

Emprendedores de normas: el municipalismo internacional y el derecho a la ciudad

Norm entrepreneurs: international municipalism and the right to the city

Marta Galceran-Vercher

Investigadora en Relaciones Internacionales, Universitat Pompeu Fabra; consultora sénior, anteverti. marta.galceran@upf.edu

Cómo citar este artículo: Galceran-Vercher, Marta. «Emprendedores de normas: el municipalismo internacional y el derecho a la ciudad». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 123 (diciembre de 2019), p. 19-45. DOI: doi.org/10.24241/rci.2019.123.3.19

Resumen: Este artículo propone examinar la creciente influencia de las redes de ciudades como actores internacionales a partir de las herramientas teóricas que ofrece la literatura sobre gobernanza global y, en concreto, el concepto de emprendedores de normas. Tomando el «derecho a la ciudad» como caso de estudio, se argumenta que este podría ser conceptualizado como una norma global emergente, promovida por el municipalismo internacional como una alternativa al modelo de desarrollo urbano imperante. A través de la metodología de análisis del discurso y comparando la red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (PGDC), se ofrecen unas conclusiones en relación con la evolución de este concepto y a los significados concretos que se le han vinculado.

Palabras clave: derecho a la ciudad, normas globales, gobernanza global, municipalismo internacional, análisis del discurso

Abstract: *This paper proposes to examine the growing influence of city networks as international actors based on the theoretical tools provided by the literature on global governance and, in particular, the concept of norm entrepreneurs. Taking the "right to the city" as a case study, it is argued that it could be conceptualised as an emerging global norm, promoted by international municipalism as an alternative to the prevailing urban development model. Using discourse analysis and comparing the networks United Cities and Local Governments (UCLG) and the Global Platform for the Right to the City (PGDC), conclusions are drawn on the evolution of this concept's definition and the specific meanings that have been linked to it.*

Key words: *right to the city, global norms, global governance, international municipalism, discourse analysis*

Este artículo se ha llevado a cabo con la ayuda del proyecto «La construcción de normas globales a examen: el impacto transformador del avance del cosmopolitismo y el resurgir de Westfalia», financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Ref. DER2017-85800-P, para el trienio 2018-2020, otorgado al Grupo de Investigación en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Pompeu Fabra (UPF).

El 17 de octubre de 2016, Ada Colau, alcaldesa de Barcelona, se dirigía a una sala repleta con más de 1.000 alcaldes y autoridades locales en el marco de la Segunda Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales¹, celebrada durante la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III. En su discurso, la alcaldesa aplaudía que la Declaración de Quito finalmente recogiera el «derecho a la ciudad», después de una campaña intensa de dos años de incidencia política por parte de las redes de ciudades y la sociedad civil organizada; y añadía: «el derecho a la ciudad no es simplemente un derecho genérico o abstracto, es garantizar de manera concreta que las ciudades sean un territorio de derechos para todos y todas, y especialmente los más vulnerables» (Ajuntament de Barcelona, 2016). De estas declaraciones, anecdóticas si se quiere, se podrían extraer dos elementos para el análisis. Primero, las ciudades organizadas a través del movimiento municipalista internacional ya no se limitan a ser espectadoras de las discusiones internacionales; quieren contribuir a la conversación global con una agenda propia y con la expectativa de que algunas de sus propuestas sean efectivamente tenidas en cuenta. Y segundo, el derecho a la ciudad ha dejado de ser una

El derecho a la ciudad ha dejado de ser una bandera política exclusiva de círculos académicos y movimientos sociales, para entrar de lleno en la agenda también de las redes de ciudades que están articulando la presencia, cada vez mayor, de los gobiernos locales en las discusiones globales.

bandera política exclusiva de círculos académicos y movimientos sociales, para entrar de lleno en la agenda también de las redes de ciudades que están articulando la presencia, cada vez mayor, de los gobiernos locales en las discusiones globales. Sin duda, las ciudades y sus redes ya no solo están emergiendo, sino que se están consolidando como un actor internacional. Buena prueba de ello es el creciente número de trabajos académicos que abordan esta cuestión (Acuto, 2013; Curtis, 2014, 2016; Amen *et al.*, 2011; Ljungkvist, 2015; Johnson, 2018). De hecho, más allá del repetido mantra que afirma que el mundo es cada vez más urbano, no se debe pasar por alto que el renovado peso internacional de las ciudades también es debido a que hay otros actores interesados y movilizados para visibilizar lo urbano en el ámbito internacional: desde grandes corporaciones que han visto el desarrollo urbano como una oportunidad de negocio (Gago

1. La importancia de esta Asamblea radica en que fue el mecanismo oficial a través del cual los gobiernos locales y regionales presentaron conjuntamente sus contribuciones a la Nueva Agenda Urbana (NAU), durante la celebración de la Conferencia Hábitat III en Quito (17-20 de octubre de 2016).

García *et al.*, 2017) hasta organizaciones filantrópicas (por ejemplo, Bloomberg, Rockefeller o Ford), pasando por movimientos sociales y, evidentemente, también el municipalismo internacional organizado.

En este sentido, el presente trabajo de investigación parte de la premisa de que las redes de ciudades han sido instrumentales para movilizar una acción colectiva que acabe cristalizando en una presencia, camino de ser institucionalizada, de los gobiernos locales en lo internacional. En efecto, organizaciones como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), C40 Cities Climate Leadership Group o ICLEI-Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, han demostrado ser una potente herramienta para que las ciudades reclamen «un lugar en la mesa global» (Salmerón Escobar, 2016), puesto que ofrecen la infraestructura a partir de la cual pueden articular posiciones y mensajes políticos conjuntos, pero también compartir buenas prácticas o conseguir apoyo financiero para sus objetivos. Definidas como «estructuras de gobernanza institucionalizadas que facilitan la cooperación ciudad a ciudad y ciudad a otros actores» (Acuto *et al.*, 2017: 15), estas estructuras tienen a las autoridades locales como su grupo constitutivo principal, aunque a menudo también incluyen organizaciones regionales o internacionales, ONG, centros de investigación, el sector privado o grupos de la sociedad civil organizada, como en el caso de la estrecha relación entre CGLU y la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (PGDC).

Con todo, si bien hoy la agencia política de las ciudades a nivel global no se cuestiona, la forma en que se ejerce esta influencia de manera intencionada y concreta está aún poco estudiada; en particular, la relevancia de las iniciativas de creación de redes y los esfuerzos conjuntos de incidencia política de ciudades con respecto al desempeño de funciones de gobernanza global tales como fijación de agendas o creación, difusión e implementación de normas globales. De entre estas, las normas –entendidas en este artículo en el contexto de la literatura de la gobernanza global y no según su acepción jurídica– proporcionan un marco especialmente interesante para el análisis, puesto que ayudan a centrar la atención en temas particulares, construyen creencias compartidas dentro de una comunidad y proscriben o proscriben ciertos comportamientos (Finnemore y Sikkink, 1998). En este sentido, algunos autores han apuntado a un posible rol de las ciudades como *empendedoras, promotoras o difusoras de normas* en ámbitos como el cambio climático (Lin 2018; Toly, 2008) o el desarrollo sostenible (Philipp Aust y du Plessis, 2019).

Significativamente, la manera como se entiende el derecho a la ciudad depende mucho del contexto de su aplicación y puede adoptar diferentes connotaciones según sea empleado por la sociedad civil, organizaciones internacionales, redes de ciudades o gobiernos locales individualmente. Así las cosas, ¿es posible discernir qué significa en la práctica? Es más, ¿podríamos conceptualizarlo como una suerte de norma global emergente, que legitime un determinado modelo

de desarrollo urbano? Y, si fuera así, ¿qué significados y componentes *concretos* han sido vinculados a esta bandera política como resultado del trabajo en red de las autoridades locales? Dicho en otras palabras, ¿están las redes de ciudades aportando significados *nuevos* al derecho a la ciudad, actuando por tanto como *emprendedoras de normas*, o, por el contrario, están simplemente actuando como *difusoras* o *promotoras* de significados ya existentes?

Intentando dar respuesta a esta cuestión, este artículo se propone analizar cómo el concepto del derecho a la ciudad ha sido articulado estratégicamente, resignificado, ampliado y vinculado a modelos de desarrollo urbano específicos, por parte de una red de ciudades (CGLU) y una coalición de organizaciones de la sociedad civil (PGDC). Así, en una primera parte se examinará la pertinencia de estudiar la creciente influencia de las redes de ciudades a nivel internacional a partir de las herramientas teóricas que ofrece la literatura sobre gobernanza global y se argüirá que el derecho a la ciudad puede ser conceptualizado como una norma global —o un conjunto de ellas— promovida por la sociedad civil transnacional organizada y difundida por el municipalismo internacional como una alternativa al modelo de desarrollo urbano neoliberal imperante. A continuación, se trazará su evolución a través de las definiciones y representaciones concretas que se han vinculado a este «derecho emergente» (Guillén, 2011). La última parte de este artículo ofrecerá los hallazgos de un ejercicio empírico de análisis del discurso, realizado a partir de documentos políticos o de posicionamiento estratégico de los actores estudiados, desde donde se inferirán los componentes específicos que han sido vinculados al derecho a la ciudad, así como su relevancia comparativa.

Una aproximación al municipalismo internacional desde la gobernanza global

¿Qué es la gobernanza global? Puede ser «prácticamente todo», argumentaba Finkelstein (1995: 368) en un artículo publicado por la revista *Global Governance*. No en vano, este concepto ha sido descrito a menudo como una teoría *in the making* o como una «práctica en búsqueda de una teoría» (Khanna, 2010). Esto significa que no constituye un único marco analítico, sino que se expresa a través una pluralidad de enfoques. De hecho, el abanico de modalidades de gobernanza que operan a escala transnacional incluye desde regímenes internacionales (Young, 1982), organizaciones intergubernamentales, autoridades privadas (Cutler *et al.*, 1999; Hall y Biersteker, 2002), redes de acción global o incluso normas de derecho administrativo global (Kingsbury *et al.*, 2005). Aun así, es precisamente la noción

de la gobernanza como *práctica* la que reviste especial interés. Una noción o elemento que, por otro lado, es recurrente en muchas definiciones de gobernanza global, como la clásica de Rosenau y Czempiel (1992: 15), en donde es definida como «las diferentes actividades de formulación de políticas que producen una acción coordinada en ausencia de un gobierno mundial»².

Sin embargo, como han señalado Avant *et al.* (2010), esta práctica es a menudo entendida o representada como algo que simplemente *ocurre*. Es decir, se asume que esta acción coordinada se da sin que nadie –aparentemente– la lleve a cabo. Adoptando una posición crítica con este enfoque, estas autoras alegan que la gobernanza global no surge de forma espontánea, sino que es el resultado de un proceso político, moldeado por diversos elementos, y con ello argumentan que tan importante como la gobernanza son aquellos que desempeñan la acción de gobernar. En otras palabras, no se puede entender la gobernanza global sin unas autoridades que ejercen su poder con el propósito de afectar una política determinada, a las que Avant *et al.* (2010) denominan «gobernadores globales».

Tradicionalmente, se ha asumido que estos gobernadores eran simplemente los estados, pero la arena de la política global está integrada por una gran variedad de otros actores tales como organizaciones internacionales, grandes corporaciones, ONG, grupos de expertos, movimientos sociales o, en el caso que aquí nos ocupa, redes transnacionales de ciudades. Si bien la influencia de estas últimas sobre la gobernanza global ya ha sido apuntada por algunos autores (Gordon, 2015), esta es una línea de investigación incipiente y aún quedan interrogantes por resolver sobre cómo se ejerce esta autoridad y, más específicamente, a través de qué prácticas concretas. Y es que estos actores no ocupan simplemente una posición en las estructuras del sistema internacional, sino que desempeñan una participación activa en los procesos globales, en donde propugnan un nuevo tipo de estructuras o reglas para afrontar los retos, modificar los resultados y transformar así la vida internacional (Avant *et al.*, 2010).

Es en este contexto que cobra interés el análisis de las prácticas y de los procesos; ello puesto que, si bien por el momento la consolidación de las ciudades en el escenario mundial parece que no ha tenido un reflejo claro en las estructuras de gobernanza global (Fernández de Losada y García-Chueca, 2018), o como mínimo en las más formales, como Naciones Unidas, podría argumentarse que mover el foco del análisis de las estructuras para centrarlo en las prácticas y procesos puede abrir nuevas vías de investigación con respecto al rol global que pueden jugar las ciudades y sus redes.

2. Esta cita y las siguientes cuya referencia original está en inglés son traducciones propias.

Para avanzar en esta línea argumentativa, es importante discernir e identificar cuáles son las etapas básicas del proceso de gobernanza y formulación de políticas globales, así como las prácticas y roles que estos actores pueden potencialmente desempeñar en cada una de ellas. Sobre la primera cuestión, existe cierto consenso en que estas etapas serían, a grandes rasgos, cuatro: 1) fijación de agendas y definición de problemáticas; 2) negociación y formulación de políticas; 3) implementación y ejecución, y 4) evaluación, monitoreo y adjudicación de resultados (Avant *et al.*, 2010). En cuanto a los roles, el listado podría ser francamente extenso y no existe un esfuerzo de sistematización en la literatura especializada.

Así las cosas, este artículo ofrece una primera propuesta de cuatro roles que podrían llegar a desempeñar las redes de ciudades, ya sea en una o en diversas de las etapas mencionadas anteriormente, a saber: 1) *convocantes* (por ejemplo, de delegaciones diplomáticas de alcaldes); 2) *facilitadores* de alianzas entre ciudades y el sector privado, o con la sociedad civil; 3) *mediadores* entre las narrativas globales y la acción municipal local, y 4) *emprendedores, difusores o promotores* de nuevas normas (por ejemplo, el derecho a la ciudad) y procesos (como la inclusión formal de las ciudades en las negociaciones de agendas dentro de Naciones Unidas). Cómo abordar todos estos roles escapa al alcance de estas páginas; en lo que sigue de artículo se ha priorizado el análisis de la idea de las redes de ciudades como *empendedoras* o *difusoras* de normas, tomando el derecho a la ciudad como caso de estudio.

Redes de ciudades: ¿empendedoras o difusoras de normas?

El concepto de *norma* es tan polisémico como el de gobernanza. Si bien una de sus acepciones más habituales es la jurídica, en este artículo se propone un acercamiento a la idea de *normas* desde los enfoques del constructivismo social y de la gobernanza global. En este sentido, una de las definiciones más ampliamente compartidas de norma es aquella que las entiende como una «expectativa colectiva para un comportamiento adecuado de los actores con una identidad dada» (Katzenstein, 1996: 5). Algunos ejemplos de normas incluyen el derecho de voto de las mujeres, la prohibición de uso de minas antipersona, la democracia o los derechos humanos. Parece oportuno destacar aquí que las normas se refieren al *comportamiento* y no directamente a las ideas. Así, a diferencia de las ideas, que pueden ser privadas, las normas son siempre compartidas y sociales; y, por tanto, no son solo subjetivas sino intersubjetivas (Finnemore, 1996: 23). Es decir, existen a partir de la comunicación entre dos o más su-

jetos. Cabe destacar, además, la estrecha relación entre comportamiento y el sentido del *deber* (Florini, 1996). En el contexto que nos ocupa, entonces, las normas orientan, legitiman y deslegitiman no solo determinadas actuaciones, sino también modelos de desarrollo urbano o de ciudad. No es por casualidad que hoy prácticamente todas las ciudades dicen querer ser *sostenibles, verdes, innovadoras* o, algunas, incluso *inteligentes*. Estas categorías podrían ser entendidas como una suerte de normas, puesto que son la normalidad a la que *deben* aspirar todas las ciudades.

Como íbamos diciendo, el proceso comunicativo tiene un impacto destacable en la creación y difusión de normas, hecho que justifica la elección del análisis del discurso como metodología en esta investigación. Sin embargo, antes de pasar a la parte empírica es importante entender cómo surgen estas normas, y para ello resulta útil recuperar la idea de *ciclo de la norma* de Finnemore y Sikkink (1998), según la cual la aparición de normas internacionales se desarrolla en tres etapas, a saber: 1) el surgimiento o emergencia de la norma; 2) la difusión de normas *en cascada* y, por último, 3) la internalización de la norma. De estas, el momento de emergencia y promoción o difusión resultan terrenos especialmente fértiles desde donde evaluar y analizar la contribución de las redes de ciudades.

Así, en una primera etapa, hallamos los «emprendedores de la norma» (*norm entrepreneurs*), que son aquellos agentes que identifican conductas deseables o apropiadas (normas), realizan acciones encaminadas a llamar la atención sobre la temática en cuestión y, con el fin de promoverla activamente, crean un marco cognitivo capaz de alcanzar un amplio público. Este último aspecto resulta particularmente relevante en el caso del derecho a la ciudad, máxime si tenemos en cuenta que su carácter excesivamente ambiguo hace especialmente necesaria su vinculación con otras normas o propuestas políticas más concretas, a fin de poder ser operacionalizado e implementado. Nótese aquí, por otra parte, que las normas pueden comenzar simplemente como compromisos de principios por parte de estos emprendedores (Kramarz, 2013). De hecho, muchos de los trabajos que apuntan a las ciudades como *emprendedoras de normas* van precisamente en esta línea (véanse Toly, 2008; Amen *et al.*, 2011; Lin, 2018). Con todo, en estas páginas se argüirá que no ha sido el municipalismo internacional sino la sociedad civil transnacional organizada la que ha asumido el rol de *emprendedor* de la norma del *derecho a la ciudad*. Ilustra este punto el trabajo desarrollado por diferentes organizaciones (por ejemplo, la Coalición Internacional del Hábitat [HIC, por sus siglas en inglés] o Polis) para articular una Carta Mundial que operacionalizase este ideal político a través de principios y componentes concretos, así como el trabajo de incidencia liderado por la PGDC.

En este sentido, el rol realmente relevante desempeñado por las redes se habría dado en la etapa de *difusión* de la norma, momento en que estos emprendedores construyen plataformas desde donde promover y difundir la nueva norma hasta que es aceptada *en cascada* por una masa crítica de seguidores como la nueva normalidad. Aquí, la red CGLU –y muy especialmente su Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos (CISDPDH)– habría jugado un papel muy destacado difundiendo la idea de derecho a la ciudad entre sus miembros, ya fuere a través de la organización de seminarios, el impulso de declaraciones o la inclusión de este concepto en los documentos de posicionamiento político de la organización.

El derecho a la ciudad: la vaguedad conceptual como oportunidad

El derecho a la ciudad no es una propuesta nueva, sino que se basa en 50 años de debates y luchas sociales. En el plano académico, el término tiene sus orígenes en el ensayo *Le droit à la ville* del sociólogo francés Henri Lefebvre (1967), donde es conceptualizado como una suerte de manifestación superior de derechos, que lleva implícitos el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar, así como el derecho a la obra (*oeuvre*), a la participación y a la apropiación, este último claramente distinto al derecho a la propiedad. Esta aportación teórica sería complementada más adelante por el mismo autor con otra de las ideas que, aún hoy, forman parte del núcleo definitorio del derecho a la ciudad: la producción social del espacio (Fuchs, 2019).

Podría afirmarse que el término no ha perdido su esencia desde estas teorizaciones tempranas, pues actualmente académicos como David Harvey (2008 y 2012) o Peter Marcuse (2009) continúan trabajando en él desde su significado inicial. Así, según Harvey (2012: 5) invocar el derecho a la ciudad significa «reclamar algún tipo de poder de configuración sobre los procesos de urbanización, sobre las formas en que se hacen y rehacen nuestras ciudades». Podría interpretarse, asimismo, como un marco desde el cual investigar críticamente la relación entre exclusión social, derechos sociales y justicia social en espacios públicos (Mitchell, 2003, citado en Oomen y Baumgärtel, 2014). En esta misma línea, el derecho a la ciudad se convierte también en un nuevo paradigma que articula la relación entre la ciudad y los ciudadanos (Fernández de Losada y García-Chueca, 2018). En suma, esta se erige como una propuesta política de ruptura, de transformación de la economía capitalista global y, hasta cierto punto, de provocación.

Fuera del ámbito estrictamente académico, la visión de Lefebvre ha inspirado tanto a movimientos sociales, como reformas legislativas —especialmente en América Latina— y debates en foros internacionales, como fue el caso de la quinta sesión del Foro Urbano Mundial (2010), celebrado en Río de Janeiro y que tendría como temática principal: «Derecho a la ciudad: cerrar la brecha urbana». No obstante, pese a que en este entorno más de práctica política el derecho a la ciudad ha seguido estrechamente vinculado a políticas de resistencia a las dinámicas de exclusión de la globalización y a la mercantilización del espacio urbano (Brown, 2010), la verdad es que este sigue siendo poco más que un eslogan general (Mayer, 2009) o un ideal político (Harvey, 2008) poco operativos. Y este no es un tema menor, puesto que su potencial de realización sigue precisamente obstaculizado por la vaguedad conceptual del mismo término y sus problemas de definición. A esto hay que añadirle el hecho de que este concepto adopta significados diferentes, ya no solo según el contexto geográfico, sino también según los actores que usan (y quizás hasta abusan) del mismo. En este sentido, parecería que, cuando el término es empleado por las mismas ciudades, pudiera llegar a perder esta aspiración emancipadora, limitándose a ser una mera llamada a la acción para avanzar hacia la creación de ciudades más justas, accesibles o, simplemente, agradables. Pero, ¿en qué términos concretos se expresa esta propuesta de una ciudad más justa y equitativa? ¿Podría la misma indeterminación del concepto de derecho a la ciudad ofrecer una oportunidad para su difusión?

El concepto «derecho a la ciudad» adopta significados diferentes, ya no solo según el contexto geográfico, sino también según los actores que usan (y quizás hasta abusan) del mismo.

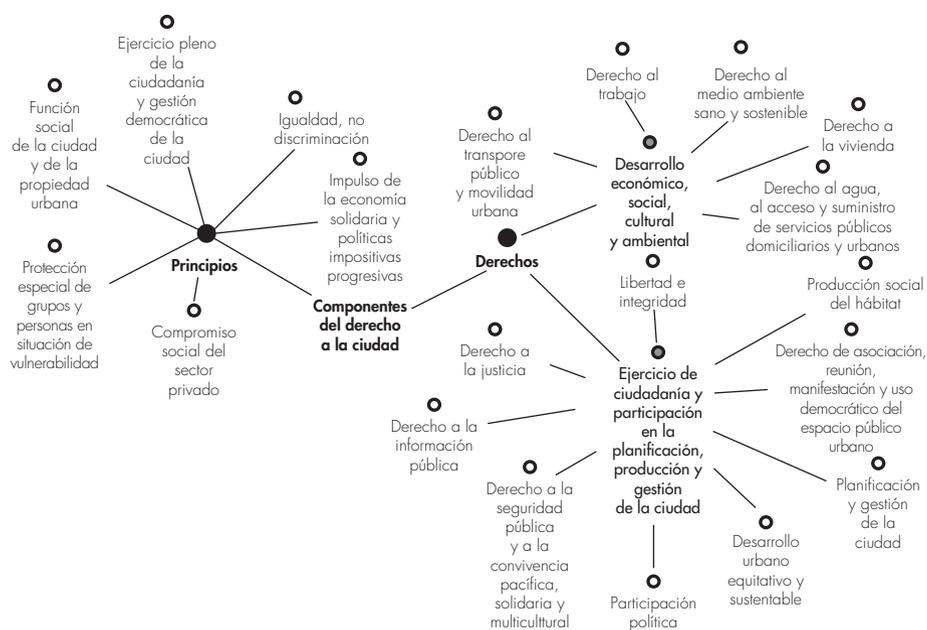
¿Quién promueve la agenda por el derecho a la ciudad?

La sociedad civil transnacional: de la Carta Mundial a la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad

A pesar de la vaguedad del término, en los últimos 25 años se han hecho esfuerzos por operativizarlo a través de cartas, declaraciones o pactos globales de naturaleza política o programática, tales como: la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (Saint Denis, 2000), la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005); la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (CISDPDH, 2012a) o los Principios Rectores de Gwangju para una Ciudad de Derechos Humanos (2014). Así mismo, han proliferado Cartas locales como la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2011), o legislación a

nivel nacional como el Estatuto de la Ciudad de Brasil (2001) o la Constitución de Ecuador (2008). Uno de los elementos más interesantes de estos documentos políticos es el esfuerzo que suponen por desarrollar con propuestas concretas este ideal político. En este sentido, el análisis de estos textos en clave histórica permitiría discernir si se ha producido una evolución en los principios y propuestas políticas desde donde trabajar por el derecho a la ciudad.

Figura 1. Componentes principales del derecho a la ciudad según la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005)



Fuente: Elaboración propia.

De todos los documentos mencionados, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) merece especial atención, por ser el primer intento de internacionalizar lo que en ese momento era considerado como un derecho emergente (Guillén, 2011), a partir de su operacionalización mediante unos principios y propuestas políticas concretas de aplicación universal. Los orígenes de este texto político están muy vinculados al surgimiento del movimiento altermundialista en la década de los noventa del siglo pasado y, en concreto, al diálogo entre activistas de derechos

humanos y ambientalistas, redes de incidencia y el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y la Democracia Participativa (FAL), durante la Cumbre de la Tierra de Río de 1992, y en el foro de ONU-Hábitat en Estambul, Hábitat II (1996). El objetivo era establecer el derecho a la ciudad como un nuevo derecho humano, que pudiera acabar siendo adoptado tanto por Naciones Unidas, como por gobiernos locales y nacionales (Saule Junior, 2008, citado en Brown, 2010).

Articulada por la HIC, la Carta define el derecho a la ciudad como «el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social» (HIC, 2005: 2). En ella también están presentes muchas de las ideas de Lefebvre, tales como la noción de derecho colectivo o la función social de la propiedad (Brown, 2010). A esto se le añaden consideraciones sobre la ciudad como un espacio para la realización de los derechos humanos, o las referencias a la gestión democrática de la ciudad. En cuanto a sus componentes principales, la Carta identifica seis principios o fundamentos estratégicos, y un conjunto de derechos, algunos vinculados a derechos humanos generales y otros más específicos, que toman sentido en el contexto de la ciudad. La figura 1 resume estos componentes.

Así como el surgimiento del movimiento altermundialista en los años noventa fue un catalizador para la posterior articulación de un grupo transnacional de organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y redes internacionales interesadas en promover el derecho a la ciudad –que cristalizó en la Carta Mundial de 2005–, a partir de 2014 se volvió a dar un contexto internacional favorable para la reavivación de este movimiento, en el marco de la negociación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en 2015, y la Nueva Agenda Urbana (NAU), en 2016. Así, en noviembre de 2014 se establecería formalmente la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (PGDC)³, con el cometido inicial de difundir el concepto del derecho a la ciudad y propiciar su adopción como piedra angular de la NAU. Esto conllevaba realizar un esfuerzo por proporcionar una comprensión clara y de consenso de este concepto, vinculándolo a componentes y significados concretos y compartidos.

Este mismo contexto internacional podría también explicar la evolución de la definición de derecho a la ciudad, que ha avanzado a medida que se ha ido perfeccionando el mensaje político a comunicar. En este sentido, si en 2014 la PGDC asumía la misma definición recogida en la Carta Mundial; actualmente esta parece haberse sofisticado y ampliado, entendiéndose como tal: «el derecho de todos los habitantes, presentes y futuros, permanentes y temporales, a habitar,

3. La CISDPDH de la red CGLU ha sido uno de los miembros fundadores de la PGDC.

utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar de ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna, que debe compartirse y pertenecer a todos los miembros de la comunidad» (PGDC, 2018: 3).

Sin embargo, si uno entra en el detalle de los componentes específicos que la PGDC vincula con el derecho a la ciudad (véase la última sección del artículo), podría parecer que estos se han reducido y simplificado notablemente. Es decir, se ha pasado de una propuesta programática progresista que engloba prácticamente todos los derechos, a marcos generales sobre cómo deben ser desarrolladas y gestionadas las ciudades. Con todo, cabe puntualizar que esto en ningún caso debería entenderse como una renuncia a todas estas *luchas*, sino más bien como parte de la misma estrategia de incidencia política⁴, consistente en crear marcos generales de consenso donde todas las organizaciones que forman parte de la PGDC puedan sentirse cómodas y avanzar de manera coordinada.

CGLU y su Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos (CISDPDH)

Representando a más de 240.000 pueblos, ciudades y regiones, y a 175 asociaciones de gobiernos locales y regionales, CGLU es considerada como la mayor red de gobiernos locales del mundo y una de las más influyentes. En el seno de esta organización, la agenda por el derecho a la ciudad ha sido impulsada y liderada principalmente por la CISDPDH⁵.

Las comisiones juegan un papel importante dentro de CGLU, puesto que les corresponde desarrollar el contenido que más tarde sirve de base para las posiciones políticas formales que adopta la organización (CGLU, 2018b). Así, el significado que se atribuye hoy al derecho a la ciudad en el seno de esta red deriva en gran parte del trabajo realizado por la CISDPDH, donde destaca la promoción de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en

4. Aspecto puntualizado en una entrevista con la PGDC.

5. Los orígenes de esta comisión están vinculados con el FAL. Este fue un espacio para la reflexión y el debate entre gobiernos subnacionales, mayormente de ideología progresista, celebrado en paralelo al Foro Social Mundial desde 2001 (Oliveira, 2017). En 2005, un año después del proceso de unificación que condujo a la creación de CGLU, las autoridades locales alrededor del FAL apostaron por establecer una estructura de trabajo más institucionalizada en el marco de la nueva organización. Esta estructura institucionalizada tomó la forma de la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa, a la que más tarde se agregaría también la dimensión de los derechos humanos.

la Ciudad (2000)⁶, la adopción de la Carta Agenda-Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad (2011) o la organización de seminarios internacionales.

Antes de entrar propiamente a analizar el significado que toma el derecho a la ciudad hoy dentro de la organización y desgranar sus principales componentes, parece pertinente trazar la genealogía de este concepto. Así, si bien la promoción de «ciudades de derechos humanos» había estado presente en el trabajo de la comisión desde su creación, la mayoría de sus actividades inicialmente giraban en torno a los temas de inclusión social y democracia participativa. Temas estos que, por otra parte, aunque hoy se consideran elementos constitutivos del derecho a la ciudad, por aquel entonces se trataban de manera totalmente desligada del mismo. En este sentido, no sería hasta 2011 que CGLU empezaría a respaldar formalmente el derecho a la ciudad, coincidiendo con el desarrollo y la adopción de la Carta-Agenda Mundial (2012). Sin embargo, este primer documento no ofrecía una definición de este derecho y el concepto tan solo se mencionaba, de manera muy sucinta y poco concreta, como artículo primero de una agenda de derechos y obligaciones de 12 puntos. De hecho, la Carta-Agenda simplemente apunta a nociones de participación ciudadana, espacios públicos de calidad y a la aplicación de derechos humanos en la ciudad, definida como «comunidad política». Nótese, además, cómo esta primera agenda para la acción no incluía elementos que luego formarían parte de su núcleo definitorio, como la noción de derecho colectivo o la vinculación con un marco de acción para el desarrollo urbano inclusivo. Sobre el atributo de derecho colectivo vale la pena extenderse, puesto que es precisamente uno de los elementos que diferencia el enfoque del derecho a la ciudad de la idea de ciudades de derechos humanos⁷. De entrada, porque los derechos humanos son de naturaleza individual y, aunque el derecho a la ciudad prevé el cumplimiento de todos ellos, su ámbito de aplicación va más allá, añadiendo la dimensión de justicia socioespacial y componentes exclusivos como la función social de la tierra, el espacio público de calidad o el vínculo de la ciudad con el entorno rural.

6. Nótese que en el momento en que se aprueba esta carta aún no se ha fundado CGLU. Así, esta carta no es un documento que surja inicialmente de esta organización, sino que es el resultado de los compromisos adoptados por las ciudades participantes de la conferencia «Ciudades por los Derechos Humanos», celebrada en Barcelona en 1998. Estos compromisos llevaron a la discusión de un documento político, que se adoptó finalmente en Saint Denis en el año 2000. La promoción de esta carta se desarrolló a través de encuentros entre las ciudades signatarias, hasta que en 2008 se confió la promoción de esta a CGLU, a través de la CISDPDH.

7. Para una ampliación de la información sobre la distinción entre ambas tradiciones, véanse: García-Chueca, 2016; Oomen y Baumgärtel, 2014; Guillén, 2011.

Así las cosas, no sería hasta un año más tarde, en 2012, cuando, en el marco del Primer Encuentro Mundial de Gobiernos Locales por el Derecho a la Ciudad en Saint Denis, CGLU empezaría a definirlo explícitamente como «el usufructo equitativo de la ciudad, de acuerdo con los principios de sostenibilidad, igualdad, solidaridad y justicia social» (CISDPDH, 2012c: 1). Una definición que, quizás como reflejo de la voluntad de dialogar con los movimientos sociales que se explicita en la Declaración de Saint Denis, es exactamente la misma que recoge la Carta Mundial. Sin embargo, el impulso más importante a esta agenda se daría durante el período 2014-2016, en el marco de la participación de esta red en la campaña de incidencia política para incluir el derecho a la ciudad en el texto final de la NAU. Si bien esta campaña fue liderada por la sociedad civil, la alianza estratégica forjada con la PGDC serviría como catalizador para que CGLU difundiera este

Se aprecian cambios muy significativos en la definición que maneja CGLU antes y después de Hábitat III, siendo quizás el más relevante la evolución desde un enfoque individual de los derechos humanos hacia una noción colectiva del derecho a la ciudad.

concepto entre sus miembros. Parece oportuno resaltar aquí el impacto que los procesos de Naciones Unidas han tenido tradicionalmente tanto en la formalización e institucionalización del municipalismo internacional, como en el avance de alguna de sus agendas (Salomón y Sánchez, 2008).

Y, en este sentido, las contribuciones a Hábitat III no fueron una excepción, puesto que sirvieron no solo para añadir significados y propuestas concretas a un concepto –el derecho a la ciudad, que hasta el momento estaba poco definido en el marco de esta red–, sino también para que este mismo concepto pasara a convertirse en una de sus líneas de actuación prioritarias.

No en vano, ilustra bien esta afirmación el hecho de que en las prioridades estratégicas de CGLU para el período 2010-2016 no existe mención alguna al derecho a la ciudad; es más, en el documento no aparece siquiera una vez la palabra «derecho». Por contra, para el período 2016-2022, este no solo está claramente articulado en la hoja de ruta de las prioridades estratégicas, sino que ocupa una posición destacada como uno de los grandes temas prioritarios para la organización, a desarrollar en el marco del Consejo Político para el Derecho a la Ciudad y Territorios Inclusivos⁸. Podría decirse lo mismo acerca del peso que adopta en el Compromiso de Bogotá (2016), considerado como la actual agenda de acción política de la organización y en donde se hace una llamada explícita a «situar el derecho a la ciudad en el centro de la gobernanza urbana y territorial» (CGLU, 2016a: 8). ¿Pero convirtió Hábitat

8. Los consejos políticos son unos mecanismos de consulta, creados en 2017, para facilitar la contribución de los miembros al desarrollo de la agenda política de la organización.

III el derecho a la ciudad simplemente en la nueva *palabra de moda* o conllevó también una resignificación de este concepto dentro de la red?

De hecho, se aprecian cambios muy significativos en la definición que maneja CGLU antes y después de Hábitat III, siendo quizás el más relevante la evolución desde un enfoque individual de los derechos humanos hacia una noción colectiva del derecho a la ciudad. Obsérvese en este sentido cómo en la Declaración de México (2015), que emerge del segundo seminario por el derecho a la ciudad, este es definido como «un derecho individual y colectivo de todos/as los/as habitantes, donde se considera el territorio de las ciudades y su entorno como espacios de ejercicio y cumplimiento de estos derechos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades» (CISDPDH, 2015: 1).

Figura 2. Principales componentes vinculados al derecho a la ciudad por CGLU



Fuente: Elaboración propia.

Es decir, el derecho a la ciudad ya no se ve solo como un derecho individual —más en la línea de los derechos humanos—, sino también colectivo. Sin embargo, y más allá de la definición formal, en el seno de CGLU el derecho a la ciudad ha sido inter-

pretado como un marco conceptual y programático hacia paradigmas alternativos, que permitan transformar las ciudades según principios de justicia social, igualdad, democracia y sostenibilidad (ibídem, 2017). Es un «enfoque necesario» para construir una alternativa al discurso predominante «basado en el auge de grandes ciudades en competencia de unas con otras» (ibídem, 2015: 1) y al modelo de desarrollo urbano imperante centrado exclusivamente en el crecimiento económico. En suma, es entendido como «una herramienta política y legal para construir «otro mundo urbano posible» (ibídem) y «renovar el contrato social a nivel local» (CGLU, 2017: 1).

Pero, ¿qué elementos concretos y con qué propuestas se presenta esta alternativa? La figura 2 muestra un mapeo de aquellos elementos que son repetidamente vinculados al derecho a la ciudad en los documentos políticos y programáticos tanto de CGLU como de la CISDPDH. El grosor de las líneas muestra qué peso tiene cada componente, a partir del número de veces que se mencionan en los diferentes documentos analizados, ya sea directa o indirectamente a través de significados vinculados.

Del análisis de esta figura se desprende que, más que una norma global emergente, el derecho a la ciudad posiblemente debería ser tratado como un conjunto de normas, especialmente si tomamos en consideración aspectos como la igualdad de género o la no discriminación. Además, no debe obviarse que estas no son normas nuevas, ni temas que CGLU no hubiera tratado con anterioridad de manera desligada al derecho a la ciudad. Asimismo, es notoria la similitud entre muchos de estos componentes y aquellos que ya recogía la Carta Mundial. En este sentido, no podría argüirse que CGLU haya actuado como emprendedor de nuevas normas. De hecho, una radiografía más precisa de la realidad nos llevaría a concluir que, siendo atribuible posiblemente a la sociedad civil este esfuerzo por vincular normas ya existentes bajo el paraguas del discurso del desarrollo urbano sostenible, la aportación realmente destacable de CGLU consistiría en difundirlas entre sus miembros. Una aportación nada menor, si tenemos en cuenta que el compromiso de los gobiernos locales es clave para la implementación del derecho a la ciudad.

Las redes de ciudades: ¿una agenda propia por el derecho a la ciudad?

Habiendo trazado la genealogía de la articulación del derecho a la ciudad en iniciativas clave de la sociedad civil transnacionalmente organizada y en el seno de CGLU, esta sección se propone ahondar en los componentes y significados concretos que le han sido vinculados. Este ejercicio empírico ha sido realizado a

partir del análisis de documentos⁹ de posicionamiento estratégico o político de estos actores en dos momentos diferentes en el tiempo: antes y después del inicio del proceso de preparación de Hábitat III (2014), coincidiendo con la creación de la PGDC y con el momento en que el derecho a la ciudad empezó a tomar más relevancia dentro de CGLU.

De este modo, y recogiendo los resultados del análisis del discurso, la siguiente tabla muestra 17 grandes categorías¹⁰ que conformarían el núcleo definitorio del derecho a la ciudad según los actores estudiados, así como aquellos componentes o propuestas políticas asociadas que permiten concretar el significado de conceptos tan amplios como «ciudades inclusivas».

Del análisis de esta tabla se desprende que la sociedad civil transnacional ha vinculado el derecho a la ciudad tanto a un número mayor de componentes, como también a aquellos que tienen connotaciones más emancipadoras (por ejemplo, transformar la relación de poder entre hombres y mujeres). Por su parte, dentro de CGLU parece atribuirse más importancia a elementos más neutros políticamente, como la «mejora de la calidad de vida». En cierto modo, esto validaría una de las hipótesis que se apuntaban en el inicio de este artículo, a saber: el riesgo de despolitización del derecho a la ciudad cuando es movilizado por las mismas ciudades. Una posible explicación para ello es la necesidad de conciliar visiones muy diferentes sobre la ciudad en una red que engloba a más de 240.000 entidades locales, no todas ellas interesadas en potenciar agendas marcadamente progresistas.

9. Nota metodológica: La tabla muestra el resultado del análisis de contenido de 40 documentos, seleccionados según dos criterios: a) tener como objetivo explícito la definición del derecho a la ciudad; b) ser documentos políticos o programáticos dónde el derecho a la ciudad tiene un peso destacable. En el caso de la PGDC, se han analizado todos los documentos disponibles en la web de la plataforma que cumplían los requisitos mencionados. Esto supone un total de 12 documentos. En el caso de CGLU/CISDPDH, la complejidad de la organización y la disponibilidad notablemente superior de textos ha llevado a priorizar aquellos considerados más relevantes a la luz de los criterios de selección mencionados. Así, si bien inicialmente se seleccionaron un total de 55 documentos (incluyendo las diferentes páginas web de la CISDPDH y los planes de trabajo/informes de actividades desde sus inicios), las referencias más significativas al derecho a la ciudad se han encontrado solo en 28 de ellos. La codificación del contenido de los documentos, así como el análisis del peso relativo de cada componente, se ha realizado con MAXQDA.

10. Estas categorías se han propuesto a partir de la identificación de grandes temáticas comunes en los documentos analizados. De hecho, muchas de ellas se corresponden con los componentes del derecho a la ciudad explícitamente identificados como tal por la PGDC. Se han priorizado estas categorías por delante de las de CGLU para ser coherente con una de las ideas defendidas en este artículo: el rol de *empresedor* de normas de la sociedad civil y el de *difusor* o *promotor* de CGLU.

Tabla 1. Componentes del derecho a la ciudad

■	Categoría	■	Componente	Pre Hábitat III		Post Hábitat III	
				Carta Mundial	CGLU	PGDC	CGLU
■	Componente destacado	○	Componente trabajado especialmente por la CISDPDH				
	No discriminación			■	○	■	■
	Respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural			■	○	■	■
	Igualdad de género			■	○	■	■
	Asegurar vida libre de violencia					■	
	Asegurar pleno desarrollo de niñas y mujeres (laboral, económico, social)					■	
	Perspectiva de género en diseño, uso y ocupación espacio urbano					■	■
	Cambiar relaciones de poder entre hombres y mujeres					■	
	Ciudadanía inclusiva			■		■	○
	Protección especial de personas y grupos vulnerables			■		■	
	Igualdad de derechos y consideración de ciudadanía para todos los habitantes (permanentes y temporales)			■		■	○
	Gestión democrática de la ciudad			■	○	■	■
	Mayor participación política			■	○	■	■
	Lucha contra la corrupción			■			
	Derecho a la transparencia e información pública			■		■	
	Función social de la ciudad			■	○	■	○
	Producción social del hábitat			■	○	■	■
	Priorizar el interés público definido colectivamente			■		■	
	Garantizar el usufructo de recursos de la ciudad a todos los habitantes			■	○	■	■
	Espacio público			■	○	■	○
	Espacios públicos de calidad (= facilitar la cohesión social, la diversidad y las interacciones sociales)			■		■	○
	Espacios públicos inclusivos y accesibles			■		■	■
	Seguridad urbana como atributo del espacio público			■		■	
	Acceso servicios e infraestructuras básicas			■		■	■
	Educación pública			■			
	Salud			■			
	Recreación			■			
	Servicios de conectividad y comunicaciones			■		■	
	Agua potable y saneamiento			■		■	
	Transporte público, compartido y sostenible			■		■	
	Recogida de residuos			■		■	

Provisión energía eléctrica	■		■	
Incorporar necesidades mujeres en servicios públicos			■	
Ciudades seguras	■		■	■
Crear condiciones para la solidaridad, convivencia pacífica, y desarrollo colectivo	■			
Prevenir violencia urbana				■
Control democrático de las fuerzas de seguridad			■	
Visión de género sobre seguridad			■	
Economías diversas e inclusivas	■	⊙	■	■
Desarrollo económico local endógeno y sostenible		⊙		■
Reconocimiento de la diversidad de economías (social, solidaria, compartida, circular)	■		■	⊙
Facilitar renta básica universal			■	
Finanzas locales basadas en sistemas impositivos progresivos	■			⊙
Garantizar derechos y no criminalización al sector informal	■		■	⊙
Derechos laborales: combatir trabajo infantil, no discriminación en el trabajo, fundar y afiliarse a sindicatos	■		■	
Compromiso social del sector privado	■		■	
Trabajo decente y seguro para todos los habitantes	■		■	⊙
Promoción del pleno empleo y formación permanente	■			
Reconocimiento al trabajo doméstico y comunitario			■	
Ciudades sostenibles	■	⊙	■	■
Vínculos urbano-rurales sostenibles e inclusivos	■	⊙	■	⊙
Protección del medio ambiente (biodiversidad, hábitat naturales y ecosistemas)	■		■	⊙
Soberanía alimentaria			■	
Que beneficie a personas empobrecidas (entorno urbano y rural)			■	
Migración	■		■	■
Garantizar derechos a inmigrantes y refugiados				■
Gobernanza migraciones (local y global) basada en derechos humanos				■
Ciudades multiculturales y acogedoras	■		■	⊙
Nuevas narrativas (en positivo) de la migración				■
Fortalecer estrategias de integración (empleo, educación, salud...)				■
Realización de derechos humanos en la ciudad	■	■	■	■
Equidad territorial y desarrollo urbano	■	■	■	⊙
Derecho a la centralidad		■	■	⊙
Desarrollo de ciudades compactas, inclusivas, integradas	■		■	
Derecho a la vivienda	■		■	■
Regulación del suelo urbano e inhibición de la especulación inmobiliaria	■	■		⊙
Políticas de vivienda social para los más vulnerables y con perspectiva de género	■		■	
Garantizar condiciones de habitabilidad en viviendas	■			
Rescatar centros degradados evitando la gentrificación				⊙

Derecho de personas sin hogar			■	⊙
Mejora de barrios precarios y asentamientos informales	■		■	■
Producción pública de vivienda	■		■	■
Derechos culturales y preservación del patrimonio	■		■	⊙
Preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural (material e inmaterial)	■		■	
Garantizar derechos culturales	■			⊙
Mejorar la resiliencia y gestión de desastres				■
Prevenir y mitigar impactos del cambio climático				■
Otros derechos que deben garantizarse				
Derecho de asociación, reunión, manifestación	■		■	
Alimentación	■		■	
Vestido adecuado	■		■	
Libertad e integridad	■		■	
Acceso a la justicia y a recursos legales	■		■	
Proteger derechos sociales para asegurar la prosperidad				■
Respeto a la dignidad de todos			⊙	
Fomento de la calidad de vida			⊙	
Reducción de la pobreza y las desigualdades				■

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de una selección de 40 textos estratégicos y programáticos sobre el derecho a la ciudad de la PGDC y de CGLU/CISDPDH.

Como contrapunto, sí que hay algunos componentes que toman un peso especialmente destacado dentro de CGLU y que podrían leerse como aportaciones del municipalismo internacional al discurso global sobre el derecho a la ciudad. Sería el caso, por ejemplo, del desarrollo territorial equitativo, encarnado en el lema de «derecho a la centralidad». Significativamente, este ha sido precisamente uno de los puntos fuertes de la agenda de incidencia política de CGLU desde sus orígenes. Y la motivación en este sentido es clara: sus miembros son sobre todo ciudades pequeñas y medianas. En todo caso, la vinculación de esta demanda con el derecho a la ciudad podría llevarnos a una primera conclusión: ¿será que CGLU está usando un concepto que, habiendo ganado tracción a nivel internacional y siendo lo suficientemente amplio para abarcar un poco de todo, sirva para centrar la atención y catalizar acción en aquellos ámbitos que puedan tener más interés para la red y sus miembros? Este, de hecho, también podría ser el caso de la especial incidencia sobre el derecho a la vivienda y la gestión de la migración.

En efecto, CGLU (2018a) ha manifestado que el derecho a la vivienda conforma claramente el núcleo principal de su agenda por el derecho a la ciudad. Alguna de las iniciativas más destacadas en este sentido incluye el apoyo brindado a la campaña global «The Shift» por la vivienda digna, lanzada en 2016 por la Re-

ladora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada y a la que se sumó CGLU como aliado estratégico; o la declaración «Ciudades por la Vivienda Adecuada» de 2018, inicialmente liderada por el Ayuntamiento de Barcelona. Por su parte, la atención prestada a la gestión de la migración posiblemente sea un reflejo de la actual crisis migratoria internacional, ante la cual también se ha posicionado políticamente el municipalismo internacional: ya sea con iniciativas como las llamadas «ciudades santuario»¹¹ de Estados Unidos, o intentando incidir políticamente en el Pacto Mundial para la Migración (ibídem, 2018c). En este sentido, siendo las ciudades la principal fuerza de atracción de la migración, y en donde generalmente se produce la integración de las personas migradas, no es de extrañar que se haya optado también por avanzar en esta agenda en el marco de la construcción de ciudades más inclusivas.

Por último, la distinción hecha entre los documentos trabajados o impulsados desde la CISDPDH y aquellos que conformarían la «voz oficial» de la organización mundial de CGLU permiten extraer algunos elementos adicionales para la reflexión. El primero: de igual manera que los componentes principales de la actual narrativa global sobre el derecho a la

De igual manera que los componentes principales de la actual narrativa global sobre el derecho a la ciudad provienen especialmente del trabajo hecho en instancias articuladas de la sociedad civil, la CISDPDH, a su vez, también estaría actuando como emprendedor y difusor de significados dentro de CGLU.

ciudad provienen especialmente del trabajo hecho en instancias articuladas de la sociedad civil, la CISDPDH, a su vez, también estaría actuando como emprendedor y difusor de significados dentro de CGLU¹². Nótese en este sentido cómo algunos componentes que previo a Hábitat III eran vinculados al derecho a la ciudad solo por la CISDPH han acabado formando parte de la agenda de toda la organización. Asimismo, hoy la CISDPH sigue trabajando en el derecho a la ciudad desde una riqueza de significados mucho más amplia. Dicho esto, no hay que perder de vista que, aunque estos actores se han analizado de manera separada, en realidad están interconectados. Es decir, la posición de la PGDC representa a todos sus miembros y, en este sentido, CGLU y su comisión son uno de sus miembros más estratégicos.

11. Término para designar aquellas ciudades que están desarrollando políticas informales y formales para limitar la cooperación con las autoridades federales estadounidenses de inmigración, con el objetivo de proteger a los inmigrantes indocumentados que no están involucrados en actividades criminales de ser detenidos o deportados.

12. La autora agradece a Eva Garcia-Chueca esta apreciación, así como los comentarios sobre el liderazgo asumido por la PGDC en la conceptualización del derecho a la ciudad.

Conclusiones

El derecho a la ciudad parece haberse convertido en una de las nuevas *palabras de moda* dentro del municipalismo internacional. Sin embargo, este no es un concepto nuevo, sino que su actual significado es heredero de más de 50 años de procesos de conceptualización y articulación de significados en el seno de la sociedad civil transnacional organizada. Partiendo de esta premisa, este artículo ha intentado arrojar luz sobre la contribución que podría estar haciendo el municipalismo internacional a la narrativa global sobre el derecho a la ciudad, desde una posición sobre todo de *difusor* y *promotor* de este *derecho emergente*. Asimismo, esta práctica de construcción o difusión de narrativas se ha situado en un marco teórico más amplio, desde donde investigar las aportaciones que están haciendo las redes de ciudades a la gobernanza global.

Una primera conclusión, en este sentido, es la constatación de que la concreción del significado del derecho a la ciudad ha avanzado en paralelo a la ampliación y creciente sofisticación de las agendas de las redes de ciudades, y que se explica en parte por la necesidad de incidir políticamente en un número cada vez mayor de retos globales con una dimensión local inexorable. Así, hoy en día, la agenda de los gobiernos locales ya no está conformada simplemente por la demanda histórica de mayores competencias, democracia local o compromisos vinculados al cambio climático; sino que las redes también se movilizan por temas tan variados como la escasez de agua, la respuesta a la crisis global de las migraciones o el derecho a la vivienda. Esta sofisticación obliga a tener que hacer propuestas concretas que, cuando se vinculan a marcos cognitivos que han ganado un renovado interés a nivel internacional, como es el caso del derecho a la ciudad, pueden ser difundidas con más garantías de éxito.

Asimismo, analizado en perspectiva histórica, es posible corroborar cómo el derecho a la ciudad ha ido ganando contenido propio dentro de CGLU, haciendo más clara la distinción entre derecho a la ciudad y ciudades de derechos humanos, perspectiva esta última con la que se inició esta agenda dentro de la organización en 2011. Esto no significa, sin embargo, que las referencias a los derechos humanos hayan desaparecido. De hecho, cuando se vincula derecho a la ciudad con vivienda o migraciones, se hace desde la perspectiva de que la respuesta a estos retos tiene que venir desde enfoques que tengan en cuenta los derechos humanos.

En este sentido, otra posible conclusión, que podría ser explorada en futuros trabajos de investigación, es el impacto de los procesos internacionales en la definición de conceptos ambiguos. De hecho, el proceso de Hábitat III, y la necesidad de crear mensajes políticos coherentes para lograr incidir en las negociaciones, fue un catalizador para la concreción y resignificación del concepto de

derecho a la ciudad, especialmente dentro de la PGDC, pero que también sirvió para difundir el concepto entre los miembros de CGLU.

Y, por último, ¿puede considerarse el derecho a la ciudad como una norma global? A partir del análisis de su definición y los diferentes componentes que la podrían integrar, una última conclusión que apunta este artículo es que posiblemente sea mejor conceptualizada como un conjunto de normas, orientadas todas ellas a modelos ideales de desarrollo urbano. Y es que, en definitiva, el derecho a la ciudad sigue siendo una narrativa en construcción.

Referencias bibliográficas

- Acuto, Michele. *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link*. Abingdon y Londres: Routledge, 2013.
- Acuto, Michele; Morissette, Mika y Tsouros, Agis. «City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities». *Global Policy*, vol. 8, n.º 1 (2017), p. 14-22.
- Ajuntament de Barcelona. *Ada Colau: «Este es el siglo de las ciudades y de la lucha contra las desigualdades»*. Barcelona Ajuntament – Canal de video en Youtube, (17 de octubre de 2016), (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] <https://www.youtube.com/watch?v=zF2wQsKRJdw>
- Amen, Mark; Toly, Noah, J.; McCarney, Patricia L. y Segbers, Klaus. *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*. Farnham: Ashgate, 2011.
- Avant, Deborah D.; Finnemore, Martha y Sell, Susan K. *Who Governs the Globe?* Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Brown, Alison. *The «right to the city»: from Paris 1968 to Rio 2010*. Bruselas: 11th N-AERUS Conference, (28-30 de octubre de 2010) (en línea) http://n-aerus.net/web/sat/workshops/2010/pdf/PAPER_brown_a.pdf
- CGLU- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. «El compromiso de Bogotá y la agenda de acción. 15 Octubre 2016». *CGLU*, (2016a) (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] www.uclg.org/sites/default/files/el_compromiso_de_bogota_0.pdf.
- CGLU-Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. «Prioridades Estratégicas 2016-2022». *CGLU*, (2016b) (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] www.uclg.org/sites/default/files/prioridades_estrategicas_esp-web.pdf
- CGLU-Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. «Consejo Político: Derecho a la ciudad y Territorios Inclusivos». *CGLU*, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] https://www.uclg.org/sites/default/files/political/sp-derecho_a_la_ciudad-ok.pdf

- CGLU-Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. «Ciudades por una vivienda adecuada». *CGLU*, (2018a) (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] <https://www.uclg.org/es/media/noticias/ciudades-por-una-vivienda-adeuada>
- CGLU-Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. «Mecanismos de consulta: consejos políticos». *CGLU*, (2018b) (en línea) [Fecha de consulta: 09.03.2019] <https://www.uclg.org/es/consejos-politicos>
- CGLU-Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. «Pacto Mundial sobre Migraciones: ¿Cuáles son los próximos pasos para los gobiernos locales y regionales?». *CGLU*, (2018c) (en línea) [Fecha de consulta: 09.03.2019] www.uclg.org/es/media/noticias/pacto-mundial-sobre-migraciones-cuales-son-los-proximos-pasos-para-los-gobiernos
- CISDPDH-Consejo de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. *Carta Agenda-Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad*. Barcelona: CISDP de CGLU, 2012a (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda_ESP_0.pdf
- CISDPDH-Consejo de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*. Barcelona: CISDP de CGLU, 2012b (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta%20Europea%20Sencera_baixa.pdf
- CISDPDH-Consejo de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. «Declaración final. 1er Encuentro mundial de ciudades por el derecho a la ciudad. Saint-Denis y Aubervilliers, 10-12 de diciembre 2012». *CISDP de CGLU*, (12 de diciembre de 2012c) (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Declaracion_final_Encuentro_Saint_Denis_2.pdf
- CISDPDH-Consejo de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. «Declaración Final. Seminario internacional de gobiernos locales por el Derecho a la Ciudad. Ciudad de México, 20, 21 y 22 de abril 2015». *CISDP de CGLU*, (25 de abril de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] [https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Declaracion%20final%20version%20finalizada_ES%20\(1\)_2.pdf](https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Declaracion%20final%20version%20finalizada_ES%20(1)_2.pdf)
- CISDPDH-Consejo de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. «Informe anual 2017. Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU». *CISDP de CGLU*, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2019] <https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/1.%20Informe%20Anual%202017%20%28CISDP%29.pdf>
- Curtis, Simon. *The Power of Cities in International Relations*. Nueva York: Routledge, 2014.

- Curtis, Simon. *Global Cities and Global Order*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Cutler, A. Claire; Haufler, Virginia y Porter, Tony. *Private Authority and International Affairs*. Albany: State University of New York Press, 1999.
- Fernández de Losada, Agustí y García Chueca, Eva. «Rethinking Global Cities Through International Municipalism and the Right to the City». *Notes Internacionals CIDOB*, n.º 198, (2018).
- Finkelstein, Lawrence S. «What is Global Governance?». *Global Governance*, vol. 1, n.º 3 (1995), p. 367-372.
- Finnemore, Martha. *National Interests in International Society*. London: Cornell University Press, 1996.
- Finnemore, Martha y Sikkink, Kathryn. «International Norm Dynamics and Political Change». *International Organization*, vol. 52, n.º 4 (1998), p. 887-917.
- Florini, Ann. «The Evolution of International Norms». *International Studies Quarterly*, vol. 40, n.º 3 (1996), p. 363-389.
- Fuchs, Christian. «Henri Lefebvre's Theory of the Production of Space and the Critical Theory of Communication». *Communication Theory*, vol. 29, n.º 2 (2019), p. 129-150.
- Gago García, Cándida; Córdoba Ordóñez, Juan y Díez Pisonero, Roberto. «Los listados de ciudades globales. Desde la práctica investigadora a su utilización como argumento en la planificación urbana neoliberal». *Revista Internacional de Sociología*, vol. 75, n.º 1 (2017) (en línea) <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/view/667/809>
- García-Chueca, Eva. «Human rights in the city and the right to the city. Two different paradigms confronting urbanisation». En: Oomen, Barbara; Davis, Martha F. y Grigolo, Michele (eds.). *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 103-120.
- Gordon, David. *From Global Cities to Global Governors: Power, Politics, and the Convergence of Urban Climate Governance*. Tesis de doctorado, University of Toronto, 2015.
- Guillén, Ada. «El derecho a la ciudad, un derecho humano emergente». *IDHC - Serie Derechos Humanos Emergentes*, vol. 7, (2011), p. 16-27.
- Hall, Rodney B. y Biersteker, Thomas J. *The emergence of Private Authority in Global Governance*. Nueva York: Cambridge University Press, 2002.
- Harvey, David. «The right to the city». *New Left Review*, vol. 53, n.º. Sept-Oct (2008), p. 23-40.
- Harvey, David. *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*. Londres y Nueva York: Verso, 2012.
- HIC. *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, 2005 (en línea) <https://derechoalaciudadflaco.files.wordpress.com/2014/01/carta-mundial-derecho-ciudad.pdf>

- Johnson, Craig A. *The Power of Cities in Global Climate Politics. Saviours, Supplicants or Agents of Change?* Londres: Palgrave Macmillan, 2018.
- Katzenstein, Peter J. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press, 1996.
- Khanna, Parag. *The World Economic Forum: an Anatomy of Multi-stakeholder Global Policy-Making*. Tesis de doctorado, London School of Economics, 2010.
- Kingsbury, Benedict; Krisch, Nico y Stewart, Richard B. «The Emergence of Global Administrative Law». *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, n.º 3-4 (2005), p. 15-61.
- Kramarz, Teresa. «Partnerships in Global Governance: The Growth of a Procedural Norm Without Substance?». En: Muradian, Roldan y Rival, Laura (eds.). *Governing the Provision of Ecosystem Services*. New York: Springer, 2013, pp. 47-65.
- Lefebvre, Henri. «Le droit à la ville». *L'Homme et la société*, vol. 7, (1967), pp. 29-35.
- Lin, Jolene. *Governing Climate Change: Global Cities and Transnational Lawmaking*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- Ljungkvist, Kristin. *The Global City 2.0: From Strategic Site to Global Actor*. Nueva York: Routledge, 2015.
- Marcuse, Peter. «From critical urban theory to the right to the city». *City*, vol. 13, n.º 2-3 (2009), p. 185-197.
- Mayer, Margit. «The «Right to the City» in the context of shifting mottos of urban social movements». *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, vol. 12, n.º 2-3 (2009), p. 362-374.
- Oliveira, Osmany Porto de. *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting. Ambassadors of Participation, International Institutions and Transnational Networks*. Sao Paulo: Palgrave Macmillan. 2017.
- Oomen, Barbara y Baumgärtel, Moritz. «Human Rights Cities». En: Mihr, Anja. y Gibney, Marc (eds.). *The SAGE Handbook of Human Rights*. Los Angeles: SAGE, 2014, p. 709-731.
- PGDC-Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. «Agenda del derecho a la ciudad. Para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana». PGDC, (2018) (en línea) http://www.righttothecityplatform.org.br/wp-content/uploads/agenda-del-derecho-a-la-ciudad_GPR2C-2018-1.pdf
- Philipp Aust, Helmut y du Plessis, Anél (eds.). *The Globalisation of Urban Governance: Legal Perspectives on Sustainable Development Goal 11*. Nueva York y London: Routledge, 2019.
- Rosenau, James N. y Czempiel, Ernst-Otto (eds.). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

- Salmerón Escobar, Federico. *Un lugar en la mesa global: Los gobiernos locales como tomadores de decisiones en la agenda mundial*. Ciudad de México: Proyecto AL-LAS. 2016.
- Salomón, Mónica y Sánchez, Javier. «The United Nations System and the Process of Political Articulation of Local Authorities as a Global Actor». *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, n.º 1 (2008), p. 127-147.
- Toly, Noah J. «Transnational Municipal Networks in Climate Politics: From Global Governance to Global Politics». *Globalizations*, vol. 5, n.º 3 (2008), p. 341-356.
- Young, Oran R. «Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes». *International Organization*, vol. 36, n.º 2 (1982), p. 277-297.

