

Las ciudades visibles. El desarrollo de las ciudades globales y su tratamiento en el Derecho Internacional de los derechos humanos

Manuel Zapico

Licenciado en Sociología (USAL). Magister en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe (UNSAM- Doctorando en Sociología (IDAES-UNSAM). Consultor en la Coordinación de Derechos Políticos y Observatorio Electoral de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Investigador del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO-USAL). Argentina.

E-mail: manuel.a.zapico@gmail.com

Fecha de recepción: 15/03/2019

Aceptación final del artículo: 18/07/2019

En este trabajo se aborda el tema de “ciudades globales” desde una perspectiva que recupera su vinculación con los derechos humanos. De esta forma, en un primer momento se desarrolla el concepto teórico de ciudades globales, haciendo hincapié en sus características económicas, políticas y culturales. Luego, se examinan las nuevas posiciones de las ciudades globales en organismos internacionales de protección de derechos humanos. Esta nueva situación le ha dado una mayor participación a las ciudades como entes autónomos de protección de derechos, lo que ha fomentado el aspecto “público” de las ciudades globales, además de ser un ámbito donde se realizan actividades económicas a escala mundial. Finalmente, se analiza el derecho a la ciudad como la elaboración de un derecho colectivo para distintos teóricos y para los organismos internacionales.

Palabras clave: Ciudades globales; Organismos internacionales; Derecho a la Ciudad

Visible cities. The development of Global Cities and their treatment in International Human Right Law

In this paper the concept of "global cities" is approached from a perspective that recovers its connection with human rights. In this way, it is initially developed the theoretical concept of global cities, emphasizing their economic, political and cultural characteristics. Then, it is examined the new positions of global cities in international organizations for the protection of human rights. This new situation has given cities greater participation as autonomous rights protection entities, which has developed the "public" aspect of global cities, and it is not solely considered an area where global economic activities are carried out. Afterwards, the right to the city is analyzed as the construction of a collective right for different theorists and for the international organisms.

Keywords: Global Cities; International Organisms; Right to the City

Introducción

En el año 1967, el pensador francés Lefebvre publica su libro "El derecho a la ciudad", en el cual critica los desarrollos urbanos propiciados por la noción capitalista de aprovechamiento del espacio en la ciudad. Como afirma Molano Camargo (2016), el texto de Lefebvre constituye un ataque a las modalidades de reconstrucción de las ciudades durante la posguerra, las cuales provocan una significativa segregación espacial y una precarización de la calidad de vida urbana. Ante esta situación, el derecho a la ciudad representa un reclamo para que la ciudadanía pueda tomar la iniciativa y construir la ciudad de una forma participativa, con miras a su propio beneficio. En las décadas subsiguientes, este concepto sufre diferentes mutaciones, particularmente a partir de la década de 1970, como consecuencia de los cambios sociales, económicos y culturales, vinculados a la aceleración de la globalización y a la relocalización de procesos productivos y financieros.

En este contexto, las ciudades comienzan a entablar una nueva forma de vinculación con distintos organismos internacionales: la miríada de cambios mencionados no es ignorada por organizaciones dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos.

Por los motivos expresados, frente a las nuevas problemáticas que atraviesan a las ciudades contemporáneas se requieren respuestas que aborden al fenómeno de globalización y los procesos de "desnacionalización". En este contexto, el "derecho a la ciudad" es reconstruido.

Este trabajo tiene como objetivo desarrollar una vinculación teórica entre estos conceptos de "ciudades globales" y "derecho a la ciudad". Considero que para entender las mutaciones de este derecho *emergente*, es fundamental investigar la relación que existe entre las nuevas aproximaciones de las problemáticas urbanas y las apropiaciones institucionales de ellas a partir de resoluciones y propuestas de organismos como la ONU. Asimismo, este ejercicio permite plantear algunas

potencialidades y límites vinculados a su “interpretación” de parte de organizaciones y estados. Lejos de intentar presentar una visión exhaustiva del fenómeno, mi intención es contraponer la idea de una ciudad global vinculada a la mercantilización y fragmentación sociocultural, con una aproximación que recupere el vínculo que los gobiernos locales pueden desarrollar con organismos internacionales y otras ciudades para contrarrestar problemáticas globales.

El presente trabajo está dividido en tres partes. En el primer capítulo desarrollo un análisis de las denominadas “ciudades globales”. Repaso los nuevos vínculos que las ciudades establecen de manera relativamente autónoma con otras urbes, organismos internacionales y también con el propio Estado nacional al que pertenecen, ya que considero que es necesario dar cuenta de esta nueva situación “multiescalar” (Sassen, 2010a) de las ciudades, así como también considerar sus límites. El otro aspecto central es el cambio morfológico que han sufrido las ciudades como consecuencia de su injerencia en procesos globales; intento descubrir cómo se presentan estas cuestiones en las dinámicas urbanas y la distribución espacial. La tercera característica a analizar implica procesos sociales y culturales de este tipo de ciudades: recupero la forma en que se interpretan fenómenos como la fragmentación, segregación y exclusión. Seguidamente, elaboro el interés que la ONU desarrolla respecto a las temáticas de derechos urbanos. Desde el establecimiento del derecho a una vivienda adecuada hasta las propuestas presentadas en la Nueva Agenda Urbana, la interpretación que realiza la ONU sobre los problemas urbanos, sus causas y consecuencias ha variado, algo que modifica sus propuestas y normativas en la temática. Finalmente, y a partir de todo lo analizado, realizo una distinción entre dos tipos de ciudades globales: “ciudades globales públicas” y “ciudades globales privadas” (Frug & Barron, 2006). Esta distinción me permite analizar de manera teórica un tipo de integración a procesos globales desde una perspectiva basada en la acumulación de capital, privatización y competencia y otra visión fundamentada en el vínculo con organismos internacionales. En este contexto, el concepto de derecho a la ciudad adquiere dimensiones y proyecciones fundamentales.

Archipiélago Ciudad: dinámicas espaciales e inclusión excluyente

La problemática en torno a las ciudades ha sido un aspecto estudiado ampliamente por las ciencias sociales desde el siglo XIX. Sin embargo, las particularidades actuales requieren nuevos tipos de análisis y conceptos que ayuden a comprender mejor la situación de ciertos centros urbanos, su relación con el mercado y los Estados nacionales, así como también sus específicos procesos políticos y culturales. En las últimas décadas la cuestión urbana ha adquirido mayor relevancia para organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, en la búsqueda de formas de complementar –o en algunos casos reemplazar– las políticas nacionales dedicadas a la administración de la ciudad. La razón de este nuevo interés responde a los problemas vinculados al desarrollo urbano: según datos de la ONU, la mitad de la población del planeta habita hoy en día en ciudades, un fenómeno que irá en aumento en las próximas décadas.¹ Asimismo, resultan

¹ Naciones Unidas. “Objetivos 2030: Ciudades sostenibles: por qué son importantes”. Recuperado el 25/06/2017:

preocupantes los incrementos en los índices de contaminación en los centros urbanos, las fragmentaciones socio-espaciales, las medidas tomadas respecto a la seguridad y las violaciones a derechos humanos.

La administración de las ciudades en el período regido por los denominados “Estados de Bienestar” arraigó fuertemente los procesos urbanos a la autoridad de los Estados nacionales. De esta forma, quedaron bajo su potestad y control fenómenos como el mercado, la definición de ciudadanía, la gestión de la vivienda o el espacio público. Como señala Sassen (2010a), dicho proceso estuvo determinado por la intención de nacionalizar todos los rasgos esenciales de la sociedad: la identidad, la autoridad, el territorio, la ley y la acumulación. Estas políticas sufrieron importantes modificaciones en la década de 1970 debido a la desregulación económica, la crisis de la industrialización y la irrupción de gobiernos neoconservadores o autoritarios.² Los cambios tecnológicos y la flexibilización económica permitieron una mayor dispersión de las empresas que, con el objetivo de maximizar beneficios y fortalecer su competitividad, desplazaron sus procesos productivos a nuevos espacios de acumulación, en especial, grandes aglomeraciones urbanas (De Mattos, 2010). Así, la nueva fase de producción y valorización capitalista quedó compuesta por una organización económica basada en redes, cuyos valores centrales son la flexibilidad y la “proliferación de conexiones” (Boltanski y Chiapello, 2010), vinculados a la globalización.³

Los cambios mencionados constituyen un punto de quiebre de las prácticas y estructuras sociales, los valores y las representaciones. Sin embargo, considero importante sostener que no debe considerarse que el “Estado” o el “territorio” hayan perdido relevancia en estos tiempos, sino que han adquirido nuevos significados y dimensiones. De hecho, en distintos casos es el propio Estado el que ha incurrido en un proceso de “desnacionalización” (Sassen, 2010a, 2010b) de algunos sectores y el refuerzo de otros, por lo éste cumplió un rol preponderante en los procesos globales de las últimas décadas y no fue una “víctima pasiva” de la de globalización (Sassen, 1999: 247).⁴

Este aspecto es clave, ya que permite pensar una *relación* entre sectores divididos económica, política y culturalmente. Las divisiones o enlaces no implican límites infranqueables, sino que se trata de lo que Sassen (2010b) llama “zonas fronterizas

http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/11_Spanish_Why_it_Matters.pdf

² Para una excelente descripción de las políticas urbanas ver el trabajo de Oszlak (1991), el cual retomaremos detalladamente más adelante.

³ Giddens (2011) analiza la situación moderna desde una tensión entre los Estados (nacionales o locales) para mantener su soberanía en medio de la proliferación de interconexiones globales. Según Giddens, esta situación ha conducido a una modificación del vínculo entre distintos estados, para lograr definir políticas económicas de manera conjunta. De esta forma, las nuevas redes globales “obligan a los estados a colaborar en cuestiones que antes hubieran tratado de manejar separadamente” (Giddens, 2011: 157).

⁴ Sassen hace referencia al papel que ministerios y bancos centrales han tenido a la hora de establecer condiciones propicias para el funcionamiento del mercado global de capitales, así como también el trato directo que los poderes ejecutivos han tenido con organismos de créditos, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Banco Mundial (Sassen, 2010a).

analíticas”, a partir de que la nueva situación mundial presenta un ensamblaje mixto entre condiciones globales, locales y nacionales.

Como he mencionado, la nueva situación afecta las dinámicas entre Estados nacionales e instancias globales, lo que produce grandes cambios para los centros urbanos. Las modificaciones de las últimas décadas tienen un efecto importante en la morfología y el gobierno de las ciudades y su función para valorizar el capital:

En un mundo globalizado, donde distintos territorios (nacionales o subnacionales) se embarcan en una competencia generalizada por intensificar su atraktividad para la inversión en capital físico, capital humano y conocimientos, sus perspectivas de crecimiento de largo plazo estarán acotadas fundamentalmente por las condiciones para la valorización privada del capital que cada uno de ellos sea capaz de ofrecer a los potenciales inversores. (De Mattos, 2005: 16).

Por estos motivos, y de acuerdo a lo que sostienen autores como Ortiz (2010), Harvey (2013), Castells (2001) o Sassen (2002, 2010a), el aspecto localizado de la globalización debe recibir especial atención, ya que es en el ámbito local (en este caso en las ciudades) donde los procesos globales toman forma, ya sea en segregación, jerarquización, concentración o tensión entre distintas entidades y grupos sociales. Como afirma Nijman (2016), la globalización y la urbanización están estrechamente vinculadas. Debido a la descomposición internacional de procesos productivos, comienzan a ubicarse filiales en grandes áreas urbanas, lo que permite generar una red global de ciudades, denominadas “ciudades globales” (Sassen, 1999; 2010a).

Para este trabajo, me centraré en el análisis de tres aspectos que consideramos fundamentales respecto a las “ciudades globales”: el nuevo vínculo de las ciudades con organismos internacionales, las modificaciones en su morfología urbana y los procesos de inclusión y exclusión presentes en tales ciudades. Decidí centrar el análisis en estas tres cuestiones para poder vincularla a mi preocupación en torno a la protección de derechos humanos en las ciudades.

En primer lugar, las ciudades globales modernas exceden los límites establecidos por la jurisdicción y autoridad de un Estado nacional. La globalización económica, las tecnologías de la información y la comunicación, la movilidad humana y los procesos de desnacionalización permiten pensar las formas en las que las ciudades se relacionan con organismos internacionales, nacionales y locales de manera particular y diferenciada. De este modo, existe una tendencia a comparar la nueva situación de las ciudades con los centros urbanos de comienzos de la modernidad, los cuales existieron antes de la emergencia de los Estados nacionales.⁵ En esta temática, Nijman (2016) estudia las condiciones de las ciudades globales, especialmente su relación con autoridades nacionales y organismos internacionales. Ella sostiene que estamos viviendo un “renacimiento de las

⁵ Ver: Nijman (2016), Sassen (2010a), Hellmann (2016). Una característica central de esta condición es la nueva caracterización de las “ciudadanías” basadas en la localidad. Este aspecto será retomado en el siguiente capítulo.

ciudades”, ya que su relevancia a escala regional y mundial ya no queda supeditada a los Estados nacionales a los que pertenecen, sino que ellas operan –con más o menos límites– bajo su propia autonomía.

Desde esta perspectiva, Sassen sostiene que actualmente existe una conformación “multiescalar” (Sassen, 2010a) de autoridades y normativas, que afecta tanto a las ciudades como a las naciones y a organismos internacionales. Pensar los cambios compartidos por las ciudades globales nos permite recuperar la “reconfiguración de las jerarquías espaciales” (Sassen, 2010a: 133), la cual le facilita a las ciudades relacionarse con organismos internacionales (normativos o económicos) de manera directa.

Desde esta condición “multiescalar” y “abierta”, analizo los otros dos aspectos constitutivos de la ciudad global: la forma en que esto afecta el espacio urbano y su influencia en los procesos de inclusión y exclusión. Por otra parte, y a pesar de que estos cambios globales serán analizados en un primer momento desde una perspectiva general, se debe tener presente que la condición “multiescalar” también implica una jerarquización a escala global. De esta manera, la globalización no puede ser asociada bajo ningún concepto a una erradicación de asimetrías entre distintos países o localidades. Autores como de Sousa Santos (1998) han analizado estas asimetrías y revitalización de las relaciones entre centro y periferia desde el concepto Norte-Sur.⁶ Por otro lado, es fundamental retomar otra distinción que realiza este autor a partir de la diferenciación centro-periferia: según él, existen dos tipos de globalización: el “localismo globalizado”, caracterizado por la globalización exitosa de un fenómeno generado localmente; y el “globalismo localizado”, el cual representa el impacto y penetración de prácticas e imperativos transnacionales en ámbitos locales.

Los cambios presentes en esta apertura y reconstitución de la ciudad a escala global han afectado profundamente la morfología urbana. El nuevo desarrollo urbano está constituido por una “acumulación por desposesión” (Harvey, 2013), que responde a la importancia de la privatización y explotación de la ciudad. La financiarización de la economía mundial impulsa inversiones especulativas en el sector inmobiliario, lo que significa la explotación y la valorización del suelo urbano, la privatización de espacios públicos, la fragmentación de la ciudad y la expulsión. Esto remite a una mayor concentración de recursos, desplazamientos y desalojos, así como una ausencia a la hora de garantizar de parte del Estado derechos como la vivienda digna y el hábitat formal.

Por otra parte, este desplazamiento también está vinculado al proceso conocido como “gentrificación”, a partir del cual el Estado y entes privados fomentan una desposesión o una “destrucción creativa” de sectores urbanos para realizar una puesta en valor del suelo con el fin de venderlo o incentivar el turismo (Cruz

⁶ La relación Norte-Sur comprende una interpretación compleja a escala mundial de esos dos polos, en el cual el Norte es el centro y el Sur su periferia. De todos modos, también existen distinciones Sur-Sur, es decir, relaciones de centro-periferia en la periferia, así como también presencia del Sur en el Norte a partir de, por ejemplo, migración de países latinoamericanos a Estados Unidos. Para una mayor indagación de esta relación ver: Nishikawa (1998).

Hernández y Salarriaga Montoya, 2014).⁷ Estas revalorizaciones expulsan a los habitantes de menores recursos que no pueden mantenerse en esas zonas rediseñadas. De este modo, el acceso legal y formal al suelo urbano se torna cada vez más difícil, lo que ha conducido a sectores de menores ingresos a buscar tierras más baratas en la periferia de la ciudad o en áreas no urbanizadas, a partir de programas de vivienda social, de mercados inmobiliarios informales y de la ocupación ilegal de tierras (De Mattos, 2010; Cravino et al., 2014).

Estos fenómenos provocan una mayor fragmentación y segregación, lo que genera una ciudad fractal con menos espacios públicos y una mayor división espacial (Soja, 1990). Como afirma De Mattos (2010), se conforman “ciudades múltiples” en un mismo centro urbano, por lo cual la ciudad pasa a ser un “archipiélago”.

De todos modos, estas formas de exclusión y fragmentación deben ser analizadas en mayor profundidad. Autores como Lacarrieu et al. (2011) han analizado críticamente las nociones de ciudad como “archipiélago”. En su artículo, las autoras sostienen que el concepto de fragmentación, que ha sido incorporado al cuerpo teórico de las ciudades, puede implicar una negación o invisibilidad de los vínculos entre distintos sectores del área urbana y la complejidad y tensiones existentes: “los teóricos de la fragmentación han contribuido a cimentar una mirada parcial y segmentada de la urbe, identificando la concurrencia de procesos socio-espaciales que se desenvolverían en forma paralela y sin vínculos entre sí” (Lacarrieu et al., 2011: 20). Además, las autoras sostienen que esta concepción de “ciudad fragmentada” implica una despolitización del espacio urbano, lo que repercute en la concepción de políticas públicas vinculadas al “planeamiento estratégico” de las ciudades.⁸

Por otro lado, la exclusión socio-espacial existe, pero tal segregación nunca es total: los sectores desplazados forman parte del desarrollo global, especialmente como mano de obra barata, desregularizada e informal. Esto significa que los procesos económicos, culturales y políticos formales están estrechamente vinculados a la condición irregular, ilegal o informal de distintos grupos de población. La fragmentación urbana y la marginalidad no comprenden una exclusión total de grupos poblacionales, sino una “inclusión excluyente” (Halpern, 2009).⁹ El ejemplo más representativo de esto es la situación de los y las migrantes (personas que forman parte de los “flujos” presentes en las ciudades globales), pero también a grupos vulnerables, como los trabajadores de baja calificación, mujeres, personas segregadas por su pertenencia a una etnia o cultura

⁷ Otro de los procedimientos realizados para revalorizar el suelo es denominado “degradación planificada”, a partir de la cual, por acción u omisión, se permite la desvalorización de un lugar, para luego invertir en él y remodelarlo: “la depreciación de un barrio atrae inversores externos en función de la estructura de oportunidades de la reconfiguración del mismo, la potencialidad de transformación del entorno o los planes urbanísticos para la zona” (Dalmau i Torva, 2014: 146).

⁸ “Planeamiento estratégico y fragmentación son dos caras que se subsumen en una y que tienden a la construcción despolitizada de las metrópolis actuales, cuestión que no se traduce necesariamente en la ausencia de políticas urbanas sino, en todo caso, en la negación de lo político en las nuevas formas de producir ciudad” (Lacarrieu et al., 2011: 18).

⁹ El problema de la marginalidad urbana ha sido ampliamente estudiado en América Latina, y especialmente en Argentina. Uno de los trabajos más emblemáticos en esta temática ha sido el de “masa marginal”, concepto elaborado por Nun en la década de 1970 (Nun, 2003).

determinada. Así, los efectos de la flexibilidad de la globalización lejos están de suponer una falta total de vinculación: se trata de una inclusión determinada por la situación de vulnerabilidad. No es una segregación total, sino una articulación entre sectores formales e incluidos e informales y segregados, lo que complejiza la dinámica de las ciudades globales.

Los aspectos mencionados permiten analizar las problemáticas de las ciudades globales desde un punto de vista integral, no como problemas aislados. La constitución y las dinámicas de las ciudades globales, con sus flujos de capitales, bienes, personas, información, etc., cambian la morfología espacial y desencadenan nuevas formas de diversidad, integración, participación, así como también fragmentaciones, exclusiones y relaciones de explotación.¹⁰ Por estos motivos, el desarrollo de la globalización plantea nuevos desafíos tanto en instancias internacionales, como nacionales y locales. La nueva vinculación reticular no sólo está relacionada al mercado internacional o a la tecnología, sino que también incluye una recuperación de organismos internacionales dedicados a la protección y promoción de derechos humanos.

Las problemáticas urbanas en el derecho internacional

A continuación reconstruyo los cambios del análisis del desarrollo de las ciudades desde la perspectiva de la ONU. Este organismo ha reevaluado las problemáticas urbanas y les ha dado un lugar privilegiado para explicar los límites en la protección de derechos humanos, así como la promoción de derechos individuales y colectivos.

En un primer momento, la ONU orientó su enfoque de las problemáticas urbanas hacia el derecho a la vivienda y los asentamientos humanos y las responsabilidades que los Estados nacionales tenían en dicha temática. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 incluye una serie de artículos basados en estas cuestiones. Específicamente el Artículo 22 establece la responsabilidad del Estado en garantizar la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas. Los principios recuperados han regido la definición del derecho a la vivienda del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966. Éste, en su Art. 11.1, sostiene que:

¹⁰ Los cambios vinculados a la globalización y su efecto en las ciudades pueden ser resumidos a partir de la enumeración propuesta por De Mattos: "i) aumento de la movilidad y autonomización del capital; ii) creciente importancia de la competitividad como motor de la dinámica económica globalizada; iii) consolidación de una nueva forma de producir, en la que cada vez el valor y la competitividad de los productos están condicionados en mayor grado por la capacidad de los productores respectivos para incorporarles información; iv) aumento de la conglomeración empresarial del capital; v) establecimiento de una nueva arquitectura productiva en la que, sustentada por la difusión de las NTI, la reorganización de los procesos productivos y de las relaciones entre las empresas ha llevado a la generalización de la organización en red; vi) terciarización creciente del aparato productivo; y, vii) persistente aumento de las desigualdades sociales" (De Mattos, 2005: 17).

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento (PIDESC, Art. 11.1).

El enfoque en las problemáticas urbanas, especialmente en temas relacionados a las viviendas, la desigualdad y el impacto ambiental, comienzan a tomar relevancia en la década de 1970. En el año 1975, se crea la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y Asentamientos Humanos (FNUHAH), dependiente del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El objetivo de la FNUHAH consiste en brindar asistencia técnica y recursos a los Estados nacionales para que lleven a cabo programas destinados a tratar los asentamientos nacionales. A pesar de contar con pocos recursos,¹¹ la FNUHAH constituye el primer paso para la elaboración de normativas y recomendaciones internacionales relativas a las problemáticas urbanas y de las ciudades.

En 1976, la ONU organiza una conferencia destinada a tratar el problema creciente de la urbanización. Ésta se realiza en la ciudad de Vancouver, en Canadá, y actualmente es conocida como Hábitat I. En dicho encuentro, se elabora el documento denominado “Declaración de Vancouver”, en el cual se define, entre otras cosas, lo que es un asentamiento humano y la importancia que éste tiene para el desarrollo de las personas. En esta declaración se reconoce como una preocupación el crecimiento urbano, se lo vincula a los procesos políticos y económicos mundiales y se insta a enfrentarlos desde una perspectiva que garantizara la dignidad de las personas que habitan en ciudades. Asimismo, en su Art. 13, la Declaración alienta la participación ciudadana en la planificación de la ciudad.¹² Por último, se confecciona una lista de recomendaciones llamada “Plan de Acción de Vancouver”.

El siguiente encuentro enfocado en las ciudades se llevaría a cabo 20 años después del de Vancouver. En 1996, en la ciudad de Estambul se realiza la Segunda Conferencia sobre Asentamientos Humanos, denominada Hábitat II. La “Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos” se manifiesta acerca del desarrollo sostenible, con el que se vincula a la ciudad y los asentamientos con el cumplimiento de distintos derechos económicos y sociales y la protección del medio ambiente. En el Art. 30, se determinan las condiciones para garantizar la “calidad de vida de las personas” y que es fundamental para comprender la evolución del derecho a la vivienda y el desarrollo urbano sostenible.¹³

Aquí se establece un vínculo entre las condiciones de vida, los derechos económicos, sociales y culturales y la preservación del medio ambiente con la

¹¹ FNUHAH. Recuperado el 20/05/2017 de:

<http://es.unhabitat.org/sobre-nosotros/historia-mandato-y-mision-en-el-sistema-de-la-onu/>

¹² Naciones Unidas. “The Vancouver Declaration on Human Settlements” A/CONF.70/15 (1976).

¹³ Naciones Unidas. “Declaración de Estambul sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio” A/CONF.165/14 (1996).

calidad de los asentamientos humanos y las ciudades, lo que incluye el acceso a los servicios, el transporte y los espacios públicos. Por otra parte, se sostiene la necesidad de “movilizar recursos” (Art. 13) por parte de los estados con el objetivo de garantizar el desarrollo urbano inclusivo y cooperativo. Además, en esta Declaración de Estambul comienza a analizarse la problemática de las ciudades y centro urbanos a partir de los cambios sociales y económicos de la globalización.

Por otro lado, otro antecedente central es la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, realizada en Río de Janeiro. Esta conferencia, denominada “Cumbre de la Tierra”, sentó las bases para pensar la ciudadanía desde una perspectiva basada en la localidad y la residencia, algo que resulta fundamental para nuestro trabajo:

El derecho a la ciudadanía, entendida como la participación de los habitantes de las ciudades, localidades y pueblos en la decisión de su propio futuro. Comprende su derecho a la tierra y a medios de sustento. Incluye asimismo su derecho a la vivienda, saneamiento, salud, educación, alimentación, oportunidades de trabajo, transporte público, tiempo libre información (A/CONF.151/26/1992).

Otro cambio importante que vale la pena mencionar ocurrió en 2001. La Asamblea General fortalece el mandato de Hábitat y eleva su condición a programa dentro del sistema de la ONU. De esta forma, la Comisión de Asentamientos Humanos, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HÁBITAT) y la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos se fusionan para formar el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, conocido como ONU-HABITAT.¹⁴

El lanzamiento de este nuevo programa, dedicado a analizar los impactos del desarrollo urbano y elaborar propuestas, es acompañado por un creciente interés en la ONU en las responsabilidades y accionar de los gobiernos locales.

El 2016 es un año bisagra en materia de Derecho a la Ciudad y el Hábitat. Por un lado, se elaboran los objetivos para el 2030, luego de que concluyeran las “Metas del Milenio”; por el otro, dicho año coincide con la realización de un nuevo encuentro de Hábitat, 20 años después de Estambul 1996.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es adoptada por la ONU a finales de 2015. Ella contiene 17 objetivos para realizar en los próximos 15 años. El Objetivo número 11 está dedicado exclusivamente al desarrollo urbano y el mejoramiento del Hábitat: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. De esta forma, para 2030 se propone que las ciudades tengan acceso a los servicios básicos, puedan compartir sectores públicos verdes y que los niveles de contaminación descendan.

Esta renovación de la agenda ambiental es clave para la Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, denominada Hábitat III, realizada en

¹⁴ Resolución 56/206 de la Asamblea General. “Fortalecimiento del mandato y la condición de la Comisión de Asentamientos Humanos y de la condición, el papel y las funciones del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)” (2001)

Quito, Ecuador, en 2016. En esta Conferencia, se evalúan los alcances de los dos encuentros anteriores (Vancouver y Estambul) y se confecciona un nuevo documento denominado Nueva Agenda Urbana, el cual sienta las recomendaciones básicas para el desarrollo de las ciudades para las próximas décadas. Este documento incluye temas de medio ambiente, desarrollo sostenible y desigualdad urbana.

En principio, se hace hincapié en la “función social” que deben cumplir las ciudades, entre ellas garantizar los servicios sanitarios, la educación y el transporte, así como también la necesidad de una vivienda digna para todas las personas. Dichos principios se exponen en el Punto 13.a. de la Declaración, en la que se proponen ciudades que:

Cumplen su función social, entre ellas la función social y ecológica de la tierra, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, el acceso universal al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida (“Nueva Agenda Urbana”. A/CONF.226/4).

Otro aspecto fundamental de la “Nueva Agenda Urbana” corresponde al reconocimiento del vínculo fundamental que existe entre la integración social y el desarrollo de espacios urbanos. En el Art. 25, se afirma que estos procesos están determinados por las formas de desigualdad crecientes:

Reconocemos también que la desigualdad creciente y la persistencia de múltiples dimensiones de la pobreza, incluido el aumento del número de habitantes de barrios marginales y asentamientos informales, afectan tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo, y que la organización espacial, la accesibilidad y el diseño de los espacios urbanos, así como la infraestructura y la prestación de servicios básicos, junto con las políticas de desarrollo, pueden promover la cohesión social, la igualdad y la inclusión, u obstaculizarla (“Nueva Agenda Urbana”. A/CONF.226/4).

Todos estos aspectos presentes en la Nueva Agenda Urbana se resumen en un término que había comenzado a utilizarse en la década de 1960 para contrarrestar las problemáticas urbanas europeas de aquel entonces: el derecho a la ciudad. Poco considerada en los documentos presentados por la ONU sobre la temática, este concepto es utilizado en Hábitat III como un ideal de ciudad integrada, inclusiva e igualitaria. En el Punto 11 de la Declaración de la Nueva Agenda Urbana, se afirma que:

Compartimos el ideal de una ciudad para todos, en cuanto a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos, buscando promover la integración y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles, y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Tomamos nota de los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas (“Nueva Agenda Urbana”. A/CONF.226/4).

El concepto de derecho a la ciudad, presentado en este documento de manera poco precisa, comprende una ampliación importante del concepto de derecho a la vivienda. Asimismo, es importante mencionar que, en los últimos años, y bajo este interés particular en el desarrollo urbano en concordancia con lo que hemos recuperado hasta ahora, la nueva relatora especial en vivienda adecuada, Leilani Fahra, establece un lineamiento fundamental: la responsabilidad de los gobiernos sub-nacionales en la protección de este derecho. La relatora les otorga un rol central a los gobiernos subnacionales (estatales, provinciales y municipales) para cumplir con los compromisos que haya contraído el Estado a nivel internacional en materia de derechos humanos.¹⁵ De este modo, se reconoce la importancia de instancias locales para retomar reglamentación vinculada a los derechos humanos de sus habitantes.

Finalmente, la Relatora Especial destaca la importancia de agentes globales (empresas transnacionales, entidades financieras y organismos de las Naciones Unidas) en el ejercicio de los derechos, en este caso del derecho a la vivienda adecuada.¹⁶ De esta forma, resulta fundamental pensar de qué manera se pueden recuperar las normativas y recomendaciones internacionales para otorgar una perspectiva de derechos humanos al desarrollo urbano, específicamente de ciudades fuertemente atravesadas por dinámicas globales. A continuación, desarrollaré esta perspectiva respondiendo a una pregunta: ¿de qué manera estas instancias “subnacionales” han respondido a las problemáticas urbanas y qué implica esto para la concepción de las ciudades globales?

Dos tipos de ciudades globales y la potencialidad del derecho a la ciudad

¹⁵ Naciones Unidas. “Informe de la Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación al respecto”. A/69/274, Art. 51 (2014)

¹⁶ “Art. 85. Las actividades de las industrias extractivas transnacionales o los proyectos de desarrollo, que a veces son iniciadas y supervisadas por múltiples asociados, incluidas las instituciones financieras internacionales, pueden tener efectos de gran alcance sobre el derecho a una vivienda adecuada, como desplazamientos a gran escala, la destrucción de medios de subsistencia y los desalojos forzosos. Del mismo modo, los acuerdos de comercio e inversión y los mecanismos de solución de controversias entre inversionistas cada vez están más relacionados con cuestiones importantes de política pública y no siempre aseguran la consideración de derechos fundamentales como el derecho a una vivienda adecuada” (Naciones Unidas. “Informe de la Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación al respecto”. A/69/274 (2014)).

En la definición de las ciudades globales, me centré en procesos como privatización, acumulación por desposesión, fragmentación urbana e inclusión excluyente. Por un lado, considero que éstos han modificado la identidad de muchas ciudades en los últimos años y que son consecuencia de su desarrollo global, que no puede ser comprendido sólo por el marco nacional al que pertenecen.

Si las ciudades se han convertido en el lugar estratégico de procesos globales vinculados a la apropiación del capital, la acumulación por desposesión, el trabajo informal y el consumo masivo, es necesario preguntarse de qué manera se puede contrarrestar estos nuevos procesos que llevan a una marginalización, fragmentación e “inclusión excluyente”. Para ello, el gobierno local juega un papel clave. Mediante su administración, leyes, códigos urbanos y medidas políticas, puede insertarse en este orden global desde una posición tendiente a permitir y favorecer, por acción u omisión, los procesos socioeconómicos que hemos analizado. Este tipo de gobernanza es asociado al “cercamiento” urbano (Castro-Coma & Martí-Costa, 2016:139), entendido como una *gestión* de procesos que favorecen la privatización, gentrificación y que tienden a garantizar la competitividad de la ciudad.¹⁷

Esta concepción permite realizar una diferenciación entre dos tipos de ciudades globales: una “ciudad global privada” y una “ciudad global pública” (Frug y Bannon, 2006; Nijman, 2016). El primer tipo de ciudad es representado como la búsqueda de oportunidades de negocios, que coordina relaciones comerciales globales y se posiciona globalmente como ciudad “competitiva”, con la intención de promover el desarrollo económico privado (Frug y Barron, 2006). Como sostiene Nijman (2016), la concepción de “ciudad global” suele asociarse a cuestiones vinculadas a la economía.

Por su parte, la “ciudad global pública” (Nijman, 2016) da cuenta de los procesos de vinculación de la ciudad con organismos supraestatales, en términos de la defensa de derechos. De este modo, el concepto de “ciudad global pública” remite a la recuperación y control, de parte de los gobiernos locales, de la normativa internacional en materia de derechos humanos. Además, se caracteriza por vincularse con otras ciudades desde una perspectiva de protección de derechos. Por este motivo, puedo afirmar que la ciudad global pública establece condiciones internas y se relaciona con otras ciudades o Estados desde normativas e instituciones internacionales:

Junto a la ciudad como locus de la globalización económica, surge una ciudad global pública que es la ciudad como agente de gobierno, e interactúa con las

¹⁷ Castro-Comas y Martí-Costa enumeran algunos aspectos claves de este tipo de gobierno urbano basado en el “cercamiento”: “podemos ordenar las diferentes perspectivas en tres grandes bloques: i) aquellas que se centran en los procesos de fragmentación, privatización y securitización de los espacios urbanos; ii) aquellos enfoques que amplían la escala abordando las dinámicas gentrificadoras como procesos de cercamiento de barrios enteros por parte del capital, y iii) aquellos que abordan las ‘externalidades negativas’ de modelos de acumulación basados en un uso intensivo de los activos territoriales (polución, agotamiento de recursos y homogeneización), entendiendo la ciudad como el soporte de otros comunes que sobre ella se asientan” (Castro-Coma y Martí-Costa, 2016: 139).

estructuras de la sociedad global a través de política internacional y prácticas de derecho internacional (Nijman, 2016: 226. Traducción propia).

Esta apreciación no implica una negación de la autoridad de los Estados nacionales sobre las ciudades. Se trata más bien una complejización de dicha relación y una pregunta sobre sus dinámicas actuales. El orden nacional sigue siendo la instancia decisiva para organizar la vida y garantizar derechos. De todos modos, debido a procesos de “desnacionalización” y cuestiones vinculadas a la globalización económica, las ciudades pueden emerger como recuperadoras de ciertos aspectos vinculados con estándares internacionales de protección de derechos humanos. Este fenómeno, denominado “paradiplomacia” (Tavares, 2016), establece un vínculo entre organismos internacionales, derechos humanos y gobiernos locales o ciudades. Desde esta perspectiva, se pueden retomar agendas y parámetros destinados a combatir problemáticas específicas de las ciudades. Para esto, la aplicación de estándares internacionales es un ejemplo fundamental. Desde este enfoque, Nijman (2016) sostiene que existen dos facetas a partir de las cuales se puede pensar a la “ciudad global pública”: por una parte, se focaliza en la posibilidad de imitar y recuperar normativas y leyes internacionales que generalmente adopta el Estado nacional; por la otra, se destaca la participación de las ciudades en organizaciones intergubernamentales y prácticas de derecho internacional.

En cuanto a la primera faceta referida a las normativas, se reconocen los intentos de aplicar los tratados internacionales de parte de los gobiernos locales, más allá de la acción u omisión del gobierno nacional. Esto contribuye al aspecto *multiescalar* de la autoridad y fortalece la condición global de la ciudad desde una perspectiva determinada por los derechos humanos, tanto individuales como colectivos.¹⁸

Por ejemplo, la ciudad estadounidense de San Francisco retoma la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) que Estados Unidos no ha firmado, para aplicarla en el ámbito local. A partir de esta iniciativa, la cual fue destacada por la ONU, San Francisco desarrolla el programa “Ciudades por CEDAW” (*Cities for CEDAW*) en el 2013. Otro caso importante, también de Estados Unidos, es el de las “ciudades santuario”:¹⁹ debido al recrudescimiento de leyes y medidas contra migrantes que establece el gobierno de Trump, distintas ciudades deciden limitar en su legislación local la cooperación y asistencia brindada a los agentes federales que controlan la migración. Producto de estas iniciativas, el gobierno del presidente Trump ha congelado el envío de fondos federales a estas localidades, enfrentándose a ciudades como la Ciudad de

¹⁸ “Lo que se está produciendo es una reconfiguración del rol estatal y un reposicionamiento del Estado en un campo de poder más extenso, que se construye, por una parte, mediante la formación de un nuevo orden institucional privado que surge de la formación de una economía global, y, por otra parte, mediante la mayor importancia de diversos órdenes institucionales dedicados a varios aspectos del bien común en su sentido más amplio” (Sassen, 2010a: 48-49).

¹⁹ *The New York Times*. “What Are Sanctuary Cities?”. Publicado el 06/02/2017. Recuperada el 25/05/2017 de: <https://www.nytimes.com/interactive/2016/09/02/us/sanctuary-cities.html>

Nueva York o Chicago.²⁰ Por su parte, y para citar un caso en América Latina, la Ciudad de México tiene serios problemas para redactar su constitución, ya que distintos órganos políticos federales la han impugnado.²¹ Con estos ejemplos queremos mostrar una forma de retomar normativas internacionales desde los ámbitos locales y las posibles tensiones que esto puede acarrear entre dichos gobiernos y las autoridades nacionales.

La otra faceta mencionada por Nijman (2016), responde a la constitución de organizaciones internacionales de ciudades, las cuales se constituyen en redes destinadas a establecer parámetros de desarrollo, a presentar propuestas a organismos internacionales y a recuperar normativa internacional vinculada a los derechos humanos y protección del medio ambiente como temáticas más relevantes. Algunas de las organizaciones más importantes son:

- Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales (UCLG).²²
- 40 Ciudades por el cambio climático (C40).²³
- Coalición Internacional del Hábitat (HIC), promotora del “derecho a la ciudad”.²⁴

Los aspectos señalados permiten pensar en una “ciudad global pública”, constituida desde la perspectiva de cooperación internacional y respeto y garantía de derechos humanos. Una vez más, son los Estados nacionales los que se comprometen a cumplir con los tratados internacionales y los únicos que poseen personería en este tipo de organizaciones; sin embargo, debido a los cambios particulares de algunas ciudades, las soluciones locales son cada vez más necesarias para contrarrestar violaciones a esos derechos. Éste es uno de los primeros aspectos rescatados por el Compromiso de las Ciudades por los Derechos Humanos, realizado en Barcelona en 1998 (llamado “Compromiso Barcelona”): “en un mundo globalizado, la ciudad es más próxima a los ciudadanos, y esto le da a la vez capacidad para hacer visibles las situaciones de vulnerabilidad de los derechos y legitimidad, ante la ciudadanía, para actuar en consecuencia” (Saura i Estapa, 2011: 118).²⁵

Por otro lado, la participación en organizaciones de este tipo y el interés de las ciudades en garantizar derechos humanos y proteger el medio ambiente permite

²⁰ *New York Times*. “‘Sanctuary City’ Mayors Vow to Defy Trump’s Immigration Order”. Publicado el 25/01/2017. Recuperado el 25/05/2017 de: <https://www.nytimes.com/2017/01/25/nyregion/outraged-mayors-vow-to-defy-trumps-immigration-order.html>

²¹ *El Proceso*. “Constitución de la CDMX se tambalea: Presidencia y CNDH la impugnan”. Publicado el 10/03/2017. Recuperada el 25/05/2017 de: <http://www.proceso.com.mx/477675/constitucion-la-cdmx-se-tambalea-presidencia-cndh-la-impugnan>

²² Sitio web UCLG. Recuperado el 25/05/2017 de: <https://www.uclg.org/es>

²³ Sitio web C40. Recuperado el 25/05/2017 de: <http://www.c40.org/>

²⁴ Sitio web HIC. Recuperado el 25/05/2017 de: <http://www.hic-al.org/hical.cfm>

²⁵ La Carta de los Derechos Humanos en las Ciudades fue una iniciativa del Consejo de Europa y las Naciones Unidas. Con motivo del 50º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, alcaldes de 41 ciudades europeas se reunieron en Barcelona para firmar, el 17 de octubre de 1998, un Compromiso de las Ciudades por los Derechos Humanos.

pensar en renovar las ciudades desde sus prácticas, identidades y relaciones. Los procesos de globalización conducen a una modificación de las condiciones de trabajadores, migrantes, mujeres, entre otros grupos poblacionales que sufren situaciones de vulnerabilidad. Como consecuencia de los procesos de desnacionalización (relativos y segmentados), las identidades sociales y políticas sufren modificaciones. La recuperación de normativas internacionales y el vínculo entre distintas ciudades permite pensar en el desarrollo de nuevos derechos relacionados a la residencia y el “habitar”. Así, resulta primordial pensar en derechos basados en el lugar para lograr su cumplimiento, en tanto “respuestas locales a procesos globales” que estén basadas en derechos humanos.

Ahora bien, considero necesario realizar una última aclaración respecto a estas nuevas vinculaciones entre Estados nacionales, organismos internacionales y gobiernos locales: la fórmula “respuesta local a proceso global” puede resultar demasiado simplista e incurrir en algunos problemas que debemos evidenciar. A pesar de la diferenciación que realizamos entre ciudades globales pública y privada, este aspecto “público” de las ciudades también puede quedar vinculado a dinámicas neoliberales. A pesar de asociarse más evidentemente a cuestiones globales privadas, el neoliberalismo puede entenderse a partir de políticas vinculadas al *empowerment* de comunidades y sectores de la sociedad civil:

La apelación a la participación puede también ser realizada por defensores del subsidiarismo del Estado, en nombre de la reducción de gastos y en defensa de la “eficacia” comparativamente mayor de la que gozarían las fuerzas del mercado en la prestación de servicios y en la satisfacción de necesidades (De Marinis, 2005: 25).

Por estos motivos, consideramos fundamentales los trabajos de De Sousa Santos (2007) sobre un derecho internacional que implique una suerte de globalización contrahegemónica, basada en derechos humanos.

A partir de todo lo expresado hasta aquí, surge una pregunta: ¿de qué manera se puede recuperar este tipo de “ciudad global pública”? Considero que el concepto de “derecho a la ciudad”, pensando en sus potencialidades y contemplando sus límites, puede ser esencial para construir una perspectiva de derechos humanos a nivel local.

Según Soja (2010), la búsqueda de una mayor justicia espacial está asociada al derecho a la ciudad, ya que ambos se basan en una mayor demanda de controlar la producción social de los espacios en los que vivimos. De esta forma, una “lucha por la geografía” (Soja, 2010: 7) significa un reclamo por mayor justicia espacial y derechos democráticos en espacios urbanos. Para este autor, al ser el mismo espacio una producción social, puede ser modificado en acciones políticas tendientes a lograr mayores niveles de justicia territorial basados en derechos humanos.²⁶ En esta dirección, Soja utiliza el concepto de derecho a la ciudad para

²⁶ “Moviéndose hacia una conciencia espacial estratégica y hacia una teoría especial de la justicia, se vuelve evidente que estas geografías producidas socialmente, porque son producidas por acciones humanas, pueden ser transformadas a través de la agencia humana –para mejor o peor, debe

reclamar por nuevas formas de justicia espacial –geográfica–, un proceso en el que la ciudadanía tiene un rol fundamental.

Como puede apreciarse, el derecho a la ciudad gira alrededor de los procesos de participación ciudadana, los sentidos de la función social de la ciudad y las problemáticas de distribución de la tierra y el espacio urbano. Como afirma Segura (2017), la ciudad no debe verse solamente como el receptáculo de distintas desigualdades; ella misma es productora de desigualdades mediante las habilitaciones y limitaciones de su acceso y utilización. La participación democrática es crucial para renovar el sentido político de las ciudades y entenderlas como un derecho colectivo de sus habitantes.

De este modo, el derecho a la ciudad es considerado una herramienta para aquellos que “sin importar su nacionalidad, género o estatus legal, contribuyen a la producción y reproducción de la vida urbana, pero que, a raíz de sus condiciones de existencia, no pueden disfrutar del conjunto de recursos y atributos socialmente disponibles” (Pérez Ahumada, 2015: 35). Desde esta perspectiva basada en derechos, el propio sistema internacional de protección de derechos humanos establece nuevas formas de concebir a la ciudadanía, sus derechos y las responsabilidades de los Estados nacionales: “el régimen internacional de derechos humanos puede llegar a convertirse en una alternativa aceptable y eficaz para los casos específicos de aplicación judicial de los derechos de los ciudadanos” (Sassen, 2010b: 388).

Sin embargo, la utilización del “derecho a la ciudad” también ha acarreado críticas y cuestionamientos a su efectividad a la hora de garantizar derechos y desarrollo inclusivo. Por ejemplo, Delgadillo Polanco (2012) sostiene que mediante la “Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad”, las autoridades locales aceptan el “compromiso político” propuesto por el derecho a la ciudad, pero las gestiones urbanas se llevan a cabo a espaldas de dichos compromisos, mediante medidas que favorecen a los negociados privados y fomentan la segregación socio-espacial (Delgadillo Polanco, 2012: 137). Con estos ejemplos, pretendo señalar que el concepto de derecho a la ciudad es criticado por su “formalización” en documentos, programas o propuestas, algo que no suele reflejarse en medidas concretas y sostenibles en el tiempo.

A pesar de estas últimas cuestiones, y tal como hemos visto, el derecho a la ciudad como concepto ha venido creciendo en los últimos años en expresiones y actores distintos que reclaman cambios en el gobierno de los espacios urbanos y sus dinámicas. En el año 2007 en la ciudad de Monterrey, como parte del Foro Universal de las Culturas se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes (DUDHE).²⁷ La DUDHE pretende actualizar la Declaración Universal de

agregarse-. Las geografías humanas no son meros recipientes externos, dados e inmutables. Su capacidad de cambio es crucial, ya que vuelve a nuestra geografía un objetivo para la acción social y política en busca de justicia espacial y derechos humanos democráticos” (Soja, 2010: 104. Traducción propia).

²⁷ “En el dinamismo de la sociedad internacional y del derecho internacional y en la elasticidad del concepto de dignidad humana. Así, los derechos humanos emergentes no son sólo aquellos derechos nuevos que surgen debido a la evolución de las sociedades, sino también son aquellos que, aún encontrarse positivizados en el sistema internacional de protección de los derechos humanos, han quedado olvidados o su contenido se ha ampliado y concretado” (Guillén Lanzarote, 2011: 23).

Derechos Humanos a partir de los cambios que el mundo ha sufrido en las últimas décadas y que, por obvias razones, ésta última no había contemplado.²⁸ De esta forma, se centra en las problemáticas provocadas por la globalización y propone nuevas formas de participación ciudadana y protección de derechos. El Artículo 7.1. de esta declaración recupera el derecho a la ciudad y lo considera un derecho fundamental para garantizar la participación políticas de los ciudadanos y las ciudadanas.

Reflexiones finales: potencialidades del “derecho a la ciudad” para fortalecer una “ciudad global pública”

En este trabajo seleccioné algunos aspectos centrales de las denominadas “ciudades globales”: apertura internacional, fragmentación urbana e inclusión y exclusión. Ellos permiten analizar algunas ciudades desde su posición central en procesos globales, en especial respecto del impacto urbano de la desregulación económica, el desarrollo de nuevas tecnologías o las nuevas dinámicas de movilidad humana. Todos estos procesos fomentan una morfología diferente y excluyente, con forma de “archipiélago” (De Mattos, 2010). Sin embargo, como se ha visto, esta fragmentación no es total, ya que distintos grupos son incluidos de una manera excluyente. Estos aspectos responden al desarrollo de una “ciudad global privada” (Frug y Barron, 2006; Nijman, 2016), es decir, la ciudad comprendida como el *locus* donde se llevan a cabo procesos de valorización de capital a escala mundial.

Por este motivo, debe considerarse un problema fundamental: ¿qué implicancias políticas y programáticas tiene la categoría de “ciudad global”? Jajamovich (2009) analiza la reapropiación normativa del concepto para fomentar políticas urbanas basadas en la posición de la ciudad en el mundo: “la ‘ciudad global’ ha sido difundida no sólo como categoría de análisis, sino como el único e inexorable modelo capaz de garantizar la supervivencia de las ciudades en el contexto de globalización” (Jajamovich, 2009: 188). Desde esta perspectiva, el término “globalización” y la inclusión de las ciudades en sus procesos es un tema que no queda en lo exclusivamente descriptivo.

El desarrollo de las ciudades globales permite pensar en una conexión, tanto en cooperación como en competencia, entre ciudades que han alcanzado distintos niveles de autonomía respecto a los países a los que pertenecen. De este modo, las ciudades globales quedan ubicadas en una nueva forma de jerarquización global (Sassen, 2010a), en muchos aspectos estimulada por los propios Estados nacionales y autoridades locales, lo que habilita una mayor vinculación con organismos internacionales. La apertura de la ciudad a dinámicas presentes de manera global significan una nueva posición: se establecen nuevas morfologías urbanas fragmentadas y los patrones de inclusión y exclusión se modifican. Así, las propias políticas urbanas y la distribución de la tierra adquieren nuevas dinámicas

²⁸ “La Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes es un instrumento programático de la sociedad civil internacional dirigido a los actores estatales y otros foros especializados para la cristalización de los derechos humanos en el nuevo milenio. Se constituye como una herramienta adicional para facilitar el conocimiento y el debate de los derechos humanos” (La Pareja Morte, 2011: 8).

como consecuencia de la autonomización de las ciudades y la mayor presencia de capitales globales.

Con el objetivo de reflexionar sobre posibles formas de contrarrestar esta situación, me enfoqué en el derecho internacional, en particular, en la protección de derechos humanos de la ONU. Para este organismo, los derechos urbanos, así como el desarrollo de la ciudad en las condiciones señaladas, son temas de creciente interés. Desde el establecimiento del “derecho a una vivienda adecuada”, el enfoque evoluciona para incluir perspectivas como sustentabilidad. Estas problemáticas van de la mano de un mayor interés de parte de la ONU en las responsabilidades y potenciales de los gobiernos subnacionales y locales para llevar a cabo la normativa establecida en materia urbana. La recuperación de normas y agendas internacionales de parte de las ciudades también es un proceso que ha crecido en los últimos años. Esta “paradiplomacia” (Tavares, 2016) presenta una oportunidad para establecer condiciones y programas basados en derechos de parte de las ciudades y locales. De este modo, las ciudades se constituyen como “ciudades globales públicas” (Frug y Barron, 2006; Nijman, 2016).

Las características de las ciudades globales presentan nuevos desafíos para la protección de los derechos humanos, lo que ha conducido a nuevas interpretaciones y normativas de parte de organismos internacionales. Desde la inclusión del derecho humano a una vivienda adecuada presente en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el tratamiento que la ONU le ha dado a los derechos urbanos ha sido complejizado, para poder incluir más concepciones y enfrentar las problemáticas presentes en las ciudades. A partir de los encuentros de Hábitat I (1976) y Hábitat II (1996), se le otorga una interpretación global de la ciudad y se precisan cuáles son las consideraciones que debe adoptar para proteger los derechos de sus habitantes. Por otro lado, la ONU determina la importancia que los gobiernos locales tienen a la hora de garantizar los derechos de los habitantes de las ciudades. A partir de Hábitat III (2016), se propone retoma la concepción del derecho a la ciudad para establecer un vínculo entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, para promover políticas urbanas destinadas a mejorar las condiciones de vida de las personas.

Finalmente, he basado la ciudad global pública en el concepto teórico y normativo del derecho a la ciudad, el cual ha recibido diferentes interpretaciones a lo largo de los años. Desde su primera concepción, elaborada por Lefebvre (2000), es recuperado y reconstruido por distintos autores –en especial, Harvey y Soja–, de acuerdo a la situación particular que contemplaban y las problemáticas urbanas estudiadas, conectadas a la irrupción de las ciudades globales. En los últimos años, este derecho es recuperado por organizaciones de la sociedad civil, entidades estatales y organismos internacionales, lo que fomenta nuevas interpretaciones y dimensiones, en la búsqueda de formas para su aplicación. Tales apropiaciones están vinculadas a las reconfiguración de los derechos humanos a partir de los cambios de las últimas décadas.

El derecho a la ciudad constituye una respuesta a las desigualdades provocadas por la segregación de las ciudades y las políticas urbanas. En la actualidad, tal derecho es incorporado en reivindicaciones tendientes a construir nuevas formas

de habitar la ciudad, así como también propone la participación ciudadana. Este derecho también ha sido interpretado en distintas instancias por organismos internacionales de derechos humanos y adquiere mayor preponderancia en legislaciones nacionales y locales en los últimos años.

Ahora bien, vale la pena reiterar que las apropiaciones del concepto del “derecho a la ciudad” no han estado libres de críticas o rechazos. En primer lugar, puede recuperarse el encuentro *Hábitat III Alternativo*, llevado a cabo simultáneamente al de la ONU en Quito en 2016. El documento final de esta cumbre sostiene que el programa Hábitat no ha desarrollado mecanismos que comprometan a los estados que firman los objetivos, algo que atenta contra la posibilidad de denunciar su incumplimiento. Asimismo, y a pesar de reconocer el potencial que el concepto de derecho a la ciudad posee para fomentar la inclusión y la mayor democratizaciones de las ciudades, este *Manifiesto de Quito* también cuestiona la utilización que de él hacen los organismos internacionales y los estados.²⁹ Esta ha sido también una crítica esgrimida por distintos investigadores, quienes sostienen que el derecho a la ciudad no ha sido expresado en medidas concretas y políticamente significativas, sino que se presenta en documentos y propuestas con buenas intenciones, pero sin impacto en las negociaciones por el espacio urbano, su diseño y utilización (Delgadillo Polanco, 2012; Carlos, 2005).

Por todo lo dicho, para enfrentar las distintas problemáticas presentes en las ciudades, es necesario investigar las características más importantes de algunas ciudades de la actualidad, así como también la forma en que los organismos internacionales dedicados a la protección de derechos humanos han interpretado las problemáticas urbanas. La recuperación de estas perspectivas y las aproximaciones de organizaciones sociales dedicadas a la lucha por un hábitat digno, un vivienda adecuada y la participación ciudadana, son aspectos indispensables para pensar en una ciudad global pública (Frug & Barron, 2006), en contraposición a la ciudad global privada, la cual comprende una urbe dedicada a su posición como un ámbito de negocios.

El diseño de las ciudades y la participación ciudadana desde una perspectiva basada en la protección de los derechos humanos debe orientarse a fortalecer y unificar las diferentes demandas urbanas (Levenson & Tedeschi, 2007: 136). Por este motivo, es necesario plantear los alcances de los gobiernos locales para lograr una nueva presencia global basada en aspectos públicos e institucionales.

Bibliografía

BOLTANSKI, Luc & CHIAPELLO, Eve (2010). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Ediciones Akal.

CARLOS, Ana Fani Alessandri (2005). “La utopía de la ‘gestión democrática de la ciudad’”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. IX, n° 194. (Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-01.htm>)

²⁹ El “Manifiesto de Quito” (2016), producto de la cumbre Hábitat III Alternativo, se encuentra disponible en: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2016/10/18/manifiesto-por-un-habitat-alternativo/>

- CASTELLS, Manuel (2001). *La Era de la Información: economía, sociedad y cultura. Vol. II: el poder de la identidad*. México DF: Siglo XXI Editores.
- CASTRO-COMA, Mauro & MARTÍ-COSTA, Marc (2016). "Comunes urbanos: de la gestión colectiva al derecho a la ciudad". *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales (EURE)*, Vol. 42, n° 125, pp. 131-153.
- CRAVINO, María Cristina.; PALOMBI, Ariel & QUINTAR, Aída (2014). "Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. Lo que dejó la toma del Parque Indoamericano". En: María Cristina Cravino (comp.): *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*. Provincia de Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.
- CRUZ HERNÁNDEZ, Jennifer & SALDARRIAGA MONTOYA, Johanna (2014). "Gentrificación vs. Derecho a la ciudad en el centro histórico de Bogotá. Del Proyecto Ministerios al POT de 2013". *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica. El control del espacio y los espacios de control*. (Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Jennifer%20Cruz%20Hernandez.pdf>)
- DALMAU I TORVA, Marc (2014). "Can Batlló: de la degradación planificada a la construcción comunitaria". *Quaderns-e. Instituto catalán de antropología*, N°19(1), pp. 143-159.
- DE MATTOS, Carlos (2010). "Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado". *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 47, pp. 81-104.
- (2005). "De la planificación al governance: implicancias para la gestión territorial y urbana". *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n° 107, pp. 9-23.
- DE MARINIS, Pablo (2005). "16 comentarios sobre la(s) sociología(s) y la(s) comunidad(es)". *Papeles del CEIC*, núm. 15, pp. 1-39.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2007). *El derecho y la globalización desde abajo*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- (1998). *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la posmodernidad*. Bogotá: Universidad Uniandes.
- DELGADILLO POLANCO, Víctor (2012). "El derecho a la Ciudad en la Ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?". *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 9, núm. 18, pp. 117-139.
- FRUG, Gerald & BARRON, David (2006). "International Local Government Law". *Urban Lawyer*, Vol. 38, pp 1-62.
- GIDDENS, Anthony (2011). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- GUILLÉN LANZAROTE, Aida (2011). "El derecho a la ciudad, un derecho humano emergente". Institut de Drets Humans de Catalunya: *El Derecho a la Ciudad*.
- HALPERN, Gerardo (2009). "Desigualdades y diferencias. Inmigrantes regionales en la Argentina". *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. (Disponible en: <http://cdsa.academica.org/000-062/594>).

- HARVEY, David (2013). *Ciudades Rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.
- HELLMANN, Gunther (2016). "Foreign Policy: Concept, Vocabulary, and Practice". En: Gunther Hellmann, Andreas Fahrmeir & Milo Vec (comps.) *The Transformation of Foreign Policy: drawing and managing boundaries from Antiquity to the Present*. Oxford: Oxford Scholarship Online.
- JAJAMOVICH, Guillermo (2009). "Buenos Aires, sus transformaciones urbanas y la perspectiva de los investigadores: aproximaciones, críticas y problemas en torno a su dimensión internacional". *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 1, núm. 2, pp. 179-189.
- LA PAREJA MORTE, Enrique (2011). "Introducción". En: Institut de Drets Humans de Catalunya: *El Derecho a la Ciudad*.
- LACARRIEU, M.; GIROLA, M.F.; THOMASZ, A.; YACOVINO, P.; LEKERMAN, V.; CROVARA, E. (2011). "Procesos de recaulificación y relegación en la ciudad de Buenos Aires. Repensando la noción de ciudad-fragmento y la despoltización de lo urbano". En: *Argumentos*, vol. 24, núm. 66.
- LEFEBVRE, Henri (2000). *Writings on Cities*. Oxford: Blackwell Publishers.
- LEVENZON, Fernanda & TEDESCHI, Sebastián (2017). "La construcción del derecho a la ciudad inclusiva: tendencias en los marcos legales urbanísticos en Argentina y América Latina". En: Guillermo Scheibler (coordinador). *Cuestiones de Derecho Urbano*. Buenos Aires, Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pp. 129-155.
- MOLANO CAMARGO, Frank (2016). "El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea". *Revista Folios*, núm. 44, pp. 3-19.
- NIJMAN, Janne (2016). "Renaissance of the City as a Global Actor". En: Gunther Hellmann, Andreas Fahrmeier, Milos Vec. (comps). *The Transformation of Foreign Policy: drawing and managing boundaries from Antiquity to the Present*. Oxford: Oxford Scholarship Online.
- NISHIKAWA, J. (1998). "Las relaciones Norte-Sur en el período post-guerra fría. Su significado en la formación de un orden global". En: Francisco López Segrera (comp): *Los retos de la globalización. Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos*. UNESCO, Caracas.
- NUN, José (2003). *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- ORTIZ, Enrique (2010). "El proceso de construcción por el derecho a la ciudad: avances y desafíos". En: Ana Sungranyes & Charlotte Mathivet (Editoras). *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile, HIC, pp. 119-127.
- OSZLAK, Oscar (1991). *Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES.

PÉREZ AHUMADA, Miguel (2015). "Ciudadanía Urbana y Derecho a la Ciudad: hacia una política del habitar". En: Ivo Gasic; Ángelo Narváez León & Rodolfo Quiroz (comps.) *Reapropiaciones de Henri Lefebvre: Crítica, Espacio y Sociedad Urbana*. Santiago de Chile, Editorial Triángulo, pp. 10-40.

SASSEN, Saskia (2010a). *Una sociología de la globalización*. Madrid: Katz Editores.

----- (2010b). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz Editores.

----- (2002). *Global Networks, Linked Cities*. Nueva York: UNU/IAS.

----- (1999). *La ciudad global. Nueva York, Londres, Tokyo*. Buenos Aires: Eudeba.

SAURA I ESTEPA, Jaume (2011). "Vigencia de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad: el caso de la provincia de Barcelona". En: Institut de Drets Humans de Catalunya: *El Derecho a la Ciudad*.

SEGURA, Ramiro (2017). "Desacoples entre desigualdades sociales, distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. Reflexiones a partir de la Región Metropolitana de Buenos Aires". *Revista CS*, núm. 21, pp. 15-39.

SOJA, Edward (2010). *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: Minnesota University Press.

----- (1990). *Postmodern Geographies*. Londres: Verso.

TAVARES, Rodrigo (2016). *Paradiplomacy. Cities and States as Global Players*. Nueva York: Oxford University Press.

Fuentes legales

Normativa internacional

- Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Doc. A/810. Recuperado el 5 de julio de 2017 de: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.
- Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Doc. A/6316, 993 U.N.T.S. 3. Recuperado el 5 de julio de 2017: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) de 1979 (Arts. 14 y 15)
- Naciones Unidas. "Objetivos 2030: Ciudades sostenibles: por qué son importantes". Recuperado el 25/06/2017 de: http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/11_Spanish_Why_it_Matters.pdf
- Naciones Unidas. "The Vancouver Declaration on Human Settlements" A/CONF.70/15 (1976).

- Naciones Unidas. “Declaración de Estambul sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio” A/CONF.165/14 (1996).
- Naciones Unidas. “Fortalecimiento del mandato y la condición de la Comisión de Asentamientos Humanos y de la condición, el papel y las funciones del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)”. Resolución 56/206 de la Asamblea General (2001).
- Naciones Unidas. “Informe de la Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación al respecto”. A/69/274, Art. 51 (2014)
- Naciones Unidas. “Nueva Agenda Urbana”. A/CONF.226/4 (2016).

Diarios y sitios consultados

- The New York Times. “What Are Sanctuary Cities?” Publicado el 06/02/2017. Recuperada el 25/05/2017 de:
<https://www.nytimes.com/interactive/2016/09/02/us/sanctuary-cities.html>
- The New York Times. “‘Sanctuary City’ Mayors Vow to Defy Trump’s Immigration Order”. Publicado el 25/01/2017. Recuperada el 25/05/2017 de:
<https://www.nytimes.com/2017/01/25/nyregion/outraged-mayors-vow-to-defy-trumps-immigration-order.html>
- El Proceso. “Constitución de la CDMX se tambalea: Presidencia y CNDH la impugnan”. Publicado el 10/03/2017. Recuperada el 25/05/2017 de:
<http://www.proceso.com.mx/477675/constitucion-la-cdmx-se-tambalea-presidencia-cndh-la-impugnan>