



Las ciudades en la gobernanza global

¿del multilateralismo a las alianzas multiactor?

Agustí Fernández de Losada y Marta Galceran-Vercher (Eds.)

CIDOB CIUDADES GLOBALES
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS



Las ciudades en la gobernanza global

¿del multilateralismo a las alianzas multiactor?

Agustí Fernández de Losada y Marta Galceran-Vercher (Eds.)

CIDOB
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

CIUDADESGLOBALES



© 2021 CIDOB

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

Impresión: Book-Print S.A.
ISBN: 978-84-92511-95-2
Depósito legal: B 9329-2021

Barcelona, Junio 2021

SUMARIO

<u>SOBRE LOS AUTORES</u>	5
<u>RESÚMENES</u>	9
<u>INTRODUCCIÓN</u>	13
Agustí Fernández de Losada y Marta Galceran-Vercher	
Del multilateralismo a las alianzas multiactor: el tránsito de las ciudades de la retórica a la política en el escenario internacional	17
Agustí Fernández de Losada	
<u>LAS CIUDADES Y EL ORDEN GLOBAL</u>	27
Ciudades globales, el orden mundial y futuros pospandémicos Simon Curtis	29
La mesa se tambalea: las ciudades en un orden multilateral vacilante Ian Klaus	39
Las ciudades y el derecho internacional: ¿legalmente invisibles o actores con un creciente poder blando? Elif Durmuş	49
<u>EMPODERAR A LAS CIUDADES EN UN SISTEMA MULTILATERAL REFORMADO</u>	59
El rol de las ciudades en una ONU reformada: Hacia la institucionalización de la Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales Marta Galceran-Vercher	61
¿Es «algo» mejor que «nada»? La gobernanza multinivel y el Comité Europeo de las Regiones en los procesos políticos de la Unión Europea Andrea Noferini	69
<u>LA GOBERNANZA MULTIACTOR Y OTRAS FORMAS DE AGENCIA URBANA GLOBAL</u>	79
Hacia una ecología de saberes para la política global. Alianzas entre sociedad civil y gobiernos locales en el marco de Hábitat III Eva Garcia-Chueca y Lorena Zárate	81
Y ahora, ¿qué? Nuevas formas de diplomacia de ciudades y gobernanza urbana global Anna Kosovac y Daniel Pejic	91

SOBRE LOS AUTORES

Simon Curtis es profesor titular de Política Internacional en la University of East Anglia, investigador sénior de ciudades globales del Chicago Council on Global Affairs y profesor asociado de Relaciones Internacionales en el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI) de la Universitat Pompeu Fabra. Trabaja para la University of East Anglia desde 2009 tras terminar su doctorado en Relaciones Internacionales en la London School of Economics and Political Science, para el que contó con una beca Michael Leifer. Su último libro, *Global Cities and Global Order* (Oxford University Press), ganó el premio Hedley Bull de Relaciones Internacionales (2018) otorgado por el Consorcio Europeo para la Investigación Política. También fue preseleccionado para el premio Susan Strange Best Book Prize (2017) otorgado por la British International Studies Association.

Elif Durmuş es investigadora de doctorado en la Utrecht University en el marco del proyecto Cities of Refuge, donde se encarga de investigar la implicación de los gobiernos locales en los derechos humanos y la migración en Turquía, Suiza y la esfera transnacional. Tiene una licenciatura en Derecho por la Ankara Üniversitesi y un máster avanzado en Derecho Internacional Público (cum laude) por la Universiteit Leiden. Es la editora fundadora del blog Human Rights Here de la Netherlands Network of Human Rights Research, cuyo objetivo es reunir a académicos y actores sociales del ámbito de los derechos humanos. Sus intereses de investigación incluyen las normas de desarrollo sociológico, el vínculo de los gobiernos locales con el derecho internacional y los derechos humanos, la pluralización del derecho internacional, la migración y los derechos de las mujeres.

Agustí Fernández de Losada es investigador sénior y director del programa Ciudades Globales del CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). Asimismo, es vicepresidente de la Fundación Interarts, socio fundador de Phare – Territorios Globales y profesor de Relaciones Internacionales en Blanquerna – Universitat Ramon Llull y en el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI) de la Universitat Pompeu Fabra. Ha trabajado como experto para varias agencias de Naciones Unidas, la Comisión Europea y gobiernos nacionales y locales de todo el mundo. Entre otros, ha sido director del Departamento de Estudios y Asistencia Técnica Internacional de Tornos Abogados, uno de los principales despachos especializados en derecho público y gobernanza; director del Centro de Estudios Territoriales de Barcelona; director de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona, y coordinador general de la Oficina de Coordinación del programa URBAL-III de la Comisión Europea.

Marta Galceran-Vercher es profesora de Relaciones Internacionales en la Universitat Pompeu Fabra y en el centro CEI International Affairs. También trabaja como consultora sénior en antevarti, donde ha liderado

proyectos de ONU-Hábitat, la Unión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo. Actualmente es coordinadora de programa del Smart City Expo World Congress. Anteriormente trabajó como investigadora y gestora de proyectos en centros de investigación (CIDOB, KlgA, Universitat de Barcelona), organizaciones del sector público (Kreuzberg Museum for Urban Development, Berlín) y gobiernos locales (Diputació de Barcelona). Tiene un máster en Relaciones Internacionales por la University of Warwick (2013) y está terminando su doctorado sobre Diplomacia de Ciudades, Gobernanza Global y Desarrollo Sostenible en la Universitat Pompeu Fabra.

Eva Garcia-Chueca es investigadora sénior del programa Ciudades Globales del CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). Doctora en poscolonialismos y ciudadanía global por la Universidade de Coimbra (Portugal), tiene un máster en ciudadanía y derechos humanos: ética y política por la Universidad de Barcelona (2010) y un máster europeo en derechos humanos y democratización por el European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation (2005), que realizó en Italia y Dinamarca. Es licenciada en derecho por la Universitat de Barcelona (2004). Desde 2011, es investigadora del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidade de Coimbra. Entre 2015 y 2016, integró la Unidad Política sobre el Derecho a la Ciudad y Ciudades para Todos de Naciones Unidas, de la que formaron parte 20 expertos de todo el mundo en el marco de Hábitat III. De 2007 a 2014, fue coordinadora ejecutiva de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de la red mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

Ian Klaus es investigador sénior del programa Ciudades Globales en el Chicago Council on Global Affairs. Anteriormente, fue asesor sénior de ciudades globales del Departamento de Estado de Estados Unidos, negociador adjunto de Estados Unidos en la Conferencia de las Naciones Unidas para la Vivienda y el Desarrollo Sostenible (Hábitat III), además de Ernest May Fellow de Estudios de Historia y Seguridad en la Kennedy School of Government de Harvard.

Anna Kosovac es doctora e investigadora en el ámbito de la política urbana internacional en el Connected Cities Lab de la University of Melbourne. Es experta en diplomacia de las ciudades y la toma de decisiones en contextos de gobernanza local, especialmente en contextos de riesgo. Es miembro electo de la Society for Risk Analysis (ANZ) y ha trabajado en proyectos específicos con el Pacto Global de Alcaldes, ONU-Hábitat, C40, el Chicago Council on Global Affairs y Metropolis para realizar investigación sobre la importancia de las ciudades en la esfera global.

Andrea Noferini es investigador sénior en el Instituto de Estudios Europeos de la Universitat Autònoma de Barcelona y profesor asociado del Departamento de Ciencias Políticas de la Universitat Pompeu Fabra. Posee un doctorado en política y economía en los países en desarrollo por la Università degli Studi di Firenze y un máster en ciencias políticas por la Universitat Pompeu Fabra. Su investigación se enfoca en el estudio de las políticas públicas y las reformas institucionales en Europa y América Latina. Sus estudios abordan los mecanismos de participación de las administraciones locales y regionales en la toma de decisiones

de la Unión Europea, la evaluación de políticas públicas, la cooperación territorial, la política de cohesión, el desarrollo de capacidades institucionales y administrativas y la cooperación descentralizada.

Daniel Pejic es *Research Fellow* e investigador doctoral en el Connected Cities Lab de la University of Melbourne. Su investigación explora la agencia de las ciudades en la gobernanza global en la intersección de las relaciones internacionales y la política urbana. Su investigación actual se centra en el rol de las ciudades en cuanto actores en la gobernanza global de las migraciones y el reajuste de las políticas migratorias. También ha realizado varios trabajos como investigador y desempeñado puestos de liderazgo centrados en comunicar y traducir la evidencia en políticas para organizaciones sin ánimo de lucro, el gobierno federal de Australia y algunos gobiernos estatales y locales de este país.

Lorena Zárate es miembro fundador de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad e integrante de su equipo de apoyo. Fue presidenta de la Coalición Internacional para el Hábitat (2011-2019) y coordinadora de la oficina de América Latina de dicha red (2003-2011). Su formación académica incluye el estudio de la historia, la pedagogía y la economía política, y sus intereses actuales se centran en las teorías y prácticas feministas, antirracistas y decoloniales con un foco particular en las dimensiones territoriales, urbanas y municipales. Nacida en La Plata, Argentina, vivió varios años en Ciudad de México y actualmente reside en Ottawa, Canadá.

Del multilateralismo a las alianzas multiactor: el tránsito de las ciudades de la retórica a la política en el escenario internacional

Agustí Fernández de Losada

Las ciudades llevan décadas tratando de abrirse un espacio en las estructuras de gobernanza global y regional. Sin embargo, más allá de lograr un creciente reconocimiento, su capacidad de incidir en el multilateralismo tradicional es todavía más simbólica que efectiva y no repercute de forma clara en una mejora en las respuestas y soluciones que ofrecen a la ciudadanía. Por otro lado, las alianzas que las ciudades han ido tejiendo con otros actores en el escenario internacional, y que transcurren en paralelo a las estructuras de gobernanza multilateral, están adquiriendo una fuerte visibilidad y muestran un potencial importante para movilizar recursos y generar cambios. Partiendo de un doble análisis, global y europeo, este artículo analiza en qué medida los esfuerzos de las ciudades, y de sus redes, por sumarse al multilateralismo formal tienen un recorrido limitado y hasta qué punto la apuesta por generar alianzas multiactor tiene mayor capacidad para generar impactos medibles y transformar las realidades locales, a pesar de que enfrenta mayores desafíos en términos de legitimidad y rendición de cuentas.

Ciudades globales, el orden mundial y futuros pospandémicos

Simon Curtis

Aunque todavía no podemos conocer el impacto a largo plazo de la COVID-19 en las ciudades de todo el mundo, lo que sí podemos ver es cómo la pandemia está interactuando con las tendencias y las fuerzas existentes que dan forma tanto a las ciudades como al sistema internacional del que forman parte. La COVID-19 no transformará las ciudades permanentemente por sí misma. Por el contrario, sus efectos a corto plazo interactuarán con tendencias profundas, estructurales y transformadoras que ya se están manifestando en nuestras ciudades. Este artículo analiza dicha intersección y señala que la pandemia también representa una oportunidad para que los diferentes actores políticos trabajen para diseñar el futuro de las ciudades.

La mesa se tambalea: las ciudades en un orden multilateral vacilante

Ian Klaus

En el periodo 2015-2016, los estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron cuatro documentos marco que, tomados en conjunto,

equivalían a una agenda internacional de desarrollo de facto. En los últimos cuatro años, estos acuerdos y la agenda más amplia que representan, han estado sometidos a diferentes formas de presión. En particular, los gobiernos nacionalistas han puesto la agenda en el punto de mira en cuanto amenaza a su soberanía. Mientras tanto, varios gobiernos subnacionales y nacionales y organizaciones no gubernamentales han sostenido que la agenda ya no es lo suficientemente ambiciosa como para abordar los retos globales. Finalmente, los efectos sociales, económicos y en la salud que ha generado la COVID-19 han dificultado el logro de muchos de los objetivos más visibles de la agenda. Los actores han debido hacer equilibrios estratégicos ante estas presiones: han reafirmado la agenda a la vez que modulaban sutilmente su práctica y su retórica políticas alrededor de los acuerdos conforme a los acontecimientos históricos.

Las ciudades y el derecho internacional: ¿legalmente invisibles o actores con un creciente poder blando?

Elif Durmuş

El derecho internacional tradicional, centrado en el Estado, no reconoce a los gobiernos locales como sujetos de derecho. Ahora bien, esto es simplemente una interpretación del derecho internacional que, en sí mismo, no es estático. Una concepción pluralista y multiactor reconoce el compromiso creciente de los gobiernos locales con el derecho y la gobernanza internacionales en las últimas décadas. Entretanto, incluso el derecho internacional tradicional posee las herramientas para reconocer, aunque sea muy lentamente, a nuevos actores que surgen en este ámbito y así declarar su personalidad jurídica. La personalidad jurídica se determina, pues, por la valoración del involucramiento *de facto* del nuevo actor en el sistema jurídico internacional. Ello significa que los gobiernos locales, de forma deliberada o no, han estado dando los pasos correctos a través de la acumulación de experiencia, la demostración de fluidez y competencia en la implementación, la negociación y el cuestionamiento del derecho internacional, a la par que acostumbraban a otros actores más tradicionales de la comunidad internacional a su presencia en este ámbito.

El rol de las ciudades en una ONU reformada: Hacia la institucionalización de la Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales

Marta Galceran-Vercher

Las Naciones Unidas celebran su 75 aniversario entre crecientes llamadas a reformar el multilateralismo. El municipalismo internacional ha estado defendiendo esta reforma desde sus inicios. Dos de las propuestas más destacables son la obtención de un estatus de observador permanente en la Asamblea General y la institucionalización de la Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales (AMGLR). Aunque se aprecia cierto progreso en los últimos años, la mayoría de iniciativas siguen siendo más simbólicas que reales. Así pues, todavía quedan desafíos por resolver. Una mayor institucionalización de la AMGLR requeriría repensar su esquema de gobernanza actual y, en particular, su nivel de representatividad y el papel que tienen las asociaciones de gobiernos locales y regionales.

¿Es «algo» mejor que «nada»? La gobernanza multinivel y el Comité Europeo de las Regiones en los procesos políticos de la Unión Europea

Andrea Noferini

En un mundo cada vez más incierto, muchas voces piden un cambio radical en los modelos de gobernanza de las políticas de desarrollo. La Unión Europea, del mismo modo que la Agenda 2030, ha reconocido la necesidad de que las autoridades locales y regionales (ALR) tengan un papel más preponderante en la definición y la implementación de políticas públicas. Este artículo aborda tres cuestiones fundamentales: a) cuándo y por qué las ALR se convirtieron en piezas clave de la formulación de políticas a nivel de la Unión Europea (UE); b) cómo pueden participar las ALR en dicha formulación de políticas, y, finalmente, c) hasta qué punto el Comité Europeo de las Regiones enmarca adecuadamente la representación de las ALR en dicha formulación de políticas. El análisis se centra en el Comité Europeo de las Regiones, el órgano constitucional más joven de la UE y un ente supranacional singular que permite a las ALR participar en el proceso legislativo formal del sistema político y normativo multinivel de la UE.

Hacia una ecología de saberes para la política global. Alianzas entre sociedad civil y gobiernos locales en el marco de Hábitat III.

Eva Garcia-Chueca, Lorena Zárate

El tránsito del multilateralismo clásico a una mayor gobernanza multiactor está tomando cada vez más fuerza en las relaciones internacionales. En este escenario, es necesario preguntarse cuáles son las implicaciones y los límites de este modelo, así como a quién beneficia y a quién deja fuera. En aras de avanzar hacia una mayor transparencia y legitimidad de la gobernanza multiactor, el presente artículo explora la posibilidad de construirla desde abajo mediante diálogos horizontales (ecología de saberes) en los que la sociedad civil y los gobiernos locales puedan participar con plenas garantías de reconocimiento. Para ello, se analiza la experiencia de articulación de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (sociedad civil) y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (red de ciudades) en el marco de la cumbre Hábitat III de la ONU. El análisis pone de manifiesto la necesidad de contar con mecanismos, criterios y principios que ordenen la gobernanza multiactor para que no solo se escuche la voz del más fuerte.

Y ahora, ¿qué? Nuevas formas de diplomacia de ciudades y gobernanza urbana global

Anna Kosovac y Daniel Pejic

La gobernanza urbana, en su día a día, asume cada vez más dimensiones globales, lo que lleva a los gobiernos de las ciudades a expandir su alineamiento con los marcos internacionales y su compromiso con los procesos globales. Quienes lideran o coordinan estas actividades en los gobiernos locales son a menudo equipos especializados en asuntos internacionales. No obstante, cada vez son más los equipos que de manera transversal se ven concernidos por una nueva realidad que también incide en los socios externos de los gobiernos locales, tales como instituciones académicas, empresas y filantropías.

Esta «glocalización» puede estar produciendo nuevas formas de «gobernanza urbana global» que operan dentro y fuera del sistema multilateral tradicional. Sobre la base de los datos recabados a través de una encuesta a 47 ciudades de todo el mundo y un estudio de caso de la ciudad de Ámsterdam, este capítulo explora cómo las nuevas formas de la diplomacia de ciudades interactúan con las concepciones cambiantes de la gobernanza multiactor y qué impacto puede tener en la gobernanza de los retos globales.

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.

Agustí Fernández de Losada

*Investigador sénior y director del Programa Ciudades Globales, CIDOB
(Barcelona Centre for International Affairs)*

I. La necesaria apuesta por incidir en las agendas globales

La voluntad de los gobiernos de las ciudades de incidir en las agendas políticas internacionales no es un fenómeno nuevo a pesar de que se ha acelerado con la globalización, la creciente importancia del desarrollo sostenible y el auge de los procesos de urbanización. Las diferentes plataformas municipalistas que operan a escala internacional se orientan, entre otras cosas, a promover los intereses de las ciudades y de la ciudadanía urbana ante las instancias multilaterales.

Efectivamente, los acuerdos internacionales tienen un impacto cada vez más directo en las realidades locales y condicionan muchas de las políticas que impulsan los gobiernos de las ciudades. Incidir en dichos acuerdos no puede ni debe ser considerado como una opción, sino parte de la responsabilidad de los gobernantes locales. Sin embargo, en un contexto todavía fuertemente monopolizado por los estados-nación, y en el que emergen nuevos actores con mayor capacidad para marcar la agenda, las posibilidades que tienen las ciudades de incidir en el *policy-making* internacional es muy limitada. Han logrado reconocimiento y que el proceso de urbanización sea ampliamente percibido como un desafío global crítico. Pero dicho reconocimiento no sirve para moldear los acuerdos globales y que contribuyan a mejorar el entorno normativo en el que operan y las soluciones que ofrecen a la ciudadanía.

A partir de un breve recorrido por los canales que disponen para asociarse con las instancias multilaterales, en Europa y a nivel global, el presente artículo trata de discernir en qué medida las ciudades están logrando trascender la mera retórica y moldear la agenda política internacional. En las últimas décadas, las ciudades han focalizado sus esfuerzos en alcanzar reconocimiento y visibilidad, instaladas en un plano más simbólico. Hoy, la magnitud de los desafíos que tienen ante sí las conduce a una acción orientada a resultados y mejoras medibles en las políticas y soluciones que promueven en sus comunidades locales. Mediante el análisis del amplio ecosistema de plataformas convencionales y multiactor que tienen las ciudades a su disposición para operar en el escenario interna-

cional, el presente artículo se fija en algunos de los desafíos que pueden plantearse en términos de relevancia, legitimidad y rendición de cuentas.

Los acuerdos internacionales tienen un impacto cada vez más directo en las realidades locales y condicionan muchas de las políticas que impulsan los gobiernos de las ciudades. Incidir en dichos acuerdos no puede ni debe ser considerado como una opción, sino parte de la responsabilidad de los gobernantes locales.

II. Las ciudades y la UE: un vínculo institucionalizado pero difuso

Las ciudades europeas llevan décadas tratando de incidir en las políticas que impulsa la Unión Europea (UE). A través de los Fondos Estructurales y de Cohesión, principalmente, pero también de otros programas financieros, la UE ha ido ganando presencia en el ámbito local situándose detrás de las principales infraestructuras urbanas, las estrategias de desarrollo más avanzadas y las innovaciones más transformadoras. De manera progresiva se ha dado forma a una agenda que busca fortalecer la dimensión urbana de las políticas europeas. Una agenda construida sobre la base de algunos acuerdos intergubernamentales que conforman el actual acervo urbano europeo y que tiene como componentes más destacados la Carta de Leipzig sobre ciudades sostenibles¹ (2007) y el Pacto de Ámsterdam (2016) mediante el cual se adopta la Agenda Urbana Europea.²

A pesar de que se han producido avances, todavía queda mucho camino por recorrer para que la UE sitúe los desafíos urbanos en el eje de su agenda política. El peso de las ciudades es relativo, en especial si lo comparamos con el de otros actores como las regiones. Cuentan, sin embargo, con canales bien definidos para encauzar sus aportaciones. Canales institucionalizados como el Comité de las Regiones³ (que lo es también de las ciudades) creado en 1994, e informales, como las redes a través de las cuales suman fuerzas, oficinas de representación en Bruselas y una densa red de relaciones institucionales y personales que generan vínculos de colaboración muy efectivos.

La existencia de un organismo consultivo que representa la voz de las regiones y las ciudades en el marco institucional de una organización multilateral como la UE constituye, sin lugar a duda, una innovación muy significativa. Pero pasadas casi tres décadas desde su creación, la capacidad del Comité de las Regiones de incidir en los procesos legislativos de la UE es limitada (ver Noferini en este mismo volumen). Las causas de este poder limitado son diversas, aunque pasan por la naturaleza no vinculante de los informes que emite; la dispersión de intereses que genera reunir en una misma cámara a gobiernos regionales y locales, o la ausencia cada vez más notoria de las grandes ciudades. En todo caso, todas ellas se explican a partir de un común denominador, la resistencia de los gobiernos nacionales a compartir poder.

Resulta innegable que el Comité tiene la capacidad de situar temas en la agenda, y la legitimidad de acompañar la definición de las políticas que impulsa la UE en los ámbitos que le son propios. Pero también lo es que las ciudades optan cada vez más por canalizar sus aspiraciones a través de las redes de ciudades o por tejer vínculos directos con las instituciones europeas; o que la propia Comisión Europea establece foros de diálogo con las ciudades, como el Pacto de las Alcaldías para el Clima y la Energía⁴ o el Policy Forum on Development⁵, que no necesariamente pasan por el Comité.

1. Véase: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

2. Véase: https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-eu_es

3. Véase: <https://cor.europa.eu/es>

4. Véase: <https://www.pactodelosalcaldes.eu/>

5. Véase: <https://europa.eu/capacity4dev/policy-forum-development>

El acceso a los fondos de recuperación y resiliencia post-COVID19 que impulsa la UE a través del paquete Next Generation EU⁶ ofrecen un muy buen ejemplo de ello. Los alcaldes de algunas de las principales ciudades europeas reclamaron en una carta⁷ enviada en noviembre de 2020 a los presidentes del Parlamento, la Comisión y el Consejo, que se reservase un 10 % del total de los fondos para la gestión directa por parte de los gobiernos locales. Lo significativo es que los alcaldes no han canalizado esta aspiración a través del Comité de las Regiones, que prácticamente no se ha pronunciado sobre el tema, sino que lo han hecho estableciendo una interlocución directa con las instituciones de la UE, y que han contado, para ello, con el apoyo de las principales redes de ciudades.

III. De invisibles a socias (con poderes limitados)

Fuera de Europa, el vínculo de las ciudades con las agendas globales empieza a tomar forma con la Cumbre de la Tierra⁸, celebrada en Río de Janeiro en 1992, en la que se concreta la apuesta de las Naciones Unidas (ONU) por el desarrollo sostenible y el acercamiento a temas de relevancia a nivel local —medio ambiente, desigualdades, pobreza, género, vivienda, espacio urbano, etc.—. Pero no es hasta veinte años más tarde cuando la configuración universal que adquieren las agendas globales en el marco del proceso post-2015⁹ sitúa a las ciudades en un plano diferente. En un plano de retos compartidos e interdependencias que permite escalar a las mesas de negociación global temas de gran trascendencia para todas ellas con independencia de su nivel de desarrollo.

Su acercamiento a las agendas globales ha venido acompañado de un esfuerzo muy remarcable por ocupar un lugar en la mesa de negociación en la ONU. Un esfuerzo que las ha llevado a pasar de la más absoluta invisibilidad a ser consideradas actores relevantes, integrando uno de los grupos principales¹⁰ (*Major Groups*) que surgen de la Cumbre de la Tierra, de 1992, y de ahí, a disponer de un estatus especial que las asocia a los procesos deliberativos, aunque sin voto, que se dan en la agencia especializada en asentamientos humanos, ONU Hábitat (García-Chueca, 2020; Galceran-Vercher, en este volumen). Sin embargo, no han logrado que dicho estatus se extienda a los órganos centrales de la ONU como en reiteradas ocasiones han reclamado voces autorizadas del panorama internacional.¹¹

En este punto hay que señalar la apuesta que las ciudades han realizado por operar a partir de una voz única en el marco del sistema multilateral. El proceso de fusión de las principales redes municipalistas internacionales en 2004 había situado a Ciudades y Gobiernos Locales Unidos¹² (CGLU) como principal interlocutor de la ONU. Pero en el contexto de un ecosistema de redes internacionales de ciudades cada vez más amplio y difuso (Fernández de Losada & Abdullah, 2019; Acuto & Rayner, 2016), la creación en 2013 de la Global Taskforce of Local and Regional Governments¹³, un mecanismo de coordinación y consulta que aúna a las principales redes, sitúa a las ciudades y a los gobiernos locales en un escenario de mayor credibilidad y legitimidad para ser escuchados y tenidos en cuenta.

Sin embargo, todos estos esfuerzos no se han traducido en una capacidad más efectiva de incidir en las agendas políticas. Las ciudades son

A pesar de que se han producido avances, todavía queda mucho camino por recorrer para que la UE sitúe los desafíos urbanos en el eje de su agenda política.

6. Véase: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es
7. Véase: <https://eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/10/202010-Letter-from-European-Mayors-on-the-EU%E2%80%99s-Recovery-and-Resilience-Facility.pdf>
8. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 3-14 de junio de 1992. Véase: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>
9. La agenda post-2015 es un proceso surgido de Río +20 y que es origen de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.
10. Véase: <https://www.global-taskforce.org/local-authorities-major-group>
11. Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil. Véase: <https://digitalibrary.un.org/record/523950>
12. Véase: <https://www.uclg.org/es>
13. <https://www.global-taskforce.org/>

Su acercamiento a las agendas globales ha venido acompañado de un esfuerzo muy remarcable por ocupar un lugar en la mesa de negociación en la ONU.

tenidas en cuenta, se las consulta, se las cita cada vez más, pero están todavía muy lejos de participar en los procesos de toma de decisiones. Los estados-nación se han mostrado y se muestran unánimes en reconocer a las autoridades locales y al resto de operadores acreditados un rol consultivo, pero no de toma de decisiones, en sus interacciones con las Naciones Unidas (Birch, 2017). El recorrido por adquirir un estatus de mayor reconocimiento no ha servido las ciudades para salir de la periferia del sistema multilateral y adquirir un rol de mayor centralidad.

IV. Una capacidad de incidir más simbólica que efectiva

Efectivamente, más allá de lograr un reconocimiento que ya nadie discute, su capacidad de incidir en el multilateralismo tradicional es todavía más simbólica que efectiva y no repercute de forma nítida en una mejora en las respuestas y soluciones que las ciudades ofrecen a la ciudadanía. No cabe duda de que las agendas internacionales y las normas que emanan de ellas expresan cada vez con mayor claridad un reconocimiento a la importancia de los procesos urbanizadores (Kosovac & Acuto & Jones, 2020). Pero el foco sigue más puesto en «ser parte» y en situar temas en agenda que en mejorar la calidad de los textos que se aprueban a nivel internacional, modulando las decisiones adoptadas en función de sus prioridades.

Algunos de los logros más significativos que han alcanzado las ciudades en los últimos años en el panorama internacional ilustran bien esta realidad. La inclusión del ODS 11 sobre ciudades sostenibles en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁴ es fruto de una remarcable campaña de incidencia liderada por una alianza multiactor de mucho peso —integrada por redes de ciudades, agencias multilaterales y nacionales, organizaciones transnacionales de la sociedad civil, filantrópicas y del sector del conocimiento—. Sin embargo, el despliegue de las metas que articulan el objetivo sigue respondiendo más a una visión nacional que local, se acerca a los desafíos urbanos de forma aséptica, no incluye temas sensibles como podrían ser el reconocimiento de la autonomía local o una exigencia de mejora de los sistemas de financiación local o de articulación multinivel. El ODS 11 tiene la virtud de existir, de poner sobre la mesa temas clave para las ciudades (como lo hacen la práctica totalidad de los ODS); pero no incluye recetas concretas orientadas a mejorar el entorno normativo e institucional en el que operan.

Otro buen ejemplo lo encontramos en la mención del derecho a la ciudad como ideal común de la Nueva Agenda Urbana (epígrafe 11). Se trata de un logro que responde al esfuerzo negociador de muchos actores —gobiernos locales, sociedad civil, academia— cuya inclusión en la Agenda había encontrado fuertes resistencias entre los gobiernos nacionales. Sin embargo, el texto aprobado en Quito no despliega el concepto en toda su complejidad —lo cita una vez y de forma aislada— y lo hace con una falta de coherencia interna importante. Si bien el derecho a la ciudad reconoce la función social de la ciudad, ésta no queda articulada en un texto que se orienta claramente a la lógica del crecimiento económico sostenible (Fernández de Losada & García-Chueca, 2018; García-Chueca & Zárate, en este mismo volumen).

14. Véase: <https://sdgs.un.org/2030agenda>

El vínculo con las agendas globales también ha servido a las ciudades para marcar posicionamientos políticos en su esfera nacional. En Estados Unidos, por ejemplo, el compromiso de las principales ciudades con la agenda climática fijada en el Acuerdo de París sobre Cambio Climático¹⁵, o la migratoria derivada del Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular¹⁶, ha dado sustento a la confrontación con la Administración del presidente Trump. Lo paradójico es que las ciudades han basado su oposición a las decisiones del Gobierno federal en el cumplimiento de unos acuerdos en cuyo diseño prácticamente no habían participado.

Pero, más allá de reaccionar a las agendas impulsadas por estados y organismos multilaterales, las ciudades también han sido proactivas situando temas sensibles en la agenda internacional. En 2018, un grupo que incluía algunas de las principales ciudades del mundo impulsó una declaración dirigida a promover el derecho a una vivienda adecuada en el marco del derecho a la ciudad. El manifiesto "Cities for Adequate Housing. Municipalist Declaration of Local Governments for the Right to Housing and the Right to the City"¹⁷ contó con el compromiso de la relatora especial de la ONU sobre la Vivienda Adecuada, con el apoyo operativo de CGLU y con una audiencia privilegiada en su presentación en el marco del UN High Level Political Forum de 2018. Sin embargo, y a pesar de la potencia del mensaje político que lograron transmitir, y de la relevancia de las medidas concretas que se plantearon, la iniciativa no ha repercutido en cambios legislativos concretos a nivel nacional ni en reforzar la capacidad de los gobiernos locales de regular un mercado, el de la vivienda, muy complejo.

Las dificultades que encuentran las ciudades de trascender la dimensión simbólica y generar procesos orientados a mejorar los entornos institucionales y normativos en los que operan a nivel nacional y local responden, también, a la falta de poder vinculante de los organismos internacionales conectados al multilateralismo tradicional. El sistema de agendas políticas orientadas a alcanzar el desarrollo sostenible¹⁸ proporciona un buen ejemplo de ello. Su relevancia tiene también una fuerte carga simbólica en la medida en que ofrecen un marco de referencia para todos los actores, pero no contemplan procesos de transposición legislativa, sanciones o mecanismos de rendición de cuentas. En un momento como el actual, en el que la crisis generada por la COVID-19 ha profundizado todavía más en la crisis del multilateralismo y en el que emergen nuevas formas de poder, las limitaciones inherentes al sistema se convierten en un factor de peso que las ciudades deben tener en cuenta.

V. Nuevos espacios de poder y alianzas multiactor

Efectivamente, el escenario multilateral es cada vez más amplio y complejo. Las instancias ligadas al multilateralismo tradicional comparten espacios con las que surgen en el marco de un nuevo multilateralismo con poderes emergentes y formas de relación menos institucionalizadas. La consolidación de mecanismos como el G20 o los BRIC, espacios como el Foro Económico Mundial, o proyectos como la Belt and Road Initiative, impulsada por China, escenifican el proceso de mutación en el que se encuentra inmerso el orden mundial.

Las ciudades son tenidas en cuenta, se las consulta, se las cita cada vez más, pero están todavía muy lejos de participar en los procesos de toma de decisiones.

15. Véase: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>

16. <https://www.un.org/en/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>

17. Véase: <https://citiesforhousing.org/>

18. Que incluye la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiación del Desarrollo, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.

Pero el foco sigue más puesto en «ser parte» y en situar temas en agenda que en mejorar la calidad de los textos que se aprueban a nivel internacional, modulando las decisiones adoptadas en función de sus prioridades.

Las ciudades no son inmunes a esta realidad y, en paralelo a su esfuerzo continuado por vincularse e incidir en la ONU o en la Unión Europea, se acercan también a estos nuevos espacios de poder. En este contexto, cabe preguntarse si su capacidad de incidir en esta nueva realidad menos institucionalizada es mayor que la que tienen en los foros tradicionales, o si, por lo contrario, siguen limitadas por el peso invariable de los gobiernos nacionales o de otros actores que han ganado relevancia en la agenda internacional, como las corporaciones transnacionales.

Uno de los espacios que mejor ilustra esta nueva realidad es el Urban 20¹⁹ (U20), un mecanismo impulsado en 2017 por los alcaldes de Buenos Aires y París y convocado por el C40²⁰ y CGLU. Se trata de una herramienta de diplomacia urbana, que reúne a los alcaldes de las principales ciudades del mundo, con el objetivo de formular recomendaciones al G20. Opera en una lógica de asociación con un amplio abanico de socios (*knowledge partners*) que proporcionan consejo y conocimiento. Como afirma Klaus (2018), surge de la comprensión de que las ciudades, a pesar de ser actores con un gran peso económico, no pueden actuar solas para resolver desafíos como el cambio climático o las desigualdades, y de que, de la misma manera, los estados tampoco pueden trabajar solos y deben abrirse a una lógica multiactor con las ciudades y otros operadores. En un mundo cada vez más urbano, se trata de un esfuerzo por hacer evolucionar el orden global reflejando la realidad del poder y los desafíos que debe enfrentar (Klaus, 2018).

Todavía es pronto para medir la capacidad efectiva de incidir en la agenda del G20 que han tenido las ciudades. Hay indicios, sin embargo, que apuntan a un interés incipiente por los desafíos urbanos. Al menos así se desprende de la G20 Global Smart Cities Alliance²¹, una iniciativa lanzada por la presidencia japonesa del G20 en 2019 con el apoyo operativo y financiero del Foro Económico Mundial. La alianza, que reúne a las principales redes de ciudades, gobiernos nacionales y una importante constelación de actores económicos y académicos de todo el mundo, busca promover un uso responsable y ético de las tecnologías en las ciudades a través del establecimiento de un marco normativo de referencia para acelerar las mejores prácticas, mitigar los riesgos potenciales y fomentar una mayor apertura y confianza públicas.

Se trata de una buena muestra del interés que lo urbano ha despertado en operadores económicos de primer orden y con capacidad de influencia global como el Foro Económico Mundial. O como el que han mostrado algunas de las principales instituciones filantrópicas del mundo, como Bloomberg Philanthropies o las fundaciones Rockefeller, Ford o la Open Society, que están detrás de algunas de las plataformas con mayor proyección en el ámbito urbano global, como el C40, la Red de Ciudades Resilientes²² o el Mayors Migration Council²³. Plataformas que se acercan a los intereses de las ciudades a partir de la construcción de alianzas multiactor, en especial con el sector privado, las instituciones ligadas al conocimiento y agencias nacionales e internacionales, movilizando conocimiento, innovación y recursos, y con una fuerte capacidad de marcar la agenda.

19. Véase: https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Urban-20-U20?language=en_US

20. Véase: <https://www.c40.org/>

21. Véase: https://globalsmartcitiesalliance.org/?page_id=107

22. Véase: <https://resilientcitiesnetwork.org/>

23. Véase: <https://www.mayorsmigrationcouncil.org/>

Aunque en una lógica diversa, los procesos urbanizadores también forman parte de la estrategia de posicionamiento internacional de alguna de las grandes potencias globales. La Belt and Road Initiative, uno de los pilares de la expansión global de China, tiene el potencial de redibujar la realidad urbana en muchos países del mundo (Curtis & Mayer, 2020). El ingente esfuerzo de inversión en infraestructura en prácticamente todas las regiones del mundo plantea retos enormes a las ciudades y condiciona su desarrollo. Pekín marca los parámetros a partir de los cuales opera la iniciativa y las prioridades de inversión. El Gobierno chino es poco poroso, por lo que las ciudades que quieran formar parte de la ruta deberán aceptar las reglas del juego. No hacerlo puede tener costes importantes en su posicionamiento y competitividad.

La lógica multiactor plantea interrogantes no menores que hay que tener muy en cuenta.

Avanzar en una lógica multiactor permite movilizar recursos y capacidades que las plataformas que operan a partir de una filiación homogénea —como CGLU, Metropolis²⁴ o ICLEI-Local Governments for Sustainability²⁵— no tienen al alcance. Dichos recursos y capacidades permiten a las plataformas multiactor contar con equipos altamente profesionalizados, impulsar iniciativas innovadoras y de impacto y ganar una gran visibilidad y reconocimiento (Fernández de Losada & Abdullah, 2019). Esta capacidad de impacto contribuye a movilizar los liderazgos más relevantes y con mayor proyección política. La fuerte implicación de alcaldes y alcaldesas de las principales ciudades del mundo en los trabajos del C40 es una buena prueba de ello.

Sin embargo, la lógica multiactor plantea interrogantes no menores que hay que tener muy en cuenta. La dependencia económica de las organizaciones filantrópicas o de las grandes corporaciones privadas —en contraposición a la independencia de la que supuestamente disfrutaban las redes tradicionales que cobran cuotas a sus afiliados— puede generar dudas relevantes que deberían ser abordadas. ¿Quién marca la agenda en dichas organizaciones? ¿A qué prioridades responden? ¿Lo hacen las ciudades y sus gobernantes, o las instituciones que aportan financiación? ¿Ante quién rinden cuentas? ¿A qué mecanismos de control democrático están sujetas? Los alcaldes y las alcaldesas que hoy lideran dichas plataformas multiactor, atraídos por una capacidad innegable de obtener resultados, deben tratar de resolver unos interrogantes que, tarde o temprano, pueden minar su legitimidad.

VI. Trascender la retórica para reforzar la legitimidad democrática de la acción internacional

El análisis llevado a cabo a lo largo del presente texto pone de manifiesto que las ciudades han alcanzado un reconocimiento en el escenario internacional que ya nadie discute, ya sea en el marco del multilateralismo tradicional —con un estatus que varía en función del contexto institucional, pero que las sigue situando en la periferia del sistema—, o en el contexto del nuevo multilateralismo —en el que operan en una lógica multiactor junto con otros actores, gubernamentales y privados, con gran capacidad de movilizar recursos y saberes—.

24. Véase: <https://www.metropolis.org/>

25. Véase: <https://www.iclei.org/>

Sin embargo, dicho reconocimiento no lleva implícita una incidencia efectiva en la agenda política internacional. Las ciudades tienen una capacidad creciente de situar temas sobre la mesa; pero no queda claro que dicha capacidad vaya más allá de lo simbólico, que trascienda la retórica y genere cambios políticos sustanciales en sus realidades locales (Fernández de Losada, 2018); cambios que respondan a sus prioridades y a las soluciones que necesitan impulsar y repercutan en una mejora de los marcos institucionales y normativos en los que operan. Siguen chocando con la resistencia de los gobiernos nacionales en los espacios del multilateralismo tradicional, y con los intereses de otros actores con mayor capacidad de marcar la agenda en los espacios de poder del nuevo multilateralismo.

En un momento de crisis y emergencia como el actual en el que la ciudadanía reclama soluciones efectivas, las ciudades deben ser capaces de presentar resultados medibles que deriven de sus esfuerzos por incidir en las agendas internacionales. En el camino por consolidarse en el escenario internacional, el simbolismo y la retórica hacían su función. Hoy, ya no. Conocer los impactos de su acción política internacional debe convertirse en una exigencia que la legitime. Como también lo debe ser avanzar en una lógica de rendición de cuentas que refuerce el compromiso ciudadano y el control democrático. Obtener resultados medibles es clave. Pero dichos resultados deben responder a las prioridades y a las necesidades, los intereses y las aspiraciones de las ciudades y sus ciudadanos. No a los que definen otros actores. Entenderlo de otra manera puede pervertir la lógica democrática que debe inspirar la acción internacional de las ciudades.

Referencias bibliográficas

Acuto, M. y Rayner, S. «City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins?». *International Affairs*, vol. 92, n.º 5 (2016), p. 1147-1166.

Birch, E. *More than window sustainable dressing? Stakeholders and participants in the UN global agreements on development*. Penn: Current Research on Sustainable Urban Development, 2018.

Curtis, S.; Mayer, M. «Belt and Road cities begin to find their form». Opinión CIDOB, 2020.

Fernández de Losada, A.; Abdullah, H. *Rethinking the ecosystem of international city networks. Challenges and opportunities*. Monografía CIDOB, 2019.

Fernández de Losada, A. «From Rhetoric to Politics: Can Cities Gain Influence upon Global Agendas?». ISPI, 2018.

Fernández de Losada, A., Garcia-Chueca, E. (2017). «Repensando las ciudades globales desde el municipalismo internacional y el derecho a la ciudad». *Anuario Internacional 2018. Nueva época. Perfil de país: Francia*. Barcelona: CIDOB, 2018, p. 41-49.

García-Chueca, E. «Una mayor inclusión de los gobiernos locales hará más efectiva la ONU», en Bargués, P. (2020). *La ONU a los 75: repensando el multilateralismo*. CIDOB Report, 2020.

Klaus, I. «The Urban 20: A Contemporary Diplomatic History». *Diplomatic Courier*, 2018.

<https://www.diplomaticcourier.com/posts/the-urban-20-a-contemporary-diplomatic-history>

Kosovac, A.; Acuto, M.; Jones, T.L., «Acknowledging Urbanization: A Survey of the Role of Cities in UN Frameworks». *Global Policy*, vol. 11, nº 3, February 2020, p. 293-304.

LAS CIUDADES Y EL ORDEN GLOBAL

- CIUDADES GLOBALES, EL ORDEN MUNDIAL Y FUTUROS POSPANDÉMICOS

Simon Curtis

- LA MESA SE TAMBALEA: LAS CIUDADES EN UN ORDEN MULTILATERAL VACILANTE

Ian Klaus

- LAS CIUDADES Y EL DERECHO INTERNACIONAL: ¿LEGALMENTE INVISIBLES O ACTORES CON UN CRECIENTE PODER BLANDO?

Elif Durmuş

Simon Curtis

Profesor titular de Relaciones Internacionales, University of East Anglia, e investigador sénior de ciudades globales del Chicago Council on Global Affairs

Todavía no podemos conocer el impacto a largo plazo de la pandemia de la COVID-19 en el desarrollo de las ciudades de todo el mundo. No obstante, como ha sucedido con otros brotes de enfermedades a lo largo de la historia, este impacto será sentido de un modo u otro según la manera como las personas que definen la infraestructura y la planificación urbana se adapten a la propagación de la enfermedad. Del mismo modo que los brotes de cólera del siglo XIX aceleraron la implementación de sistemas de alcantarillado y de nueva infraestructura y prácticas de saneamiento en las ciudades, el legado de esta pandemia del siglo XXI redefinirá la configuración urbana. De hecho, ya estamos presenciando respuestas varias: en algunas ciudades, el transporte se está reconfigurando a través de la rápida implementación de nuevos carriles para bicicletas; en otras, se ha acelerado la implementación de agendas que ya existían, como la ciudad de los 15 minutos de la alcaldesa de París, Anne Hidalgo, en la que las personas pueden acceder a todos los bienes y servicios que necesitan con un desplazamiento corto desde casa. También se ha dado un nuevo impulso a los proyectos de transformación ecológica urbana (por ejemplo, el macroproyecto «Big Dig» en Boston); se ha extendido el uso de tecnologías de vigilancia y del *big data* en las ciudades; los distritos de negocios que ocupaban los centros urbanos se han vaciado como respuesta a las necesidades de distanciamiento físico (lo que ha hecho surgir dudas sobre su viabilidad a largo plazo), y han surgido nuevas iniciativas locales de solidaridad comunitaria para afrontar los retos colectivos que plantea la pandemia (Safi, 2020).

A pesar de todo ello, las ciudades ya llevaban décadas sometidas a profundas transformaciones antes de que nos atacara el virus. Aunque se trata de una importante fuerza configuradora de la sociedad, la COVID-19 no transformará las ciudades permanentemente por sí misma. Por el contrario, sus efectos a corto plazo interactuarán con tendencias profundas, estructurales y transformadoras que ya se están manifestando en nuestras ciudades y en el sistema internacional del que forman parte. La pandemia acelerará algunas de estas tendencias y retrasará algunas otras. El futuro de las ciudades se gestará en las intersecciones de dichas tendencias y de la mano de los actores políticos que puedan dirigir con

La COVID-19 no transformará las ciudades permanentemente por sí misma. Por el contrario, sus efectos a corto plazo interactuarán con tendencias profundas, estructurales y transformadoras que ya se están manifestando en nuestras ciudades y en el sistema internacional del que forman parte.

éxito las tendencias a largo plazo y las crisis a corto plazo hacia la realización de sus propias visiones.

Podemos entender el surgimiento de la COVID-19 y su rápida transmisión por todo el mundo como un punto de inflexión: un momento único en el que convergen múltiples vertientes de la política, la sociedad, la economía, la ecología y la tecnología; en el que se ponen al descubierto conexiones y coyunturas que habíamos pasado por alto; desde el que se obtiene una perspectiva privilegiada que nos permite reflexionar sobre movimientos y cambios históricos más amplios. La llegada del virus también ha sido un catalizador. Ha acelerado algunos progresos en las ciudades que ya eran visibles, como la implementación de las tecnologías digitales para la creación de las ciudades inteligentes, y las tensiones emergentes entre las grandes ciudades y los estados en los que se encuentran. Igualmente, ha invitado a la reflexión sobre cómo hacer que las ciudades sean más justas socialmente y sostenibles a nivel ambiental.

A la vez, todas las ciudades, los estados y las sociedades han tenido que adaptarse y transformarse para afrontar los retos específicos que plantea el virus. La COVID-19 ha puesto en pausa el crecimiento frenético de la vida urbana y ha dado la oportunidad para reflexionar sobre las grandes tendencias generales. Sin embargo, mientras que el virus por sí mismo no es suficiente para reconfigurar completamente la forma y la dirección de las ciudades, sí puede entrelazarse y entretorse con estas tendencias, e influir en que algunos futuros sean más probables y otros lo sean menos. El futuro de las ciudades globales, su interacción e interrelación con otras entidades poderosas como los estados y las organizaciones internacionales, y otras fuerzas más amplias del ámbito geopolítico, geoeconómico y ecológico ya habían planteado cuestiones acuciantes y no resueltas antes de que nos azotara la pandemia.

En este breve análisis de las principales tendencias transformadoras utilizo el concepto «ciudad global» para designar una forma urbana específica patente a lo largo de la historia: una forma que puede estar sujeta a transformación. La socióloga Saskia Sassen (1991) incorporó este concepto al debate sobre el cambio urbano para describir una configuración particular de ciudad, cuyas características, morfología y redes de conectividad global emergieron a finales de los años 70 del siglo pasado como respuesta a la reestructuración de la economía global que siguió al derrumbe del sistema de Bretton Woods después de la Segunda Guerra Mundial. Las ciudades globales son configuraciones urbanas ligadas intrínseca e inseparablemente a la era específica de la globalización que surgió como consecuencia de esta reestructuración económica. Son producto del contexto regulatorio que se creó en aquel momento (con un énfasis en el intercambio, la privatización, la desregulación y la financiarización que conlleva el mercado libre), y fueron moldeadas por los flujos globales de capital liberalizado que desató dicho contexto. Se convirtieron en su expresión material (en la generación de nuevas configuraciones urbanas e infraestructuras) y acabaron moldeando el desarrollo y la dirección de la misma globalización.

En estos orígenes, sin embargo, se encuentra otro elemento decisivo que muchos teóricos urbanos a menudo pasan por alto. Las ciudades globales han sido posibles gracias a una configuración concreta de la

geopolítica. Son el resultado de una forma históricamente específica del orden liberal mundial, respaldada por una forma históricamente específica del poder geopolítico (Ikenberry, 2011). Bajo la hegemonía de los Estados Unidos se fue gestando, a lo largo de las últimas cuatro décadas, un orden comercial liberal y abierto. Venía avalado, en última instancia, por el poder militar estadounidense, pero ofrecía un contexto seguro y estable en el que las ciudades podrían comenzar a tener un papel importante en el escenario mundial: primero, como actores económicos y centros de poder económico y, más recientemente, como actores políticos (Curtis, 2016). Solo en este contexto global estable las ciudades, desprovistas de sus funciones militares o defensivas desde tiempo atrás, tenían la posibilidad de empezar a encontrar su nicho y evolucionar.

Ahora, este contexto parece estar amenazado por varias fuentes. La pérdida de la protección que este contexto ofrecía a las ciudades globales probablemente tendrá consecuencias significativas para su viabilidad como tales. Hace una década que se considera que la hegemonía de los Estados Unidos que apuntalaba el sistema está en declive, mientras que otros poderes como China se han hecho más patentes, lo que ha trasladado la ubicación del poder económico hacia el este. Pero la llegada de la Administración Trump y sus políticas nativistas y ensimismadas han exacerbado todavía más esta percepción de declive, deterioro y renuncia al liderazgo internacional. El creciente protagonismo de los estados autoritarios en el escenario mundial, desde China hasta Irán, Rusia, Turquía y Brasil, confiere todavía más peso a la idea de que el momento liberal se está acabando, como también lo hacen los movimientos de extrema derecha en todo el mundo, que cada vez tienen un papel más importante. Las amenazas al futuro de la Unión Europea también avanzan en esta dirección, aunque ninguna de ellas lo hace con tanta firmeza como la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión. Pero el reto más importante para esta configuración del orden mundial es la crisis financiera de 2008, que todavía está por resolver y que se llevó consigo décadas de crecimiento, así como la legitimidad ideológica del capitalismo neoliberal: la verdadera forma de organización económica global que daba vida a las ciudades globales. Todos ellos son síntomas mórbidos de que el sistema se encuentra bajo mucha presión. Incluso antes de que el desastre de la COVID-19 se añadiera a este cóctel tóxico, el futuro de las ciudades globales, entendidas como la configuración específica de ciudad que prosperaba en este escenario, ahora en decadencia, ya estaba amenazado. La pandemia conmina todavía más a acelerar el declive de lo que es una configuración abierta del orden mundial, y ofrece la perspectiva de una libre circulación de flujos mundiales desmantelada por fronteras, barreras y muros de todo tipo.

A pesar de que estas amenazas existenciales son reales, el propio hecho de que existan ciudades globales (configuraciones urbanas novedosas, sin ningún registro histórico) ha planteado nuevas posibilidades en el sistema internacional. Las ciudades globales tienen características originales, nuevos medios y capacidades y un nuevo peso en el escenario global que han modificado la naturaleza de la política y la gobernanza globales y que ofrecen ocasiones, vías y futuros innovadores para la evolución de la sociedad internacional. Y ello es necesario: porque, en un mundo de retos transnacionales —que incluyen las pandemias globales, pero también la emergencia climática y las crisis del capitalismo global—, serán necesarias las capacidades de las ciudades para hacer frente a

Dado que las ciudades globales son productos de las fuerzas que desencadenaron la globalización contemporánea, especialmente por su dependencia de los mercados desregulados y los flujos globales de capital, su morfología y su configuración también muestran muchas de las tensiones y contradicciones de la globalización.

Ha empezado a formarse una brecha entre las ciudades globales y los feudos de los Estados-nación territoriales en los que se fundaron.

dichos retos por medio de sus redes de alcance global, su liderazgo y sus habilidades para fijar las prioridades políticas. Se trata de un mundo en el que los estados han tenido dificultades para enfrentar estos retos. Ello convierte el hecho de que las ciudades actúen conjuntamente en el escenario global en un recurso crucial de gobernanza, que debe ser asimismo mejor entendido y defendido.

En este corto ensayo pretendo examinar la intersección de tres dimensiones de la transformación de las ciudades, para luego concluir con algunos pensamientos sobre qué hay en juego en la evolución futura de las ciudades globales en un mundo pospandemia. Estas dimensiones son: la globalización, la gobernanza global y la geopolítica.

I. La globalización

La globalización produjo las ciudades globales. Pero en la última década aproximadamente se ha puesto de manifiesto que la globalización ha conllevado muchos problemas y que no está claro su futuro. Dado que las ciudades globales son productos de las fuerzas que desencadenaron la globalización contemporánea, especialmente por su dependencia de los mercados desregulados y los flujos globales de capital, su morfología y su configuración también muestran muchas de las tensiones y contradicciones de la globalización (Curtis, 2019a). Se convierten en lugares estratégicos en los que las fuerzas más abstractas que sostienen el globalismo se muestran de forma concreta. Concentran y amplifican las tensiones sistémicas. Lo hemos visto en la elección de las ciudades globales por parte de los movimientos sociales en contra de la globalización para organizar sus protestas y su resistencia: véanse, entre otros, las protestas antiglobalización de los años 90 y principios de los 2000 y los movimientos Occupy como respuesta a la crisis financiera y la década de austeridad pos-2008.

También muestran estas tensiones en su propia materialidad: en la coexistencia de la pobreza y las grandes fortunas en los mismos vecindarios, o en los barrios marginales y asentamientos informales en expansión de las ciudades del mundo en desarrollo, como São Paulo y Delhi, enclavados al lado de las urbanizaciones cerradas de los superricos (Davis, 2006; Graham, 2016). Las expresiones globales del movimiento por el «derecho a la ciudad» ya son un hecho gracias a las protestas de la ciudadanía urbana de todas partes del mundo contra las maneras como las desigualdades de la globalización basada en el libre mercado y el capital financiero se han materializado en las ciudades, y a sus demandas por un control más democrático de cómo se distribuye y se usa el espacio urbano (Harvey, 2012).

Pero no solo la izquierda tiene problemas con la orientación de la globalización. Ahora, tras años de austeridad que empiezan a pesar, las ciudades globales, con su posicionamiento cosmopolita y abierto, con sus poblaciones diversas y sus múltiples formas de identidad, cultura y pertenencia, han empezado a entrar en conflicto con el auge del sentimiento nacionalista y nativista que han acarreado las incertidumbres concomitantes de la globalización y la desestabilización de la tradición. Ha empezado a formarse una brecha entre las ciudades globales y los feudos de los Estados-nación territoriales en los que se fundaron. Lo

hemos podido comprobar en los patrones de voto por el *brexit* y en la elección del presidente Trump en Estados Unidos: las áreas metropolitanas tuvieron una clara preferencia por permanecer en la Unión Europea en el caso del *brexit* y por una victoria demócrata en el caso de las elecciones estadounidenses de 2016. También lo hemos visto en las tensiones entre la Administración Trump y las ciudades del país en torno a las llamadas «ciudades santuario» y los derechos y las protecciones que ofrecen a las personas migrantes. Lo hemos comprobado asimismo en las disparidades de opinión acerca de la implementación del Acuerdo de París: Trump lo repudia, mientras que los alcaldes de las ciudades globales afirman que lo implementarán. Recientemente, lo hemos constatado en los debates sobre ley y orden en las ciudades liberales estadounidenses como resultado de las protestas del movimiento Black Lives Matter.

¿Podrá curarse esta brecha? ¿O continuará gestando una división entre las ciudades globales y los estados-nación al que pertenecen históricamente? Se trata de una cuestión verdaderamente significativa para el futuro pospandemia, dado que las ciudades globales han empezado a mostrar nuevas capacidades y formas de agencia y poder a lo largo de su evolución durante estas últimas cuatro décadas de globalización. Estas capacidades y formas de agencia y poder pueden ser especialmente importantes en un futuro en el que se está demostrando que muchos de los problemas transnacionales (unos problemas desatados por la misma globalización) no pueden ser abordados por los estados, en buena parte por las limitaciones estructurales que establece el mismo sistema internacional basado en la soberanía territorial. La cuestión es: ¿Se fomentarán dichas capacidades y formas de agencia y poder, o bien serán aplastadas por el retorno del estado y el auge de las políticas nativistas?

Las ciudades y su liderazgo son capaces de ejercer una nueva forma de poder en el escenario global: la organización de redes de actores dispares.

II. La gobernanza global

Las ciudades globales surgieron como un requisito funcional de la nueva configuración de la economía global. Pero ahora muchas ciudades potentes están trabajando para traducir su poder económico en influencia política en el escenario global.

Cuando el estado dejó de asignar los recursos productivos de la sociedad como respuesta al nuevo paradigma neoliberal, estas decisiones acabaron en manos de los actores privados: grandes empresas o nuevas corporaciones transnacionales establecidas en los distritos de negocios de los centros de las ciudades globales como Londres, Nueva York y Hong Kong. Este hecho estimuló las economías de aglomeración naturales que las ciudades siempre han promovido y, a su turno, propulsó décadas de un crecimiento asombroso para estos emplazamientos clave. Dichas ciudades aprovecharon sus ventajas históricas (y el nuevo entorno regulador) para captar riqueza y concentrar el poder.

Ahora, sin embargo, estas ciudades han empezado a buscar el poder más allá de la esfera económica. El mecanismo principal para ejercer nuevos poderes políticos ha sido inesperado, quizás, pero también plenamente en línea con cómo las ciudades globales han evolucionado económicamente: a través de redes globales, conectadas a través de infraestructuras de tecnologías digitales de la información. Se ha experimentado un auge en el crecimiento de las redes funcionales políticas

La decadencia de la hegemonía estadounidense se ha visto reflejada en el auge del poder y la influencia chinos en la última década. Dado que China ejerce más influencia y pretende reconfigurar la naturaleza de la sociedad internacional, deberíamos esperar que ello se evidencie en la naturaleza del espacio urbano.

que conectan ciudades de alrededor del mundo. Existen entre 250 y 300 asociaciones organizadas de ciudades a nivel global —la amplia mayoría de ellas, surgidas en las últimas tres décadas— que cubren ámbitos como el clima, la seguridad, la salud, la resiliencia y muchos otros (Acuto, 2016; Fernández de Losada, 2019). Estas redes transnacionales de municipios son canales a través de los cuales las ciudades ejercen influencia en relación con las agendas globales, los objetivos de desarrollo y las normas internacionales (incluyendo la evolución del derecho internacional) (Blank, 2006). Ofrecen nuevas formas de gobernanza que actúan en paralelo a los objetivos de la diplomacia estatal tradicional. Ofrecen a las ciudades una nueva presencia entre toda la constelación de actores de la gobernanza global, con la que contribuyen a diseñar e implementar la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, la Nueva Agenda Urbana y el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres, entre otros.

Y, además de ello, algunas de las redes transnacionales de municipios más poderosas incluso han comenzado a desarrollar sus propias agendas, independientemente de la dirección de los estados. La red C40, por ejemplo, que agrupa a casi 100 de las ciudades más poderosas del mundo, impulsó una agenda para un «nuevo pacto verde global» en 2019 por el que compromete a sus miembros a desarrollar políticas para conseguir los objetivos climáticos de París: limitar el calentamiento global a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y reducir las emisiones a la mitad para 2030 (Curtis, 2019b). Estas decisiones no son nada desdeñables: los miembros de C40 abarcan una doceava parte de la población mundial, tienen un poder económico que representa una cuarta parte de la economía global y son los lugares estratégicos clave desde donde se deberá abordar la emergencia climática.

El surgimiento de este tipo de actividades es sumamente significativo porque representa una nueva forma de agencia y capacidad de gobernanza dentro de la sociedad internacional: una nueva forma de diversidad en un sistema que ha sido, por muchos años, potestad de los actores estatales. Las ciudades y su liderazgo son capaces de ejercer una nueva forma de poder en el escenario global: la organización de redes de actores dispares, incluyendo la experticia de las empresas privadas, que amplifiquen las voces de los movimientos sociales y dirijan las capacidades y las habilidades de dichas redes hacia ciertos objetivos de gobernanza. Además, muchas ciudades ofrecen una forma de agencia representativa legítima, pues muchos alcaldes han sido elegidos democráticamente por poblaciones de tamaño considerable. Estos progresos ofrecen como perspectiva una influencia real en las agendas y los resultados de la gobernanza global en los próximos años.

A pesar de todo ello, se plantea de nuevo la cuestión: ¿Cómo van a acomodar los estados el crecimiento de esta nueva forma de agencia? ¿Acogerán estas capacidades novedosas de gobernanza que están surgiendo en las ciudades y trabajarán con ellas para empoderarlas y contribuir así a solucionar los retos de la gobernanza global como el cambio climático y las cuestiones de salud? Ello permitiría que la sociedad internacional avanzara más allá de los obstáculos y los impases que se encuentran en su estructura, en la que la soberanía estatal, competitiva, ha llevado al fracaso, una vez tras otra, a la hora de enfrentarse a dichos retos. ¿O, quizás, los estados buscarán suprimir estas nuevas

formas de agencia y la actividad diplomática de las ciudades? Ya estamos presenciando señales de ello: en los enfrentamientos entre las ciudades estadounidenses y la Administración Trump señalados anteriormente, así como en las maniobras de Rusia para resistir la injerencia de actividades locales en el territorio de la soberanía del estado (Acuto, 2017).

III. La geopolítica

En efecto, la pandemia ha acelerado las tendencias recientes que apuntaban al retorno del estado. Los estados han tenido que hacer un paso al frente para apoyar las economías como no lo hicieron ni en la crisis financiera de 2008, aprovechando su poder soberano para mantener a flote unas sociedades paralizadas y desplegar una serie de respuestas sanitarias nacionales. La ilusión neoliberal del estado pequeño empieza a apagarse en todas partes por la cruda luz de la pandemia. El retorno del estado al centro de la toma de decisiones económicas se suma a las tendencias hacia un nacionalismo populista y unos estados autoritarios que ya estaban tomando impulso. El entorno internacional está cambiando rápidamente y el entorno que posibilitaba la globalización liberal y la ciudad global ha empezado a oscurecerse. Es posible que las nuevas formas de gobernanza global multiactor descritas arriba no sobrevivan en un entorno menos acogedor al tiempo que el orden liberal mundial empieza a decaer.

La decadencia de la hegemonía estadounidense se ha visto reflejada en el auge del poder y la influencia chinos en la última década. Dado que China ejerce más influencia y pretende reconfigurar la naturaleza de la sociedad internacional, deberíamos esperar que ello se evidencie en la naturaleza del espacio urbano. Del mismo modo que las ciudades globales son un reflejo de la hegemonía liberal estadounidense, a la que están intrínsecamente conectadas, los valores de China, muy diferentes, se materializarán en la estrecha conexión entre la geopolítica y la urbanización. Desde 2013, China se ha involucrado en un amplio proyecto de construcción de infraestructura y desarrollo urbano en Afro-Eurasia, tanto dentro de sus fronteras como más allá. La Iniciativa de la Franja y la Ruta (*Belt and Road Initiative*, o BRI), como se llama esta política polifacética, no es más que un intento de ejemplificar una forma de globalización liderada por China. La BRI ha atraído hasta ahora a unos 70 países a su órbita de influencia, lo que representa dos terceras partes de la población mundial. Además, tiene un precio previsto de 1,5 billones de dólares estadounidenses e incorpora seis corredores económicos tanto terrestres como marítimos (Maçães, 2018). Las ciudades de la BRI todavía no tienen una configuración específica, pero los primeros indicios apuntan a que serán moldeadas por varias tendencias generadas por los modelos chinos de desarrollo: enfatizarán la configuración espacial del corredor económico transnacional y las tecnologías de vigilancia inteligente aplicadas a las ciudades, como ya se ha podido observar en Shenzhen, Hangzhou y Shanghái, en China, y fuera del país en los modelos de la Bonifacio Global City, en Manila, y la «ciudad inteligente» de Astaná (Curtis y Mayer, 2020).

Es probable que estas ciudades y corredores urbanos acaben proyectando unas preferencias y unos principios políticos y económicos muy diferentes del orden comercial abierto y liberal en el que han prosperado

El futuro
postpandémico de las
ciudades se enfrenta
a dos bifurcaciones en
su camino. La primera
es la elección entre
un internacionalismo
cosmopolita e
interconectado y un
sistema internacional
que conlleve un control
estatal renovado. La
segunda requiere elegir
entre una forma de
ciudad capitalista cada
vez más desgarrada por
la crisis.

las ciudades globales. Efectivamente, los esfuerzos laboriosos que se están realizando actualmente en Hong Kong son representativos de las líneas divisorias entre dos posibles órdenes mundiales que se rozan constantemente: uno, la ciudad abierta, conectada y comercial de las últimas décadas; el otro, el nuevo sistema de la Franja y la Ruta del mañana.

El éxito relativo de China a la hora de contener la COVID-19, especialmente a través de la aplicación de tecnologías de vigilancia inteligentes, mientras que las sociedades occidentales, más abiertas, están teniendo dificultades para conseguirlo, puede significar que su modelo urbano es atractivo para países en desarrollo que buscan una alternativa al modelo liberal. También es importante remarcar que las ciudades chinas participan activamente en muchas redes transnacionales de municipios (Mierzejewski, 2020). Se mantiene abierta la posibilidad de que China, con la evolución de las formas de urbanismo moduladas por este país, utilice estos conductos para difundir sus propias experiencias, modelos de desarrollo urbano y formas tecnológicas, precisamente, a través de las redes. Puede ser que el destino de las ciudades globales y de las redes que han comenzado a fundar acabe siendo bastante diferente a la imagen que tenemos hoy de ellas.

IV. Futuros pospandémicos

El futuro interconectado del sistema internacional y de las ciudades se halla en una encrucijada. Ello ya sucedía incluso antes de la COVID-19, pero la pandemia ha abierto una ventana sobre estas dinámicas, incluso influyendo en ellas de diferentes modos.

¿Qué posibles futuros surgen en esta coyuntura? Son múltiples y complejos, pero de modo simplificado podemos ver cómo emergen dos vías diferentes junto a dos líneas divisorias políticas opuestas.

La primera vía es una elección entre, por un lado, un mayor control estatal sobre las ciudades y, por el otro, la continuidad de la autonomía y la independencia de las ciudades y sus redes transnacionales. Como hemos visto, algunos estados tienen dificultades para aceptar el modelo de descentralización que las mismas ciudades han conseguido forjar en los asuntos mundiales, como también su creciente peso económico y político, y posiblemente intenten frenar esta tendencia. No obstante, al mismo tiempo, las ciudades globales han comenzado a ofrecer una nueva capacidad para gobernar los retos globales: algo que el mundo necesita dados los fracasos de los estados en ámbitos como la emergencia climática. Y, a la vez, muchas ciudades globales también tienen un nivel de legitimidad democrática que desafía las prerrogativas soberanas de los estados: muchos ciudadanos urbanos están empezando a invertir su identidad y su lealtad en la ciudad y su liderazgo. Estas ciudades no solo tienen unas poblaciones vastas, diversas y con un encaje difícil en el marco del estado-nación: también ofrecen un alcance multiescalar único, de lo local a lo global, que la política nacional, moribunda, ya no puede ofrecer. Ello se ha hecho muy visible durante la pandemia actual, en la que las respuestas estadísticas de arriba abajo que marginalizan la experticia y el conocimiento locales, como sucede en el Reino Unido, han ofrecido unos resultados pobres. Quizás una solución útil a medio camino podría ser la generación de alianzas renovadas entre estados y

ciudades en las que los primeros reconozcan como un recurso las capacidades y los medios de las segundas y de sus redes globales, y colaboren con ellas a fin de empoderarlas para conseguir los objetivos globales.

La segunda vía surge de las reivindicaciones, cada vez más estridentes, por una mayor justicia social, equidad y conciencia ecológica representadas en el «derecho a la ciudad» y que se oponen a la defensa y la intensificación de la forma neoliberal e hiperfinanciarizada de la ciudad global, con sus enormes disparidades en términos de riqueza y contrastes en las experiencias vitales de las personas. Incluso antes de la pandemia este contraste ya tenía una presencia cada vez mayor en la agenda política, agravado por más de una década de políticas de austeridad implementadas por una forma cada vez más autoritaria de capitalismo neoliberal, y por tendencias como las tecnologías de vigilancia y la segregación de las élites urbanas en urbanizaciones cerradas y espacios fortificados. La pandemia simplemente ha hecho más visible esta realidad: los que tienen riqueza y recursos privados se han replegado en los despachos, bien conectados, que han organizado en sus domicilios, mientras que los que no los tienen han sido abandonados a su suerte.

El futuro pospandémico de las ciudades se enfrenta a dos bifurcaciones en su camino. La primera es la elección entre un internacionalismo cosmopolita e interconectado y un sistema internacional que conlleve un control estatal renovado. La segunda requiere elegir entre una forma de ciudad capitalista cada vez más desgarrada por la crisis y los esfuerzos por construir configuraciones urbanas alternativas con un mayor equilibrio, justicia social y equidad. La pandemia no transformará las ciudades por sí misma, pero sí ofrece una oportunidad política que grupos con diferentes visiones acerca de las ciudades del futuro ya están intentando aprovechar.

Referencias bibliográficas

Acuto, M. «Cities are gaining ground in global politics – can the UN keep up?» *The Conversation*, 14 de septiembre de 2017 (en línea). [Fecha de consulta: 19.11.2020]: <https://theconversation.com/cities-are-gaining-power-in-global-politics-can-the-un-keep-up-83668>.

Acuto, M. *Give cities a seat at the top table*. *Nature*, vol. 537, no. 7622, pp. 611-13, 2016.

Fernández de Losada, A., «Towards a cooperative ecosystem of city networks», en: Fernández de Losada, A. y Abdullah, H. *Rethinking the ecosystem of international city networks*, Barcelona: CIDOB, 2019 (en línea). [Fecha de consulta: 20.11.2020]: https://www.cidob.org/en/articulos/monografias/repensando_el_modelo_actual_de_redes_de_ciudades/towards_a_cooperative_ecosystem_of_city_networks.

Blank, Y. «The City and the World». *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 44, no. 3, 2006.

Curtis, S. *Global Cities and Global Order*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Curtis, S. «Global Cities as Market Civilisation», *Global Society*, vol. 33, no. 4, 2019a, pp. 437-461.

Curtis, S. *Strength in numbers: 94 world cities have joined forces to cut emissions in half by 2030*. Foro Económico Mundial. 16 de octubre de 2019, 2019b (en línea). [Fecha de consulta: 19.11.2020]: <https://www.weforum.org/agenda/2019/10/mayor-94-cities-green-new-deal-global>.

Curtis, S. y Mayer, M. *Belt and Road cities begin to find their form*. CIDOB Opinion 630, 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 20.11.2020]: https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/2020/belt_and_road_cities_begin_to_find_their_form.

Davis, M. *Planet of Slums*. Londres; Nueva York: Verso, 2006.

Graham, S. *Vertical: The City from Satellites to Bunkers*. Nueva York: Verso, 2016.

Harvey, D. *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*. Nueva York: Verso, 2012.

Ikenberry, J. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2011.

Mações, B. *Belt and Road: A Chinese World Order*. Londres: Hurst & Company, 2018.

Mierzejewski, D. «The Role of Guangdong and Guangzhou's Subnational Diplomacy in China's Belt and Road Initiative». *China: An International Journal*, vol. 18, no. 2, 2020, pp. 99-119.

Safi, M. «Coronavirus will reshape our cities: just don't know how yet», *The Guardian*. 22 de mayo de 2020.

Sassen, S. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

LA MESA SE TAMBALEA: LAS CIUDADES EN UN ORDEN MULTILATERAL VACILANTE

Ian Klaus

Investigador sénior, Chicago Council on Global Affairs

Durante los últimos años, las ciudades han ido mejorando tanto su capacidad para abordar los retos globales como su conocimiento de las fuerzas políticas y económicas que los originan. Las principales filantropías, empresas privadas, gobiernos nacionales e incluso las ciudades mismas han financiado con creces estas iniciativas. En ocasiones, esta campaña urbana, que ha operado simultáneamente en varias escalas (la ciudad, el estado-nación, la región, el mundo) se ha mostrado caótica. No tiene un líder, un *hub* o una estrategia clara, pero se ha extendido a lo largo y ancho de un cúmulo de redes, organizaciones no gubernamentales y grupos de actores. A pesar de ello, en la última década los actores urbanos han ido refinando cada vez más sus mensajes, objetivos y prácticas diplomáticas: ahora, los informes impulsados por los alcaldes rivalizan con los de las instituciones políticas y de investigación por su calidad, las cumbres de ciudades avanzan con el esplendor de los congresos de los partidos y el rigor cordial de las negociaciones diplomáticas, y se forjan alianzas entre los grupos de actores urbanos y los gobiernos más reputados, empresas y organizaciones internacionales. Ciertamente, esta campaña ha facilitado el diálogo político, lo que ha permitido a las ciudades establecer unos objetivos ambiciosos y avanzar de manera práctica en los ámbitos del cambio climático, la desigualdad económica y la gobernanza. Y, con ello, la campaña también ha procurado visibilizar las voces urbanas sobre asuntos globales, subrayar las soluciones urbanas a los retos globales y definir un papel para los actores urbanos en el establecimiento de las prioridades políticas globales.

A la práctica, estos avances han requerido que, al mismo tiempo que no perdían de vista las zonas urbanas, las organizaciones transnacionales centradas en las ciudades también han orientado sus actividades y políticas en torno a los principales acuerdos internacionales. Los profesionales de la diplomacia de ciudades y las iniciativas políticas en las redes de ciudades dominan el lenguaje del multilateralismo y tienen una buena comprensión de los principales acuerdos internacionales. Son expertos en lo global y en lo local, por así decirlo: tanto pueden conocer al alcalde de Medellín como a la secretaria ejecutiva de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Este conocimiento —y, en particular, su transformación en medidas políticas prácticas para las ciu-

Las ciudades han ido mejorando tanto su capacidad para abordar los retos globales como su conocimiento de las fuerzas políticas y económicas que los originan.

dades— no ha sido fácil de lograr, y refleja no solo el inmenso esfuerzo organizativo que ha permitido elevar a las ciudades al escenario global, sino también la infraestructura de capital y conocimiento humano que dichos esfuerzos han producido, y de los que estos mismos dependen.

Como parte de este esfuerzo en los diversos ámbitos de la implementación de políticas, la generación de conocimientos y la organización global, la panoplia de actores urbanos —desde alcaldes electos hasta representantes de la sociedad civil— han estado haciendo campaña para conseguir un lugar para las ciudades en la mesa internacional. En 2016, antes de la conferencia Hábitat III, el Grupo de Trabajo Global publicó una declaración política y diez recomendaciones que, si se ponían en práctica, ofrecerían un nuevo modelo de gobernanza global que, entre otros, elevaría el estatus de las voces globales (Grupo de Trabajo Global, 2016). La declaración, que abogaba por un lugar en la mesa global, obtuvo el apoyo de más de 500 alcaldes y representó un momento especialmente destacable de una campaña que ha adoptado varias formas y plataformas. Así, las ciudades y sus redes han asumido roles semiformales a través de los cuales traducen la investigación y los hallazgos de las organizaciones internacionales en material enfocado a la esfera urbana. Tanto urbanistas como expertos en el ámbito han asesorado al secretario general de las Naciones Unidas sobre cómo organizarse para abordar los asuntos urbanos. Las redes y las plataformas han continuado sus actuaciones de incidencia ante las organizaciones internacionales para que presten más atención a los asuntos urbanos y reformen las instituciones existentes de modo que reflejen el estatus específico de los alcaldes. A veces, sin embargo, el menú de un restaurante puede cambiar antes que a uno le llegue el turno para pedir. En otras palabras, mientras que los académicos, analistas y defensores de las políticas urbanas globales han centrado su atención en las organizaciones internacionales (las Naciones Unidas en particular), la codiciada mesa global se ha vuelto cada vez más inestable ante sus ojos. Y ello resulta particularmente evidente en la agenda global de desarrollo.

I. La mesa se tambalea

Entre 2015-2016, los estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron cuatro documentos marco que, juntos, equivalían a una agenda internacional de desarrollo: el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030; la Agenda de Acción de Adís Abeba; la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (y sus 17 objetivos u ODS), adoptada en la sede neoyorquina de las Naciones Unidas durante la Semana de Alto Nivel; y, finalmente, la Nueva Agenda Urbana. Estos cuatro acuerdos, junto con el Acuerdo de París sobre el cambio climático, constituyen el núcleo de la agenda global tal y como existía a principios de 2017. Los cinco acuerdos, que son producto de centenares de reuniones, contribuciones de miles de expertos y actores y años de negociaciones, incluyen unos horizontes temporales amplios (Klaus y Singer, 2018). El Marco de Sendái, la Agenda de Adís Abeba y la Agenda 2030 apuntan explícitamente a 2030. La Nueva Agenda Urbana pretende ofrecer un marco para la urbanización hasta mitades de la década de 2030. Y, mientras que el Acuerdo de París llama a la acción «tan pronto como sea posible», también contiene objetivos que

se deberán conseguir «en la segunda mitad de este siglo». Ciertamente, la Agenda 2030 y el Acuerdo de París incluyen mecanismos de rendición de cuentas y evaluación a corto plazo y el segundo, además, añade un marco explícito para que los signatarios y la comunidad internacional revisen sus ambiciones y contribuciones a lo largo de su periodo de implementación. No obstante, fieles a la naturaleza estructural de los retos que deben abordar, la visión temporal de la agenda requiere décadas. En este sentido, la agenda tiene una importante carga histórica: no solo por los grandes desafíos de las temáticas que abordan, sino también por las expectativas generadas en torno a su relevancia, eficacia y legitimidad a largo plazo.

El horizonte a largo plazo de la agenda iba acompañado de una visión igualmente ambiciosa que pretendía permitir que un amplio abanico de actores contribuyera a conseguir los diferentes hitos. Tal y como han apuntado Samuel Moyn y muchos otros, el orden internacional sobre el que yace la agenda se ha sustentado históricamente sobre la primacía del estado-nación y su soberanía en dicho sistema. Tomen la Declaración Universal de Derechos Humanos, por ejemplo. De acuerdo con Moyn, la Declaración Universal «retiene, en lugar de reemplazar, la santidad de la nación» (2018:91). Además de ser un reflejo de la realidad geopolítica, la primacía otorgada a la nación reflejaba el convencimiento histórico, después de la Segunda Guerra Mundial, del papel beneficioso que podía jugar el estado en la realización de los derechos humanos en el propio país. Esta primacía sigue existiendo de muchos modos, pero en los últimos 30 años las Naciones Unidas se han abierto cada vez más a la colaboración con una amplia gama de actores y, de hecho, se apoyan

crecientemente en ellos. «De cara a las Naciones Unidas, tras el fin de la Guerra Fría los diferentes actores generaron nuevas formas de activismo», escribe Eugenie Birch (2018:6). En efecto, el número de ONG acreditadas en el sistema de las Naciones Unidas se expandió de unas 700 en 1990 a 4.500 a finales de la década de 2010 (Birch, 2018:5).

Este progreso histórico se reflejó en el desarrollo de cada uno de los cinco documentos marco mencionados anteriormente. No obstante, en ninguno de ellos la visión multiactor es tan evidente como en la Agenda 2030 y los ODS. La negociación displicente debía convertirse en una acción compartida, alentada por objetivos, informes, monitoreo y *marketing*. Cuando los estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 en 2015, los ODS se desplegaron a través de una iconografía simbólica y reconocible, a la par que fácilmente adaptable. El amarillo mostaza del ODS 2, el rojo intenso del ODS 4 y el mandarina fresco del ODS 11, junto con el resto de colores y símbolos, han encontrado su lugar en los omnipresentes pines de solapas, las camisetas de los escolares de Nueva York, las exposiciones de los museos y los productos del sector privado.

A medida que esta campaña de diplomacia pública multilateral se expandía por todo el mundo, los expertos y los diplomáticos desarrollaron y acordaron varias metas e indicadores con los que medir el progreso de los objetivos. El ODS 2 tiene ocho metas (entre las que se encuentra el «acceso de todas las personas [...] a una alimentación sana [y] nutritiva») y trece indicadores («prevalencia de la subalimentación», por ejemplo). El ODS 4 tiene diez metas y once indicadores. Los brillantes colores e

Al mismo tiempo que no perdían de vista las zonas urbanas, las organizaciones transnacionales centradas en las ciudades también han orientado sus actividades y políticas en torno a los principales acuerdos internacionales.

Mientras que los académicos, analistas y defensores de las políticas urbanas globales han centrado su atención en las organizaciones internacionales (las Naciones Unidas en particular), la codiciada mesa global se ha vuelto cada vez más inestable ante sus ojos.

iconografía, así como la accesibilidad de las metas y los indicadores han ayudado a asegurar que los ODS —producto de arcanas negociaciones en las Naciones Unidas— gozan de un amplio reconocimiento y atrac-

tivo. «Nuestros nuevos objetivos de desarrollo son ambiciosos», apuntó el entonces presidente Barack Obama (2015) durante la Semana de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, «pero, gracias al trabajo de muchos de vosotros, se pueden conseguir... si trabajamos juntos». El presidente de los Estados Unidos se dirigía a un público formado por jefes de estado y ministros de asuntos exteriores y esperaba que las perspectivas nacionales se reconciliaran a favor de una acción colectiva que abordara los retos globales y alcanzara los objetivos comunes. Mientras que la agenda fue negociada por los estados miembros, cada uno de los cuatro acuerdos constitutivos, junto con el Acuerdo de París, subrayaban el rol que tienen los gobiernos locales, la sociedad civil y el sector privado en su implementación. Por decirlo de algún modo, se vendieron bien y la comunidad internacional apostó por sí misma para su consecución.

El «juntos» pronunciado por un esperanzado presidente se abría para abarcar a un amplio público. Pero, con tantos cambios en las políticas nacionales y la geopolítica, así como las crisis globales como el cambio climático y la pandemia de la COVID-19, ¿qué rol tiene la Agenda hoy en día? Algunos han buscado una salida hacia la derecha; otros, hacia la izquierda. Pero, mientras que cinco años después los pilares de dicha apertura siguen en su sitio, ya no está tan claro quién sigue apoyándola. El cambio más obvio que ha experimentado el apoyo a la Agenda ha tenido que ver con las renuncias por parte de gobiernos que, reproduciendo y alentando los resurgimientos nacionalistas, han apuntado a los acuerdos y al marco multilateral, más amplio —y que abarca temáticas desde el cambio climático hasta el comercio— como ataques a su soberanía. En 2017, Estados Unidos anunció su intención de retirarse del Acuerdo de París, lo que se hizo oficial en octubre de 2020. En 2018, Brasil anunció que abandonaba su compromiso de albergar la COP25 durante el año siguiente. Ambas decisiones fueron expresadas en términos nacionalistas: Pittsburgh antes que París, y estas cosas. María Fernanda Espinosa Garcés, presidenta del 73.º Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, señaló que los detractores de la agenda y, de manera más amplia, del multilateralismo, «venden una visión insular del nacionalismo para ganar puntos políticos ante sus propios electores; se refieren a un momento indeterminado del pasado, cuando las cosas iban supuestamente mejor» (Garcés, 2019). Por definición, los resurgimientos nacionalistas no tienen por qué menoscabar el progreso de la agenda global. Las narrativas que permiten el progreso en los ámbitos del cambio climático y el desarrollo pueden formularse, y de hecho ya se han formulado, en términos nacionalistas o realistas, tal y como ha aducido recientemente Anatol Lieven (2020). Si el nacionalismo renaciente ha llegado para quedarse, un marco así será necesario.

Pero este giro nacionalista de la diplomacia multilateral y las organizaciones internacionales, a veces populista y a veces autoritario, es tan solo uno de los acontecimientos que han desafiado la viabilidad de la agenda. La estabilidad de la agenda está ahora bajo presión por otros motivos un tanto inesperados: los avances en la ciencia del clima, la economía y la política social que han señalado la necesidad

de fortalecer la ambición y los objetivos de la agenda. El ejemplo más paradigmático tuvo lugar en 2018 con la publicación del informe especial *Calentamiento global de 1,5 °C* del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. El informe detallaba las consecuencias, enormemente diferentes, entre un mundo que sufra un calentamiento de 2 °C por encima de los niveles preindustriales y uno que experimente un calentamiento de 1,5 °C en todos los ámbitos: desde la biodiversidad hasta la salud y la pobreza. Mientras que el artículo 2.1.a) del Acuerdo de París es, ciertamente, coherente con los hallazgos del mencionado informe, la comunidad internacional se conmovió con las diferencias de impacto entre los dos niveles. Ello no significaba una desviación de París, sino más bien una corroboración de sus objetivos más ambiciosos. A pesar de ello, implícitamente también significa que las cifras superiores del Acuerdo de París no son lo debidamente ambiciosas como para enfrentar la crisis climática.

Y a todas estas tendencias se añade, evidentemente, la inmediata crisis de la COVID-19. En octubre, Aromar Revi publicó una de las dos *Crónicas ONU* que daban respuesta al *Documento de políticas: La COVID-19 en un mundo urbano* del secretario general de las Naciones Unidas. En cuanto copresidente de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas y autor principal encargado de la coordinación del informe especial *Calentamiento global de 1,5 °C*, Revi tiene experiencia en identificar cómo se puede conseguir lo difícil, pero compartió algunos cálculos sobre las implicaciones que tendrá la COVID-19 para los ODS y la imagen que mostró no auguraba nada positivo. El Fondo Monetario Internacional calculó una caída del 5 % del PIB global en 2020, los gobiernos locales experimentaron una reducción media de los ingresos de un 15-25 %, y en los primeros meses del confinamiento los trabajadores informales —que a menudo son urbanos y representan la amplia mayoría de trabajadores en los países de renta baja y media— perdieron hasta un 60 % de sus ingresos. Estos, junto con una miríada de otros efectos sociales, económicos y políticos derivados de la COVID-19, tienen repercusiones profundas para la capacidad de la comunidad global de conseguir la Agenda 2030 y los ODS. Según los cálculos de Revi, por lo menos 11 de los 17 ODS sufrieron importantes retrocesos en 2020. Cierren los ojos y lancen un dardo a la diana de los ODS que seguro que guardan en su despensa y muy probablemente le darán a una de las muchas historias desafiantes de 2020: la inseguridad alimentaria ha aumentado (ODS 2), el acceso a la educación se ha visto radicalmente interrumpido (ODS 4) y el transporte público se ha paralizado (ODS 11). Basándose en un análisis de Robin Naidoo y Brendan Fisher, el equipo editorial de la revista *Nature* concluyó, de manera razonable a la par que desconcertante, que «los investigadores tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas se preguntan si los objetivos son aptos para la época pospandemia; la ambición de los objetivos nunca ha sido tan importante, pero hacen falta nuevas normas de pensar las mejores maneras para conseguirlos» (*Nature*, 2020).

Además de ser un reflejo de la realidad geopolítica, la primacía otorgada a la nación reflejaba el convencimiento histórico, después de la Segunda Guerra Mundial, del papel beneficioso que podía jugar el estado en la realización de los derechos humanos en el propio país.

II. Adaptaciones emergentes

Este es el estado, repentinamente flexible, aunque con algunos escollos, de la agenda global de desarrollo hacia finales de 2020. Desde que se adoptó y se desplegó rodeada de fanfarria en 2015 y 2016, sus compo-

Desde que se adoptó y se desplegó rodeada de fanfarria en 2015 y 2016, sus componentes más esenciales se han visto sometidos a presión por parte de los diplomáticos y líderes nacionalistas, y sus objetivos más visibles se han vuelto significativamente más difíciles de conseguir o han requerido una reconsideración.

nentes más esenciales se han visto sometidos a presión por parte de los diplomáticos y líderes nacionalistas, y sus objetivos más visibles se han vuelto significativamente más difíciles de conseguir o han requerido una reconsideración dado el surgimiento de nuevas investigaciones, ciencia y políticas. En su desarrollo, estos hechos tendrán consecuencias tanto para los actores como para el sistema internacional en cuya mesa han intentado conseguir un sitio. Para los actores en concreto, están surgiendo varias respuestas estratégicas.

En los últimos seis meses, se han ofrecido una serie de propuestas constructivas para repensar diferentes partes de la agenda. Es importante remarcar que dichas propuestas no necesariamente incluyen o implican que se reduzcan las ambiciones de la agenda. Pueden conllevar (y, de hecho, en algunos casos ya lo han hecho, especialmente en relación con la meta del 1,5 °C) una intensificación de las ambiciones relativas a la acción localizada. En su artículo publicado en la revista *Nature*, Naidoo y Fisher (2020) sostenían que el Foro Político de Alto Nivel «debe establecer unas pocas prioridades claras, no un bosque de metas, y debería considerar qué objetivos pueden conseguirse en un mundo menos conectado con una economía global aletargada». Jeffrey Sachs, Guido Schmidt-Traub y otros coautores, mientras que reconocen la interdependencia de los ODS, también han intentado identificar las transformaciones clave que se necesitan para conseguir cada uno de los objetivos de manera individual. A finales de 2019, escribían: «Los gobiernos necesitan una estrategia para diseñar e implementar intervenciones clave» (Sachs *et al.*, 2020:806). Más recientemente, en el extenso seguimiento que ha hecho de las respuestas de las ciudades y las zonas urbanas a la COVID-19, la OCDE ha subrayado que «las ciudades utilizan ahora los marcos políticos globales y facilitan su introducción como herramientas políticas, en lugar de como agendas de cumplimiento, que deben guiar el diseño y la implementación de sus estrategias de recuperación» (OCDE, 2020:38). En algunas ocasiones este cambio en el lenguaje puede perderse, pero no sucederá en el caso de los diplomáticos de las ciudades que han trabajado concienzudamente para desarrollar mecanismos de presentación de informes (los informes locales voluntarios) para cientos de ciudades de todo el mundo. En la negociación y en la práctica, los estados miembros han priorizado algunos objetivos y acuerdos. Pero alejarse de la agenda, usar los objetivos como guía en lugar de como parámetros de medición, u optar por priorizar solo algunos objetivos es un privilegio más fácilmente ejercitable por los actores no-estatales, incluyendo los gobiernos locales.

«Los acontecimientos, muchacho: los acontecimientos» es el famoso consejo que Harold Macmillan dio cuando le preguntaron qué determinaría la dirección de su gobierno. Es difícil no darse cuenta de hasta qué punto la doble pandemia de la injusticia social y la COVID-19 han informado la retórica y las posiciones políticas de los diferentes actores. Reducir las desigualdades económicas, en contraposición a aliviar la pobreza, nunca ha sido un objetivo central, o ni siquiera periférico, de las Naciones Unidas (Moyn, 2018). Y, aun así, cuando Naidoo, Fisher y el resto de miembros del equipo editorial de *Nature* sugirieron reformar los ODS, generaron un debate saludable acerca de la obsesión por el crecimiento. Al mismo tiempo, el Plan de los alcaldes del C40 para una recuperación verde y justa confiere un lugar protagónico a la

justicia ambiental y económica de una manera que probablemente no habría sido posible en 2015. Esta mayor atención a las desigualdades económicas va de la mano con un enfoque en la necesidad continuada de fortalecer la coordinación y las prácticas de gobernanza multinivel: «Como alcaldes», apunta el Pacto, «junto con nuestro personal y nuestros residentes, ya estamos construyendo una recuperación verde y justa. Llamamos a los gobiernos nacionales y regionales, bancos centrales e instituciones financieras internacionales a unirse a nosotros». Aunque no es particularmente nueva, ciudades de todo el mundo han puesto sobre la mesa la importancia de tal coordinación mientras afrontaban como podían la gran mayoría de los casos de COVID-19 identificados sin recibir un apoyo sistemático por parte de los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales. Del mismo modo que la conversación acerca de la gobernanza multinivel ha continuado, es posible que la que versa sobre la desigualdad también lo haga, sea enfocada en la justicia o en las nuevas agendas construidas en torno a los bienes comunes.

Finalmente, muchos observadores de las Naciones Unidas todavía ven la agenda como una herramienta política y normativa esencial, pero que no se puede implementar si no se reforman ampliamente las prácticas de gobernanza. Si los ODS están en riesgo, también lo está el sistema multilateral que los desarrolló y promocionó, y que ahora tiene un rol de liderazgo en su implementación y seguimiento. «La perspectiva de crisis futuras, más intensas y frecuentes a nivel global, como la pandemia de la COVID-19 o el comienzo de un cambio climático peligroso», escribía Revi (2020), «podría llevar a que muchas instituciones contemporáneas no adecuadas para sus fines se vuelvan irrelevantes o que las mareas de tormenta de la historia las arrasen». La respuesta, según Revi y muchos otros que trabajan con las autoridades locales, debe ser estructural: «Existen muchas razones para que los gobiernos nacionales y el sistema de Naciones Unidas estudien una transición, con plazos determinados, hacia una situación en que los gobiernos locales y regionales tengan una mayor voz y agencia institucional. Es justo y racional y va en interés tanto de los ciudadanos como de todos los niveles de gobierno» (Revi, 2020). Según destacaron este año autores como Revi y organizaciones como Urban 20, esta voz y esta agencia necesitarían contar con el fortalecimiento de la capacidad financiera de las autoridades locales (Birch et al., 2020). A la práctica, esta posición adopta muchas de las prescripciones políticas que avanzaron las redes de ciudades y otros actores centrados en la gobernanza multinivel y la innovación financiera. No obstante, conlleva una dimensión retórica adicional: avisa de la nueva amenaza que afectará, si no tiene lugar esta evolución, no solo a las ciudades y los estados-nación sino, efectivamente, a la arquitectura internacional, más amplia, que surgió tras la Segunda Guerra Mundial.

Las autoridades locales han dado pasos significativos hacia la realización del Acuerdo de París y los ODS. No obstante, los enfoques multiactor, aunque sean resilientes, reciben el apoyo de capitales nacionales y no parece que puedan llenar completamente el vacío dejado por la renuncia de algunos estados miembros importantes. Al fin y al cabo, quien firmó los acuerdos que componen esta agenda más amplia fueron los estados-nación. Además, no hay duda de que dichos acuerdos priorizan a los estados-nación como actores clave para su realización. La letanía de fracasos políticos que llevaron a la crisis financiera mundial de 2007-2008 y

la asociada crisis del euro nos han dado una lección simple y perdurable: si la legitimidad ya es suficientemente difícil de mantener, todavía es más difícil de ganar. Si tan poco tiempo después de concebirla, la agenda ya ha perdido su legitimidad o relevancia, ¿quién va a confiar en la que venga después o en el sistema que la apoyó?

Referencias bibliográficas

Birch, E. «More than Window Dressing? Stakeholder and Participants in the UN Global Agreements on Sustainable Development», *Penn: Current Research on Sustainable Urban Development*, febrero de 2018.

Birch, E., Rodas, M. y Klaus, I. «Financing Cities' Recovery from Covid-19 and Preparing for Future Shocks», octubre de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 03.10.2020]: https://www.urban20riyadh.org/sites/default/files/2020-10/Financing%20Cities%27%20Recovery%20from%20Covid-19%20and%20Preparing%20for%20Future%20Shock_22102020.pdf.

C40. «C40 Mayors' Agenda for a Green and Just Recovery», junio de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 15.11.2020]: <https://c40.my.salesforce.com/sfc/p/#36000001Enhza/1Q000000kVoY/kuR1PLHMGR2K9eEbo8aivV.xPegZVTqwt.EjX.4a.hk>.

Garcés, M., «The United Nations in the Age of Nationalism: Making The UN Relevant To All: Statement by H. E. Mrs. María Fernanda Espinosa Garcés, President of the 73rd Session of the UN General Assembly», abril de 2019 (en línea). [Fecha de consulta: 10.09.2020]: <https://www.un.org/pga/73/2019/04/16/the-united-nations-in-the-age-of-nationalism-making-the-un-relevant-to-all/>.

Grupo de Trabajo Global. «A Seat at the Table», octubre de 2016 (en línea). [Fecha de consulta: 22.11.2020]: https://cdn.theatlantic.com/assets/media/files/a_seat_at_the_global_table.pdf.

Klaus, I. y Singer, R. «The United Nations: Local Authorities in Four Frameworks». *Penn: Current Research on Sustainable Urban Development*, febrero de 2018.

Lieven, A. *Climate Change and the Nation State: The Realist Case*. Nueva York: Oxford University Press, 2020.

Moyn, S. *The Last Utopia: Human Rights in History*. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

Moyn, S. *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

Naidoo, R. y Fisher, B. «Reset Sustainable Development Goals for a pandemic world», *Nature*, vol. 583, 2020, pp. 198-201.

Nature. «Time to revise the Sustainable Development Goals», editorial, vol. 583, 2020, pp. 331-332.

Obama, B. «Remarks By President Obama At Closing Session Of Sustainable Development Goals Summit», Oficina del Secretario de Prensa de la Casa Blanca, 27 de septiembre de 2015 (en línea). [Fecha de consulta: 21.12.2020]: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/27/remarks-president-sustainable-development-goals>.

OCDE. «OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19): City Policy Responses», julio de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 17.11.2020]

Revi, A. «Harnessing Urbanization to Accelerate SDG Implementation in a Post-COVID-19 World», *UN Chronicle*, 1 de octubre de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 02.10.2020]: <https://www.un.org/en/un-chronicle/harnessing-urbanization-accelerate-sdg-implementation-post-covid-19-world>.

Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Mazzucato, M., Messner, D., Nakicenovic, N. y Rockström, J. Six Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals (SDGs). *Nature Sustainability*, vol. 2, agosto de 2019, pp. 805-814.

Secretario General de las Naciones Unidas. «Policy Brief: COVID-19 in an Urban World», julio de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 02.10.2020]: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_covid_urban_world_july_2020.pdf.

Watts, M. «Climate science tells us the 1.5°C is likely to become the most important number in human history» (en línea). [Fecha de consulta: 20.11.2020]: https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Climate-science-tells-us-that-1-5-C-is-likely-to-become-the-most-important-number-in-human-history?language=en_US.

Elif Durmuş

*Investigadora de doctorado en la Utrecht University –
proyecto Cities of Refuge*

Muchos profesionales, así como académicos conservadores del campo del derecho, conciben el derecho internacional como un cometido estrictamente interestatal. Esta idea, asociada simbólicamente con el Tratado de Westfalia, puede haber sido cierta durante muchos siglos. Pero desde la opinión consultiva *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* («reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas») de la Corte Internacional de Justicia, que reconocía la personalidad jurídica de las Naciones Unidas como la primera entidad no estatal, esta estricta centralidad del estado ha dejado de reflejar la realidad de la gobernanza global. Así, la gobernanza global, junto con su marco normativo principal (el derecho internacional), es confusa, pluralista y multiactor. Utiliza herramientas de gobernanza blanda en lugar de legislación dura y vinculante, y encuentra puentes que conectan las divergencias entre lo público y lo privado. De hecho, se podría afirmar que los estados nunca fueron actores monolíticos, unificados y racionales que ejercen el derecho y la gobernanza global. Al contrario, cuando se han analizado a fondo desde un punto de vista socio-legal, aparecen como una amalgama de influencias ejercidas por elementos tanto de dentro como de fuera del aparato del estado. A modo de ejemplo, los diplomáticos, las redes, los burócratas, las organizaciones confesionales, los grupos políticos, otros niveles de gobierno, etc., han jugado este papel desde entonces (Berman, 2007).

El derecho internacional se esforzaba por reducir dichas influencias a categorías imaginarias y más estrictas como «sujetos» y «objetos» con el propósito de crear un marco legal sólido, fiable y vinculante con posibilidades de aplicación. Esta subjetividad, o «personalidad jurídica internacional», es el concepto clave del derecho internacional para distinguir entre los que son actores y los que no lo son. Ahora, sin embargo, incluso los juristas internacionales más positivistas² se enfrentan a la pluralización de actores que no tienen personalidad jurídica pero se embarcan en prácticas tradicionalmente reservadas a los estados. Además, para regular el comportamiento internacional existe una preferencia creciente por las normas blandas, no vinculantes y creadas por medio de procesos de gobernanza multiactor en lugar de los tratados internacionales que solo los estados pueden firmar.

1. El positivismo jurídico hace referencia al punto de vista según el cual los juristas deben interesarse solo en lo que la ley es y no lo que *debería ser*. Según los juristas positivistas, lo que la ley es se puede determinar de manera concluyente observando si fue adoptada por la autoridad competente o no. El derecho blando o indicativo (en inglés, «*soft law*») y todo actor que no tenga capacidad legislativa oficial deberían ser considerados como no derecho y no actor, pues conferirles un valor cuasilegal podría amenazar el sistema legal.
2. Véase: https://avalon.law.yale.edu/17th_century/westphal.asp.

Esta subjetividad, o «personalidad jurídica internacional», es el concepto clave del derecho internacional para distinguir entre los que son actores y los que no lo son. Ahora, sin embargo, incluso los juristas internacionales más positivistas se enfrentan a la pluralización de actores que no tienen personalidad jurídica pero se embarcan en prácticas tradicionalmente reservadas a los estados.

Los juristas internacionales han aceptado gradualmente a actores no estatales, empezando por las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y llegando luego a incluir a las personas, las ONG, las empresas transnacionales y los grupos armados, como participantes del derecho internacional y poseedores de relevancia jurídica (Gal-Or *et al.*, 2015). La pluralización de actores y el ablandamiento de las normas creadas representa un cambio desde el multilateralismo (es decir, el sistema de gobernanza interestatal) hacia la gobernanza multiactor: el sistema de generación de normas y gobernanza que incluye a muchos actores con relevancia en un asunto concreto. Esta es la premisa de este volumen.

En este mundo, las ciudades y sus redes transnacionales se han involucrado, con un impacto, una competencia y un rigor crecientes, en la gobernanza de asuntos (así como en la generación de normas sobre ellos) que tradicionalmente se habrían considerado competencia del estado. En una investigación previa sobre migración (Durmuş y Oomen, próxima publicación), encontramos que las ciudades se involucran en la gobernanza global de dos modos: a) buscando un lugar en los procesos tradicionalmente estadocéntricos, y b) generando foros centrados en las ciudades. Ambos se ven complementados por su involucramiento en el derecho internacional cuando gobiernan su propia realidad. Para algunos, la cuestión que surge es: ¿Alguna de estas acciones de involucramiento de las ciudades es relevante para el derecho internacional? ¿Cuáles son las perspectivas para el reconocimiento de las actuaciones de las ciudades, así como en relación con el espacio para dicho involucramiento en los marcos legales internacionales formales?

Este artículo defiende que el derecho internacional, incluso tal y como es actualmente, se puede entender tanto de manera conservadora como de manera más progresista. La perspectiva progresista reconoce —a menudo a través del apoyo de la investigación interdisciplinaria— el involucramiento *de facto* de los gobiernos locales en el derecho internacional, e incluso la influencia que tienen en él. Este artículo sostiene asimismo que, incluso cuando se observa desde una perspectiva jurídica positivista y conservadora, es probable que el involucramiento de los gobiernos locales en el derecho internacional sea cada vez más importante para los avances en el contenido y la práctica jurídica internacional. Ello es cierto independientemente de si se requiere mucho tiempo para poder presenciar cualquier cambio *formal*, si es que se acaba produciendo. Si las ciudades están buscando un reconocimiento formal de su rol en el derecho internacional, van por el buen camino: tanto a la hora de intentar conseguir un lugar en la mesa de los estados como a la hora de organizar sus propios foros. El reconocimiento de nuevos actores no tiene lugar sobre la base de ningún permiso, sino de un reconocimiento retroactivo de pruebas acumuladas que demuestran su involucramiento *de facto*. A continuación, intentaré explicar este punto, deteniéndome primero a reflexionar sobre cuáles son las perspectivas más conservadoras y pluralistas en lo que concierne a los actores del derecho internacional, y también sobre cómo han evolucionado. Posteriormente, plantearé una reflexión sobre el escenario actual relativo a la implicación de las ciudades en el derecho internacional. Para terminar, resumiré algunas recomendaciones para los profesionales que representan al movimiento municipalista en la gobernanza global.

I. ¿El derecho internacional tiene lugar solo entre las naciones?

Se entiende que el derecho internacional siempre se organizó como un orden jurídico global estrictamente interestatal. El «sistema westfaliano», llamado así por el Tratado de Westfalia, estableció a los estados como pares y como únicos sujetos del derecho internacional. No obstante, incluso el mismo Tratado de Westfalia contaba con ciudades entre sus signatarios³. Es más, las ciudades independientes de la Liga Hanseática en el siglo XII «adoptaban [...] normas sobre comercio y rutas de navegación seguras [que] en aquel momento eran vinculantes para todas las ciudades miembros; estas normas influenciaban el desarrollo del derecho marítimo de las naciones» (Nijman, 2016:11). En los siglos siguientes, el estado moderno se establecería como el principal y único sujeto de derecho internacional. Los avances de la tecnología y la globalización, sin embargo, crearon inevitablemente la necesidad y la oportunidad de que surgieran nuevos actores tales como las organizaciones internacionales.

El paso más notable para el reconocimiento de los llamados «actores no estatales» en el derecho internacional fue la opinión consultiva *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* («reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas») de la Corte Internacional de Justicia, que concernía a un relator especial de las Naciones Unidas que se convirtió en el objetivo del gobierno nacional del país en el que estaba trabajando (Corte Internacional de Justicia, 1949). En su opinión consultiva, la Corte, por medio del razonamiento circular, reconoció que las Naciones Unidas tienen una personalidad jurídica parcial de tipo funcional. Aunque no se trata de la misma personalidad jurídica absoluta y principal de los estados, permite a las Naciones Unidas cumplir con las funciones consagradas en su Carta. Así, la Corte afirmó que las Naciones Unidas *debieron tener* algún tipo de personalidad jurídica para firmar los acuerdos, asumir las responsabilidades y disfrutar de los derechos de los que los estados la dotaron cuando la crearon.

Esta opinión consultiva fue el primer reconocimiento legal de la nueva realidad de la gobernanza global, que ya no era estrictamente interestatal. A partir de entonces, juristas internacionales analizaron de modo similar el surgimiento y el estatus de los nuevos actores no estatales. Por consiguiente, si surgió la necesidad para este actor de *funcionar* en el orden jurídico internacional con un cierto grado de autonomía, también *surgiría un cierto grado de personalidad jurídica funcional* en relación con él, lo que podría significar que tuviera sus propios derechos, obligaciones o capacidad para participar en el proceso legislativo. Por ejemplo, cuando surgieron los derechos humanos como uno de los ámbitos del derecho internacional en los que las personas eran poseedoras de derechos delante de los estados, se sostuvo que habían adquirido personalidad jurídica funcional, es decir, se habían convertido en actores del derecho internacional (Gal-Or *et al.*, 2015). Evidentemente, la personalidad jurídica no es la única manera para que un observador pueda determinar hasta qué punto una entidad es un «actor» de derecho internacional. Y, aunque muchos académicos creen que la existencia de dicho concepto no es muy necesaria hoy en día, se trata de la figura jurídica más consolidada a tal fin.

Las ciudades se involucran en la gobernanza global de dos modos: a) buscando un lugar en los procesos tradicionalmente estadocéntricos, y b) organizando foros de ciudades para contribuir colectivamente a la gobernanza global.

3. Observación hecha por el autor en cuanto participante en el Foro Mundial de las Ciudades por los Derechos Humanos, octubre de 2018, Gwangju.

Si las ciudades están buscando un reconocimiento formal de su rol en el derecho internacional, van por el buen camino: tanto a la hora de intentar conseguir un lugar en la mesa de los estados como a la hora de organizar sus propios foros.

A pesar de que en las últimas décadas las ciencias sociales han prestado cada vez más atención a las ciudades, y de que algunos juristas han explorado el ámbito de las ciudades desde otras perspectivas jurídicas (Blank, 2006; Aust, 2015; Oomen y Baumgaertel, 2018; Durmuş, 2020), los gobiernos locales han sido los grandes olvidados en los debates académicos del ámbito jurídico centrados en actores no estatales. Ello tiene que ver, en parte, con el hecho de que el derecho internacional formal *sí ofrece* un lugar a los gobiernos locales, aunque no sea autónomo. Nijman (2016) ha reconocido que, en el ámbito internacional, las ciudades tienen características tanto de actores subestatales (órganos estatales) y actores no estatales que actúan persiguiendo sus intereses autónomos fuera de la dirección del gobierno central. La primera concepción es ampliamente compatible con el derecho internacional estadocéntrico, mientras que la segunda se muestra más problemática.

Según los preceptos relativos a la responsabilidad de los estados por sus hechos internacionalmente ilícitos de la Comisión de Derecho Internacional, los gobiernos locales son considerados «órganos estatales» (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2008, artículo 4), lo que corrobora su carácter subestatal. Ello significa que cada acción u omisión de un gobierno local que representa el incumplimiento de una obligación internacional de su estado es atribuida a dicho estado: es decir, no ostentan una posición autónoma. En este marco, en los últimos años el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha tratado la cuestión del rol de los gobiernos locales en la promoción y la protección de los derechos humanos sujetos a todas las obligaciones jurídicas internacionales que son vinculantes para sus respectivos estados (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2015, párrafo 1). En cuanto a la capacidad legislativa en el derecho internacional —una de las capacidades de las personas jurídicas internacionales—, se podría pensar que el derecho internacional consuetudinario, que se forma sobre la base de la acumulación de prácticas de los estados acompañadas de la creencia de que dichas prácticas constituyen derecho, ofrece un estrecho punto de acceso para los gobiernos locales, en el que estos contribuyen a su desarrollo en cuanto órganos estatales (Durmuş, 2020). En contraposición a ello, el derecho internacional positivo no ha ofrecido ningún lugar a los gobiernos locales basándose en sus capacidades autónomas y no estatales.

En paralelo a esta pluralización de actores, las últimas décadas también han sido testigos de un declive en el uso de las fuentes formales del derecho internacional codificadas en el estatuto de la Corte Internacional de Justicia (concretamente, en el artículo 38.1), y que son: tratados, derecho internacional consuetudinario y principios generales del derecho. Asimismo, han presenciado una cada vez mayor preferencia por los compromisos y las directrices no vinculantes, llamados «derecho blando» o «indicativo» (en inglés, «*soft law*»). Actualmente los estados adoptan muchos menos tratados que en los años 90 del siglo pasado, mientras que las normas no vinculantes como los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) atraen un mayor interés, incidencia y movilización por parte de la comunidad internacional. El uso de dichas formas de derecho blando también permite a la comunidad internacional sortear la cuestión de quién es exactamente un sujeto formal de derecho internacional con capacidad

para celebrar tratados y, en su lugar, centrarse simplemente en lograr consensos sociales tan amplios como sea posible. De este modo, las nuevas normas que se han generado acostumbran a ser no vinculantes y tienen muy poca o ninguna justiciabilidad (es decir, la capacidad de ser invocadas ante los tribunales). En todo caso, ello no significa en absoluto que el derecho blando no sea efectivo, pues el derecho internacional depende de los actores para su aplicación en ausencia de una autoridad encargada de hacer cumplir la normativa. Si el derecho blando adoptado en el marco de procesos multiactor que han contado con un amplio consenso genera una mayor popularidad y movilización (como los ODS) mientras los estados se apartan constantemente del derecho vinculante, no debería subestimarse el poder del derecho blando.

Aun así, la visión positivista no es la única manera de entender el derecho internacional. Algunos académicos pluralistas hace años que reconocen el poder de los actores y los tipos de normas no contemplados por el derecho internacional «oficial». Los juristas pluralistas, especialmente los representantes de la «nueva» New Haven School of International Law (Koh, 2007) han estado explorando la idea de un «proceso legislativo internacional de abajo arriba» (Levit, 2007) impulsado por «comunidades generadoras de normas» (Berman, 2007) que están constantemente proponiendo, negociando y cuestionando diferentes imaginaciones de la legislación con diferentes niveles de capacidad de persuasión y autoridad. Las normas se crean, interpretan, impugnan e implementan —viajando, mientras cambian, entre diferentes actores internacionales y niveles de gobernanza— en el marco de un proceso multidireccional constante (Berman, 2007; Durmuş, 2020). Estos académicos, que se apoyan en los juristas que les precedieron en los inicios de la escuela New Haven durante la Guerra Fría, sostienen que el poder de la ley no surge de la capacidad de coerción y de ejecución sino, en particular, de la persuasión por parte de los actores que la sostienen, incluyendo aquellos *dentro del estado*. Una perspectiva jurídica pluralista del derecho internacional defiende que el poder de la ley se encuentra no solo en la coerción sino también en la persuasión, y que los actores, sean grandes, pequeños e incluso no reconocidos, pueden influenciar lo que otros consideran bueno para sí mismos y para la comunidad internacional. Mientras que la legislación internacional positiva puede mostrarse renuente y conservadora, esta perspectiva pluralista es muy útil a la hora de entender cómo funciona hoy en día la gobernanza global.

La Corte Internacional de Justicia demostró en 1948 que, si un nuevo actor en el derecho internacional asumía funciones que requerían un cierto grado de autonomía, y ello era aceptado por otros actores como los Estados, emergía un grado de personalidad jurídica funcional para este actor.

II. ¿Qué están haciendo las ciudades?

Las ciudades y sus redes transnacionales han estado participando en el derecho internacional y en asuntos de la gobernanza global desde hace, por lo menos, tres décadas y con una intensidad cada vez mayor. Mientras que los gobiernos locales muestran cualidades tanto de actores no estatales como de actores subestatales (Nijman, 2016; Durmuş, 2020), lo que es relevante remarcar para el objeto de este artículo son las actividades que realizan y que son, en parte, autónomas y comparables a la implicación de los actores no estatales, puesto que se trata de actividades que el derecho internacional formal no reconoce y que lo cuestionan. Aquí, nuestra investigación previa en el ámbito de la migración y los derechos humanos muestra una multiplicidad de modos de vinculación de los gobiernos locales en el derecho internacional.

La perspectiva jurídica pluralista del derecho internacional sostiene que el poder del derecho reside no solo en la coacción sino también en la persuasión, y que tanto los actores grandes como los pequeños, incluso los no reconocidos, pueden influir en lo que otros consideran «bueno» para ellos mismos y para la comunidad internacional.

Las ciudades se involucran en el derecho internacional a través de su propia gobernanza local

En primer lugar, los gobiernos locales participan en el derecho internacional en sus propios territorios independientemente de si también tienen como propósito el involucrarse en la gobernanza global. La ratificación simbólica de tratados internacionales y la adopción de instrumentos de derecho blando internacional para su gobernanza local son buenos ejemplos de ello. Así, entre otros, San Francisco y otras ciudades estadounidenses han ratificado de manera simbólica la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, mientras que los Estados Unidos no lo han hecho (Davis, 2016). La ciudad de Graz ha adoptado un plan de implementación para la realización de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad en su territorio, y la referencia a los ODS en la legislación y las políticas locales se ha convertido en una práctica generalizada. Cuando los Estados Unidos se retiraron del Acuerdo de París por el clima, muchas ciudades se comprometieron a seguir cumpliendo las disposiciones de dicho tratado internacional, con lo que demostraban que el «estado» no es monolítico. Esta práctica es, sin duda, un desafío a lo que el derecho internacional formal considera que es permisible, y por parte de qué actores. No obstante, en mi opinión, por sí misma no puede considerarse un involucramiento directo en la gobernanza global, de modo que no lo analizaré exhaustivamente. Esta actividad concierne a la gobernanza *del territorio* al que representa el gobierno local, y no necesita interacción, negociación y deliberación con otros actores internacionales. Sin embargo, estas prácticas a menudo no vienen solas y tienen ciertas consecuencias en el orden global. Pueden estar ligadas a actividades como reportar ante los órganos de seguimiento sobre el progreso realizado en cuanto a normas internacionales que hayan adoptado, lo que incluye interacciones con actores internacionales y, por consiguiente, encajaría en las categorías que se apuntan a continuación.

Las ciudades participan en procesos tradicionalmente estadocéntricos

El segundo tipo de involucramiento, según los hallazgos de nuestra investigación reciente sobre migración y derechos humanos, es el relativo a la búsqueda, por parte de las ciudades y sus redes, de un lugar en la mesa en los procesos globales jurídicos y de gobernanza que han sido tradicionalmente estadocéntricos (Durmuş y Oomen, publicación próxima). Algunos de los ejemplos más notorios son la campaña de incidencia impulsada por los gobiernos locales para la inclusión del ODS 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles en la Agenda 2030. Igualmente, son notorios sus esfuerzos para ser reconocidos en el Acuerdo de París por el clima como actores relevantes en la lucha contra el cambio climático (artículos 7.2 y 11.2) y en los pactos mundiales sobre migración y refugiados (41 referencias a los gobiernos locales en total). Los gobiernos locales se reunieron en paralelo a los representantes estatales en el marco del Pacto Mundial sobre Migración en Marrakech en diciembre de 2018: ello demostraba su voluntad tanto para tomar parte en los procesos estadocéntricos como para reunirse con sus homólogos, incluso cuando no se les tiene «permitido» unirse a los estados.

También cabe mencionar los esfuerzos de los gobiernos locales por asegurar un reconocimiento formal en el sistema de Naciones Unidas, incluyendo entre otros, en el marco de las conferencias y los procedimientos de ONU-Hábitat. Algunas victorias municipalistas en estos sentidos son el reconocimiento de la Unión Internacional de Autoridades Locales como entidad consultiva ante el Consejo Económico y Social en 1948, la inclusión de los gobiernos locales como grupo principal para ser consultado por las Naciones Unidas (especialmente en cuanto al régimen climático) en 1992 (García-Chueca, 2020), la creación del Comité Asesor de Autoridades Locales de Naciones Unidas o UNACLA en 1999, y la consecución de la acreditación para participar en procedimientos de las Naciones Unidas, a menos que el gobierno nacional en cuestión lo rechace a tiempo (Durmuş y Oomen, publicación próxima: 7). Recientemente, en junio de 2019, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas organizó por primera vez una reunión consultiva sobre el rol de los gobiernos locales en los derechos humanos e invitó a redes como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos a su sede en Ginebra. Análogamente, ciudades como Nueva York han conseguido incluso reportar ante las Naciones Unidas sobre su progreso local en la implementación del Acuerdo de París por el clima y los ODS a través de los llamados «informes locales voluntarios», como si los mecanismos normativos se lo hubieran requerido (Javorsky, 2018).

Todas estas actividades —trabajar para participar en los procesos legislativos internacionales, para que se reconozcan su papel y su responsabilidad en cuanto a la legislación, para reportar voluntariamente sobre cómo están cumpliendo como las normas internacionales, para conseguir acreditación oficial, para que se cree un órgano específico en las Naciones Unidas para los gobiernos locales, para consolidar su papel y que los órganos de las Naciones Unidas los inviten a deliberaciones que implican el desarrollo de normas internacionales (como a la conferencia Hábitat III)— encajan perfectamente con el razonamiento de la Corte Internacional de Justicia por el que cualquier necesidad funcional que surgiera en el derecho internacional (en ese contexto, la creación y el funcionamiento de las Naciones Unidas) requería el reconocimiento de una cierta personalidad jurídica. Dado que los estados son celosos de su soberanía, parece disparatado esperar que este reconocimiento jurídico formal de los actores subestatales tenga lugar en un futuro próximo. Lo que sí está claro es que los gobiernos locales han estado siguiendo de manera exitosa los pasos que llevaron a otros actores no estatales a obtener un mayor reconocimiento: si no como «actores no estatales» (tal y como los juristas internacionales llaman a las ONG, las organizaciones internacionales y los grupos armados), entonces como «actores» de los procesos multiactor de la gobernanza global.

Las ciudades crean normas y mecanismos de gobernanza centrados en lo local

Finalmente, los gobiernos locales, aparentemente cansados del esfuerzo, desproporcionadamente grande, que se les requiere para encontrar su lugar en los procesos jurídicos internacionales convencionales, también se reúnen en foros centrados en lo local a fin de debatir sobre temáticas de gobernanza global e incluso generar sus propias normas para abordarlas (Durmuş y Oomen, publicación próxima). Lo hacen en el marco

Desde una perspectiva pluralista, las ciudades son componentes activos del sistema global de comunidades generadoras de normas que defienden y negocian su comprensión del derecho internacional. Con independencia de que el derecho formal “vea” estos procesos o no, la influencia de las ciudades (grandes y pequeñas) conforma tanto los actores como las normas del sistema internacional.

de redes institucionalizadas de ciudades como la Coalición Europea de Ciudades contra el Racismo, el Foro Mundial de las Ciudades por los Derechos Humanos, y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Asimismo, organizan procesos especializados estructurados en torno a la creación de documentos normativos, como las conferencias que precedieron a la firma de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, que tuvo lugar en Saint Denis en el año 2000. Estas prácticas replican las prácticas estatales en la gobernanza global: crean organizaciones internacionales permanentes y organizan conferencias al objeto de adoptar tratados internacionales. Cabe enfatizar aquí algunos ejemplos como la adopción de la declaración Ciudades por una Vivienda Adecuada (2018), la Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad (2012) y el Nuevo Pacto Verde Mundial de C40 en colaboración con el movimiento Fridays for Future (2019). Todas estas iniciativas no toman en consideración la cuestión de si las ciudades *pueden* involucrarse en el derecho internacional. A su vez, demuestran innovación, iniciativa y un liderazgo atrevido —dejando patente ante el mundo cómo *ellas creen* que debería ser el derecho internacional.

III. Análisis y recomendaciones para profesionales

Con todo ello, si la cuestión es «¿Y qué dice el derecho internacional de todo este involucramiento?», la respuesta es «Pues depende de cómo uno interprete el derecho internacional». Desde una perspectiva pluralista, las ciudades son unos componentes muy activos del sistema global de comunidades interconectadas y generadoras de normas que definen y negocian su concepción del derecho internacional e influyen, con mayor o menor éxito, a otros actores del ámbito en cuestión. Desde una perspectiva más conservadora, los gobiernos locales son también importantes tanto en su rol *subestatal* (lo demuestran ONU-Hábitat y el Comité de Derechos Humanos, interesado en los gobiernos locales y abierto a considerarlos) como en sus actividades autónomas *no estatales*, que incluyen su involucramiento en las normas internacionales e incluso su adopción —sea tratando de sumarse a los actores tradicionales u organizándose entre ellos). Y ello es así puesto que, aunque la legislación formal *vea* estos procesos o *no los vea*, la implicación de las ciudades no pasa desapercibida y puede influenciar, en mayor o menor medida, a otros actores más centrales del sistema internacional.

Como afirmó un representante del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas durante la ceremonia de clausura del Foro Mundial de las Ciudades por los Derechos Humanos de Gwangju en 2018, el Consejo a menudo se basa en los documentos que publican las ciudades a través de sus redes⁴. Estos informes son posteriormente citados por juristas internacionales cuando exploran cuál es el papel de las ciudades en el derecho internacional, y así el ciclo continúa. Los gobiernos locales también fueron un actor crucial en el desarrollo y la codificación del contenido del derecho a la vivienda, un derecho legal formal, en el marco de las conferencias de ONU-Hábitat (Marcenko, 2019).

En conclusión, cuenten o no con un estatus legal elevado o un reconocimiento oficial en su agenda, las ciudades han estado dando los pasos adecuados para influir el desarrollo del derecho internacional y

conseguir que las incluyan en los procesos de gobernanza global. Una perspectiva pluralista revela lo que los legalistas quizás no ven, es decir, que los gobiernos locales son parte integrante del entramado del derecho y la gobernanza internacionales. Por si fuera poco, las ciudades son los actores internacionalistas más pro-activos, toman la iniciativa y demuestran la motivación que han ido perdiendo los estados. Si las ciudades buscan un reconocimiento jurídico oficial, las actividades en las que se embarcan, especialmente cuando buscan insertarse en los procesos estadocéntricos, son exactamente los criterios que la comunidad internacional reconoce a la hora de determinar quién es un actor y quién no lo es. Sin embargo, estos procesos a menudo son frustrantes para las ciudades y sus redes y requieren una energía que puede considerarse desproporcionada en relación al espacio que consiguen. Por consiguiente, a fin de continuar demostrando todo su potencial, su fluidez y su competencia en el derecho internacional y la gobernanza global, las ciudades y sus redes deberán seguir invirtiendo en sus propios foros locales y su involucramiento local en el derecho internacional. Combinados, estos esfuerzos están destinados a generar un reconocimiento creciente por parte de todos los actores involucrados en este ámbito. Así, además, los gobiernos locales —como cualquier otro actor no estatal que ha ganado un estatus legal más consolidado— podrán conseguir el reconocimiento, el poder y la influencia que buscan y merecen.

Referencias bibliográficas

Asamblea General de las Naciones Unidas. *Responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos*, A/RES/62/61, 8 de enero de 2008.

Aust, H. P. «Shining Cities on the Hill? The Global City, Climate Change, and International Law», *European Journal of International Law*, vol. 26, no. 1, 2015, pp. 255-278.

Berman, P. S. «A Pluralist Approach to International Law», *Yale Journal of International Law*, vol. 32, no. 2, 2007, pp. 301-329.

Blank, Y. «Localism in the New Global Legal Order», *Harvard International Law Journal*, vol. 47, 2006, p. 263.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos – Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos*, A/HRC/30/49, 7 de agosto de 2015.

Corte Internacional de Justicia. *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, opinión consultiva, 11 de abril de 1949.

Davis, M. F. «Cities, Human Rights and Accountability: The United States Experience», en: Oomen, B., Davis, M. F. y Grigolo, M. (eds.), *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities* (pp. 23-43). Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

Durmuş, E. y Oomen, B. «Transnational City Networks and their Contributions to Norm-Generation in International Law: The Case of

Migration», *Local Government Studies*, publicación especial «At the Interplay of Subnationalization and Supranationalization: City Networks Activism in the Governance of Immigration», próxima publicación.

Durmuş, E. «A typology of local governments' engagement with human rights: Legal pluralist contributions to international law and human rights», *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol.38, no. 1, 2020, pp. 30-54.

García Chueca, E. «Una mayor inclusión de los gobiernos locales hará más efectiva la ONU». CIDOB Report no. 06-2020 (en línea). [Fecha de consulta: 13.12.2020]: https://www.cidob.org/es/articulos/cidob_report/n1_6/una_mayor_inclusion_de_los_gobiernos_locales_hara_mas_efectiva_la_onu.

Gal-Or, N., Ryngaert, C., y Noortmann, M. (eds.) *Responsibilities of the Non-State Actor in Armed Conflict and the Market Place*, 2015.

Javorsky, N. «Why New York City Is Reporting Its Sustainability Progress to the UN», *Citylab*, 13 de julio de 2018 (en línea). [Fecha de consulta: 20.12.2019]: <https://www.citylab.com/environment/2018/07/why-new-york-city-is-reporting-its-sustainability-progress-to-theun/564953/>.

Koh, H. H. «Is There a 'New' New Haven School of International Law?», *Yale Journal of International Law*, vol. 32, 2007, p. 559.

Levit, J. K. «Bottom-up international lawmaking: reflections on the new haven school of international law», *Yale Journal of International Law*, vol. 32, 2007, p. 393.

Marcenko, M. «International assemblage of security of tenure and the interaction of local politics with the international normative processes», *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, vol. 51, no. 2, 2019, pp. 151-171.

Nijman, J. «Renaissance of the City as Global Actor: The Role of Foreign Policy and International Law Practices in the Construction of Cities as Global Actors», en: Fahrmeir, A., Hellmann, G. y Vec, M. (eds.), *The Transformation of Foreign Policy: Drawing and Managing Boundaries from Antiquity to the Present*, Oxford: Oxford University Press, 2007.

Oomen, B. y Baumgaertel, M., «Frontier Cities: The Rise of Local Authorities as an Opportunity for International Human Rights Law», *European Journal of International Law*, vol. 29, no. 2, 2018, p. 339.

EMPODERAR A LAS CIUDADES EN UN SISTEMA MULTILATERAL REFORMADO

- EL ROL DE LAS CIUDADES EN UNA ONU REFORMADA:
HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ASAMBLEA
MUNDIAL DE GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES

Marta Galceran-Vercher

- ¿ES «ALGO» MEJOR QUE «NADA»? LA GOBERNANZA
MULTINIVEL Y EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES
EN LOS PROCESOS POLÍTICOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Andrea Noferini

EL ROL DE LAS CIUDADES EN UNA ONU REFORMADA: HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ASAMBLEA MUNDIAL DE GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES

Marta Galceran-Vercher

*Profesora asociada de Relaciones Internacionales,
Universitat Pompeu Fabra*

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) acaba de celebrar su 75 aniversario en un momento en el que la pandemia del coronavirus y otras crisis están evidenciando la fragilidad del multilateralismo como principio rector de la gobernanza global. Su secretario general reconoció hace unos meses que, en el siglo XXI, no podemos seguir aceptando un sistema de gobernanza global disfuncional, diseñado exclusivamente por y para los gobiernos nacionales. Así, António Guterres proponía avanzar hacia un «multilateralismo en red, construido en colaboración con la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos locales. Se trataría de un multilateralismo basado en «unos valores compartidos, una responsabilidad compartida, una soberanía compartida, un progreso compartido»¹. En este contexto, las organizaciones que conforman el «municipalismo internacional» se han sumado con entusiasmo a la conversación global «ONU75» para reclamar medidas valientes para avanzar hacia un mayor reconocimiento.

Estas demandas y aspiraciones no son nuevas. De hecho, la reforma del sistema multilateral para hacerlo más incluyente y permeable para con los intereses de las ciudades ha estado en la agenda del municipalismo internacional desde sus inicios. Ya en 1920 la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA, por sus siglas en inglés), predecesora de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), trabajaba por la obtención de un espacio de representación permanente en la Sociedad de Naciones (Gaspari, 2002). Sus demandas no tuvieron mucho éxito y tanto la Sociedad de Naciones como su sucesora, la ONU, terminaron estructurando una relación fragmentada con los órganos de representación de las ciudades parecida a la que tiene esta última con la sociedad civil.

Cabe reconocer que en las últimas tres décadas se ha avanzado significativamente hacia la formalización del rol de los gobiernos locales en las estructuras de gobernanza global, especialmente en el marco del sistema de Naciones Unidas (García Chueca, 2020). En 1992 se alcanzó un hito importante en este sentido cuando se reconoció a los gobiernos locales como uno de los grupos principales a involucrar en la implementación de las agendas globales por la sostenibilidad. Otro momento emblemático tuvo lugar en la Segunda Conferencia sobre los Asentamientos

1. Conferencia de prensa del secretario general, António Guterres, en la sede de las Naciones Unidas, 25 de junio de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 20.09.2020]: <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20142.doc.htm>

El impacto de las ciudades en las discusiones globales todavía es más simbólico que real. En la mayoría de los casos, se les invita a participar como meros observadores o implementadores de los principales acuerdos, pero su involucración en la toma de decisiones es aún muy marginal, hecho que limita significativamente su capacidad para influenciar la agenda.

Humanos (o Hábitat II), celebrada en 1996 y a la que asistieron más de 500 alcaldes y líderes municipales, quienes pudieron asimismo participar en las deliberaciones. Incluso más importante fue el hecho de que, durante Hábitat II, las asociaciones de gobiernos locales se reunieron por primera vez en torno a la Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales (AMGLR): un mecanismo formal cuyo objetivo era contribuir a las negociaciones de la conferencia. Desde entonces, ONU-Hábitat se ha convertido en una plataforma esencial para avanzar en la implementación de la agenda municipalista, lo que, a su vez, ha supuesto un cambio de postura en cuanto al rol de las ciudades en la formulación de las agendas globales. Algunos de los ejemplos más relevantes son la creación del Comité Asesor de Autoridades Locales de las Naciones Unidas (UNACLA, por sus siglas en inglés), que ha servido como órgano asesor al director ejecutivo de ONU-Hábitat desde el año 2000, y la revisión de las normas de procedimiento del Consejo de Gobierno de la agencia.

Más recientemente, el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales (o GTF, por sus siglas en inglés), un mecanismo de coordinación promovido por CGLU y que reúne a las principales asociaciones de gobiernos locales, ha conseguido influenciar algunos de los procesos intergubernamentales más recientes. Como consecuencia de estas actividades de incidencia, el Acuerdo de París y la Agenda de Acción Climática Global de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) han acabado reconociendo la necesidad de involucrar a las ciudades. Así mismo, los gobiernos locales fueron invitados a participar en las deliberaciones sobre la adopción de la Nueva Agenda Urbana, y uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible tiene una indiscutible dimensión urbana.

A pesar de estas aparentes victorias municipalistas, el impacto de las ciudades en las discusiones globales todavía es más simbólico que real. En la mayoría de los casos, se les invita a participar como meros observadores o implementadores de los principales acuerdos, pero su involucración en la toma de decisiones es aún muy marginal, hecho que limita significativamente su capacidad para influenciar la agenda. Además, si observamos las iniciativas puestas en marcha para garantizar su derecho de acceso y participación, debemos distinguir claramente entre la institución de la ONU (a saber, la burocracia y los secretariados), interesada en forjar alianzas con actores no estatales como un modo de implementar el mandato de la organización, y los estados miembros (Ruhlman, 2015). Esta distinción es importante, pues estos últimos siempre han sido reticentes a transferir una pizca de poder a las autoridades locales por miedo a que ello menoscabe la soberanía nacional.

Por consiguiente, las principales redes globales de ciudades siguen defendiendo su «lugar en la mesa global» (Salmerón Escobar, 2016), lo que significaría un cambio estructural en la manera como la ONU y sus miembros se relacionan con los gobiernos locales. Algunas propuestas concretas apuntan a remodelar el sistema en esta dirección: por ejemplo, cambiando el estatus consultivo actual en el marco del Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés) por el de observador permanente en la Asamblea General, creando una nueva agencia que dé más visibilidad a las ciudades y los asuntos urbanos en la ONU (como ONU-Ciudades o ONU-Urbano), o estableciendo órganos subsi-

diarios de naturaleza consultiva con algunas agencias de la ONU, y que podrían inspirarse en el Comité Europeo de las Regiones. Es evidente que algunas de estas propuestas tienen más potencial que otras, y el contexto actual de reforma de la ONU podría ayudar a acelerar estos cambios. A fin de entenderlos mejor, en lo que queda de capítulo se ofrece un repaso del potencial y las limitaciones de algunos de los mecanismos actuales para la participación de las ciudades en el sistema de Naciones Unidas, con un foco especial en la institucionalización de una Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales, y se analizan los retos pendientes.

I. Del estatus consultivo en el marco de ECOSOC al de observador permanente en la Asamblea General

Desde el punto de vista formal, la participación de las ciudades en la ONU se articula a través de las redes de gobiernos locales como CGLU e ICLEI, que tienen estatus consultivo en el marco de ECOSOC y actúan como puntos focales de todo el colectivo urbano de manera rotativa². Este reconocimiento les permite asistir a los eventos y las sesiones de trabajo de las agencias y las comisiones relacionadas con el ECOSOC, en los que pueden presentar declaraciones escritas y orales, así como organizar eventos paralelos. El estatus consultivo también otorga algunos privilegios básicos (aunque sorprendentemente restringidos) como pases para acceder a las instalaciones de la ONU (ONU-DAES, 2018). Con este acceso, las delegaciones de alcaldes pueden participar en cumbres multilaterales como las Conferencias de las Partes («CoP», por sus siglas en inglés) de la CMNUCC y el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, como también en negociaciones intergubernamentales como las celebradas en torno a la Agenda 2030.

No obstante, el municipalismo internacional ha denunciado repetidamente que este es un reconocimiento insuficiente e inadecuado. En primer lugar, porque el estatus consultivo se pensó inicialmente para las ONG, de modo que no reconoce a los gobiernos locales como actores gubernamentales (y, por ende, a sus redes como actores intergubernamentales) sino como entidades de la sociedad civil. Hoy en día, existen 5.725 entidades con estatus consultivo³. En segundo lugar, porque esta categorización limita de manera significativa la capacidad real de las ciudades para influir políticamente en las discusiones globales, puesto que no les ofrece un acceso directo a la Asamblea General: el principal órgano deliberativo, de toma de decisiones y representativo de la ONU. Como resultado, las redes de ciudades se ven obligadas a negociar sus derechos de participación con cada una de las agencias de Naciones Unidas por separado, lo que probablemente explica la proliferación de memorándums de entendimiento entre ellas.

Atendiendo a estas limitaciones, las asociaciones de gobiernos locales han estado reclamando el estatus de observador permanente durante décadas (CGLU, 2013). Ello permitiría que se oyeran las voces de las ciudades en las sesiones y las resoluciones de la Asamblea General, motivo por el cual se entiende como un importante paso adelante. Además, las ciudades y sus organizaciones podrían mantener una misión permanente en la sede de la ONU, lo que les permitiría mejorar sus contactos con las

Las asociaciones de gobiernos locales han estado reclamando el estatus de observador permanente durante décadas. Ello permitiría que se oyeran las voces de las ciudades en las sesiones y las resoluciones de la Asamblea General.

2. Para más información, véase el Documento de gobernanza del Grupo Principal de Autoridades Locales (en línea). [Fecha de consulta: 20.09.2020]: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7384LAMG%20governance%20paper%20for%20HLPF%20Working%20Group_final.pdf
3. Para obtener una lista de entidades con estatus consultivo, véase: <https://esango.un.org/civilsociety/displayConsultativeStatusSearch.do?method=search&sessionCheck=false>

Los esfuerzos por establecer un mecanismo de participación formal para las ciudades en el marco del sistema de Naciones Unidas también se han visto obstaculizados por la cuestión de la representatividad y la responsabilidad de las asociaciones que afirman hablar en nombre de los gobiernos locales.

delegaciones nacionales y les ofrecería oportunidades para hacer incidencia política. A veces, la diplomacia efectiva es meramente un asunto de estar en la sala donde se toman las decisiones (o tan cerca de ella como sea posible). ¿Pero cuáles son las oportunidades reales de conseguir un nivel de reconocimiento tan avanzado?

Hasta hace poco, el estatus de observador permanente se reservaba a estados no miembros (como la Santa Sede y Palestina), organizaciones intergubernamentales (la Unión Africana, la OCDE) y entidades como el Comité Internacional de la Cruz Roja. En otras palabras, a órganos creados o apoyados directa o indirectamente por gobiernos nacionales. Ello cambió en 2016, cuando la Cámara de Comercio Internacional se unió a este club selecto. Algunos vieron en ello una oportunidad futura para las ciudades, y el razonamiento parece claro: si la organización comercial más grande del mundo puede adquirir este estatus, ¿por qué los gobiernos locales no pueden gozar de un reconocimiento similar? A pesar de ello, y dado que se trata de una ruta que requiere la aprobación por unanimidad de todos los miembros de la Asamblea General, vale la pena recordar que muchos países todavía ven la creciente asertividad global de las ciudades como una amenaza a su soberanía nacional.

II. La necesidad de hablar con una única voz

Más allá de las limitaciones descritas anteriormente, los esfuerzos por establecer un mecanismo de participación formal para las ciudades en el marco del sistema de Naciones Unidas también se han visto obstaculizados por la cuestión de la representatividad y la responsabilidad de las asociaciones que afirman hablar en nombre de los gobiernos locales. De hecho, se podrían hacer consideraciones similares en relación con cualquier otro grupo de actores (como las mujeres, la juventud, el empresariado, etc.), como subrayan publicaciones recientes sobre la “democracia de las partes interesadas” (*stakeholder democracy*) (Dodds, 2019) y la gobernanza multiactor como nueva práctica de gobernanza global (Raymond y DeNardis, 2015; Gleckman, 2018). Y no es un tema banal dado que, por lo menos en el futuro más cercano, no parece factible un escenario en el que las ciudades puedan participar de manera individual directamente en las Naciones Unidas⁴.

Ciertamente, y con independencia de la modalidad de reconocimiento que se les confiera, sea consultiva o como observadores permanentes, siempre que se permite a las ciudades tener «un lugar en la mesa global» disponen, en general, de *un solo lugar*. Ello significa que toda intervención oral o comentario escrito que se presenta a cualesquiera de las reuniones o los procesos intergubernamentales de la ONU, debe ser canalizado a través de un solo interlocutor que habla en nombre de todo el conjunto de gobiernos locales y regionales. Hablar con una voz única es, sin duda, un reto, en buena parte por la complejidad y la fragmentación que caracteriza el ecosistema de las redes de ciudades, en dónde las organizaciones que lo conforman a menudo compiten por conseguir financiación, recursos, miembros y acceso a los foros políticos (Fernández de Losada y Abdullah, 2019).

A pesar de este entorno competitivo, las redes globales más grandes (CGLU, ICLEI y C40) han entendido que «trabajar en red con redes»

4. Encontramos una excepción notable en la presentación por parte de Nueva York de su Informe Local Voluntario en el marco del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible de 2018. Esta iniciativa sí fue a título individual en paralelo al esfuerzo realizado por las redes de ciudades para reportar sobre el progreso realizado en la implementación de la Agenda 2030 por todos los gobiernos locales y regionales del mundo a través del Informe sobre la localización de los ODS. Otras ciudades como Helsinki (Finlandia) y Bristol (Reino Unido) han seguido los pasos de la ciudad de Nueva York y, por consiguiente, han transformado esta iniciativa individual en una colectiva.

debería ser un elemento esencial de su labor diplomática si pretenden expandir con éxito su alcance e influencia globales (Abdullah y García Chueca, 2020). Desde un punto de vista simbólico, es incluso más importante ofrecer una imagen de unidad. En efecto, si no existe una cooperación genuina que incluya la cocreación de una agenda global para gobiernos locales y regionales que sea verdaderamente compartida, las redes de ciudades podrán defender que hablan, como máximo, en nombre de sus miembros, pero no en representación de toda la comunidad urbana. A nivel estratégico, la cooperación también sirve para conferir legitimidad a los esfuerzos para fijar las prioridades políticas por parte de estas asociaciones. Ello explica por qué el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales surgió durante el proceso internacional pos-2015, en el que se debatía el rol de los gobiernos locales en el desarrollo sostenible (incluyendo la negociación relativa al ODS 11: el llamado «ODS urbano») y en donde lo que estaba en juego era demasiado importante como para fracasar.

Las ciudades y sus redes serían mucho más eficientes en su labor de incidencia si dirigieran sus mensajes como un grupo unificado. Por ello se creó el Grupo de Trabajo (GTF) en 2013.

III. El papel del Grupo de Trabajo y la Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales

Del mismo modo que la Cumbre de la Tierra, en 1992, y Hábitat II, en 1996, catalizaron el proceso de unificación que culminó en la creación de CGLU en 2004, las negociaciones intergubernamentales para definir la agenda de desarrollo pos-2015 y Hábitat III también generaron la necesidad de coordinar insumos y respuestas por parte de la comunidad urbana. Se argüía en aquella ocasión que las ciudades y sus redes serían mucho más eficientes en su labor de incidencia si dirigieran sus mensajes como un grupo unificado. Por ello se creó el Grupo de Trabajo (GTF) en 2013, que fue, a su turno, decisivo para relanzar la Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales en 2016.

A nivel operativo, el GTF se estableció como el mecanismo de consulta y coordinación técnica para que las principales redes internacionales de gobiernos locales pudieran desarrollar iniciativas conjuntas de incidencia hacia los procesos políticos globales, particularmente hacia aquellos relacionados con el desarrollo sostenible. Cabe señalar que esta iniciativa fue concebida bajo la misma lógica que dio vida a CGLU hace un par de décadas y que puede resumirse en este doble objetivo: (1) unificar la voz de los gobiernos locales y regionales de todo el mundo ante la comunidad internacional, y (2) crear un espacio para que puedan construir posiciones conjuntas y organizar su estrategia de incidencia a nivel global. En última instancia, la GTF aspiraba a presentar a los gobiernos locales como un grupo unificado a fin de aprovechar al máximo ese *único lugar* que se les pudiera otorgar en la mesa global.

Con todo, el GTF no fue concebido solo como un mecanismo técnico, sino también político. Ciertamente, entre sus funciones se encuentra la autoridad de convocar la AMGLR, que se presenta a la comunidad internacional como la «voz política» de la comunidad urbana (CGLU, 2019:23). Y, lo que es más importante, las Naciones Unidas reconocen la AMGLR como el mecanismo formal de seguimiento y evaluación de la implementación de la Nueva Agenda Urbana a nivel local⁴. Ello significa que, formalmente, cuando se reúne la AMGLR, todas las

4. Resolución 71/256 de la Asamblea General. Nueva Agenda Urbana. Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016, A/RES/71/256, párrafo 169, página 29

institucionalizar la AMGLR requeriría repensar su actual esquema de gobernanza, especialmente su nivel de representatividad y el rol de las redes de ciudades.

declaraciones que se adoptan deberían ser tenidas en cuenta con el carácter de contribución formal de la comunidad de gobiernos locales y regionales para la implementación de la Nueva Agenda Urbana.

Hoy, el GTF reúne a 25 redes globales y regionales que incluyen a C40, ICLEI, el Parlamento Global de Alcaldes y CGLU. Esta última actúa como coordinadora y facilitadora de la iniciativa. No obstante, cabe apuntar que el nivel de involucramiento de estas asociaciones ha evolucionado con el tiempo. Por ejemplo, al principio C40 se mostraba relictante a unirse a este mecanismo de coordinación, que era visto como un espacio dominado por CGLU. Hoy en día, la colaboración entre las diferentes redes parece ser mucho más robusta. Prueba de ello es el informe sobre la implementación de los ODS a nivel local que se presenta anualmente en el marco del Foro Político de Alto Nivel y que, aunque es liderado por CGLU, acostumbra a recibir importantes insumos y contribuciones de las otras redes. Otro ejemplo es la colaboración continua entre C40 y CGLU para organizar la iniciativa Urban 20.

IV. Los desafíos futuros

En resumen, en los últimos años se ha observado un cierto progreso y se han materializado iniciativas prometedoras destinadas a reformar la ONU para que sea más inclusiva para con los gobiernos locales. Algunos trabajos de investigación también han demostrado cómo, por lo menos a nivel discursivo, el reconocimiento de las ciudades en cuanto actores decisivos ha mejorado en la mayoría de los marcos de las Naciones Unidas (Kosovac *et al.*, 2020). Aun así, todavía queda mucho camino por recorrer, y unos desafíos futuros importantes: en particular, en relación con la evolución, en los resultados de la gobernanza global, de un reconocimiento estrictamente nominal y más bien simbólico a una influencia efectiva y tangible.

Para empezar, la perspectiva de que las autoridades locales puedan obtener un estatus de observador permanente en la Asamblea General es poco halagüeña, a pesar de que se trata de una de las principales demandas que han vuelto a poner sobre la mesa en el marco de las consultas de ONU75. Asimismo, aún queda por ver si este estatus conllevaría cambios sustantivos pues, al fin y al cabo, los estados retendrían el derecho a voto. La consolidación de la Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales es, evidentemente, un considerable paso adelante, y ciertamente disfruta de un reconocimiento no menor para la implementación de la Nueva Agenda Urbana. Sin embargo, todavía hace falta que las agencias de las Naciones Unidas, más allá de ONU-Hábitat, reconozcan la AMGLR y, ni que decir tiene, que esta adquiera un estatus formal en la Asamblea General. Hasta que ello suceda, sus declaraciones continuarán siendo no vinculantes y, por tanto, más simbólicas que efectivas. Además, institucionalizar la AMGLR requeriría repensar su actual esquema de gobernanza, especialmente su nivel de representatividad y el rol de las redes de ciudades.

Como se ha sostenido, el ecosistema de redes de ciudades, competitivo y sobrepoblado, complica la tarea de los gobiernos locales y regionales de hablar con una voz única. Aun así, no solo se trata de la existencia de demasiadas organizaciones que defienden ser el defensor más legítimo

y efectivo de los gobiernos locales. El asunto de la representatividad se encuentra fuertemente enraizado en la misma naturaleza de la categoría «gobiernos locales y regionales». En efecto, la voz urbana no es, y nunca será, homogénea, sino diversa y llena de matices. Los intereses y los retos de las grandes áreas metropolitanas tienen poco que ver con los de las ciudades pequeñas y medianas. Las aspiraciones de crear una única agenda compartida que acomode todas las formas y los tamaños de los gobiernos locales, por lo tanto, pueden presentarse como algo inviable. Además, las ciudades y las regiones son niveles diferentes de gobierno, y una sola asamblea nunca podrá pretender la representación de ambas de manera satisfactoria. De hecho, el Comité Europeo de las Regiones sufre esta misma carencia estructural. Quizás se podría pensar en un sistema bicameral de representación para avanzar hacia unos niveles mayores de representatividad y relevancia.

Del mismo modo, la mayoría de propuestas de reforma de la ONU confieren mucha importancia a las redes de gobiernos locales y regionales y a su rol a la hora de orquestar posiciones conjuntas surgidas de la cacofonía que representan las voces urbanas. Mientras que su prominencia como organizadores y agentes mediadores entre las realidades local y global es prácticamente incuestionable, también deberían valorarse otros aspectos antes de asumir acríticamente que este es el mejor sistema para organizar los intereses de los gobiernos locales a nivel global. Entre otros, todavía sabemos poco sobre las dinámicas de poder que operan dentro de estas organizaciones. En particular, cómo se gobiernan, quién establece las prioridades políticas y, con una importancia creciente, qué rol tienen sus socios (a saber, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil). Ello es cada vez más significativo, puesto que parece que estamos transicionando hacia unos esquemas de gobernanza multiactor (véase García Chueca y Zárate en este volumen). Hace falta una mayor investigación acerca de la agencia de los secretariados de estas organizaciones y su influencia a la hora de definir cómo los miembros priorizan los objetivos de gobernanza y las acciones (Lecavalier y Gordon, 2020). Y no se trata de un asunto irrelevante, pues puede ser que los intereses de dichos secretariados no siempre estén alineados con los de la membresía a la que dicen representar.

Por último, quizás ha llegado la hora de desligar el debate sobre el rol de las ciudades en la gobernanza global del debate acerca de cómo mejorar su reconocimiento *dentro* de la ONU. Por un lado, se ha multiplicado el número de «mesas globales» que los gobiernos locales deben aspirar a influenciar y la ONU ya no es el único órgano responsable de la gobernanza global. Ello requiere que las redes de ciudades diversifiquen sus esfuerzos a fin de asegurar que la voz urbana tiene presencia tanto en espacios como el G20 como en cualquier proceso intergubernamental liderado por la ONU. La consolidación de la iniciativa Urban 20 da fe de esta tendencia. Sin embargo, puede ser que el camino para las ciudades *dentro* de un sistema hecho por y para los gobiernos nacionales acabe siendo siempre limitante y de corto alcance. Los gobiernos locales no deberían buscar el reconocimiento por el mero hecho de ser reconocidos, sino aspirar a generar un impacto global. Y si ello no puede alcanzarse *dentro* del sistema que apuntan a reformar, quizás deberán explorarse otras vías *fuera* de las Naciones Unidas.

Quizás ha llegado la hora de desligar el debate sobre el rol de las ciudades en la gobernanza global del debate acerca de cómo mejorar su reconocimiento dentro de la ONU.

Referencias bibliográficas

Abdullah, H. y García Chueca, E. «Cacophony or Complementarity? The Expanding Ecosystem of City Networks Under Scrutiny», en: Amiri, S. y Sevin, E. (eds.) *City Diplomacy: Current Trends and Future Prospects*. Londres: Palgrave Macmillan, 2020.

CGLU. *Local and Regional Governments – Partners for the Global Agenda*. Barcelona, 2013.

CGLU. *UCLG Congress Durban 2019. World Council background documents*. Barcelona, 2019.

Dodds, F. *Stakeholder Democracy: Represented Democracy in a Time of Fear*. Londres y Nueva York: Routledge, 2019.

Fernández de Losada, A. y Abdullah, H. (eds.). *Rethinking the ecosystem of international city networks: Challenges and Opportunities*. Barcelona: CIDOB, 2019.

García Chueca, E. «Further including local governments in the quest for a more effective UN», en: Bargués, P. (ed.) *UN @75: Rethinking multilateralism*. Barcelona: CIDOB, 2020.

Gaspari, O. «Cities against States? Hopes, Dreams and Shortcomings of the European Municipal Movement, 1900-1960», *Contemporary European History*, vol. 11, no. 4, 2002, pp. 597-621.

Gleckman, H. *Multistakeholder Governance and Democracy. A Global Challenge*. Abingdon: Routledge, 2018.

Kosovac, A., Acuto, M. y Jones, T. L. "Acknowledging Urbanization: A Survey of the Role of Cities in UN Frameworks", *Global Policy*, vol. 11, no. 3, 2020, pp. 293-304.

Lecavalier, E. y Gordon, D. J. «Beyond networking? The Agency of City Network Secretariats in the Realm of City Diplomacy», en: Amiri, S. y Sevin, E. (eds.) *City Diplomacy: Current Trends and Future Prospects*. Los Ángeles, 2020, pp. 13-36.

ONU-DAES. *Working with ECOSOC: A NGOs Guide to Consultative Status*. Nueva York: Naciones Unidas, 2018.

Raymond, M. y DeNardis, L. «Multistakeholderism: anatomy of an inchoate global institution», *International Theory*, vol. 7, no. 3, 2015, pp. 572-616.

Ruhlman, M. *Who Participates in Global Governance? States, bureaucracies, and NGOs in the United Nations*. Londres y Nueva York: Routledge, 2015.

Salmerón Escobar, F. *Un lugar en la mesa global: Los gobiernos locales como tomadores de decisiones en la agenda mundial*. Ciudad de México: Proyecto AL-LAs, 2016.

¿ES «ALGO» MEJOR QUE «NADA»? LA GOBERNANZA MULTINIVEL Y EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES EN LOS PROCESOS POLÍTICOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Andrea Noferini

Profesor asociado, Departamento de Ciencias Políticas, Universitat Pompeu Fabra y Universitat Autònoma de Barcelona

En un mundo globalizado, policéntrico, fragmentado y cada vez más incierto, muchas voces piden un cambio radical en los modelos de gobernanza de las políticas de desarrollo. Nuevos problemas de carácter urgente (la COVID-19, el cambio climático, la digitalización, el aumento de las desigualdades) invitan a un cambio de paradigma en los modelos de toma de decisiones colectivas. El eslogan «del gobierno a la gobernanza» se usa cada vez más para expresar este cambio. Por un lado, este subraya que los modelos tradicionales de toma de decisiones públicas centralizadas son inadecuados. Por el otro, que se ha abierto la formulación de políticas a actores que, hasta la fecha, habían estado en gran medida ausentes de las esferas políticas nacional, europea e internacional.

En este contexto, parece que las autoridades locales y regionales (ALR)¹ están ganando terreno en relación con los gobiernos centrales, que siempre han sido el centro del poder político y los gobernantes indiscutibles de las decisiones públicas. La Agenda 2030 recuerda, entre otros, que la localización (el involucramiento de las ALR en la implementación de los ODS) es fundamental para alcanzar sus objetivos y que las ciudades y los territorios deben poder mantener cierta autonomía para definir e implementar políticas públicas a escala local.

Aunque la Unión Europea (UE) está considerablemente sometida a las lógicas intergubernamentales, también ha reconocido la gran interdependencia, y cada vez mayor, entre sus diferentes niveles de gobierno. Según estimaciones recientes, el 60 % de las decisiones tomadas por autoridades locales y regionales están influenciadas por la legislación europea, y casi el 70 % de la legislación europea es implementada por las autoridades locales y regionales (CMRE, 2016). De hecho, con la adopción de la Agenda Territorial 2020 (2011) y el Pacto de Ámsterdam (2016), la Unión Europea ha revitalizado la dimensión territorial y urbana de sus políticas públicas.

A principios de los años 90 del siglo pasado, gracias al Tratado de Maastricht de 1992, la cuestión territorial y la dimensión urbana adquirieron relevancia en la agenda europea por medio de la creación del

1. La terminología es a menudo controvertida y la bibliografía y los documentos oficiales ofrecen términos variados, como «autoridades locales y regionales» (ALR), «gobiernos locales y regionales» (GLR), «autoridades subnacionales» (ASN) y «autoridades subestatales» (ASE). En este texto se hace referencia principalmente a gobiernos regionales, supralocales y locales con el sentido, en términos generales, de organizaciones públicas representativas con (algún) grado de autonomía y control sobre (algunos) ámbitos políticos principales.

Después de casi 30 años en funcionamiento, las evaluaciones del trabajo del CDR son contradictorias y fluctuantes. Sin embargo, es importante recordar que el CDR sigue siendo el único órgano supranacional que garantiza a ciudades y regiones el acceso al proceso legislativo (y un cierto rol supervisor sobre él) en una estructura política tan compleja como la UE.

Comité Europeo de las Regiones (CDR): voz y órgano consultivo para los intereses territoriales. Después de casi 30 años en funcionamiento, las evaluaciones del trabajo del CDR son contradictorias y fluctuantes. Sin embargo, es importante recordar que el CDR sigue siendo el único órgano supranacional que garantiza a ciudades y regiones el acceso al proceso legislativo (y un cierto rol supervisor sobre él) en una estructura política tan compleja como la UE.

A la luz de este debate, el principal objetivo de este artículo es responder de manera concisa a tres cuestiones fundamentales: a) cuándo y por qué las ALR se convirtieron en piezas clave de la formulación de políticas a nivel de la UE; b) cómo (y con qué medios) pueden participar las ALR en dicha formulación de políticas, y, finalmente, c) hasta qué punto el Comité Europeo de las Regiones enmarca adecuadamente la representación de las ALR en dicha formulación de políticas. Como su marco analítico, este artículo utiliza el enfoque, ahora clásico, de la gobernanza multinivel (GMN), una combinación de reflexiones que enfatizaron primeramente las formas de movilización de las ALR en la formulación de políticas en Europa.

El análisis se centra en el CDR y advierte, por un lado, de que su naturaleza consultiva, su fragmentación política y su composición constituyen obstáculos significativos y, por el otro, de que la gran heterogeneidad de intereses territoriales convierte en un reto de gran transcendencia el desarrollo de una acción colectiva coordinada y organizada que incluya los muchos y variados intereses de las ciudades y las regiones europeas.

I. Las dimensiones territorial y urbana de las políticas de la UE en un contexto de gobernanza multinivel

Históricamente, la prudencia tradicional que ha envuelto los asuntos urbanos, junto con la «ceguera territorial» de la UE han limitado los derechos formales de participación de las ALR y sus organizaciones en la toma de decisiones supranacional. No obstante, en las últimas décadas, su papel en la formulación de políticas públicas ha ido ganando reconocimiento. La primera pregunta importante que surge es cuándo y por qué las ciudades y las regiones se convirtieron en piezas clave de la formulación de políticas a nivel de la UE.

La academia coincide en que, a principios de los 90, el fortalecimiento del proceso de integración europea y la implementación de reformas de descentralización en muchos estados fomentó el «giro territorial» de las políticas de desarrollo. Este enfoque mejoró la descentralización de la toma de decisiones hasta involucrar a las ALR con el objetivo de implementar políticas públicas que tuvieran en cuenta los territorios y estuvieran alineadas con las preferencias y los instrumentos políticos locales. A finales de los 2000, el prestigioso Informe Barca incluyó en la agenda europea la necesidad de incorporar enfoques basados en el territorio y enfatizó la importancia de las especificidades regionales y las instituciones locales, así como de un modelo endógeno de desarrollo socioeconómico (Barca, 2009). La expansión de la política de cohesión, gracias al principio de asociación, estimuló la generación de políticas de desarrollo basadas en la implicación activa de un amplio abanico

de actores locales y regionales. Las disparidades territoriales y urbanas, la exclusión social, la recuperación industrial y el medio ambiente eran algunas de las preocupaciones principales para las que los enfoques territorializados se consideraban los más apropiados.

Aunque estos enfoques territorializados han recibido críticas por su «sesgo local», todavía se consideran una de las principales fuentes de inspiración y han pasado a formar parte del marco de la Agenda 2030 a través del concepto «localización». En el contexto de los ODS, la localización implica «tomar en cuenta los contextos subnacionales en la consecución de la Agenda 2030, desde la definición de objetivos y metas, hasta la determinación de los medios destinados a la implementación y el uso de indicadores para medir y evaluar el progreso»². Básicamente, la localización reconoce el desarrollo local como un fenómeno endógeno e integrado en el espacio que otorga una responsabilidad primordial a las ALR en su planificación, gestión y financiación.

Desde una perspectiva teórica, las primeras contribuciones sobre GMN mostraron, por primera vez, que la presencia de ALR en la formulación de políticas en la UE era un fenómeno novedoso y que tenía una capacidad potencialmente innovadora en el proceso político, la organización y la actividad política de la UE (Hooghe y Marks, 1996; para más información, véase Piattoni, 2010). Básicamente, la GMN ponía de manifiesto que las ALR tomaban parte cada vez más frecuentemente en los asuntos de la UE, tanto dentro como fuera de los respectivos estados miembros, incluso en ocasiones en las que el derecho formal de tomar una decisión estaba en manos de los gobiernos nacionales o del legislador de la UE. Algunos defensores más optimistas del enfoque de la GMN defendían que esta interdependencia creciente entre los gobiernos regional, local y nacional y las instituciones de la UE podría abrir la puerta al establecimiento de «un nuevo modo de gobernanza en la UE» que involucrara a un tercer nivel de gobierno junto con los estados miembros y las instituciones de la UE.

Aunque formalmente las ALR no han aumentado su poder de decisión en cuanto a los asuntos de la UE, la GMN todavía es importante porque ha contribuido a insertar el debate sobre el rol de las ALR en la agenda política y de formulación de políticas de la UE. El desarrollo de la acción exterior de las ALR (que acostumbra a llamarse «paradiplomacia» o «diplomacia municipal»), la proliferación de euroregiones y eurociudades en el ámbito de la cooperación territorial, el establecimiento de delegaciones oficiales en Bruselas y la multiplicación de redes de ciudades son los ejemplos clásicos que se traen a colación para justificar este mayor involucramiento de las ALR en la organización política multinivel de la UE. En 1988, en Bruselas había 15 oficinas regionales cuyo objetivo era hacer incidencia; en 2013 ya eran más de 200 (Callanan y Tatham, 2014). En el campo de la cooperación territorial, estudios recientes confirman la presencia de más de 300 euroregiones: un modelo de cooperación institucionalizada entre ALR de tanto dentro como fuera de las fronteras de la UE (Durà *et al.*, 2018).

En resumen, la GMN reforzaba el cambio conceptual «del gobierno a la gobernanza» que reconocía el surgimiento de un mecanismo innovador de toma de decisiones que permitía compartir la autoridad entre los diferentes niveles de gobierno durante todo el proceso que va desde

Históricamente, la prudencia tradicional que ha envuelto los asuntos urbanos, junto con la «ceguera territorial» de la UE han limitado los derechos formales de participación de las ALR y sus organizaciones en la toma de decisiones supranacional.

2. Declaración adoptada por el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales en el marco del Foro de Autoridades Locales y Regionales del Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas, junio de 2018

Lo que todavía está abierto a debate es si el CDR puede considerarse la tercera cámara representativa de la UE o no. No obstante, dado el mandato representativo y político de sus miembros, considerar al CDR como una simple asamblea técnica y consultiva probablemente minusvaloraría su influencia real en la formulación de políticas.

3. En esta sección me centraré en el proceso legislativo (la fase preliminar, de abajo arriba, de la formulación de políticas). Por razones de tiempo y espacio, no tendré en consideración la consiguiente fase, de arriba abajo, de la formulación de políticas, a saber, el papel de las ALR en la implementación de la legislación de la UE. Justifico esta elección por el hecho de que, mientras que el papel de las ALR como implementadores de las políticas y la legislación de la UE es ampliamente reconocido y objeto de análisis, se acostumbra a poner un énfasis mucho menor en la participación de las ALR en el proceso legislativo.

la formulación de políticas hasta la implementación. En este escenario organizativo de la UE compuesto por tres niveles de gobierno, la academia centró su atención en los medios con los que los gobiernos intentan coordinarse con objeto de mejorar los resultados, la legitimidad y la coherencia de políticas.

II. Las ALR en la formulación de políticas en la UE

Hemos visto cómo las regiones y las ciudades han pasado a considerarse un nivel de gobierno importante en el sistema político multinivel de la UE. Ahora, la segunda cuestión versa sobre cómo, y con qué medios, las ALR pueden tomar parte en la formulación de políticas de la UE³. Básicamente, las ALR pueden influir en el proceso de formulación de políticas de la UE de dos maneras: participando en el escenario legislativo supranacional e, internamente, en el proceso de negociación de los asuntos de la UE en los respectivos estados miembros (por ejemplo, en el contexto de la política de cohesión, tomando parte en las reuniones intergubernamentales sobre asuntos de la UE y en el monitoreo del principio de subsidiariedad por parte de los parlamentos regionales).

En ambos casos, los espacios de representación formal son limitados. Cuando las ALR tienen la oportunidad de reunirse con sus gobiernos centrales para discutir asuntos de la UE, acostumbran a preferir la activación de sus derechos por medio de las estructuras formales del estado miembro en vez de optar por un nivel ulterior. Al fin y al cabo, la mayoría de las ALR —en especial, las entidades subestatales— colaboran con las autoridades centrales en lugar de sortearlas (Tatham, 2008). En algunos casos, sin embargo, la fragilidad de los canales formales de representación a nivel interno ha contribuido al desarrollo de modelos alternativos que incluyen estrategias informales como las «actuaciones en solitario» o las estrategias de «geometría variable» que tienen como propósito esquivar la posición de guardián de los gobiernos centrales.

A nivel supranacional, los poderes legislativos se enmarcan en el clásico «triángulo institucional» de la UE, que incluye a las tres instituciones principales: la Comisión, en cuanto encargada de fijar la agenda, y las dos «cámaras legislativas» representadas por el Consejo y el Consejo Europeo. Si dejamos fuera el rol del Comité Europeo de las Regiones (véase el próximo párrafo), el acceso de las ALR a las tres instituciones se encuentra limitado y a menudo tiene lugar por medio de actividades de incidencia llevadas a cabo, respectivamente, por ALR individualmente, asociaciones nacionales de ALR y redes internacionales de ALR (como el Consejo Europeo de Municipios y Regiones o CEMR, la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas o CRPM, Eurocities y Metropolis, por proponer algunas).

La incidencia que realizan las ALR acostumbra a ser bien recibida por la Comisión, dado que esta no tiene la experticia y los recursos para gestionar datos locales detallados e impulsar la legislación sobre asuntos territoriales a nivel de la UE. Las ALR y sus asociaciones pueden ofrecer dicha experticia a la Comisión y actuar, así, como cualquier otro grupo de interés. La participación de las ALR en la fase inicial del proceso legislativo puede reducir los riesgos de una implementación fallida, pues las ALR conocen lo que es factible a nivel técnico y apropiado a nivel

político en la esfera local (Heinelt, 2017). Como respuesta a los deseos expresados por las ALR en el proceso de consultas del documento *La gobernanza europea — un libro blanco*, en 2003 la Comisión estableció un diálogo más sistemático con las asociaciones de ALR europeas y nacionales en una fase precoz de la elaboración de las políticas. La finalidad era introducir un diálogo político más sistemático con las asociaciones de ALR antes del inicio de los procesos formales de toma de decisiones. Este «diálogo sistemático» aplicado únicamente a organizaciones de gobierno locales y regionales se considera normalmente un ejemplo de «nuevos modos de gobernanza» de la UE.

El Consejo de Ministros de la UE, dada su naturaleza intergubernamental, solo puede ser contactado directamente por las asociaciones de ALR —especialmente de ciudades. Aunque el acceso al Consejo ofrece a (algunos) gobiernos subestatales un rol formal y directo en el proceso legislativo de la UE, los gobiernos centrales todavía actúan como guardianes, de modo que, en muchos estados miembros, el acceso al Consejo depende de la voluntad política del gobierno central (Tatham, 2008). A este respecto, los contactos con los representantes de los gobiernos nacionales a nivel individual son más efectivos para aquellas ALR que tratan de influir en las negociaciones que se desarrollan en el seno de la UE y en las decisiones finales sobre legislación de la UE.

Debido a la creciente notoriedad del Parlamento Europeo (PE) en los procesos legislativos de la UE, sus miembros necesitan un mayor conocimiento, información y experticia sobre los asuntos territoriales si quieren que su participación en las dinámicas de negociación en los procedimientos de codecisión sea valiosa. Las ALR y sus asociaciones pueden proporcionar estos insumos a los miembros del PE y contribuir a una mayor concienciación en cuanto a asuntos y debates políticos locales que, de otro modo, seguirían siendo demasiado distantes. Desde 2005, por ejemplo, el intergrupo URBAN del PE ha permitido el intercambio entre partes y comités, con un enfoque horizontal, para la discusión sobre asuntos urbanos. El intergrupo reúne a 89 miembros del PE que representan a todos los grupos políticos y colabora con 143 socios de los ámbitos local, regional, nacional y europeo que representan los intereses de los pueblos y las ciudades de Europa o que trabajan en el ámbito específico del desarrollo urbano.

III. El Comité Europeo de las Regiones

La tercera cuestión concierne al rol del CDR y la medida en que el órgano constitucional más joven de la UE enmarca adecuadamente la representación de las ALR en la formulación de políticas en la UE (Christiansen, 1996; Hönnige y Panke, 2015; Heinelt, 2017). Establecido por el Tratado de Maastricht en 1992, el CDR se compone de 329 representantes electos de los niveles local y regional de todos los estados miembros y que se organizan en torno a grupos políticos. Aunque las ALR y sus asociaciones pueden proponer candidatos, en casi todos los estados miembros son los gobiernos centrales quienes deciden formalmente la lista de candidatos para el CDR. Los perfiles de los candidatos, por consiguiente, dependen de los poderes relativos que las ALR tengan a nivel interno para conseguir que sus candidatos preferidos sean aprobados por sus gobiernos nacionales.

Teniendo en cuenta la inexistencia de una base legal en los tratados y la heterogeneidad de las ciudades y regiones europeas, es difícil imaginar un único modelo de representación de las ALR a nivel de la UE que sea cohesionado, compartido y convenido.

Es difícil evaluar si el CDR contribuirá a inspirar un proceso de reforma institucional en el marco de las Naciones Unidas u otras agencias internacionales. No obstante no analizar dicha opción sería claramente desaconsejable e imprudente.

Por otro lado, la distribución de poderes administrativos y territoriales a nivel interno de cada estado miembro varía, y los gobiernos centrales privilegian (u obstaculizan) la representación local y regional de diferentes modos. Los estados miembros con un nivel regional de gobierno fuerte (Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Italia y España) mandan muy pocos representantes del nivel municipal al CDR. Alemania, por ejemplo, solo reserva cinco de sus 24 puestos en el CDR para representantes de gobiernos locales. En cambio, todos los miembros que Bulgaria, Estonia, Chipre, Finlandia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta y Eslovenia mandan al CDR provienen del nivel municipal porque no hay gobiernos *mesoregionales*, entre los niveles local y nacional, en dichos estados miembros (Heinelt y Bertrana, 2012). Como consecuencia, la representación en el CDR está sustancialmente fragmentada y, lo que es más importante, las ciudades grandes e influyentes tienen una presencia insuficiente.

En cuanto la «voz» de las ciudades y las regiones en la UE, el rol y el funcionamiento del CDR están previstos en los artículos 300 y 305 a 307 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2007, que garantiza el estatus legal del CDR ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) para presentar recursos de anulación de acuerdo con el artículo 263 del TFUE, el CDR ha fortalecido su posición. Ahora, junto con los parlamentos nacionales, es visto como el guardián del principio de subsidiariedad. El hecho de que, hasta la fecha, el CDR nunca ha defendido sus propias prerrogativas ante el TJUE no debería restar valor al instrumento, pues todavía tiene un fuerte poder para disuadir a las instituciones de la UE de que pasen por alto el principio de subsidiariedad a la hora de adoptar nueva legislación.

El rol consultivo del CDR se puede ejercitar a lo largo de las diferentes fases del proceso de toma de decisiones de la UE, lo que incluye la fase prelegislativa, la adopción de la propuesta y el debate de dicha propuesta. Hay varias maneras para ejercer las funciones consultivas: uno de los elementos más importantes son los dictámenes adoptados en las sesiones plenarias. En paralelo a estas funciones, el CDR realiza muchas actividades complementarias, como las colaboraciones específicas con las ALR y sus redes y la organización de eventos, conferencias y reuniones en Bruselas con actores locales. Formalmente, el CDR participa en el proceso legislativo a través de la presentación de dictámenes de consulta obligatoria, de consulta facultativa y por iniciativa propia. El Consejo y la Comisión deben consultar al CDR obligatoriamente antes de tomar una decisión en materias que afectan a los asuntos locales y regionales, como la cohesión económica, social y territorial; la educación; la cultura; la salud pública, y las redes transeuropeas de transportes, telecomunicaciones y energía. En otros asuntos, si la Comisión o el Consejo lo consideran oportuno, pueden consultar al CDR para que emita un dictamen. Finalmente, el CDR puede tomar la iniciativa y emitir un dictamen cuando haya intereses regionales en juego.

De media, el CDR emite entre 60 y 70 dictámenes por año (Schönlau, 2017). Aunque sus dictámenes no son vinculantes, cuando emite alguno por iniciativa propia, las instituciones de la UE —en particular, la Comisión— tienden a considerarlo seriamente. Neskova apunta, por ejemplo, que la Comisión Europea actúa de acuerdo con las preferen-

cias del CDR un 45,5 % de las veces (Neskhova, 2010). En relación con los dictámenes por iniciativa propia, Hönnige y Panke (2015) reconocen que el papel del CDR mejora cuando dichos dictámenes son entregados rápidamente a los miembros del PE y al personal de las representaciones permanentes. Por ello, es crucial que el CDR emita sus dictámenes con rapidez: un dictamen tardío podría influenciar menos los procesos de toma de decisiones en las dos instituciones legislativas.

En sus casi 30 años de existencia, el CDR, en cuanto «órgano supranacional» consultivo en el marco del sistema institucional de la UE, ha aumentado notablemente su legitimidad particular gracias a ciertas formas de «activismo institucional» que han contribuido a la extensión de sus competencias e influencia en la formulación de políticas de la UE, tanto formal como informal. Aunque parte de la academia reconoce que este activismo seguirá teniendo un carácter meramente simbólico si no va acompañado de modificaciones en los tratados de la UE, el CDR todavía es la única organización oficial que confiere representación a los intereses de las ALR en la formulación de políticas de esta organización. Lo que todavía está abierto a debate es si el CDR puede considerarse la tercera cámara representativa de la UE o no. No obstante, dado el mandato representativo y político de sus miembros, considerar al CDR como una simple asamblea técnica y consultiva probablemente minusvaloraría su influencia real en la formulación de políticas.

Al fin y al cabo, esta ambigüedad está intrínsecamente ligada a la naturaleza deferencial de expectativas que el CDR mismo siempre ha generado con respecto a las instituciones de la UE. Por un lado, el interés de la Comisión en el CDR se ha centrado en la experticia técnica y las observaciones sobre las políticas de la UE con un impacto territorial. Por el otro, el PE ha privilegiado desde sus inicios la naturaleza más política del CDR apuntando a añadir legitimidad a la formulación de políticas y la integración de la UE. Es evidente que la estructura que se planteó en el Tratado de Maastricht (un comité con ninguna competencia formal para tomar decisiones, y que reúne a representantes de muchos tipos diferentes de ALR, cuya participación es determinada esencialmente por los gobiernos nacionales) es el típico compromiso de la UE (Piattoni y Schönlaue, 2015). En efecto, las instituciones supranacionales encontraban esta fórmula muy atractiva, pues presentaba la ventaja de que añadía legitimidad a nivel de la UE sin crear un potencial que obstruyera el proceso de toma de decisiones.

IV. Conclusiones

Europa tiene muchos tipos diferentes de ALR: existen los municipios, las provincias, los condados, las unidades federales subestatales y las regiones. Las regiones donde se encuentran las capitales y las áreas metropolitanas cohabitan con los municipios rurales, las zonas periféricas y las ciudades pequeñas y medianas. A nivel regional, las entidades subestatales varían, desde los gobiernos regionales elegidos democráticamente y dotados económicamente hasta las unidades administrativas desconcentradas a cargo de tareas ejecutivas y con escasa autonomía (Hooghe *et al.*, 2016). Teniendo en cuenta la inexistencia de una base legal en los tratados y la heterogeneidad de las ciudades y regiones europeas, es difícil imaginar un único modelo

de representación de las ALR a nivel de la UE que sea cohesionado, compartido y convenido (Heinelt, 2017). A pesar de ello, se puede observar un aumento constante del rol de las ALR en la formulación de políticas de la UE propiciado por la intensificación del proceso de integración europea y de los procesos de descentralización. Este aumento se basa en el reconocimiento por parte de las instituciones de la UE de que las ALR pueden mejorar la efectividad y la legitimidad de las políticas públicas europeas.

Desde la creación del CDR, las ALR han tenido acceso a las instancias formales del proceso legislativo de la UE. La heterogeneidad de sus miembros y la manera como se seleccionan los representantes del CDR en cada estado miembro debilitan el potencial para realizar acciones más incisivas y cohesionadoras puesto que, por regla general, los dictámenes son llevados al nivel del mínimo común denominador. Es más, el hecho de que las ciudades más grandes e influyentes no estén representadas plenamente en el CDR ha incrementado la búsqueda de rutas alternativas, las redes de ciudades en particular (Fernández de Losada, 2020). A pesar de su carácter consultivo y la naturaleza no vinculante de sus dictámenes, el CDR ha sabido posicionarse en asuntos altamente relevantes con un impacto territorial de interés para las ALR.

En el sistema internacional, el CDR todavía representa un órgano singular que permite a las ALR involucrarse en debates institucionales relevantes y participar en el proceso legislativo formal del sistema político y de formulación de políticas multinivel de la UE. En el marco de la crisis actual del multilateralismo y en la era de las agendas globales, los actores internacionales y los gobiernos centrales han empezado a generar escenarios para la toma de decisiones a actores no tradicionales (Galcerán-Vercher, 2020). Las ALR y redes de ALR más dotadas y ambiciosas ya han empezado a explorar nuevos canales para asegurar y mejorar su participación en la definición, la implementación y el monitoreo de las agendas globales. Honestamente, es difícil evaluar si el CDR contribuirá a inspirar un proceso de reforma institucional en el marco de las Naciones Unidas u otras agencias internacionales. No obstante, e incluso si consideramos todas las limitaciones del funcionamiento del CDR, no analizar dicha opción sería claramente desaconsejable e imprudente. A fin de cuentas, no existe ningún mecanismo en el mundo tan avanzado como la UE para la canalización de las voces de las ALR en los procesos de formulación de políticas.

Referencias bibliográficas

Barca, F. *Agenda for a reformed cohesion policy*. Bruselas: Comunidades Europeas, 2009.

Callanan, M. y Tatham, M. «Territorial interest representation in the European Union: actors, objectives and strategies». *Journal of European Public Policy*, vol. 21, no. 2, 2014, pp. 188-210.

Christiansen, T. «Second thoughts on Europe's "third level": the European Union's Committee of the Regions». *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 26, no. 1, 1996, pp. 93-116.

CMRE. *Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences*. Bruselas, 2016.

Durà, A., Camonita, F., Berzi, M. y Noferini, A. *Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices*. Barcelona: Kit-Book Editorial, 2018.

Fernández de Losada, A. *Cities in international governance: European lessons*, Background document, programa Ciudades Globales, CIDOB, 2020.

Galceran-Vercher, M. *Cities and global governance: reform multilateralism or commit to "multistakeholderism"?* Background document, programa Ciudades Globales, CIDOB, 2020.

Heinelt, H. y Bertrana, X. (eds.). *The second tier of local government in Europe: Provinces, counties, departements and landkreise in comparison*. Routledge, 2012.

Heinelt, H. *The role of cities in the institutional framework of the European Union*. Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Internas de la Unión, Dirección de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Bruselas, 2017.

Hönnige, C. y Panke, D. «Is anybody listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and their quest for awareness». *Journal of European Public Policy*, vol. 23, no. 4, 2016, pp. 624-642.

Hooghe, L. y Marks, G. «"Europe with the regions": channels of regional representation in the European Union». *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 26, no. 1, 1996, pp. 73-92.

Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Chapman Osterkat, S., Niedzwiecki, S., y Shair-Rosenfield, S. *Measuring regional authority. Volume I: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Neshkova, M. I. «The impact of subnational interests on supranational regulation». *Journal of European public policy*, vol. 17, no 8, 2010, pp. 1193-1211.

Piattoni, S. *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford University Press, 2010.

Piattoni, S. y Schönlau, J. (eds.). *Shaping EU policy from below: EU democracy and the committee of the regions*. Edward Elgar Publishing, 2015.

Schönlau, J. «Beyond mere 'consultation': Expanding the European Committee of the Regions' role». *Journal of Contemporary European Research*, vol. 13, no. 2, 2017.

Tatham, M. «Going solo: Direct regional representation in the European Union». *Regional & Federal Studies*, vol. 18, no. 5, 2008, pp. 493-515.

LA GOBERNANZA MULTIACTOR Y OTRAS FORMAS DE AGENCIA URBANA GLOBAL

- HACIA UNA ECOLOGÍA DE SABERES PARA LA POLÍTICA GLOBAL. ALIANZAS ENTRE SOCIEDAD CIVIL Y GOBIERNOS LOCALES EN EL MARCO DE HÁBITAT III

Eva Garcia-Chueca y Lorena Zárate

- Y AHORA, ¿QUÉ? NUEVAS FORMAS DE DIPLOMACIA DE CIUDADES Y GOBERNANZA URBANA GLOBAL

Anna Kosovac y Daniel Pejic

HACIA UNA ECOLOGÍA DE SABERES PARA LA POLÍTICA GLOBAL. ALIANZAS ENTRE SOCIEDAD CIVIL Y GOBIERNOS LOCALES EN EL MARCO DE HÁBITAT III*

Eva Garcia-Chueca

Investigadora sénior, Programa Ciudades Globales, CIDOB

Lorena Zárate

Integrante de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad

** Las reflexiones aquí presentadas emanan de la experiencia directa de las autoras en las redes analizadas, así como en el proceso preparatorio de Hábitat III. Eva Garcia-Chueca fue coordinadora de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU (2007-2017) y experta de la Policy Unit sobre el Derecho a la Ciudad y Ciudades para todos/as de Hábitat III (2015-2016). Lorena Zárate fue presidenta de HIC de 2011-2019 y, en esa calidad, participó en un gran número de reuniones y encuentros internacionales de preparación de Hábitat III, así como en la propia cumbre.*

I. De la crisis del multilateralismo a la gobernanza multiactor

Las estructuras de gobernanza globales se han diseñado por y para los estados-nación, dando origen a los marcos multilaterales que vienen dominando las relaciones internacionales desde la Segunda Guerra Mundial. La globalización, que se aceleró con el fin de la Guerra Fría, ha provocado, entre otros, dos grandes fenómenos que han contribuido a poner en jaque el multilateralismo dominante. En primer lugar, ha propiciado la multiplicación de actores con presencia internacional que buscan incidir en los espacios globales de toma de decisión. Organizaciones de la sociedad civil, gobiernos subnacionales o grandes corporaciones, por citar sólo algunos ejemplos, se articulan hoy transnacionalmente para participar de las relaciones internacionales y hacer valer sus intereses y puntos de vista. Esta atomización de las dinámicas internacionales no solo ha erosionado el poder decimonónico de los estados-nación, sino que también ha ido acompañada de cambios profundos en las relaciones de poder existentes entre ellos y con otros actores. En gran parte, esto ha sido provocado por la primacía del neoliberalismo a escala mundial, que ha facilitado la concentración de poder económico en manos de pocas empresas e instituciones financieras transnacionales que, frente a organismos públicos afectados por las políticas de ajuste estructural de las últimas tres décadas, han adquirido una creciente notoriedad en la gobernanza global.

El segundo fenómeno a destacar, vinculado con el impacto de la globalización en la gobernanza multilateral, es la interconexión sin precedentes de las causas y los impactos de los problemas contemporáneos. Frente a tal grado de complejidad, son necesarias respuestas colectivas a los desafíos globales como la transición energética o la erradicación de las desigualdades. Sin una acción concertada que pase por el compromiso a largo plazo de varias tipologías de actores, difícilmente será posible encontrar soluciones sostenibles y con suficiente capacidad de transformación. Los estados-nación, no ajenos a esta realidad, interpelan cada vez más a los actores no estatales, tal como atestigua el propio texto resultante de Hábitat III, la Nueva Agenda Urbana (NAU) o, poco antes, la Agenda 2030 (2015).

Las estructuras de gobernanza globales se han diseñado por y para los estados-nación, dando origen a los marcos multilaterales que vienen dominando las relaciones internacionales desde la Segunda Guerra Mundial.

Con estos elementos como telón de fondo, puede afirmarse que el multilateralismo clásico está en crisis, tal como muestra también el texto de Ian Klaus de este volumen. Las propias Naciones Unidas, conscientes de ello, llevan años discutiendo acerca de cómo materializar una posible reforma. E incluso dedicaron la conmemoración de su 75 aniversario, en septiembre de 2020, a promover debates internacionales que la ayudaran a definir una estrategia para la acción (Bargués, 2020). En este contexto, se están produciendo diversas discusiones sobre la necesidad de transitar de una gobernanza global multilateral a un esquema de gobernanza multiactor que pluralice las relaciones internacionales a través del reconocimiento de la voz y el papel de otros actores con peso creciente en los asuntos internacionales.

Pero ¿qué significa exactamente y, sobre todo, qué implicaciones puede tener la implantación de una *gobernanza multiactor*? A menudo se argumenta que lo multiactor constituye un marco de gobernanza global más inclusivo que permite transgredir las limitaciones intrínsecas del multilateralismo tradicional, eminentemente estadocéntrico, al facilitar la articulación y acción conjunta de actores estatales y no estatales en el abordaje de desafíos globales (Cogburn, 2006). Se afirma, también, que es un enfoque que permite responder de forma más pragmática a los problemas porque posibilita la colaboración entre actores con diferentes perspectivas e intereses en la búsqueda y el desarrollo de soluciones.

Sin embargo, esta definición recuerda las primeras formulaciones teóricas de la *gobernanza*, según las cuales esta constituye una fórmula de gobierno que permite profundizar la democracia a través de una mayor interlocución entre diferentes actores. Pero ¿es *gobernanza* sinónimo de *democracia*? Si tenemos en cuenta que las raíces históricas de la gobernanza coinciden con los procesos de desregulación y privatización que se empezaron a producir a partir de mediados de los ochenta en los Estados Unidos (Estévez Araújo, 2009), la respuesta a esta pregunta debe cuestionar la consideración automática de lo multiactor como sinónimo de mayor inclusión porque fue precisamente en este contexto histórico cuando la llamada *gobernanza* se convirtió en una herramienta funcional al neoliberalismo, que contribuyó de manera clave a reducir el peso del Estado y a reforzar el del mercado justificando la entrada de grupos de interés privado en espacios de toma de decisiones de la política institucional. De esta forma, en gran medida, se legitimó su voz y su acción de incidencia política que, hasta entonces, se había producido por cauces menos formales y más cuestionados. De modo que, en la práctica, *gobernanza* fue sinónimo de *menor democracia*, si por ello entendemos una participación plural y la defensa del interés público.

La denominada *gobernanza multiactor* aplicada a las relaciones internacionales (*multistakeholderism*, en inglés) debería levantar los mismos celos. Este marco puede ser usado para avanzar hacia una profundización democrática de los debates globales, pero también puede convertirse en el aliado indispensable para que las grandes corporaciones tengan acceso directo a los gobiernos y, sobre todo, para que su influencia sea considerada como legítima por producirse a través de los canales institucionales establecidos por la gobernanza global. De hecho, ciertas iniciativas recientes de Naciones Unidas parecen ir en la dirección de reforzar esta segunda posibilidad. La firma de un memorándum de entendimiento entre la organización y el Foro Económico Mundial en 2019 ha creado un

espacio institucional de diálogo político sin precedentes entre la ONU y las corporaciones multinacionales, marco del que ningún otro actor internacional dispone (Gleckman, 2019).

Lo multiactor no es, por consiguiente, garantía *per se* de mayor y mejor inclusión. Eso dependerá de los actores que participen (o *puedan* participar) de las relaciones de poder que existan entre ellos y de la existencia de mecanismos adecuados para incorporar voces tradicionalmente excluidas. La clave está en movilizar saberes y recursos diversos desde abajo en detrimento de enfoques tecnocráticos privilegiados por la retórica del pragmatismo que, en última instancia, contribuyen a despolitizar la política global y a debilitar una esfera pública que, no por ser global, debería ser menos democrática y transparente. La gobernanza multiactor debe, por supuesto, contar también con mecanismos de responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia (Gleckman, 2018).

II. Una ecología de saberes para descolonizar las relaciones internacionales

En línea con estas preocupaciones, proponemos interpretar la gobernanza multiactor desde la perspectiva de la «ecología de saberes» (Santos, 2009) como mecanismo para dotarla de mayor alcance y legitimidad. Con esta mirada, perseguimos suplir uno de los vacíos más importantes en la literatura existente sobre la gobernanza multiactor (Scholte, 2020), que se ha centrado sobre todo en realizar análisis descriptivos sobre cómo y por qué surgen iniciativas multiactor, cómo funcionan, o cómo y por qué tienen un determinado impacto en las políticas. Pocos estudios se plantean, en cambio, si los resultados de la gobernanza multiactor son justos o, dicho de otra forma, no se presta suficiente atención en identificar a quiénes beneficia y a quiénes margina.

En la búsqueda de una mayor legitimidad y justicia distributiva, también es necesario tomar en consideración el hecho de que las propias relaciones internacionales en sentido amplio reproducen activamente esquemas de jerarquización de origen colonial. Estas constituyen una disciplina teorizada por intelectuales europeos, norteamericanos y, en menor medida, australianos, que han construido un campo de conocimientos que se ha dedicado a estudiar temas de interés desde sus perspectivas culturales (el sistema interestatal, las hegemonías entre países, la política económica global), al tiempo que silenciaban estructuras de poder internacionales creadas por ellos mismos a través de esquemas de dominación imperial que situaban los territorios de las colonias y a sus gentes en una situación de inferioridad y subordinación (Jones, 2006). Por consiguiente, las relaciones internacionales hunden sus raíces en la exclusión de determinados países y colectivos, por lo que no es difícil imaginar que la gobernanza multiactor surgida de un entorno desigual reproduzca este mismo problema. La reflexión que está teniendo lugar en la escena mundial en torno a la gobernanza puede brindar, sin embargo, una oportunidad para avanzar hacia una necesaria descolonización de las relaciones internacionales si se garantiza la entrada en pie de igualdad de actores históricamente silenciados.

La ecología de saberes puede contribuir a ello porque aporta una mirada crítica a estas cuestiones a partir de la idea de que el conocimiento implica

A menudo se argumenta que lo multiactor constituye un marco de gobernanza global más inclusivo que permite transgredir las limitaciones intrínsecas del multilateralismo tradicional, eminentemente estado-céntrico, al facilitar la articulación y acción conjunta de actores estatales y no estatales en el abordaje de desafíos globales.

Lo multiactor no es garantía *per se* de mayor y mejor inclusión. Eso dependerá de los actores que participan (o puedan participar), de las relaciones de poder que existan entre ellos y de la existencia de mecanismos adecuados para incorporar voces tradicionalmente excluidas.

reconocimiento. Es decir, defiende la necesidad de poner en valor (reconocer) las diferentes voces que existen en el mundo y nos insta a entablar con ellas un diálogo horizontal (desjerarquizado) que nos permita tejer puentes de comprensión mutua. Esto pasa por permitir una participación igualitaria de todos los actores pero, sobre todo, de aquellos que están alejados de los centros de poder y de los espacios clave de toma de decisiones. La política global, dominada por visiones estadocéntricas, a menudo burocratizadas y supeditadas a intereses geopolíticos, tiene la oportunidad de humanizarse a través de procesos de construcción colectiva que emanen de la participación de actores tradicionalmente invisibles en las miradas más clásicas a las relaciones internacionales. La descolonización de las relaciones internacionales requiere, sin embargo, de voluntad política y de esfuerzos institucionales que se dirijan a canalizar determinadas voces. En este contexto, una gobernanza multiactor desgobernada (es decir, desregulada o sin unas normas claras que aborden los desequilibrios de poder entre las partes) será inevitablemente excluyente (estará dentro quien llegue antes e influirá quien tenga mejores condiciones para ello).

El presente artículo explora las posibilidades de una ecología de saberes desde abajo entre dos actores que deberían jugar un papel central en esquemas de gobernanza multiactor: la sociedad civil y los gobiernos de las ciudades. La elección de estos actores se justifica porque 1) constituyen elementos claros de anclaje a los territorios donde se manifiestan los problemas globales, y 2) conectan cotidianamente con las personas y, por ende, con los grupos históricamente silenciados. De manera específica, el artículo persigue responder a la pregunta de cómo se desarrollan las estrategias de colaboración entre estos actores para que su voz sea más audible en la escena global, en torno a qué mensajes políticos y cuáles son los límites que encuentran.

Para responder a esta pregunta, se analiza el proceso de articulación que tuvo lugar entre una red de actores de la sociedad civil organizada, la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (PGDC) y una red de ciudades, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), en el marco de la elaboración y adopción de la Nueva Agenda Urbana. El análisis de esta experiencia concreta pretende aportar una mayor claridad acerca de cómo se despliega en la práctica la gobernanza multiactor dentro y fuera de los marcos multilaterales, y cuáles son los elementos que pueden contribuir a reforzar una ecología de saberes para la política global.

III. Hábitat III: ¿ventana de oportunidad para una gobernanza multiactor desde abajo?

En 2016 tuvo lugar la tercera cumbre de la ONU sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible, conocida como *Hábitat III*, que dio continuidad a dos encuentros – organizados décadas antes en Vancouver (1976) y Estambul (1996) – sobre asentamientos humanos. En esta ocasión, la Asamblea General de Naciones Unidas, después de varios años de progresivo reconocimiento político de los gobiernos de las ciudades en la gobernanza global, sobre todo a partir de la década de los 2000 (García-Chueca, 2020), instó a ONU-Hábitat a reforzar los canales de participación de los gobiernos locales y de otros actores de interés en el proceso preparatorio de la conferencia (Naciones Unidas, 2013).

La voluntad de diálogo de las Naciones Unidas con actores que no fueran los estados miembros no era nueva. La organización, prácticamente desde su creación, facilitó la participación de la sociedad civil en la Asamblea General a través de la concesión del estatus consultivo. De manera progresiva, se fueron abriendo y formalizando otros cauces de interlocución a través de la configuración de los denominados *Major Groups* a partir de la Cumbre de la Tierra (1992) y el reconocimiento de otros actores (como las entidades filantrópicas o académicas) a partir de 2013 en el marco del proceso de elaboración de la Agenda 2030.

Las alianzas entre la sociedad civil y los gobiernos de las ciudades tampoco eran un fenómeno nuevo. Ambos venían articulándose de forma intermitente, pero continuada, desde las primeras expresiones del Foro Social Mundial (FSM) a partir de los 2000. Así, el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y la Democracia Participativa (FAL), el espacio más significativo de diálogo internacional entre sociedad civil organizada y gobiernos locales, constituyó, durante aproximadamente una década, el brazo «municipalista» del FSM. Las sinergias que posibilitaron ambos espacios, el FSM y el FAL, sentaron las bases para el surgimiento de propuestas que han tenido un largo recorrido político, en cuanto a narrativas internacionales se refiere, a favor de la solidaridad, la participación democrática, la inclusión y los derechos humanos. Destacan especialmente en este sentido la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004)¹ y la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (2011).²

Estos antecedentes sentaron las bases para que, en 2015, dos expresiones relevantes de la sociedad civil organizada y del municipalismo internacional, la PGDC y CGLU respectivamente (herederos de los procesos de diálogo multiactor vinculados al FSM y al FAL³), sumaran esfuerzos con el objetivo común de incidir en la futura agenda urbana. A pesar de que el entorno de Naciones Unidas no era nuevo para ninguna de las dos plataformas, incidir en un marco multilateral no era tarea fácil. La participación en los *Major Groups* permitía una cierta interlocución con Naciones Unidas (derecho limitado a voz, como argumenta Galceran en este volumen) pero, frente al papel de las delegaciones diplomáticas de los estados miembros, únicas con derecho a voto, brindaba una capacidad acotada de incidir.

En este contexto, la PGDC y CGLU aunaron esfuerzos y su alianza no sólo tuvo un impacto hacia fuera, esto es, reforzando su capacidad de incidencia política en el proceso de Hábitat III, sino que también tuvo una repercusión interna, dentro de sus propias organizaciones, fortaleciendo y alimentando algunos elementos de sus mensajes y propuestas. El derecho a la ciudad fue el catalizador de estas sinergias hacia fuera y hacia dentro. Frente a la ONU, constituyó la narrativa común que promovieron ambas plataformas durante la negociación de la NAU con vistas a defender la necesidad de que las políticas urbanas se diseñaran situando a las personas en el centro de la acción política. Y, frente a su propia membresía, permitió reforzar determinados contenidos estratégicos. Mientras que para la PGDC, trabajar con gobiernos locales permitía amplificar el impacto de sus propuestas políticas, al tiempo que profundizar su reflexión en torno a la necesidad de reforzar la democracia local y la descentralización política (o los «derechos de las ciudades»), para CGLU, la articulación con la sociedad civil aporta-

La política global, dominada por visiones estado-céntricas, a menudo burocratizadas y supeditadas a intereses geopolíticos, tiene la oportunidad de humanizarse a través de procesos de construcción colectiva que emanen de la participación de actores tradicionalmente invisibles en las miradas más clásicas a las relaciones internacionales.

1. V. https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A1.1_Carta-Mundial-de-Derecho-a-la-Ciudad.pdf.
2. V. <https://www.uclg-cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-mundial>.
3. La Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos, una de las comisiones de trabajo de CGLU, ha tenido un papel clave en este proceso porque fue la bisagra entre el FAL y CGLU, así como entre CGLU y la PGDC.

Las alianzas entre la sociedad civil y los gobiernos de las ciudades tampoco era un fenómeno nuevo. Ambos venían articulándose de forma intermitente, pero continuada, desde las primeras expresiones del Foro Social Mundial (FSM) a partir de los 2000.

ba legitimidad y daba una mayor fuerza al enfoque territorial y democrático que la organización defendía desde su creación.

Este *dentro* y *fuera* simultáneo caracterizó también la lógica seguida para influir en el proceso de definición de la NAU, que combinó 1) la incidencia política en espacios de trabajo y fases oficiales del proceso preparatorio de Hábitat III, con 2) la participación en otros foros urbanos y la articulación con agencias del sistema *onusiano* diferentes a ONU-Hábitat, incluyendo, entre otras, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés). Las estrategias *dentro* de Hábitat III implicaron trabajar de manera coordinada para influir en las diferentes etapas de la construcción de la NAU, que se prolongaron durante los 18 meses previos a la cumbre, como la elaboración de los *Issue Papers*, la configuración de las *Policy Units* (mediante la designación de expertas/os que pudieran ser portadores de sus visiones) o la participación en los foros regionales y temáticos, donde ambas redes intervinieron en varias sesiones de debate y formaron parte de los comités de redacción de las respectivas declaraciones finales.

Las estrategias *fuera* del proceso oficial pasaron por fortalecer espacios ya existentes de discusión política entre la sociedad civil y los gobiernos locales, como el Foro Mundial de Derechos Humanos de Gwangju, donde varios debates giraron en torno a la futura NAU; o implicaron incluso la configuración de alianzas *ad hoc*, como la red Ciudades por el Derecho a la Vivienda, cuyo manifiesto desarrollaba propuestas relevantes para la discusión política de Hábitat III en base a compromisos concretos de las ciudades en torno a políticas de vivienda y urbanismo. Al mismo tiempo, la PGDC y CGLU profundizaron en este período el diálogo que venían manteniendo con determinadas agencias o mecanismos de la ONU que podían ser afines a algunos de sus mensajes. Cabe destacar, en particular, la colaboración con la Relatoría de las Naciones Unidas por el Derecho a la Vivienda Adecuada, que estaba impulsando la campaña The Shift,⁴ en la que tanto la PGDC como CGLU participaron de manera activa, o con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que había iniciado poco antes un trabajo sin precedentes sobre el papel de los gobiernos locales en la promoción y protección de los derechos humanos.⁵

Las sinergias creadas dentro y fuera de Hábitat III, con y al margen de ONU-Hábitat, permitieron ir reforzando de manera paulatina los mensajes comunes que iban construyendo la PGDC y CGLU. De manera sintética, estos giraron en torno a la necesidad de reforzar cinco cuestiones fundamentales para las políticas urbanas: 1) el enfoque de derechos; 2) el enfoque territorial; 3) la colaboración publicocomunitaria a través de procesos de cocreación o coproducción; 4) una mayor autonomía de los gobiernos locales, no sólo política sino también financiera, y 5) una profundización democrática. Mientras que los tres primeros elementos permearon las negociaciones y fueron incorporados en la Nueva Agenda Urbana, los dos últimos se encontraron con el rechazo frontal de varios gobiernos nacionales y quedaron fuera del texto adoptado. Por consiguiente, Hábitat III constituyó una ventana de oportunidad para una cierta gobernanza multiactor desde abajo, pero estuvo marcado por importantes límites estructurales a los que nos referiremos en mayor detalle en la siguiente sección.

4. Para más información, véase: <https://www.make-the-shift.org/>.

5. Para más información, véase: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/LocalGovernment/Pages/Index.aspx>.

IV. Condiciones para una gobernanza multiactor desde abajo

¿Qué margen real existe para una gobernanza multiactor desde abajo con capacidad de incidencia en el multilateralismo? Algunos afirman que Hábitat III constituyó un hito en cuanto a este tipo de participación se refiere por las dimensiones del proceso y el volumen de actores implicados (Birch, 2017). Probablemente, una mirada cuantitativa al asunto arroje cifras elocuentes: 18 meses de debates políticos previos a la cumbre, 4 conferencias regionales, 7 conferencias temáticas, 10 *Policy Units* conformadas por un total de 200 expertas/os internacionales, 44 agencias de Naciones Unidas implicadas, miles de organizaciones, plataformas y entidades participantes.

Sin embargo, un análisis cualitativo no puede escapar de lecturas más críticas. Tanto la participación en los diferentes espacios de trabajo y fases de discusión, como la incorporación de propuestas procedentes de fuera de la órbita de los estados-nación, enfrentaron varios desafíos importantes. La asimetría en las condiciones de participación (en términos de acceso a recursos, información, capacidad de interlocución política o necesidad de una cierta profesionalización, por ejemplo) no jugó a favor de un diálogo horizontal entre los actores. La multiplicación de eventos presenciales y documentos preparatorios, en su mayoría disponibles sólo en inglés, dificultaron una participación activa de voces tradicionalmente excluidas sin medios para asumir elevados gastos de traslado o traducción. Por otro lado, la riqueza del proceso preparatorio y de los insumos producidos colectivamente durante más de un año se vio seriamente truncada cuando las delegaciones diplomáticas de los estados miembros tomaron las riendas del debate.

Así, en los meses previos a la cumbre, se produjeron retrocesos importantes en varios contenidos clave en los borradores elaborados hasta ese momento (incluyendo el derecho a la ciudad como bien común, la inclusión de los derechos de los colectivos LGBTQ+, la profundización de los procesos de descentralización y el fortalecimiento de las instituciones y los procesos democráticos). En dicho marco, también fue altamente problemático constatar que, en muchas instancias, los intereses del sector privado fueron canalizados a través de voces provenientes de los gobiernos y que muchas de sus demandas fueron incorporadas directamente en la versión final del documento. Al mismo tiempo, resultó evidente que las dinámicas de negociación entre los estados miembros hacían depender más las discusiones de equilibrios geopolíticos amplios que de diferentes visiones específicas sobre lo urbano. De hecho, los representantes diplomáticos que participaban en nombre de los estados miembros en los diferentes espacios de negociación a menudo carecían de conocimientos sobre temas urbanos y de vivienda, lo cual dificultaba la comprensión de la relevancia y el alcance de algunas propuestas (Zárate, 2017).

De modo que la participación de la PGDC y de CGLU en el proceso de Hábitat III se vio obstaculizada por límites estructurales fuertes derivados del multilateralismo interestatal imperante. En dicho contexto, la posibilidad de avanzar hacia una ecología de saberes para la política global no se presenta como un camino de fácil concreción. Más allá del reconocimiento nominal de esta nueva forma de articulación de las relaciones internacionales en la Agenda 2030 o la NAU, es necesario introducir cambios profundos en el sistema para

Hábitat III constituyó una ventana de oportunidad para una cierta gobernanza multiactor desde abajo, pero estuvo marcado por importantes límites estructurales.

Las dinámicas de negociación entre los estados-miembros hacía depender más las discusiones de equilibrios geopolíticos amplios que de diferentes visiones específicas sobre lo urbano.

viabilizarla. Es decir, para que sea posible transitar de una gobernanza *formal*, evaluada en función de *cuántos* participan, a una gobernanza *sustantiva* (regulada, inclusiva, decolonial), evaluada en función de *quién y cómo* participa, y *para qué* (con qué objetivos políticos: individuales y de lucro o colectivos y para el bien común). Estos elementos, lejos de ser secundarios, determinan el carácter más o menos democrático de la gobernanza multiactor.

Otro aspecto importante que tomar en consideración tiene que ver con el impacto de la gobernanza multiactor. A pesar de que la incidencia hacia fuera (hacia los marcos multilaterales de gobernanza) no arrojara todos los resultados deseados desde la perspectiva de la sociedad civil organizada y los gobiernos locales, la articulación que tuvo lugar entre la PGDC y CGLU constituyó un momento fundamental para la consolidación de una alianza estratégica entre ambos actores que permitió desarrollar narrativas y propuestas compartidas que actualmente constituyen la base para incidir en las agendas globales vinculadas a temas urbanos. La colaboración en el marco de Hábitat III constituyó un espacio de aprendizajes mutuos y de visibilización internacional, que tuvo impactos a varios niveles: en el interior de cada una de las dos redes, entre ellas y hacia fuera. Así, su convergencia en ese período afianzó formas de colaboración que ya estaban en marcha, al tiempo que abrió nuevas posibilidades de trabajo conjunto y más sistemático que siguen vigentes y que han resultado ser clave para hacer frente a la actual pandemia (participación en ejercicios de planificación estratégica, procesos preparatorios de cumbres propias, colaboración en el desarrollo de investigaciones, organización de actividades de formación y aprendizaje, participación en intercambios de experiencias, para mencionar sólo las más relevantes). Asimismo, la visibilización resultante de haber participado en Hábitat III también se concretó en un fortalecimiento de su posición política frente a algunos gobiernos nacionales y al sistema de Naciones Unidas en su conjunto.

V. Hacia una mayor justicia distributiva en las relaciones internacionales

En un contexto de crisis del multilateralismo, los debates acerca de la necesidad de transitar hacia un esquema de gobernanza multiactor que reconozca la voz y el papel de otros actores presentes en las relaciones internacionales está ganando peso. Frente a interpretaciones que entienden automáticamente este tipo de gobernanza como una fórmula más inclusiva, el presente artículo parte de la idea de que lo multiactor no es garantía *per se* de una mayor y mejor inclusión. Eso dependerá de los actores que participan (o *puedan* participar), de las relaciones de poder que existan entre ellos y de la existencia de mecanismos adecuados para incorporar voces tradicionalmente excluidas.

Con el objetivo de avanzar hacia modelos de gobernanza multiactor que cuenten con suficientes dosis de transparencia y legitimidad, es importante prestar atención a *quién* (y *quién no*) participa, a *cómo* y a *para qué*, así como establecer mecanismos, criterios y principios para ordenar su participación. Esta regulación brindará transparencia, facilitará la rendición de cuentas y, si está guiada por principios de justicia distributiva, podrá contribuir a avanzar hacia una ecología de saberes desde abajo que, en última instancia, permita democratizar la política global en un contexto de enormes desafíos globales.

La sociedad civil y los gobiernos de las ciudades, en cuanto que actores de proximidad a los territorios y a las comunidades, deberían tener un papel protagónico en los procesos de gobernanza multiactor diseñados dentro de marcos multilaterales de gobernanza. A su vez, esta interlocución conjunta frente al multilateralismo no agota las posibilidades de colaboración entre ellos porque, como el presente artículo ha puesto de manifiesto, las sinergias que pueden surgir entre estos actores no sólo se orientan a reforzar sus mensajes políticos frente a las Naciones Unidas, sino que también pueden alimentar sus propias estrategias de cooperación internacional e incidencia política global fuera del multilateralismo.

Este estar dentro y fuera de los marcos vigentes, al mismo tiempo que combinar un anclaje local con una presencia global, es uno de los potenciales con que cuentan estos actores para las relaciones internacionales. La gobernanza multiactor puede beneficiarse de ello si se establecen los principios y las normas necesarios que permitan su participación en pie de igualdad y con garantías para un diálogo horizontal. De lo contrario, la gobernanza multiactor puede contribuir, incluso sin quererlo, a legitimar intereses privados y a darles primacía por la mayor capacidad de incidencia política de los actores que los representan.

Esta regulación
brindará transparencia,
facilitará la rendición
de cuentas y, si está
guiada por principios
de justicia distributiva,
podrá contribuir a
avanzar hacia una
ecología de saberes
desde abajo que,
en última instancia,
permita democratizar
la política global.

Referencias bibliográficas

Bargués, P. (coord.) *La ONU a los 75: Repensando el multilateralismo*. CI-DOB Report 9/2020.

Birch, E. L. «Inclusion and Innovation: The Many Forms of Stakeholder Engagement in Habitat III». *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 19 (2), 2017, p. 45-52.

Cogburn, D. L. «Inclusive Internet Governance: Enhancing Multistakeholder Participation through Geographically Distributed Policy Collaboratories», in Kurbalija, J. and Katrandjiev, V. (eds), *Multistakeholder Diplomacy: Challenges and Opportunities*. Geneva: DiploFoundation, 2006, p. 45-68.

Estévez Araujo, J. A. «Que no te den gobernanza por democracia», *Mientras Tanto*, 108-109, 2009, p. 33-49.

Gleckman, H. «UN signs deal with Davos that threatens democratic principles», 3 July 2019, Transnational Institute. Available from: <https://www.tni.org/en/article/un-signs-deal-with-davos-that-threatens-democratic-principles>.

Gleckman, H. *Multistakeholder Governance and Democracy: A Global Challenge*. Londres: Routledge, 2018.

Jones, B. G. *Decolonizing International Relations*. USA: Rowman and Littlefield, 2006.

Santos, B. de Sousa; Meneses, M. P. (org.) *Epistemologias do Sul*. Coímbra: Almedina, 2009.

Sholte, J. A. «Multistakeholderism Filling the Global Governance Gap?» Research Overview for the Global Challenges Foundation. School of Global Studies, University of Gothenburg. April 2020.

United Nations, General Assembly, «Implementation of the Outcome of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) and Strengthening of the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)». Resolución 67/216. Nueva York: Naciones Unidas, 2013.

Zárate, L. «¿Cuarenta años no son nada? La lucha por la inclusión del derecho a la ciudad en la agenda global» in P. Olmedo M. y G. Endara (eds.) Alternativas urbanas y sujetos de transformación. Quito: Frederick Ebert Stiftung, 2016, p. 350-396.

Y AHORA, ¿QUÉ? NUEVAS FORMAS DE DIPLOMACIA DE CIUDADES Y GOBERNANZA URBANA GLOBAL

Anna Kosovac

Investigadora principal, Connected Cities Lab, University of Melbourne

Daniel Pejic

Investigador principal, Connected Cities Lab, University of Melbourne

A testiguar cómo los líderes de las ciudades participan en los principales foros multilaterales como el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) o el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) ha ofrecido una representación visual convincente de su rol emergente en la gobernanza global. Las narrativas relativas a la participación de las ciudades en el «sistema internacional» ahora también se relacionan con evidencias sistemáticas de la manera como los procesos multilaterales están siendo reformulados, aunque sea tímidamente, a fin de incluir a los actores urbanos como socios clave para enfrentar los retos globales más urgentes. Por ejemplo, un análisis reciente de los marcos de las Naciones Unidas reveló que el 80 % de los documentos que hacían referencia a las ciudades se habían publicado a partir del año 2000 y que, de ellos, el 85 % las caracterizaba como «actores» capaces de influir en la consecución de los objetivos globales colectivos (Kosovac *et al.*, 2020a). A pesar de estas tendencias, sin una reforma radical es probable que las ciudades no obtengan más que estatus marginal y consultivo en las instituciones multilaterales, similar al que tienen otros actores no estatales. Dicho estatus no será representativo de la importancia que tiene el liderazgo de las ciudades en la gobernanza de los retos globales en un mundo predominantemente urbano. De acuerdo con ello, las actividades diplomáticas de las ciudades se han enfocado no solo en influenciar a los actores y procesos multilaterales tradicionales sino, además, en desarrollar modos alternativos de agencia urbana global, sea a través de relaciones bilaterales, el trabajo en red con otras ciudades o los partenariados con actores internacionales tales como las organizaciones no gubernamentales, las filantropías y los organismos de investigación. Esta diplomacia de ciudades ha producido nuevas formas de «gobernanza urbana global» que operan dentro y fuera de lo que se entiende tradicionalmente como el sistema internacional. La gobernanza urbana global reconoce que la agencia política urbana conlleva interacciones con actores a nivel local, nacional, regional e internacional. Para entender la gobernanza global del siglo XXI y sus dimensiones progresivamente urbanas, primero debemos desentrañar esta realidad multiescalar.

Es probable que las ciudades no obtengan más que estatus marginal y consultivo en las instituciones multilaterales, similar al que tienen otros actores no estatales. Dicho estatus no será representativo de la importancia que tiene el liderazgo de las ciudades en la gobernanza de los retos globales en un mundo predominantemente urbano.

La gobernanza urbana global ya está incidiendo en un abanico de ámbitos políticos primordiales como son el medio ambiente, el desarrollo sostenible, la migración, la salud y la cultura, por nombrar algunos. Los líderes de las ciudades pueden ser gobernantes globales efectivos, pero se ven limitados por barreras institucionales, legales y relativas a los recursos (tanto financieros como de experticia). Así pues, juegan a lo que la academia especializada en gobernanza urbana moderna nos dice que son sus principales fortalezas: trabajar en asociación y crear coaliciones con actores con ideas afines, que a menudo operan en escalas políticas diferentes, con objeto de defender los intereses de su ciudadanía (Beal y Pinson, 2014). De este modo, la agencia global de las ciudades es un reflejo fiel de los principios de la gobernanza multiactor. No obstante, la corriente dominante de análisis de las relaciones internacionales ha considerado de manera limitada cómo las ciudades encajan en las tipologías multiactor (Raymond y DeNardis, 2015). En este capítulo, nos centramos específicamente en la manera como las ciudades se asocian con otros actores no estatales como las universidades, las filantropías y el sector privado al objeto de maximizar el impacto de su acción diplomática y apoyar las iniciativas que desarrollan las capacidades de la gobernanza urbana global. Sobre la base de una encuesta reciente que analiza la actividad diplomática de 47 ciudades de todo el mundo y de un breve estudio de caso de la ciudad de Ámsterdam, este capítulo sostiene que, si queremos entender la gobernanza de los retos modernos a través de una lente multiactor, necesitamos centrarnos en los líderes de las ciudades y sus interacciones con los socios académicos, filantrópicos y empresariales. De acuerdo con estas tendencias, el capítulo también mira hacia el futuro para ofrecer algunos pronósticos sobre cómo estas coaliciones de actores y los cambios provocados por la pandemia de la COVID-19 pueden definir el futuro de la gobernanza urbana global.

I. Las nuevas tendencias en la diplomacia de ciudades

En los estudios urbanos, así como en cierta manera en las relaciones internacionales, se han sucedido largos debates acerca del rol creciente de la diplomacia de ciudades. Sin embargo, hasta la fecha existen pocos datos empíricos y sistemáticos que los sostengan. Con la finalidad de contribuir a cerrar esta brecha de conocimiento, en 2019 desarrollamos una encuesta global (junto con el Chicago Council on Global Affairs) para comprender cómo las ciudades estructuran e implementan sus programas de acción internacional. Se recibieron un total de 49 respuestas de 47 ciudades diferentes, que representaban asimismo una variedad de regiones y formas de gobierno local¹. Los resultados ofrecen un contexto valioso para entender la manera como las ciudades estructuran sus actividades internacionales en el marco de los procesos multilaterales, así como fuera de ellos, y apuntan algunas tendencias que nos permiten predecir la diplomacia de las ciudades del futuro.

Las actividades internacionales de las ciudades tienden a ser impulsadas por oficinas o departamentos de relaciones internacionales pertenecientes a la estructura del gobierno. De todas las ciudades que respondieron, el 88 % indicó que existía una oficina internacional específica en su organización, y solo el 6 % afirmó que no existía. Ello

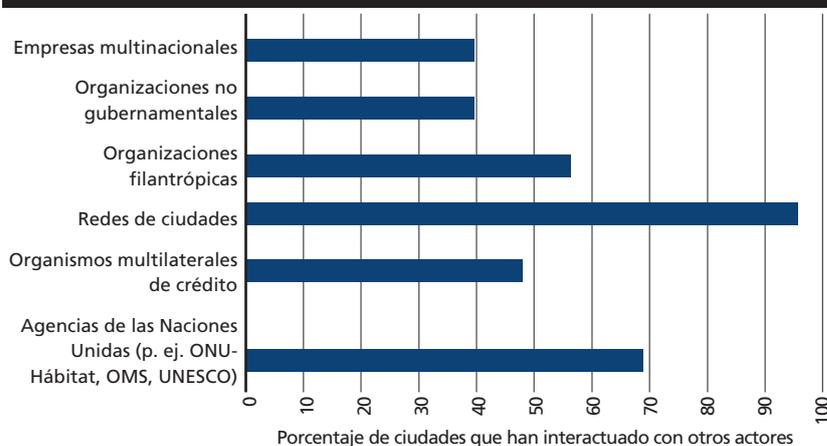
1. Téngase en cuenta que hay más respuestas que ciudades porque dos ciudades respondieron dos veces. Para la lista completa de ciudades que participaron en la encuesta, véase Kosovac et al., 2020.

muestra una voluntad clara de la mayoría de ciudades de posicionarse globalmente de una manera que va más allá de las estructuras *ad hoc*. Esta constatación también contribuye a interpretar las respuestas recibidas: el hecho de que la internacionalización ocupe un lugar formal en la institución es un elemento clave para contextualizar los datos.

Nuestros resultados indican que los actores privados y las filantropías tienen un papel preponderante en la manera como las ciudades desarrollan sus actividades de participación internacional (Figura 1): El 96 % de las ciudades encuestadas forma parte, por lo menos, de una red de ciudades, mientras que alrededor de la mitad colabora regularmente con entidades filantrópicas (56 %) y organismos multilaterales de crédito (48 %). Por otro lado, el 40 % indicó que cooperan con empresas multinacionales como parte de su compromiso internacional.

La agencia global de las ciudades es un reflejo fiel de los principios de la gobernanza multiactor. No obstante, la corriente dominante de análisis de las relaciones internacionales ha considerado de manera limitada cómo las ciudades encajan en las tipologías multiactor.

Figura 1: Resultados de la pregunta «En los últimos 12 meses, ¿con cuáles de las tipologías de organizaciones siguientes ha interactuado su ciudad?» (n=47). Se han eliminado los resultados duplicados.



Fuente: Analysis of 47 cities by Connected Cities Laboratory

Una de las barreras elementales identificadas a la hora de embarcarse en la acción internacional son las limitaciones a la financiación: más de un 77 % de las ciudades encuestadas estuvieron de acuerdo con la afirmación «Nos gustaría involucrarnos más en la acción internacional si tuviéramos más fondos asignados exclusivamente para ello».

Las alianzas multiactor son una oportunidad para incrementar los recursos que se pueden destinar a la apertura internacional de las ciudades: permiten movilizar fondos y aportaciones en especie por parte del sector privado, las organizaciones filantrópicas y la academia (aprovechando las becas de investigación). La financiación privada puede ser una manera efectiva de aumentar la participación internacional de las ciudades, pero es importante tomar precauciones y coordinar posibles objetivos divergentes. Los objetivos internacionales de las empresas a menudo se alinean con las estrategias de diplomacia de las ciudades. Por ejemplo, hemos visto la existencia de sinergias entre corporaciones multinacionales que buscan promover unas vías más simplificadas para la migración laboral en paralelo a acciones de incidencia internacional por parte de los líderes locales por unas políticas migratorias más abier-

Las autoridades locales buscan agentes que las apoyen, como las organizaciones filantrópicas, las universidades y el sector privado, y que proporcionen los recursos, conocimientos y experiencia que necesitan a fin de maximizar los beneficios de su acción diplomática.

tas. Igualmente, los líderes de las ciudades acostumbran a apoyar a las empresas que operan en sus ciudades, así como sus ambiciones internacionales. Sin embargo, a medida que van siendo más activas en áreas como la gobernanza ambiental y la mitigación del cambio climático, los objetivos y estándares que adoptan pueden entrar en conflicto con el ánimo de lucro de los actores del sector privado. Exploramos ejemplos de estas tensiones multiactor a través de un breve estudio de caso relativo a la diplomacia de la ciudad de Ámsterdam.

II. El rol de los actores externos en el apoyo a la gobernanza urbana global

La investigación académica sobre gobernanza urbana y el emprendimiento urbano demuestra la realidad multiactor a la que se deben enfrentar los líderes de las ciudades si quieren conseguir resultados para su ciudadanía (Pierre, 2011). A medida que las ciudades proyectan su agencia en la esfera internacional para conseguir resultados, las limitaciones a su potencial para gobernar no hacen más que acentuarse. La diplomacia de ciudades opera en un campo donde los actores a menudo tienen una legitimidad política o legal limitada, así como unos recursos escasos. A pesar de ello, los líderes de las ciudades reconocen que el involucramiento en la esfera internacional se está convirtiendo en algo esencial para abordar las dimensiones urbanas de los retos globales como el cambio climático, la migración masiva y la desigualdad. Como resultado, las autoridades locales buscan agentes que las apoyen, como las organizaciones filantrópicas, las universidades y el sector privado, y que proporcionen los recursos, conocimientos y experiencia que necesitan a fin de maximizar los beneficios de su acción diplomática. Asimismo, estas organizaciones apuntan a asociarse con los gobiernos locales para acceder a datos, experiencia y legitimidad (o autoridad) legal para conseguir sus propios objetivos. Este tipo de alianzas son cada vez más esenciales para la arquitectura semiformalizada de la gobernanza urbana global.

Las alianzas con las organizaciones filantrópicas

Los grandes donantes filantrópicos, especialmente los establecidos en los Estados Unidos, han tenido un impacto muy visible en el ecosistema de redes transnacionales de ciudades. Algunos de los ejemplos más conocidos son el apoyo prestado por la Clinton Climate Initiative y la Bloomberg Philanthropies al Grupo de Liderazgo Climático C40 Cities, y por la Rockefeller Foundation a 100 Resilient Cities, que han sido clave para el desarrollo de las capacidades y el protagonismo que han mostrado estas redes a nivel internacional. La Open Societies Foundations ha sido un catalizador indispensable en el surgimiento de las ciudades como actores transnacionales en las políticas migratorias gracias a su apoyo a las cumbres de alcaldes sobre personas migrantes y refugiadas que dieron lugar al Mayors Migration Council («consejo de alcaldes por la migración»). Junto con la Organización Internacional para las Migraciones y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, el consejo codirige el Mayors Mechanism («mecanismo de alcaldes»), uno de los pilares elementales que proporcionan insumos al Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, de carácter multilateral. Naturalmente, una dependencia

demasiado grande de los fondos filantrópicos para el mantenimiento de la arquitectura de la diplomacia de ciudades conlleva riesgos, puesto que las prioridades de financiación pueden cambiar. La decisión de la Rockefeller Foundation de dejar de financiar la iniciativa 100 Resilient Cities, por ejemplo, demuestra cómo incluso las redes transnacionales más consolidadas son vulnerables a las prioridades cambiantes de las organizaciones filantrópicas.

Se ha demostrado que, en general, las redes transnacionales de ciudades dependen en un alto grado de los partenariados que mantienen con organizaciones multinacionales que les dan acceso a los procesos multilaterales (Acuto y Leffel, 2020). A la vez, en ocasiones estas relaciones subordinan la actividad de las redes de ciudades. Un ejemplo de ello es la Organización Mundial de la Salud (o OMS), que, aunque hace años que apoya la Red de Ciudades Saludables de la OMS, se ha mostrado reticente a formalizar un espacio para las ciudades en el marco de su estructura. En este contexto, la financiación de las principales organizaciones filantrópicas para redes de ciudades puede ofrecerles la capacidad de trabajar independientemente, tanto dentro como fuera de los sistemas multilaterales tradicionales. En el caso de la red C40 Cities y sus contribuciones a los procesos del IPCC, como también, en cierta medida, el Mayors Migration Council y sus aportes a las discusiones más amplias sobre la gobernanza de las migraciones, podemos entender el beneficio de las organizaciones transnacionales de ciudades mejor dotadas económicamente, quienes pueden coordinar a los líderes locales y maximizar su influencia colectiva en las conversaciones que tienen lugar tanto dentro como fuera de los sistemas multilaterales tradicionales. Así, por ejemplo, en el caso de la migración, algunos líderes locales hicieron aportaciones al desarrollo del Pacto Mundial sobre Migración, a pesar de que tuvieron que ser invitados por los estados respectivos. Ello excluyó a las ciudades cuyos estados no participaron en el proceso de negociación, como los Estados Unidos, quienes se retiraron de él en noviembre de 2017. Italia y Brasil fueron dos de los países que finalmente no suscribieron el acuerdo (Brasil votó a favor en diciembre de 2018 pero se retiró en enero de 2019). Como consecuencia de estas negociaciones, los alcaldes de Los Ángeles, Milán y São Paulo suscribieron los objetivos del Pacto y se convirtieron en miembros fundadores de la Junta de Liderazgo del Mayors Migration Council. Han aprovechado estos cargos para convertirse en destacados defensores globales de la importancia del liderazgo de las ciudades en la gobernanza global de las migraciones, lo que ha incluido la promoción del compromiso del Pacto Mundial sobre Migración, del Pacto Mundial sobre los Refugiados y de iniciativas lideradas por ciudades como la Declaración de Alcaldes de Marrakech y el Llamado a la Acción Local sobre Migraciones.

Las dimensiones multiactor de la diplomacia de ciudades se muestran claramente en el caso de Ámsterdam, donde las autoridades municipales consideran a las empresas privadas, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil como socios y actores clave de su compromiso internacional.

Las alianzas con la universidad

Mientras que las universidades no han estado entre los principales donantes de fondos para las iniciativas urbanas globales, los gobiernos de las ciudades trabajan con las instituciones académicas como vía de acceso al conocimiento y a las alianzas internacionales, así como a la experiencia necesaria para trasladar el conocimiento a las realidades locales o regionales y contextualizarlo. Por ejemplo, muchas autoridades locales se han asociado con universidades para que apoyen la locali-

Existen razones para ser optimistas en lo que concierne al rol de las ciudades y las iniciativas urbanas en la definición de la gobernanza global. Hasta cierto punto, la crisis de la COVID-19 ha solidificado la centralidad de las autoridades locales y sus socios a la hora de abordar los retos globales.

zación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El laboratorio Connected Cities Lab, de la University of Melbourne, ha reunido a diez autoridades locales de la región Asia-Pacífico para que trabajen conjuntamente en proyectos locales alineados con los ODS. Este programa incluye ciudades de contextos tan diversos como Malasia, India, Vanuatu y las islas Salomón. Estas alianzas pueden ser críticas para las ciudades del sur global, en que las autoridades locales disponen de recursos todavía más limitados para involucrarse en actividades internacionales. En África, por ejemplo, el African Centre for Cities, de la University of Cape Town, y la African Urban Research Initiative han tenido un rol fundamental a la hora de conectar a ciudades africanas con iniciativas urbanas internacionales.

Alianzas con el sector privado

El conocimiento que se tiene sobre las maneras como los actores del sector privado están definiendo el ecosistema de la gobernanza urbana global es mucho más limitado. No obstante, la academia considera cada vez más esta relación en la mitigación del cambio climático —véanse, por ejemplo, Gordon (2020) y Johnson (2018). Algunos ejemplos concretos indican que han tenido un rol importante a la hora de catalizar o apoyar iniciativas de resiliencia urbana y desarrollo sostenible. Así, entre otros, la alianza, establecida hace una década, entre Arup y C40 ha generado una variedad de resultados de investigación y ha permitido el codesarrollo del Marco de Planificación de Acción Climática. A la par, dicha empresa ha apoyado a 22 ciudades en el desarrollo de estrategias de resiliencia como parte de la iniciativa 100 Resilient Cities. Las autoridades locales se asocian frecuentemente con actores privados en sus misiones internacionales de negocios con otras ciudades o regiones, lo que ha llevado a que una cantidad importante de hermanamientos se enfoque en esta temática. Sin duda, potenciar las alianzas publicoprivadas y entre la sociedad civil y el sector privado en asuntos urbanos globales tiene un potencial significativo. En el contexto de la COVID-19, un buen número de actores privados, como IKEA y Siemens, han prestado apoyo a iniciativas urbanas que apuntaban a mitigar las consecuencias del virus. En el caso de la empresa Jones Lang LaSalle y el Foro Económico Mundial, han impulsado debates sobre el impacto de la COVID-19 en las ciudades (Acuto, 2020). El sector privado ofrece acceso a financiación, lo que puede ampliar enormemente el alcance de la gobernanza urbana global. Sin embargo, en estos modelos de partenariado, deben reconciliarse objetivos divergentes en cuanto a la inversión. En el estudio de caso que presentamos a continuación sobre la diplomacia colectiva de ciudad que se desarrolla en Ámsterdam, subrayamos estas tensiones en un contexto localizado.

III. La gobernanza urbana colaborativa y la diplomacia de ciudades en Ámsterdam

Las dimensiones multiactor de la diplomacia de ciudades se muestran claramente en el caso de Ámsterdam, donde las autoridades municipales consideran a las empresas privadas, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil como socios y actores clave de su compromiso internacional. Aunque se reconoce que las empresas pri-

vadas pueden causar o agudizar los retos urbanos a escala global (como sucede con Airbnb y Uber), el Ayuntamiento de Ámsterdam también enfatiza las oportunidades de asociarse con ellas para encontrar una solución a los problemas urbanos a escala local y global.

«Nuestra política internacional se basa en nuestros retos urbanos... Cada reto urbano nos hace buscar a los mejores socios para abordarlo.» (representante municipal, entrevista con investigador, 2019)

Los «mejores» socios, según el propio gobierno local, pueden ser tanto empresas privadas como universidades, filantropías y otras organizaciones de la sociedad civil. La Oficina Internacional de Ámsterdam adoptó un marco estratégico (Ayuntamiento de Ámsterdam, 2012) con objeto de invertir activamente en el desarrollo de una red de socios públicos y privados en la ciudad que tomara la forma de cuasiconsorcio de actores y que informara y guiara la toma de decisiones del gobierno local en sus actuaciones en el extranjero. Un elemento clave de la estrategia es convencer a estos socios para que se involucren en la diplomacia impulsada por la ciudad a fin de ampliar las oportunidades para todos en áreas como, por ejemplo, el comercio, el turismo y la prosperidad económica. Los representantes del sector privado y las universidades acostumbran a viajar con el alcalde de Ámsterdam como parte de la delegación internacional. Ello forma parte del esfuerzo por posicionar a Ámsterdam como una ciudad global que desarrolla un enfoque efectivamente consultivo y deliberativo en su compromiso con los diversos actores locales. La inclusión de estos actores en la delegación gubernamental no solo ofrece beneficios para la ciudad en su compromiso intersectorial, sino que también «abre puertas» para que los grupos académicos y privados puedan promover sus objetivos internacionales. En las misiones internacionales lideradas por la alcaldía, los socios que las acompañan se eligen a menudo sobre la base del tema o el ámbito de interés en cuestión, y todos los participantes de la delegación reciben una «declaración de objetivos». Esta declaración sirve como herramienta de coordinación que minimiza el conflicto o los malentendidos durante las actividades diplomáticas.

Con estas alianzas, la Oficina Internacional del Ayuntamiento de Ámsterdam puede aprovechar los conocimientos más avanzados de la University of Amsterdam para diseñar sus políticas y prioridades a la par que ofrece la oportunidad para que el sector privado se alinee con los objetivos de la ciudad. Con ello, los socios pertenecientes al sector privado trabajan para abordar los retos sociales de la ciudad y proporcionan al gobierno local prácticas innovadoras que no necesariamente son financiadas por el Ayuntamiento. Así se puede potenciar el uso de habilidades y fondos para generar un mayor beneficio para la ciudadanía.

Esta forma de gobernanza urbana colaborativa está directamente influenciada por el modelo pólder: un enfoque único procedente de los Países Bajos para la generación de consensos políticos. La palabra neerlandesa «*polder*» hace referencia a las extensiones elevadas de terreno que se han ido ganando a las masas de agua. El modelo pólder conlleva la creación de un sistema conjunto de toma de decisiones en ámbitos que tradicionalmente han estado fragmentados (los pólderes) (Schreuder, 2001). En línea con el enfoque neoliberal de aumento de las privatizaciones, el modelo pólder se desarrolló en los años 80 y 90 como un modo de organización de un grupo de actores que preten-

dían aplicar un enfoque unificado que involucrara a toda la comunidad en la formulación de políticas. El motor de esta forma de gobernanza colaborativa refleja, en buena medida, la tendencia hacia el espíritu emprendedor urbano, aunque el modelo se ha diseñado sobre la base de muchos factores singulares de los Países Bajos. El sistema político de este país ha estado tradicionalmente fracturado, con un buen número de partidos políticos disputándose el poder, lo que desemboca en que no exista ningún partido político que, por sí solo, pueda conseguir la mayoría en el Parlamento. Ello ha generado una cultura de coaliciones y de procesos consultivos para la toma de decisiones que llevó a la persona entrevistada a afirmar: «Somos un país de personas que actúan concertadamente» (representante municipal, entrevista, 2019). Tener tan arraigada esta cultura basada en la negociación apuntala la manera como Ámsterdam se embarca en la actividad internacional: con un modelo de diplomacia multiactor que podría ser adoptado por otras ciudades.

IV. Conclusión

Con la evidencia aportada y los cambios que hemos presenciado como resultado de la pandemia de la COVID-19, ¿qué predicciones podemos hacer sobre el futuro de la diplomacia de las ciudades y la gobernanza urbana global? Evidentemente, en medio de la crisis global moderna más trascendental, existe poca certidumbre, y debemos ser cautelosos con nuestras predicciones. Mientras que la agencia urbana global aumenta, las iniciativas urbanas transnacionales, como las redes de ciudades, presentan una fragilidad potencial. Los retos de la COVID-19, que acarrearán transformaciones en todos los ámbitos de la cooperación global, están ejerciendo una presión sin precedentes sobre las iniciativas multilaterales. Estas, ya experimentaban vulnerabilidades antes de la crisis debido a las tendencias globales hacia el nacionalismo. Estos retos podrían paralizar o disminuir las nuevas configuraciones de la gobernanza urbana global, y puede ser que el foco urbano se relocalice. No cabe duda de que, en el caso de las principales organizaciones filantrópicas, la crisis ha fomentado que se centren en las prioridades nacionales, como ha sucedido con la Open Society Foundations, que en 2020 redirigió cantidades significativas de financiación para implementar programas de apoyo frente a la COVID-19 en ciudades estadounidenses. Asimismo, ya antes de la crisis, la Ford Foundation trasladó el foco de su programa sobre desigualdades en las ciudades y los estados para ponerlo en los territorios del país norteamericano. Las restricciones impuestas a los desplazamientos internacionales han representado un incremento de las barreras a la catalización de nuevas iniciativas, a la par que han generado nuevos caminos para los intercambios digitales entre diferentes regiones. Queda por ver si estas tendencias persistirán una vez el mundo se sobreponga a la crisis.

En el caso de las universidades, la pandemia y su impacto en la movilidad internacional de los estudiantes las ha sometido a unas presiones financieras inauditas. Los impactos que estos retos han causado en los presupuestos persistirán muchos años y pueden afectar a las inversiones que se hagan en las nuevas iniciativas y alianzas globales. Es cierto que las universidades no han sido los principales financiadores directos de las iniciativas urbanas globales, pero su rol como facilitadores y conectores

entre los gobiernos locales y el conocimiento y los socios internacionales puede asimismo verse disminuido. Lo mismo se puede afirmar en relación con los actores del sector privado, quienes están luchando para superar las peores condiciones económicas de la historia moderna. Ello conllevará, sin duda, que se centren en cierto modo en sus principales cometidos, en detrimento de iniciativas más innovadoras y prospectivas.

Pese a ello, existen razones para ser optimistas en lo que concierne al rol de las ciudades y las iniciativas urbanas en la definición de la gobernanza global. Hasta cierto punto, la crisis de la COVID-19 ha solidificado la centralidad de las autoridades locales y sus socios a la hora de abordar los retos globales. Tal y como enfatiza la Global Resilient Cities Network (la evolución de la red 100 Resilient Cities), las ciudades están en primera línea de la respuesta a la COVID-19, con más del 90 % de los casos produciéndose en asentamientos urbanos (Naciones Unidas, 2020). Los líderes de las ciudades han reaccionado rápidamente y han sido pragmáticos a la hora de enfrentar los retos del virus: muchas redes de ciudades se movilizaron rápidamente para compartir los recursos y los enfoques para la mitigación de los impactos de la crisis. En algunos contextos, estas respuestas se han yuxtapuesto a otras, más lentas, implementadas a nivel nacional. Apoyarse en nuevas formas de conectividad digital, impulsadas por el sector privado, reformulará en cierto modo la colaboración transnacional poscrisis. Con suerte, ello creará nuevas oportunidades para la diplomacia de ciudades que, hasta la fecha, se ha visto obstaculizada por unos presupuestos limitados y un estigma hacia los líderes locales que viajan demasiado a menudo. Es posible que el futuro de la gobernanza global nunca antes haya sido tan incierto. No obstante, lo que sí es seguro es que las dimensiones urbanas de la gobernanza global nunca han importado tanto como ahora.

Referencias bibliográficas

Acuto, M. «Engaging with global urban governance in the midst of a crisis». *Dialogues in Human Geography*, 2020/07/01 2020, vol. 10, no. 2, pp. 221-224.

Acuto, M. y Leffel, B. «Understanding the global ecosystem of city networks». *Urban Studies*, 2020, 0042098020929261.

Ayuntamiento de Ámsterdam. *Europastrategie Amsterdam smart global hub*, 2012 (en línea). [Fecha de consulta: 30.11.2020]: https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/869848/europastrategie_amsterdam_-_smart_global_hub.pdf

Beal, V. y Pinson, G. «When Mayors Go Global: International Strategies, Urban Governance and Leadership». *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 38, no. 1, 2014, pp. 302-317.

Gordon, D. J. *Cities on the World Stage: The Politics of Global Urban Climate Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. ISBN 9781107192331.

Johnson, C. A. *The Power of Cities in Global Climate Politics: Saviours, Supplicants or Agents of Change?* Londres: Palgrave Macmillan, 2018.

Kosovac, A., Acuto, M. y Jones, T. L. «Acknowledging Urbanization: A Survey of the Role of Cities in UN Frameworks». *Global Policy*, vol. 11, no. 2, 2020a, pp. 293-304.

Kosovac, A., Hartley, K., Acuto, M. y Gunning, D. «Conducting City Diplomacy: A Survey of International Engagement in 47 Cities». Informe para el Chicago Council on Global Affairs, 2020b.

Naciones Unidas. *Policy Brief: COVID-19 in an Urban World*. Nueva York, 2020.

Pierre, J. *The politics of urban governance*. Nueva York: Macmillan International Higher Education, 2011.

Raymond, M. y DeNardis, L. «Multistakeholderism: anatomy of an inchoate global institution». *International Theory*, vol. 7, no. 3, 2015, pp. 572-616.

Schreuder, Y. «The Polder Model in Dutch Economic and Environmental Planning». *Bulletin of Science, Technology & Society*, vol. 21, no. 4, 2001, pp. 237-245.

Las ciudades llevan décadas trabajando para obtener un lugar en la mesa global. Son parte integrante del sistema internacional pero no gozan de poder estructurante y son virtualmente invisibles en el derecho internacional. Si los gobiernos locales y sus redes pretenden tener un mayor peso en la arquitectura de la gobernanza global y regional actual, deberán reconfigurar sus normas, instituciones y estructuras jurídicas. ¿Pero qué principios y modelos sustentan esta agenda de reformas? ¿Qué propuestas y estrategias específicas están sobre la mesa? ¿Están obteniendo resultados?

Con el objetivo de dar respuesta a estas cuestiones, esta publicación debate las oportunidades y los obstáculos con los que se encuentra la agencia política de las ciudades en el marco del orden global contemporáneo, a la par que aborda las tensiones y la complementariedad entre las dos estrategias que permiten situar las preocupaciones y los intereses urbanos en el escenario global. Por un lado, examina las previsiones de reforma del sistema multilateral actual, hoy en crisis. Por el otro, analiza las expectativas y los riesgos de la «gobernanza multiactor» en cuanto marco de gobernanza alternativo y, presumiblemente, más inclusivo. Además, profundiza en la manera como la diplomacia de ciudades se está reconfigurando para albergar prácticas más innovadoras que operan tanto dentro como fuera del sistema multilateral tradicional, alentando la experimentación urbana y nuevas formas de alianzas publicoprivadas.

Esta monografía del CIDOB tiene como objetivo contribuir al debate político y académico acerca de la reforma del sistema multilateral. Lo hace desentrañando el rol de las ciudades y sus redes en la gobernanza global y regional, detallando las implicaciones políticas y ofreciendo recomendaciones sobre cómo las ciudades pueden tener una mayor influencia global que vaya más allá de lo meramente simbólico.