas, poniendo así en evidencia las estrategias y lógicas diferentes que nacen de la práctica de la gestión pública local.

Estas reflexiones, que convendría explicitar y desarrollar en otro marco, nos llevan a identificar un segundo tipo de frente de ciudades, que está emergiendo a partir de problemas *locales*.

III. Segundo tipo de frente: movilización de ciudades contra un riesgo común

Más allá de la posible resistencia de las ciudades frente a una determinada política impuesta desde otros niveles de la Administración, una segunda situación que puede provocar la creación de un frente de ciudades es la toma de conciencia, por algunas de ellas, de la gravedad y del riesgo inminente que representan algunos fenómenos que les afectan directamente. Aquí, el factor detonante no es un hecho externo, sino que emerge desde el interior mismo de las ciudades y en relación directa con la ciudadanía.

Un ejemplo claro es la movilización reciente de un grupo de ciudades importantes para intentar frenar las prácticas especulativas del capital financiero internacional en el campo inmobiliario, que ha culminado en una declaración política presentada por la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) en el High Level Political Forum celebrado en 2018 en la sede de Naciones Unidas. Dicho documento alerta de las amenazas que pesan sobre la vivienda urbana y sobre el derecho de los ciudadanos a seguir viviendo en su ciudad y reclama que los estados den más competencias y recursos a las instituciones locales en este campo.

Este frente naciente se centra en la defensa de la vivienda y se propone resistir a lo que considera como una verdadera agresión sobre la vivienda urbana, provocada por la actuación sin control de los grandes fondos de inversión internacionales, que ignoran el sentido social y humano de la vivienda y la reducen a un estatuto de mercancía especulativa y gentrificación que alteran profundamente la vida de los barrios y amenazan los derechos de los ciudadanos.

El valor que tiene este ejemplo es que debe ser considerado como el precursor de otros frentes que puedan aparecer en el futuro para oponerse a cualquiera de los múltiples efectos perversos que la globalización económica y financiera y la aplicación de las políticas neoliberales generan en el tejido humano, social y productivo a escala local. En efecto, la libre circulación de los capitales y la pérdida de poder de los estados –o su sumisión a la lógica dominante– dejan el territorio a merced de muchos otros fenómenos disruptivos y desestabilizadores, como por ejemplo:

- a) La fragilización del tejido productivo –debido a la penetración creciente de grandes empresas multinacionales– que induce a deslocalizaciones industriales frecuentes y bruscas, así como la crisis de las actividades de ámbito local enraizadas en el territorio;
- b) La saturación turística en los focos del turismo internacional con efectos negativos sobre la calidad de vida urbana y el derecho a la ciudad de sus habitantes, debido a la falta de regulación y control de dicha actividad;
- c) La puesta en competencia entre sí de los territorios locales, en el marco de un mercado global de ciudades orientado a atraer recursos externos, mediante todo tipo de facilidades y ventajas otorgadas a los inversores internacionales en detrimento de los habitantes;

Las ciudades pierden el interés por ocupar simplemente «un lugar en la mesa global» –y legitimar así las agendas globales establecidas por los estados– y tratan, por el contrario, de incidir directamente para cambiar el contenido mismo de las agendas, poniendo así en evidencia las estrategias y lógicas diferentes que nacen de la práctica de la gestión pública local.

La reciente movilización de un grupo de ciudades importantes para intentar frenar las prácticas especulativas del capital financiero internacional en el campo inmobiliario, debe ser considerado como el precursor de otros frentes que puedan aparecer en el futuro para oponerse a cualquiera de los múltiples efectos perversos de la globalización económica y financiera

- d) El incremento de las desigualdades y fracturas sociales en la ciudad, a través de fenómenos inducidos como la gentrificación, el paro masivo, la exclusión social, las violencias urbanas, la discriminación de género, la droga, etc.;
- e) Las dificultades crecientes de convivencia y los problemas de exclusión social ligados a la emigración masiva y los flujos de refugiados;
- f) La privatización acelerada de los servicios públicos básicos (agua, salud, educación, etc.), así como de muchas actividades urbanas de carácter colectivo (seguridad, transporte de personas, reparto de mercancías, etc.);
- g) La presión de los grandes operadores tecnológicos para invadir el mercado que representan potencialmente las ciudades para sus productos;
- h) La corrupción en la gestión local, alimentada por los beneficios ligados al crecimiento urbanístico, la recalificación de terrenos, las compras públicas o el tráfico de influencias;
- i) La contaminación atmosférica y acústica, por la sumisión de los GL a los intereses de ciertos sectores como, por ejemplo, los fabricantes de coches de uso privado.

Esta lista indicativa no hace más que apuntar algunos de los principales problemas que enfrentan las ciudades, y a los que no pueden responder individualmente por falta de recursos y de competencias reconocidas².

Conviene precisar que no hemos incluido en esta lista las cuestiones de carácter más técnico, a las que cada ciudad ha de aportar soluciones, y que no tienen forzosamente tanta implicación estratégica y política, como puede ser, por ejemplo, la depuración y gestión del agua, el manejo y reciclaje de los residuos, la movilidad urbana u otros temas clásicos y recurrentes de la gestión local. Cabe recordar que, a este nivel más técnico, las redes temáticas pueden ofrecer respuestas válidas con la detección de buenas prácticas y el fomento de intercambios horizontales entre ciudades. Sin embargo, esta línea de trabajo, que es necesaria, no tiene en general capacidad para enfrentarse a las causas generales que explican estos fenómenos y que hacen, precisamente, que se repitan en casi todas las ciudades del mundo interpelando así a los GL en su conjunto. Obviamente, los puntos clave que hemos señalado más arriba exigen unas respuestas más estratégicas y *políticas* que unos simples intercambios horizontales entre ciudades.

IV. Tres factores determinantes en la creación de un frente

2. A estos temas se podría añadir, de manera transversal, la necesidad de encontrar nuevas formas de gobernanza local, mejorar la calidad de la democracia local y lograr una participación efectiva de la ciudadanía para superar la crisis del sistema de representación política actual.

A partir de los ejemplos citados, se pueden destacar tres factores que suelen estar presentes en la aparición de alianzas estratégicas de ciudades: el primero de ellos es la toma de conciencia de un problema grave que afecta directamente la vida local y necesita una respuesta urgente. Como se ha visto, este tipo de problemas pueden ser generados por la imposición –por parte del Gobierno nacional o de organismos interna-

cionales– de una determinada política o por la agudización de ciertos fenómenos que amenazan el equilibrio social y político de los municipios. Por ello, los frentes nacen, muchas veces, de manera reactiva, desde un sentimiento de agresión y una posición de defensa expresada por los GL.

El segundo factor radica en la existencia de una voluntad política común –y de una cierta confianza y complicidad– entre los GL que componen el núcleo inicial de la protesta. No se trata, evidentemente, de una homogeneidad estricta en términos de partidos políticos, pero sí de una base política y estratégica relativamente similar que permita asumir rápidamente una actitud común, sin tener que pasar por largos procesos de análisis, reflexión y creación de consensos. En este caso, la capacidad de reacción inmediata ante problemas y agresiones es el fruto de un largo trabajo previo de acercamiento y construcción de plataformas comunes entre GL afines y la manifestación, al mismo tiempo, de un liderazgo reconocido que permite acelerar la movilización y la búsqueda de instrumentos.

El tercero, ligado a los anteriores, se centra en la constatación de que en muchas ocasiones la creación de un frente de ciudades está apoyada por movimientos sociales, colectivos ciudadanos y entidades de la sociedad civil que se movilizan alrededor del equipo de gobierno y que lo impulsan a buscar socios y aliados para intentar resolver problemáticas locales urgentes mediante actuaciones concretas en el ámbito internacional.

V. ¿Hacia dónde apuntan las alianzas de ciudades?

Frente a los problemas y retos mencionados, las políticas de cambio iniciadas en Europa desde el nivel local suelen girar en torno a ejes que tienen un contenido político afirmado, como por ejemplo:

- La voluntad de cambiar el modelo de ciudad, para ponerlo al servicio de los habitantes;
- La participación efectiva de los habitantes en la toma de decisiones y el empoderamiento de los vecinos (*revecinalización* de la ciudad);
- La lucha contra la especulación inmobiliaria, mediante la promoción de la vivienda social y el control de los alquileres;
- La remunicipalización de los servicios básicos privatizados;
- Las políticas de reunificación del tejido social urbano y de reducción de las diferencias urbanísticas y sociales entre barrios;
- La lucha contra las diferentes formas de exclusión y discriminación en la ciudad (violencia de género, colectivos LGBTI, etc.);
- Las políticas activas de acogida e integración de emigrantes y refugiados;
- La imposición de reglas de transparencia y de mecanismos de rendición de cuentas;
- El saneamiento de la política de contratación pública mediante la introducción de condiciones éticas y políticas;
- O la desvinculación de la institución municipal de los intereses de las grandes empresas (*software* libre, etc.).

Esta lista, provisional e incompleta, solo señala algunos de los ejes posibles de lucha conjunta de las ciudades. De momento, estos intentos se presentan en general de forma localizada, ciudad por ciudad, en función

El objetivo es el de obligar a los estados, organismos internacionales –y también a las redes de ciudades– a posicionarse, intentando provocar cambios en las legislaciones y en el reparto de competencias entre los diferentes niveles de la Administración para dar mayor poder efectivo a los GL.

de los objetivos y voluntad política de cada gobierno local. Sin embargo, algunos alcaldes y alcaldesas intuyen que esta lucha sistémica necesita absolutamente tener una dimensión internacional y apoyarse en la colaboración efectiva con otras ciudades. Por tanto, todas estas líneas de transformación política nacidas e impulsadas a nivel local son susceptibles de generar la creación de nuevos frentes de ciudades y de darles consistencia a corto o medio plazo.

VI. Unas formas de organización singulares y más flexibles

Teniendo en cuenta todo lo anterior y apoyándonos en los primeros ejemplos de frentes de ciudades, podemos constatar que las herramientas que surgen de estas nuevas dinámicas difieren substancialmente de las modalidades actuales. Estas formas incipientes tienen una serie de singularidades que podemos subrayar a continuación:

- Para actuar, el frente no se plantea la necesidad de tener previamente una representatividad reconocida ni agrupar a un número determinado de GL;
- En efecto, se quiere actuar desde una legitimidad ética, social y política, pero sin buscar en ningún momento una representatividad formal ni pretender expresar una posición unificada o consensuada de los GL;
- Basta que se constituya un grupo reducido de ciudades de referencia y que consiga movilizarse para formular propuestas o reivindicaciones y desencadenar actuaciones conjuntas;
- El objetivo del grupo no se expresa en términos de reivindicaciones generales –como podría ser, por ejemplo, la autonomía local o el derecho a la ciudad–, sino en forma de acciones focalizadas en un tema concreto sobre el que se quiere incidir;
- El frente de ciudades no pretende establecerse como una institución permanente, sino actuar como una alianza temporal cuya única razón de ser es la denuncia y la incidencia relativa al tema central;
- El núcleo inicial de ciudades puede transformarse o ampliarse. Los cambios electorales o la situación política general pueden hacer variar en el tiempo la composición de cada alianza, ya que dichas organizaciones se definen esencialmente por sus objetivos;
- La composición de cada frente suele ser diferente. Se trata efectivamente de alianzas *ad hoc* que se cristalizan alrededor de una reivindicación concreta o de un mensaje que se quiere difundir. En función de cada temática, el núcleo impulsor y el liderazgo efectivo pueden ser diferentes;
- La creación de un frente de ciudades no se circunscribe forzosamente al ámbito institucional. Se suele tener (o buscar) el apoyo de plataformas ciudadanas y asociaciones de la sociedad civil;
- Se intenta diseñar actuaciones singulares, innovadoras, que tengan un significado claro, muy mediáticas y claramente rupturistas.

Se trata, en particular, de poner el problema en evidencia en los medios de comunicación y en las redes sociales, actuando de manera coordinada con las entidades de la sociedad civil y el activismo social que se movilizan alrededor de esta temática.

Cuando este trabajo ha dado sus frutos en diferentes ciudades y los GL están dispuestos a actuar con el apoyo de la ciudadanía, es el momento

de demostrar que un grupo de ciudades se puede organizar para hacer frente común. El objetivo es el de obligar a los estados, organismos internacionales –y también a las redes de ciudades– a posicionarse, intentando provocar cambios en las legislaciones y en el reparto de competencias entre los diferentes niveles de la Administración para dar mayor poder efectivo a los GL. En definitiva, se trata de hacer retroceder la lógica neoliberal en un aspecto y en un campo concreto.

VII. Los frentes de ciudades y las modalidades existentes: ¿oposición o complementariedad?

Los GL implicados en estos nuevos procesos tienen a menudo el sentimiento de que las modalidades *tradicionales* de la acción internacional de los gobiernos locales, es decir, tanto las redes como los mecanismos de incidencia global, no responden a sus necesidades o problemáticas y no les pueden aportar respuestas ni apoyo efectivo a corto o medio plazo.

En efecto, las redes temáticas aparecen como unos buenos instrumentos de *intercambio* entre GL, pero no como unos instrumentos de *cambio* estructural. Han jugado un papel clave para poner en relación las ciudades de países diferentes, crear una cultura de intercambio horizontal entre ellas, identificar y difundir buenas prácticas y estimular la mejora de las políticas públicas locales. Han cumplido por tanto con creces el papel que se proponían inicialmente y de aquí viene seguramente el éxito y la multiplicación de estos organismos. Sin embargo, la ausencia de una definición política y estratégica clara y la voluntad de agrupar el mayor número posible de ciudades han generado una fuerte heterogeneidad interna y han llevado a menudo estas redes a limitarse a un intercambio técnico y sectorial, sin pretender promover cambios profundos de política o de modelo en su campo de actuación.

Por el otro lado, las actuaciones de incidencia promovidas desde las redes de representación y orientadas a lograr el reconocimiento de los GL como actores internacionales han conseguido hasta ahora unos avances positivos pero lentos y limitados a veces a cuestiones de orden formal. En efecto, la idea de que para incidir en los problemas de las ciudades había que acceder primero a los foros internacionales y a los espacios propios del sistema de gobernanza global ha generado una estrategia de incidencia a muy largo plazo y con efectos inciertos, ya que las agendas globales están diseñadas por los estados en función de sus intereses y distan mucho de poder reflejar realmente las problemáticas locales.

Estas observaciones muestran que las modalidades tradicionales de acción internacional no están realmente adaptadas cuando los GL necesitan una actuación conjunta urgente o cuando la gravedad del problema que sufren exige un cambio profundo en las normas establecidas o en los mecanismos de gobernanza internacional.

Vemos, entonces, cómo se dibujan progresivamente tres espacios que son probablemente complementarios. El primero es el de las redes, cuyas funciones principales son la puesta en relación de las ciudades a escala internacional, los intercambios horizontales entre ellas y la mejora de las

Las actuaciones de incidencia promovidas desde las redes de representación y orientadas a lograr el reconocimiento de los GL como actores internacionales han conseguido hasta ahora unos avances positivos pero lentos y limitados a veces a cuestiones de orden formal

Las modalidades tradicionales de acción internacional no están realmente adaptadas cuando los GL necesitan una actuación conjunta urgente o cuando la gravedad del problema que sufren exige un cambio profundo en las normas establecidas o en los mecanismos de gobernanza internacional

El nuevo espacio emergente de los frentes y alianzas de ciudades está llamado a tener más importancia en un futuro próximo. No excluye las demás modalidades de acción, pero no las prioriza y no las considera como un punto de partida obligado

políticas públicas locales en determinados sectores. El segundo, todavía en construcción, es el de los frentes y alianzas de ciudades, orientado a hacer presión inmediata sobre los GN y organismos internacionales para la resolución de ciertos problemas graves o la abolición de determinadas políticas. Este es un espacio de incidencia política directa que pone en evidencia, como se ha visto, la relación potencialmente conflictiva entre ciudades y gobiernos nacionales. El tercero es el de las actuaciones globales de las redes que –en representación del conjunto de las ciudades– intentan que, a medio y largo plazo, sean reconocidas como actores internacionales y puedan expresarse formalmente en el seno del sistema de gobernanza global.

El nuevo espacio emergente de los frentes y alianzas de ciudades está llamado a tener más importancia en un futuro próximo. No excluye las demás modalidades de acción, pero no las prioriza y no las considera como un punto de partida obligado. Es la conciencia de una urgencia política –para resistir a las agresiones que amenazan el tejido social y ciudadano– la que lleva las ciudades a buscar nuevas formas de acción. Desde esta necesidad y con esta finalidad, la voz de las ciudades y de la ciudadanía intenta abrirse paso mediante acciones directas, que tratan de sacudir el entramado institucional existente y acelerar los cambios globales.

Así, este tipo de actuaciones –de carácter más político– completa las modalidades de acción existentes y permite entrever la posibilidad de que temas clave de la vida local pasen a ser reconocidos como prioritarios y que se transformen en consecuencia las agendas internacionales.