

Después de Hábitat III: aproximación a un análisis crítico de la Nueva Agenda Urbana

Carlos VERDAGUER VIANA-CÁRDENAS

Arquitecto urbanista, profesor asociado de urbanismo de la Universidad Politécnica de Madrid y consultor de Gea 21
Miembro del Comité Hábitat España y coordinador del Grupo de Trabajo de Buenas Prácticas del Concurso de Dubai.

RESUMEN: Tratando de sustraerse al triunfalismo de la visión oficial y a la tentación de la enmienda a la totalidad de la visión alternativa, esta reflexión trata de analizar la Nueva Agenda Urbana aprobada por 193 países en la Cumbre de Quito de Hábitat III desde la óptica de sus debilidades y amenazas así como de sus fortalezas y oportunidades, buscando en qué forma una agenda sin diagnóstico y amenazada por la inercia de un sistema que tiende por su propia lógica a la insostenibilidad puede aprovechar su carácter de catálogo consensuado internacionalmente de problemáticas y de recomendaciones para convertirse en una posible herramienta de cara a la construcción de hojas de ruta operativas por parte de los agentes sociales del cambio hacia la sostenibilidad global en la esfera urbano-territorial.

DESCRIPTORES: Habitat III. Agenda Urbana.

1. La disyuntiva de las grandes declaraciones

La imagen de Alepo reducida a escombros¹ podría usarse como metáfora trágica de las contradicciones a las que se enfrentan las grandes declaraciones institucionales de intenciones sobre los problemas que aquejan al planeta cuando no van estrechamente ligadas al análisis de las redes de causas y efectos que los generan ni a compromisos realmente vinculantes. Ante esa imagen desoladora, hablar de *derecho a la ciudad*, una formulación que ha acabado entrando tan-

gencialmente en el texto de la Nueva Agenda Urbana recién ratificada en Quito, parece en primera instancia un ejercicio tan vacío como los alegatos oficiales a favor de la paz mundial de una Europa que cierra sus fronteras a los refugiados.

Por lo que respecta a la Organización de las Naciones Unidas, impulsora de la cumbre Hábitat III, su problema como institución creada en 1945 para impulsar la paz entre las naciones tras el fracaso de su antecesora, la Liga de las Naciones, es que ya tiene más de 60 años de historia en la que han aflorado facetas oscuras, como su apoyo a las políticas del FMI y el Banco Mundial o el papel de los cascos azules de la ONU en las guerras balcánicas o en Ruanda, que han acabado minando parte

Correo electrónico: cverdagner@gea21.com
¹ <http://www.elobservador.com.uy/alepo-ruinas-asi-se-ve-la-ciudad-siria-mas-afectada-la-guerra-n1008572>

Documentación

de su legitimidad como organización pretendidamente neutral al servicio de la armonía internacional, lamentablemente para ONU Hábitat y para quienes apoyamos e impulsamos su labor.

Cuando las contradicciones son tan palpables, es usual acusar de demagogia a quien las señala, siguiendo la ancestral práctica de denunciar al mensajero, pero en un momento de crisis sistémica como el que vivimos a la escala global, la coherencia en dicha práctica debería conducir en buena lid a acusar de demagógica a la propia realidad, que cada día nos ofrece exageradas muestras de esa flagrante contradicción entre los grandes discursos y el devenir de los acontecimientos.

Pero aún más amenazadores resultan los discursos de los representantes de las instituciones o de los que aspiran a serlo cuando deciden romper este nudo gordiano y acabar con toda contradicción entre la palabra y el hecho: basta con pensar en las vociferantes proclamas de Donald Trump y sus ubuescos epígonos europeos, en las que declaran sin tapujos sus intenciones de hacer caso omiso de cualquier acuerdo internacional, vinculante o no, desde el momento en que pueda entrar mínimamente en conflicto con los intereses de los sectores retrógrados a los que representan. Y resultan aterradores porque son discursos que seducen por su beligerante transparencia a quienes no soportan ya la lengua de madera del sistema e identifican esa brutal sinceridad con la honestidad.

Nos encontramos, pues, atrapados en una disyuntiva: por un lado, la necesidad de identificar con claridad las contradicciones y las limitaciones de las grandes declaraciones internacionales a favor de la paz y la sostenibilidad que las conducen a la inoperancia, y por otra, la de intentar dotarlas de sentido y hacer realidad sus objetivos, lo cual obliga a defenderlas frente a quienes pretenden deliberada y abiertamente impedir a toda costa que dichos objetivos se hagan realidad jamás.

Esta dicotomía ha atravesado sin duda todo el conjunto de iniciativas internacionales que se han producido desde mediados del siglo XX hasta nuestros días en aras de la paz mundial, la erradicación de la pobreza o la defensa del medio ambiente, todas las cuales se han traducido en conferencias mundiales y en grandes declaraciones de intenciones firmadas por centenares de naciones, con diversos niveles en cuanto a su carácter vinculante y con una absoluta heterogeneidad de puntos de vista en cuanto al análisis de su impacto.

Todos estos eventos celebrados a lo largo de casi un siglo se caracterizan por responder a grandes rasgos a un mismo patrón:

- la constatación por parte de un número suficiente de agentes sociales de que un determinado problema ha alcanzado unas dimensiones planetarias que lo hacen insostenible obliga en un momento determinado a las instituciones y a los gobiernos a tomar cartas en el asunto, en gran parte impelidos por la presión desde debajo de los movimientos y reacciones sociales que dicho problema genera, por la acumulación de datos sobre el mismo por parte de las instancias científicas y académicas más independientes del sistema y por la experiencia directa en cuanto a sus efectos por parte de los sectores más conscientes o más críticos de las propias instituciones;
- la convocatoria de una primera iniciativa inaugural en forma de Conferencia, Tratado, Convenio o Agenda internacional supone objetivamente el reconocimiento institucional de las dimensiones del problema considerado y se presenta en la narrativa oficial como el primer paso para su resolución. La visión no institucional, por el contrario, se concentra en poner de manifiesto su insuficiencia, su inoperancia o en denunciarlo como un intento de recuperación del diagnóstico, despojándolo de toda carga crítica respecto a las causas.
- las declaraciones y acuerdos firmados tras intensas negociaciones por un número determinado de naciones quedan siempre por debajo de los objetivos iniciales y, a su vez, el grado de cumplimiento posterior de los objetivos firmados es muy reducido, lo cual viene a confirmar el diagnóstico más crítico respecto a la inoperancia del proceso. Sin embargo, el hecho de que el problema haya adquirido categoría institucional y de que alguna de sus dimensiones haya mejorado sus indicadores, se presenta desde el punto de vista opuesto como prueba de la utilidad de la iniciativa internacional, lo cual conduce a reiterar en el proceso, situando en calendario la siguiente cita internacional.

Este patrón reiterativo puede aplicarse casi al pie de la letra a la *Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos Hábitat I* de 1976 y a la *Declaración de Vancouver* que, con su correspondiente *Plan de Acción de 64 recomendaciones*, surgió de la misma; a la cumbre Hábitat II de Estambul de 1996 y a su *Agenda Hábitat II: Declaración de Estambul sobre Asentamientos Urbanos*, con sus 15 compromisos; y tiene visos de ser

aplicable también a la recién celebrada Conferencia Hábitat III, de la que ha surgido la denominada *Nueva Agenda Urbana* (NAU) firmada en Quito el 20 de octubre de 2016 por las 193 naciones miembros de Naciones Unidas².

Sin embargo, la constatación de lo reiterado de este patrón, especialmente en lo que se refiere al imposible acuerdo entre las visiones opuestas sobre la utilidad de estas cumbres, no ayuda en sí misma a formular una solución clara para la dicotomía con la que hemos iniciado esta reflexión. Frente a esta dicotomía, tal vez sólo quepa adoptar una actitud pragmática y aceptar con lucidez lo que de cierto tienen las dos visiones opuestas cuando se analizan los datos objetivos que ambas aportan y, a partir de esta aceptación, actuar en el sentido de intentar cumplir aquellos objetivos que comparten, operando, cada cual desde su posición y su situación, a la vez en el ámbito de las instituciones y, cuando corresponda y las circunstancias lo exijan, fuera o en resistencia a las mismas. Actuando, en suma, abiertamente en el ámbito legítimo de lo político.

Desde esta perspectiva, puede ser útil en términos prácticos recurrir para el análisis de la Nueva Agenda Urbana a un mecanismo de evaluación como es el denominado análisis DAFO (Debilidades Amenazas Fortalezas Oportunidades) que puede ayudar a abordar las luces y las sombras del proceso sin ubicarse necesariamente en uno de los dos extremos.

Vaya por delante que esto no se pretende como un ejercicio de imposible objetividad, sino como una forma de poner negro sobre blanco las propias incertidumbres que genera el proceso en alguien que lo ha vivido en primera persona, tratando de escapar tanto del triunfalismo institucional como de la tentación de la enmienda a la totalidad.

2. Las debilidades de una agenda sin diagnóstico

Por lo que respecta a las debilidades de la Cumbre Hábitat III y de la versión final consensuada de la Nueva Agenda Urbana, podría decirse que existe bastante consenso entre las voces más críticas a la hora de identificarlas. Si hubiera que sintetizar estas debilidades en tres aspectos o epígrafes, podrían formularse los siguientes:

- Tanto la Cumbre Hábitat III como la Nueva Agenda Urbana han soslayado deliberadamente el análisis de las causas y responsabilidades de los problemas urbano-territoriales identificados.
- Las autoridades y actores locales, reconocidas teóricamente como los principales agentes de transformación, en la práctica han jugado un papel subsidiario en la cumbre oficial.
- El marco teórico de referencia, articulado en torno a la idea de 'ciudad', desde la óptica del paradigma ecológico no supone realmente un avance muy significativo en relación con el planteado veinte años atrás, aunque haya incorporado algunos aspectos importantes en la esfera de lo social.

En relación con el primero de estos aspectos, puede decirse que la Nueva Agenda Urbana constituye ciertamente un catálogo ordenado de todas las problemáticas que afectan actualmente a los asentamientos urbanos en relación con lo social, lo ambiental y lo económico desde todas las perspectivas que ya están ampliamente asumidas desde la anterior cumbre Hábitat II.

Se puede decir, por tanto, que en sus 23 páginas y sus 173 puntos, ordenados en dos grandes apartados, la Declaración de Quito y el Plan de Implementación de Quito, dividido a su vez este último en tres partes (A, Compromisos transformadores; B. Implementación efectiva; C Seguimiento y revisión) es relativamente fácil encontrar referencias explícitas, aunque sea con diversos niveles de concreción o generalidad, a todos los problemas urbanos y territoriales actuales, desde el conflicto entre lo rural y lo urbano hasta la degradación de los ecosistemas, así como al catálogo de formulaciones estándar con que abordarlos, en forma de objetivos o metas a alcanzar. En ese sentido, como veremos al tratar de sus fortalezas y oportunidades, puede ratificarse su utilidad como radiografía de una realidad incuestionable.

Sin embargo, no puede decirse que constituya ni que contenga propiamente un diagnóstico en relación con estas problemáticas, desde el momento en que, en su articulado en forma de compromisos, se ha evitado cuidadosamente toda formulación en relación con las cadenas de causas, responsabilidades, impactos y efectos que las han generado.

A modo de ejemplo, la propia existencia de los *slums* o *villas miserias*, por referirnos a uno de los problemas urbanos aceptados univer-

² http://citiscope.org/sites/default/files/h3/Habitat_III_New_Urban_Agenda_10_September_2016.pdf

Documentación

salmente como prioritarios, aparece explícitamente en seis puntos como una realidad que naturalmente hay que erradicar, pero implícitamente queda reflejada como un fenómeno *disfuncional*, una suerte de *error* conceptual de planificación, un *accidente* en la aplicación de un determinado modelo de producción del espacio y no como la consecuencia lógica e inevitable de tal modelo. Y lo mismo puede decirse de la violencia urbana, la hipermotorización o la gentrificación, entre otros fenómenos identificados: los agentes institucionales y las fuerzas económicas que generan e impulsan interesadamente estas dinámicas han desaparecido misteriosamente del escenario, y, como en las películas del hombre invisible, los procesos parecen avanzar o retroceder en el aire como impulsados por extrañas pulsiones internas.

Y es esta circunstancia tan palmaria la que resta credibilidad al tono declaratorio con el que está formulada la NAU y, sobre todo, la que convierte en la práctica en meros brindis al sol las metas que se proponen en ella. En efecto, ¿cómo se pueden cumplir objetivos en relación con problemas de los que no se han formulado las causas? El hecho de que, por añadidura, los supuestos *compromisos* no sean vinculantes, constituye el indicador definitivo de su debilidad intrínseca sobre todo cuando se tiene en mente las dificultades que afrontan compromisos supuestamente vinculantes como los desarrollados en las sucesivas reuniones COP (Conferences of Partners) y cumbres mundiales sobre el cambio climático.

Naturalmente, no cabe ser ingenuos en esto, y la respuesta habitual a esta crítica forma parte también de ese patrón prototípico al que nos hemos referido: se alega con pragmatismo que tales declaraciones de intenciones no pueden ser necesariamente otra cosa que el mínimo común denominador, el único punto de confluencia posible después de arduas negociaciones; por otra parte, se afirma que la falta de concreción respecto a las causas es inevitable, pues la asunción de responsabilidades impediría de todo punto el consenso, y que en cualquier caso queda compensada por el número de firmas de países que aparecen plasmadas en el papel.

Lo cierto es que, en el caso de Hábitat III, esta respuesta no se ha ofrecido como justificación frente al resultado del proceso, sino que ha sido *de facto* una de las premisas de partida que ha estado presente a lo largo de los dos años de reuniones preparatorias que se iniciaron tras la Cumbre Mundial de Medellín de

abril de 2014, así como en la elaboración de los sucesivos documentos e informes y borradores de la NAU.

En el transcurso de todo este proceso, aunque formalmente se ha escuchado la voz de los movimientos sociales, se ha llevado a cabo un meticuloso laminado de aristas y de expurgación de las diversas aportaciones con el fin de conseguir finalmente la impoluta versión final presentada a firma en el evento de Quito.

Especialmente significativos han sido los denominados informes nacionales, convertidos, como no podía ser de otra forma, en autorretratos edulcorados y relatos triunfales de los éxitos conseguidos por los gobiernos de turno en aras de la sostenibilidad urbana y territorial y, por tanto, de escasa utilidad para conocer realmente el *estado del arte* de la sostenibilidad urbana a la escala mundial.

Este esfuerzo por hacer digerible una declaración desprovista de diagnóstico, sin embargo, constituye una empresa en gran medida abocada al fracaso en un marco de información y comunicación multirreticular y multifocal como el que ofrece este primer cuarto del siglo XXI, en el que los problemas urbanos son analizados cotidianamente desde los más diversos espectros y perspectivas en términos de causas y efectos, de responsables y culpables, de conflictos y convergencias entre intereses. Es esta inmersión comunicacional que caracteriza los tiempos actuales la que, por agudo contraste, alimenta la impresión de extraño *envaramiento* que produce la Nueva Agenda Urbana con sus formulaciones *acausales*.

Esta sensación de envaramiento oficial, por otra parte, era especialmente palpable durante la propia celebración de la Cumbre de Quito, sobre todo para quien acudiera, como hicimos muchos de los asistentes, tanto a los eventos oficiales, organizados en el recinto ferial del Parque del Ejido, como a los múltiples actos organizados en las denominadas cumbres alternativas³, celebrados en los locales de FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)⁴ o en la Universidad Central, entre otros muchos espacios dedicados a reflexionar desde las más diversas perspectivas sobre los problemas de las ciudades y los territorios a la escala global.

En efecto, mientras en el recinto cerrado y vallado de la cumbre oficial, cuyo acceso era

³ <https://resistenciapopularhabitat3.org/>

⁴ <http://www.flacso.org/>

rigurosamente controlado, los acontecimientos y presentaciones del apretadísimo programa se desarrollaban en su mayoría en salas diminutas, respondiendo a una lógica de presentación institucional de resultados sin espacio apenas para el debate, en los amplios escenarios de libre acceso de la cumbre alternativa se generaba una atmósfera efervescente de intercambio abierto de ideas y reflexiones que, en último extremo, fue la que acabó otorgando su verdadero sentido a aquella cita global, a pesar de la desproporción en cuanto a medios y recursos entre ambos foros. Fue en estas reuniones 'periféricas', a las que acudieron muchos de los nombres más relevantes de la reflexión y la práctica socio-urbana y territorial, la mayoría de los cuales habían sido invitados también a la cumbre oficial, donde realmente se pudieron abordar sin límites ni cortapisas las cadenas de causas y efectos y poner nombres a los responsables de los problemas globales a todas las escalas, trenzando realmente los mimbres de una posible nueva agenda transformadora.

Esta constatación permite ligar con el segundo de los aspectos identificados aquí como debilidad del proceso, a saber, el papel secundario de los gobiernos y actores locales en la cumbre oficial, a pesar de que, muy acertadamente, se hizo coincidir con la Cumbre la tercera reunión de la II Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales organizada por CGLU, la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Regionales. Sin embargo, por el momento, tanto los resultados de dicha asamblea como el papel de esta organización, autoerigida como «*portavoz de todos los tipos de gobiernos locales y regionales*»⁵ han tenido una repercusión muy escasa.

Naturalmente, un escrutinio detallado del programa oficial de Hábitat III permitía entresacar un cierto número de presentaciones de políticas y programas, así como de algunas buenas prácticas, por parte de ayuntamientos y municipalidades, como no podía ser de otra forma, pero siempre dentro de una lógica presidida por la centralización gubernamental.

Habida cuenta de que Naciones Unidas es, como indica su mismo nombre, una organización concebida para la coordinación entre gobiernos, la contradicción parece difícil de resolver, sobre todo cuando el marco teórico con el que se opera sigue manteniendo nominalmente el espejismo de la ciudad como realidad claramente delimitada. Las cuestiones

que se plantean son complejas: ¿qué tipo de acuerdos y compromisos entre naciones pueden realmente contribuir a hacer efectiva la capacidad por parte de las ciudades de tomar decisiones en aras de la sostenibilidad global? ¿Qué tipo de acuerdos en relación con la articulación entre las diversas escalas urbano-territoriales?

A este respecto, cabe adelantar que algunos temas, como la necesidad de garantizar la financiación local desde los presupuestos estatales así como de hacer efectivo en términos normativos el derecho a la ciudad, incluyéndolo en las constituciones nacionales, o la conveniencia de asegurar el control público del régimen de tenencia y uso del suelo, abordados durante el proceso de elaboración de la Agenda, aunque hayan desaparecido prácticamente de la versión final, se orientan sin duda por el buen camino en relación con estas cuestiones.

En efecto, un enfoque acertado de estos temas podría ayudar a identificar qué acuerdos vinculantes a escala mundial, por ejemplo la prohibición definitiva de los paraísos fiscales, podrían tener un efecto de mayor calado sobre el territorio en relación con las políticas locales. Sin embargo, la ausencia de un análisis de los mecanismos que operan deliberadamente en contra de estos vectores y sobre todo, el carácter no vinculante de los compromisos, hacen que estos temas cruciales hayan quedado reducidos a meros enunciados.

Habría que decir, de nuevo, que donde estos aspectos de la relación entre lo local y lo global se discutieron más abiertamente no fue en la cumbre oficial sino en los eventos alternativos, a los que fueron invitadas personalidades relevantes del ámbito municipal, sobre todo español y latinoamericano, en actos cuyo carácter multitudinario fue el indicador más claro de su relevancia.

Con respecto al tercer aspecto identificado como debilidad, el recurso a un marco conceptual ya en gran medida superado por la realidad, la situación es aún más compleja, pues es un problema que no afecta tan sólo a la visión oficial plasmada en la Cumbre, sino que en cierto modo la trasciende y puede aplicarse en parte a algunas visiones alternativas.

En cualquier caso, antes de entrar a argumentar en detalle este aspecto, hay que recalcar el carácter de conquista que tiene el que, gracias a la presión ejercida desde abajo y desde dentro, se haya conseguido situar en primer plano el concepto clave de derecho a la ciudad, re-

⁵ <https://www.uclg.org/es/organizacion/sobre-nosotros>

conociéndolo indirectamente en el texto final de la NAU, e incorporar a la agenda de forma transversal el enfoque de género y generación. A este respecto, hay que recordar que estas formulaciones cruciales desde la óptica de la sostenibilidad social estuvieron ausentes de la Agenda Hábitat II. Cuando nos refiramos a las fortalezas y oportunidades del proceso, insistiremos en la importancia indudable que tienen las formulaciones institucionales como aval de las conquistas sociales: las luchas del feminismo en este aspecto son especialmente aleccionadoras.

Sin embargo, donde más claramente se pone de manifiesto la insuficiencia del marco adoptado es cuando se contempla desde la perspectiva del paradigma ecológico, haciéndose especialmente aparente en la persistencia implícita del concepto de *ciudad-artefacto* en todas las formulaciones, es decir, la idea de ciudad como una realidad perfectamente acotada, y la de territorio como una simple matriz de fondo, el ámbito de lo *rural* y lo *natural*, sobre la que las ciudades-nodo establecen relaciones biunívocas también perfectamente identificadas dentro de una red filiforme de contornos nítidos.

Esta concepción, que confunde la organización político-administrativa del territorio con su realidad físico-ambiental, contribuye a ocultar la fundamental continuidad que liga todos los fenómenos territoriales y a dificultar aún más la comprensión de ese terreno de nadie que se extiende entre los bordes deshilachados y difusos de los asentamientos humanos, un espacio sin nombre salpicado de equipamientos, infraestructuras, asentamientos dispersos y elementos inclasificables a través de los cuales se canalizan los flujos de materia, energía e información que configuran el metabolismo complejo del sistema. Esta realidad magmática del fenómeno urbano-territorial en la que las diversas escalas se entremezclan en todas direcciones encaja difícilmente dentro de las prístinas categorías convencionales que separan con claridad lo urbano, lo rural y lo natural, lo social, lo económico y lo ambiental y delimitan ilusoriamente las respectivas esferas para la toma de decisiones.

Sin embargo, es mucho lo que se ha avanzado desde la óptica de la sostenibilidad, entendida como traducción proactiva del paradigma ecológico, en la comprensión de esta realidad compleja en los veinte años transcurridos

desde la cumbre de Estambul de 1996 y son varios los conceptos y las formulaciones que se han ido forjando para tratar de abordarla⁶, aunque todavía se está lejos de alcanzar en el ámbito de la sostenibilidad territorial el mismo consenso al que se ha llegado en lo que se refiere a los entornos urbanos acotados, para los que se han forjado diversos términos: ecociudades y ecobarrrios, ciudades sostenibles, saludables y resilientes, etc.; un consenso amplio a esta escala estrictamente urbana que también se ha alcanzado en el ámbito de lo social bajo la consigna movilizadora del *derecho a la ciudad*, en la que ha quedado englobado el *derecho a la vivienda*, argumento principal de las dos anteriores cumbres de Hábitat .

Naturalmente, parte de la dificultad identificada para que se produzca una convergencia y un consenso similares en el ámbito territorial radica en el hecho de que, cuanto más se avanza en la comprensión de los fenómenos territoriales desde la óptica de la sostenibilidad socio-ambiental global, más en entredicho queda el actual modelo económico productivo basado en el consumo creciente de recursos, y más auge cobra el paradigma del *decrecimiento*, un absoluto tabú tanto para el sistema como para muchos de sus críticos. Basta con señalar la insistencia con la que se recalca en la NAU la necesidad de mantener un *crecimiento económico sostenido*.

En relación con esta 'congelación' efectiva del marco conceptual desde la óptica ambiental, es pertinente hacer referencia aquí a la muy significativa desconexión entre esta cumbre de Hábitat III y el Concurso de Buenas Prácticas de Sostenibilidad Urbana, una iniciativa que surgió de Hábitat II y que, impulsada por ONU Habitat y financiada por la Municipalidad de Dubai se ha celebrado en diez ocasiones a lo largo de estos veinte años, con resultados muy positivos en términos de impacto global, y con una presencia muy relevante tanto de España, a través del Comité Hábitat, como de Latinoamérica, con el Foro Iberoamericano de Mejores Prácticas, organismos ambos que han cumplido un importante papel en la promoción y selección de buenas prácticas de sostenibilidad.

Lo cierto es que Dubai no ha acudido siquiera a Quito y está celebrando en estos mismos momentos la XI Convocatoria del Concurso como si la actual cumbre no se hubiera celebrado. Los motivos de esta ausencia y de

⁶ VERDAGUER, C. (2014) Vías para la sostenibilidad urbana en los inicios del siglo XXI Informe marco para la revisión

de la Agenda 21 de Málaga. OMAU (Observatorio del Medio Ambiente Urbano), Ayuntamiento de Málaga.

esta desconexión no se han hecho públicos, pero pueden interpretarse en relación con la mencionada falta de evolución conceptual. En cuanto al balance de los resultados del Concurso de Dubai en estos veinte años, las únicas aproximaciones que se han llevado a cabo en Quito han sido las impulsadas por el Ministerio de Fomento del Gobierno de España, dentro de la cumbre oficial y a través del Comité Hábitat, y por el Foro Iberoamericano, de forma independiente y fuera de la misma.

Una de las principales conclusiones de dicho balance por parte de quienes, desde el Comité y desde el Foro, hemos estado en estrecho contacto con este concurso a lo largo de estos veinte años y hemos analizado sus éxitos y sus fracasos, ha sido precisamente la necesidad de reinventarlo a partir de las lecciones aprendidas para adecuarlo al nuevo marco que ha empezado a configurarse⁷.

En cualquier caso, y al margen de estas vicisitudes, lo cierto es que esta ausencia del paradigma ecológico en sus conceptualizaciones más avanzadas no ha sido privativa de la cumbre oficial, sino que ha afectado igualmente a los espacios críticos y alternativos, donde por el momento sigue siendo insuficiente la conciencia respecto a la estrecha imbricación entre los problemas ambientales, los sociales y los económicos y donde algunas versiones reduccionistas del derecho a la ciudad han contribuido tal vez a eclipsar esta conciencia.

En ese sentido, la Declaración por la Defensa de Nuestros Territorios⁸, el Documento final de #ResisteHabitat3, más allá de su papel imprescindible como denuncia de la ausencia en la cumbre oficial de toda referencia al modelo neoliberal y a los responsables de la degradación global, y a pesar de su énfasis en el papel del espacio rural y los pueblos indígenas, tampoco supone una verdadera ruptura con respecto al paradigma dominante y ni siquiera refleja muy bien la gran riqueza de los debates planteados en la cumbre alternativa.

Sin embargo, es precisamente en el seno de estos espacios alternativos y de resistencia donde se está gestando realmente una Nueva Cultura del Territorio construida desde el paradigma ecológico cuyas formulaciones más

avanzadas y cuyas prácticas más consecuentes ofrecen ya vías muy prometedoras para abordar simultáneamente el *derecho a la vivienda*, el *derecho a la ciudad* y el *derecho al territorio* atendiendo tanto a sus líneas de convergencia como a sus numerosas áreas de ineludible conflicto.

Y esta es una tarea que se está abordando sin temor a la complejidad inherente a todos los procesos de territorialización de los flujos de energía, materia, información y poder, pues la urgencia de la crisis sistémica exige renunciar de una vez por todas a las soluciones retóricas y asumir la incertidumbre como motor de transformación. A este respecto, es preciso recalcar que el avance en los procesos de deliberación horizontal y de toma de decisiones colectiva es sin lugar a dudas una condición imprescindible para el cambio hacia la sostenibilidad, y como tal está siendo cada vez más asumido bajo los paradigmas de la participación y la gobernanza⁹. Sin embargo, no es desde luego una condición suficiente: el mecanismo colectivo de toma de decisiones no es una garantía automática de que las decisiones adoptadas sean correctas, lo cual incrementa la responsabilidad de cada uno de nosotros en la tarea de entender nuestra realidad compleja, y convierte en perentoria la necesidad de dotarnos de mecanismos adecuados de adquisición de conocimiento e información, de seguimiento y de evaluación y de corrección continua frente a los resultados de nuestras decisiones.

3. Una agenda amenazada por las inercias del sistema

Siguiendo la metodología de análisis DAFO, se trataría ahora de analizar cuáles son las principales amenazas externas a las que se enfrenta la Nueva Agenda Urbana de cara a su puesta en práctica, es decir, cuáles son aquellos vectores que, aprovechándose de las debilidades intrínsecas de la agenda que acabamos de identificar, más pueden contribuir a que se repita el patrón desgraciadamente habitual en estos procesos en términos de bajo cumplimiento de sus objetivos.

Para llevar a cabo este análisis, especialmente si se realiza con la idea de tratar de neutralizar

⁷ VERDAGUER, C. (2015): Fin de ciclo: el Concurso de Buenas Prácticas ante la Cumbre Hábitat III, en: *10º Catálogo de Buenas Prácticas Españolas*, pp 29-33, Ministerio de Fomento, Madrid, Edición electrónica.

⁸ <https://resistenciapopularhabitat3.org/2016/10/25/declaracion-por-la-defensa-de-nuestros-territorios/>.

⁹ VERDAGUER, C. & I. VELÁZQUEZ (2016): «Participación y paradigma ecológico. La participación como opción ineludible para la sostenibilidad urbana», en: *La participación en la construcción de la ciudad Universidad Politécnica de Cartagena*, diciembre: 12-15.

tales amenazas, en realidad habría que hacer previamente el ejercicio de reinsertar en el texto de la agenda toda aquella información que, tal como hemos visto, ha acabado invisibilizada en su versión final. Para ello, habría que tomar cada uno de los apartados que constituyen la agenda y hacer este esfuerzo de recuperación analítica. Naturalmente, esto no es algo que se pueda emprender dentro del marco de la presente reflexión, pero bastaría con entresacar algunas recomendaciones entre el conjunto de las allí formuladas para entender cuál es el sentido de dicha operación.

En efecto, si dentro del primer apartado del breve resumen de la NAU¹⁰, preparado para la difusión por ONU Habitat, *Políticas Urbanas Nacionales*, nos centramos en la primera recomendación, que se refiere a la necesidad de planificar en base a las proyecciones demográficas, o en la recomendación de mantener la oferta de suelo en equilibrio con el crecimiento poblacional, contenida dentro del apartado quinto, *Extensiones urbanas planificadas / Renovaciones Urbanas Planificadas*, la cuestión que surge de inmediato es por qué es necesario hacer hincapié en algo que parecería de simple sentido común y que figura en cualquier manual de planificación urbana.

Naturalmente, la respuesta es que, en la práctica habitual, la planificación se hace en función de las necesidades crematísticas del mercado inmobiliario a corto y medio plazo sin tener en cuenta las necesidades reales en términos de población. A este respecto, la amenaza reside claramente en la propia configuración actual de este mercado a la escala internacional, y pensar que la mera formulación de una obviedad puede constituir un paso hacia la transformación de este mercado sólo puede ser calificado de ingenuidad.

Lo mismo cabría decir en relación con el segundo apartado, *Legislación urbana: reglamentos y legislación*, y su recomendación de insertar con criterios inclusivos los servicios básicos asociados a la urbanización, como si el hecho de no hacerlo fuera producto del olvido por parte de quienes impulsan procesos especulativos de extensión urbana desprovistos de equipamientos e infraestructuras.

Podríamos hacer este ejercicio de forma detallada sobre el texto completo de la NAU, pero bastan sin duda estas muestras extraídas del resumen para entender que las principales

amenazas de cara al cumplimiento de los objetivos de la agenda provienen en todos los casos de las propias inercias de un sistema dominante basado en el mercado y el consumo que ha tendido a reproducir todos los problemas que aparecen enunciados y denunciados en la propia agenda.

Desde esta perspectiva, se puede entender el salto en el vacío conceptual que implica el punto quinto de la Declaración de Quito cuando afirma que, al «*replantear la forma en que las ciudades y los asentamientos humanos son planeados*», la NAU contribuirá nada menos que a eliminar el hambre, la pobreza y la desigualdad, así como a garantizar el bienestar humano y la protección del medio ambiente, como si la segregación social y la degradación planetaria fueran el resultado de un *planeamiento mal planteado*, y no el fundamento mismo de un sistema que necesita precisamente esa *forma de planificación* y que, por tanto, no va a ofrecer ninguna facilidad para su *replanteamiento*.

Y, como también hemos señalado antes, es precisamente esta constatación de que los acuerdos internacionales en aras de la sostenibilidad y la justicia global son vistos con furibunda hostilidad por los sectores más directamente responsables de la actual crisis global, lo que aconseja buscar la forma de reforzarlos, tratando de encontrar las oportunidades para que, a pesar de las debilidades intrínsecas que hemos identificado, se conviertan en herramientas útiles al servicio de aquellos sectores y agentes sociales que pueden impulsar un verdadero cambio de rumbo.

4. Fortalezas y oportunidades de una posible herramienta para el cambio

Para llevar a cabo esta tarea, es preciso hacer un ejercicio de pragmatismo y, en el caso de la NAU, tratar de considerar el documento exactamente en sus propios términos, es decir, como una declaración de intenciones no vinculante firmada por los 193 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, y no como un documento de análisis a partir del cual se pueda trazar directamente un programa operativo.

Y así contemplado, tal como hemos avanzado anteriormente, puede decirse que estas firmas realmente son su máxima fortaleza, en el sentido de que constituyen de algún modo un

¹⁰ http://www.urbanpro.co/wp-content/uploads/2016/08/The-New-Urban-Agenda_-_Revised-Low-Res.pdf

importante aval institucional para un enfoque que relaciona la sostenibilidad global con la sostenibilidad urbano-territorial.

En ese sentido, puede considerarse la NAU, así como su marco de referencia, es decir, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹¹ de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por los dirigentes mundiales en septiembre de 2015, como un síntoma o una radiografía del nivel de institucionalización del paradigma de la sostenibilidad, cuya utilidad principal sería precisamente la de hacer visible dicho nivel en términos objetivos a todos los agentes implicados de cara a orientar sus acciones. Naturalmente, esta utilidad opera en un doble sentido, es decir, la agenda como tal puede ayudar a tomar posiciones tanto a los amigos como a los enemigos de la sostenibilidad, pero en cualquier caso, y esto es lo positivo, obliga ciertamente a reformular *el relato* tomándola en consideración. De hecho, puede decirse que esto constituye también un rasgo común del patrón aplicable a todos los tratados y acuerdos internacionales.

Desde este punto de vista, puede decirse que, por el momento, la principal utilidad de la Agenda ha sido precisamente la de *resituar en la agenda institucional* la relación entre justicia global y asentamientos humanos al menos durante el proceso de preparación de la misma y durante el propio evento de Hábitat III celebrado en Quito en octubre de 2016. Esta concentración de esfuerzos y recursos institucionales canalizados a través de ONU Hábitat ha propiciado a su vez sinérgicamente una concentración similar de energía para el debate y la acción entre todo el universo de actores que juegan un papel crucial en buscar desde abajo alternativas en aras de la sostenibilidad urbano-territorial, y ha contribuido igualmente a apuntar nuevos canales de conexión entre el ámbito institucional y el social.

Una vez asumidos como puntos fuertes estos aspectos, la cuestión que se plantea es hasta qué punto es posible reconvertir la NAU en una herramienta realmente operativa para el cambio a la escala global.

A la hora de considerar las oportunidades externas, no cabe duda de que la principal reside precisamente en el hecho de que el relato institucional, al haber asumido el nuevo paradigma, aunque sea sólo muy fragmentaria y parcialmente, obliga cada vez en mayor medida

a los enemigos de la sostenibilidad a adoptar una actitud en cierto modo defensiva a pesar de su agresividad. De forma cada vez más clara, y a pesar de todas las contradicciones a las que hemos hechos mención, los discursos anti-ambientalistas y negacionistas empiezan a entenderse como discursos anti-sistema.

Naturalmente, este carácter no los hace en absoluto menos amenazadores ni peligrosos, ni significa que en la práctica sean ajenos realmente a la lógica y a las prácticas del sistema, como lo demuestra la actual situación política a nivel mundial, pero lo importante es que, en lo que se refiere al relato, se han reinvertido drásticamente las tornas en cuanto a quién corresponde ahora aportar la carga de la prueba en relación con todas las dimensiones de la crisis global.

Y es precisamente la virtual imposibilidad de negar la realidad de los síntomas crecientes de insostenibilidad social y ambiental, por mucho que se recurra a la práctica de la *posverdad*, lo que paradójicamente incrementa las oportunidades para todos aquellos discursos que, desde dentro y desde fuera del sistema, ayuden a establecer adecuadamente en toda su complejidad las conexiones entre procesos e impactos y, concretamente en el terreno que aquí nos ocupa, entre modelo de producción y consumo, proceso de urbanización-artificialización y crisis global de las sociedades y los ecosistemas.

En el caso de la NAU, esta oportunidad externa puede servir, por otra parte, para tratar de identificar qué oportunidades internas ofrecen las 23 páginas del documento aprobado en Quito para formar la base de una posible hoja de ruta para el cambio.

A este respecto, la tarea inicial que se presenta es la de comprobar si el listado de problemas y recomendaciones formulados en el documento contiene realmente los suficientes elementos como para que los diferentes actores implicados en la lucha por la sostenibilidad local y global, desde las autoridades locales a hasta los movimientos sociales de resistencia a los diversos procesos de degradación urbano-territorial en marcha, puedan generar diagnósticos adecuados para sus situaciones e intereses específicos. Y, tal como hemos señalado anteriormente, en primera instancia puede decirse que en gran medida la NAU realmente posee este potencial. Es decir, puede constituir una buena referencia y un acicate para aquellas autoridades locales que realmente deseen hacer una apuesta por la sostenibilidad, siempre que sus planes de ac-

¹¹ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Documentación

ción estén apoyados por diagnósticos locales realizados colectivamente.

Igualmente, sin renunciar a la lectura crítica, puede ser útil a los movimientos sociales como un argumento más para exigir que se hagan realidad los compromisos que contiene, desvelando así las contradicciones del sistema. A este respecto, la Agenda 21 surgida de la Cumbre de Río de 1992 puede suponer una buena referencia de cuáles son las limitaciones y las posibilidades de un instrumento de este tipo.

En definitiva, en contra de la ilusoria pretensión oficial de la NAU de convertirse en

una hoja de ruta universal, su reconversión en una posible herramienta para el cambio dependerá más bien de su capacidad de aportar material instrumental para una diversidad de hojas de rutas específicas con diferentes niveles de convergencia, es decir, de su capacidad de convertirse en material complementario de apoyo y de referencia y aval institucional para las muy diferentes y ricas exploraciones que ya se están produciendo en el ámbito de la lucha por la sostenibilidad urbano-territorial a la escala planetaria tanto a nivel de reflexión como a nivel de acción y que conforman la incipiente Nueva Cultura del Territorio.