

## Pandemias y ciudades: ¿hacia un orden mundial urbacéntrico?

### Resumen

En el proceso de reconfiguración global en el que el mundo se haya sumido desde el final de la Guerra Fría, y en el cual se cuestionan todas las estructuras de gobernanza existentes, la realidad de un planeta cada vez más urbano supone un nuevo elemento a valorar.

El crecimiento de las interconexiones, consecuencia de la globalización, hace que las ciudades y las redes que estas conforman se contemplen como una nueva alternativa de gobernanza global. Y, mientras este debate cobra fuerza, la pandemia de la COVID-19 surge y asola el planeta, proporcionando, por causa de los fallos en su gestión, nuevos argumentos a los defensores de una gobernanza global urbacéntrica.

Un análisis sobre esta cuestión, acompañada de modelos y situaciones similares acontecidas en el pasado, así como una reflexión final, conforman el presente documento.

### Palabras clave

Pandemia, ciudades, gobernanza, global, redes, estrategia, peste negra, Liga Hanseática.

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## *Pandemics and cities: Towards and urbacentric world order?*

### *Abstract*

*In the process of global reconfiguration in which the world has been plunged since the end of the Cold War, and in which all existing governance structures are questioned, the reality of an increasingly urban planet represents a new element to value.*

*The growth of interconnections, a consequence of globalization, means that the cities and the networks that they make up are a new alternative for global governance. And, as this debate gathers strength, the COVID-19 pandemic emerges and ravages the planet, providing, due to the failures in its management, new arguments for the advocates of global urbacentric governance.*

*An analysis of this issue, accompanied by similar models and situations that occurred in the past, as well as a final reflection, make up this document.*

### *Keywords*

*Pandemic, cities, governance, global, networks, strategy, black plague, Hanseatic League.*

### Introducción. ¿Un momento clave para las ciudades?

Ante la real o supuesta pérdida de poder del Estado nación westfaliano, ante la aparición de multiplicidad de actores, más o menos capaces, más o menos visibles, más o menos deseosos de ocupar un lugar destacado en el mundo, las ciudades, especialmente las grandes, se proclaman como elementos esenciales, como actores centrales en ese nuevo orden mundial que, real o aparente, se está gestando desde el final de la Guerra Fría. Tanto es así que en determinados ámbitos se apunta a que se avanza hacia «un mundo de ciudades», un mundo y un orden mundial esencialmente urbacéntrico y en el que las ciudades —y sus alcaldes— constituirán las piezas claves del orden político internacional. ¿Será así?

En medio de estas disquisiciones, hace su irrupción una pandemia, una enfermedad transmisible que afecta a muchos individuos y se extiende por muchos continentes —tal es la acepción del término<sup>1</sup>—, sometiendo a nuevas y poderosas tensiones al «orden» establecido, a las estructuras de gobernanza y a los sistemas previos creados. Mientras tanto, en los titulares de la prensa internacional, la nueva situación y realidad creada por la COVID-19, por la primera gran pandemia del siglo XXI, las ciudades aparecen sistemáticamente, tanto por los efectos del virus sobre las mismas como, en cierta medida, por el cuestionamiento hacia ese «orden», hacia las estructuras y los sistemas establecidos, y diferentes perspectivas y propuestas respecto del papel de las ciudades van poblando, y seguirán poblando, los titulares<sup>2</sup>.

Nueva situación, nuevas soluciones... Aparentemente, nunca la humanidad, ni tampoco las ciudades, se habían enfrentado a una crisis similar, nunca los núcleos de población, ni las estructuras existentes sufrieron una situación parecida... ¿o sí?

<sup>1</sup> La palabra «pandemia» procede de un término griego similar que significa «todo el pueblo» (pan «totalidad» y demos «pueblo»). Más información en REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Crisis de la COVID-19: apuntes sobre pandemia en lengua española*, 19 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.rae.es/noticias/crisis-del-covid-19-apuntes-sobre-pandemia-en-la-lengua-espanola>. (NOTA: todos los vínculos de Internet del presente documento están activos a fecha de 29 de abril de 2020).

<sup>2</sup> «El futuro inmediato del virus lo deciden las ciudades». *El País*. 18 de marzo de 2020. Disponible en [https://elpais.com/elpais/2020/03/18/seres\\_urbanos/1584516872\\_086003.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/18/seres_urbanos/1584516872_086003.html).

### **Pandemias: ¿algo nuevo bajo el sol?**

Una vez más, la historia siempre vuelve y lleva a recordar que «no hay nada nuevo bajo el sol»; las enfermedades, las epidemias y las pandemias han constituido una constante en el devenir de la humanidad y han golpeado a las personas y a las aglomeraciones humanas desde el mismo momento de su existencia. Ligado al desplazamiento y al crecimiento de la red de conexiones y de transporte entre núcleos humanos, los agentes infecciosos y sus vectores se han movido por esos mismos cauces. Por los mismos caminos que discurrían personas y mercaderías, discurrían virus y bacterias.

Además de otras referencias, como las que se retrotraen a la denominada «gripe española» que aconteció en la primera parte del siglo xx, la «pandemia por antonomasia» es —fue— la peste que asoló Europa hace casi siete siglos.

### **¡Era el oscuro y atrasado medievo!**

La peste negra, cuya llegada a Europa se produjo en la parte final de la Edad Media, hacia 1347, tuvo unas consecuencias devastadoras<sup>3</sup>. Esta «peste», esta enfermedad (pues tal es el significado de dicha palabra en latín) se sumaba a otras muchas que azotaban sistemáticamente a las poblaciones, como el sarampión o la viruela. Pero su aparición de una manera masiva y con una altísima tasa de mortalidad, las diferentes manifestaciones y sintomatología que generaba la misma (dependiendo de la evolución de la infección, podía transformarse en bubónica, pulmonar o septicémica) y todo ello sumado al desconocimiento existente sobre su origen y lo poco avanzada de la ciencia de aquel entonces, generaron un grado de terror extraordinario.

---

<sup>3</sup> VIRGILI, Antoni. «La peste negra, la epidemia más mortífera». *Historia National Geographic*. 25 de marzo de 2020. Disponible en [https://historia.nationalgeographic.com.es/a/peste-negra-epidemia-mas-mortifera\\_6280](https://historia.nationalgeographic.com.es/a/peste-negra-epidemia-mas-mortifera_6280).

¡Terror, desconocimiento y superstición!

Dicho terror y desconocimiento —hablamos de la Edad Media— sirvió para la difusión de mitos y bulos, de acusaciones y falsos remedios, de sentimientos y sensaciones encontradas sobre el futuro y sobre la propia vida. El miedo se extendía con más velocidad que la propia enfermedad; su origen era atribuido desde a la existencia de determinados alineamientos de estrellas a terremotos que dejaban escapar las pestilencias de la tierra, pasando por una explicación basada en un desequilibrio «en los humores del cuerpo»<sup>4</sup>, por la simple culpabilización de determinados grupos humanos —como los judíos, que fueron perseguidos en ciertas zonas acusados de propagarla— o la génesis de su origen como un castigo divino.

Y, pese a los intentos de la medicina de aquel entonces, no sería hasta siglos después —en 1894— que se descubriría que los roedores portaban la bacteria causante (*Yersinia pestis*)<sup>5</sup> y que esta se transmitía inicialmente a los humanos a través de la picadura de pulgas y de otros parásitos.

Procedente de China, donde existió un foco endémico hasta el siglo xx, esta zoonosis —pues, en efecto, se transmitía de los animales a los seres humanos—, viajó a través de la Ruta de la Seda donde, tras alcanzar la ciudad de Caffa (actual Feodosia, en Crimea), se difundió rápidamente por toda Europa a través de los mercaderes y por las ciudades que constituían los puntos de la red comercial de aquella época<sup>6</sup>. La conquista de Asia por parte de los mongoles y el establecimiento de una cierta estabilidad incrementaron el flujo de caravanas por esa Ruta de la Seda, y se creó, por mor de dicha movilidad, un «mercado común de los bacilos» y una transmisión más rápida de la enfermedad<sup>7</sup>.

¡Las ciudades! puntos focales de la infección

Desde esas ciudades, desde los puntos de confluencia de flujos humanos, se fue extendiendo la «muerte negra» a casi todos los rincones del mundo conocido. Por tanto,

<sup>4</sup> CARRERAS PACHÓN, Antonio. *Aspectos médicos*. En Carreras, Antonio; Mitre, Emilio y Valdeón, Julio. *La peste negra. Cuadernos Historia 16*. N.º 17. Madrid 1985, p. 11.

<sup>5</sup> «Alexandre Yersin (1863-1943), biografías». *Historia de la medicina*. Disponible en <https://www.historiadelamedicina.org/yersin.html>.

<sup>6</sup> HAINDL U., Ana Luisa. *La peste negra*. Abril de 2011, pp. 2-3. Disponible en <http://edadmedia.cl/wordpress/wp-content/uploads/2011/04/LaPesteNegra.pdf>.

<sup>7</sup> CARRERAS PACHÓN, Antonio. *Aspectos médicos*. *Op. cit.*, p. 10.

inicialmente, las ciudades hicieron de nodos de propagación de esta, como espacios de encuentro e intercambio de personas y mercaderías (y de los vectores de la enfermedad) que eran. Y, de hecho, la peste negra afectó a las ciudades medievales en función de su importancia en la red de comunicaciones, de tal forma que las ciudades que eran «más centrales», que tenían mayor número de interconexiones con el resto de ciudades —y, por tanto y normalmente, una mayor riqueza— sufrieron más los efectos de dicha pandemia<sup>8</sup>, así como también tenían más posibilidad de sufrir la aparición de rebrotes por la llegada de nuevas personas y vectores externos contaminados, precisamente a consecuencia de esa mayor movilidad de personas y mercaderías.

La mezcla de terror, de informaciones contradictorias y dispares, la visión de una elevada tasa de mortandad en el entorno y la incapacidad de hacer frente a la enfermedad con los escasos medios existentes en la época llevó a la población a un remedio, a una solución vista como la más eficaz: la huida *cito, longe, tarde*, expresión latina que significaba marchar lo antes posible —ante el primer conato de peste en la ciudad—, irse lo más lejos posible y volver lo más tarde posible<sup>9</sup>. Ese nivel de terror y desconocimiento también llevaba a que los que marchaban a otros entornos, a otras poblaciones fueran recibidos en muchos casos como apestados o, directamente, impedido por la fuerza su acceso a las localidades. Y el que no podía marchar, se encerraba y aislaba en lo posible del resto, considerando que las condiciones de habitabilidad de la mayoría de las personas en las ciudades distaban mucho de desear, y que ratas y pulgas compartían espacio con los humanos.

Finalmente, y pese al relativo aislamiento del campo, la plaga se fue extendiendo por todas las áreas, alcanzando también a las localidades más pequeñas, al compás del movimiento de personas, mercancías y vectores de propagación. Y la peste negra, la muerte negra, mató a una cantidad de población que, de media, se estima entre el 30 y el 50 % de los habitantes de Europa. Por eso, la palabra «peste» evoca ancestrales sensaciones de miedo y terror.

<sup>8</sup> «La peste negra afectó a las ciudades medievales en función de su posición dentro de la red de comunicaciones». CSIC, 6 de marzo de 2017. Disponible en <https://www.csic.es/es/actualidad-del-csic/la-peste-negra-afecto-las-ciudades-medievales-en-funcion-de-su-posicion-dentro>.

<sup>9</sup> CARRERAS PACHÓN, Antonio. *Aspectos médicos*. En Carreras, Antonio; Mitre, Emilio y Valdeón, Julio. *La peste negra*. Cuadernos Historia 16. N.º 17. Madrid 1985, p. 11.

Todo acabó... ¿y después?

Finalmente, la pandemia negra acabó y tanto sus efectos materiales como los morales indujeron cambios en la organización social y actitud de las personas ante diferentes aspectos de la vida. La despoblación fue tal que se acuñaron términos para definir el vacío de población en grandes áreas: *villages désertés* en francés, *lot villages* en inglés, *wüstungen* en alemán y despoblados en español. La escasez de mano de obra, fruto de la mortandad, hizo que en ciertas partes se quebraran los sistemas feudales de producción y se produjeran incrementos de precios y salarios mientras que, en otras, para evitar dichos efectos, se endurecieron las leyes relativas al control de personas y mercaderías, y todo ello con revueltas sociales incluidas<sup>10</sup>. Y, en otros ámbitos, de la misma manera que surgió una visión optimista y plena de alegría tras superar lo peor de la pandemia, visión que contribuyó a acelerar el advenimiento del Renacimiento, no es menos cierto que, simultáneamente, hordas de flagelantes vagaban por los caminos clamando por la vuelta a los usos piadosos, y que en el arte se produjera una regresión<sup>11</sup>, plasmando una visión fatalista de la vida tal como se refleja perfectamente en una pintura icónica como es *El triunfo de la muerte*<sup>12</sup>.

Las opciones y caminos adoptados fueron diferentes, en función también de diferentes parámetros y circunstancias; pero, finalmente, las ciudades recuperaron un tiempo después, antes incluso que las zonas rurales —pese a la abundancia de tierras disponibles— su dinamismo y vitalidad<sup>13</sup>. Pese a la pandemia negra, pese al tenebrismo y pese a las escasas capacidades medievales, las ciudades salieron adelante, si bien el coste humano fue ingente.

Eso ocurría en la Edad Media, pero estamos en el siglo XXI.

<sup>10</sup> MITRE FERNÁNDEZ, Emilio. *La epidemia arrasa Europa*. Op. cit., p. 18.

<sup>11</sup> VILLARO, Julia. «El arte antes y después de la plaga». *Revista Clarín*. 27 de abril de 2020. Disponible en [https://www.clarin.com/revista-enie/arte/arte-despues-plaga\\_0\\_ub2kOO\\_SC.html](https://www.clarin.com/revista-enie/arte/arte-despues-plaga_0_ub2kOO_SC.html).

<sup>12</sup> LEÓN VEGAS, Milagros. «Arte y peste. Desde el Medievo al ochocientos, de la mitología a la realidad local». *Boletín de Arte*. N.ºs 30-31. Departamento de Historia del Arte. Universidad de Málaga, 2009-2010, pp. 223-238, p. 226. Disponible en <file:///C:/Users/Windows%207/Downloads/4373-14329-1-PB.pdf>.

<sup>13</sup> JEDWAB, Rémi; JOHNSON, Noel y KOYAMA, Mark. *Pandemics, places and populations: evidence from the Black Death*. CEPR Policy Portal, 8 de mayo de 2019. Disponible en <https://voxeu.org/article/how-black-death-changed-europes-cities>.

**Ahora todo es distinto, ¿verdad?**

También procedente de China, a finales de 2019 comenzaron a aparecer noticias respecto a lo que se señalaba como una «gripe», realmente una zoonosis que con origen, probablemente, en murciélagos, en breve recorrería, ya a principios del año 2020, el planeta, generando una situación de tensión y miedo sin paragón desde la Segunda Guerra Mundial, tanto por la búsqueda del modo de hacer frente a la misma como también por las consecuencias posteriores, preocupación especialmente centrada, en estos momentos, en el ámbito económico por la potencial magnitud de la crisis subsiguiente, que podría ser la mayor desde la Gran Depresión de hace un siglo<sup>14</sup>.

## Las ciudades, ¿puntos focales de la infección?

En la realidad del planeta del siglo XXI, global e hiperconectado, las ciudades siguen siendo, obviamente, los grandes nodos de esa red. Y así, los nombres de grandes ciudades son las que pueblan los titulares de la prensa y son descritas como «epicentros de pandemia» en sus países respectivos: Wuhan en China, Milán en Italia, Madrid en España o Nueva York en los Estados Unidos. Las grandes ciudades, los núcleos más dinámicos y activos, con mayor movilidad humana e interconexiones a nivel planetario, son las que sufren en primera instancia y en mayor medida los efectos de la pandemia.

Y además, su propia dimensión y el volumen humano con que cuentan hace que la velocidad de los contagios tenga lugar con una gran rapidez, especialmente si la capacidad de propagación del virus de la COVID-19, el responsable de esta pandemia, es espectacular: solo el metro de Madrid —sin contar otros medios de transporte colectivo— registra más de dos millones de viajes de media diarios<sup>15</sup>, en las ciudades se suceden constantemente los grandes eventos, etc. Las aglomeraciones y concentraciones de personas se hacen casi inevitables y más cuando se concluye que en las ciudades, la movilidad de las personas se produce alrededor de determinados

<sup>14</sup> «El FMI avisa de tres escenarios en los que la crisis será aún mucho peor». *Cinco Días*. 15 de abril de 2020. Disponible en

[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/04/14/economia/1586898756\\_376524.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/04/14/economia/1586898756_376524.html).

<sup>15</sup> *Datos estadísticos*. Metro de Madrid. Disponible en

<https://www.metromadrid.es/es/transparencia/informacion-economica-presupuestaria-y-estadistica/datos-estadisticos>.



«polos de atracción», de lugares sobre los cuales se concentran los desplazamientos de las personas<sup>16</sup>.

¿Terror, desconocimiento y superstición?

Si bien todavía falta mucho por saber sobre la COVID-19, se tiene un mayor grado de conocimiento sobre esta enfermedad que sobre la peste en la Edad Media; y estamos en el siglo XXI, lejos de tiempos oscuros y supercherías. Pero mientras se encuentra una cura y/o una vacuna, la opción, de nuevo, es quedar confinados, limitando los movimientos para evitar la expansión de la enfermedad fuera de los focos iniciales; y, paradójicamente —o no— se reproducen muchos comportamientos muy similares a los del pasado: mitos, bulos y desinformación circulan por doquier<sup>17</sup>, acusaciones a determinados grupos o etnias de propagar la enfermedad<sup>18</sup>, la marcha de las ciudades donde aparecen los brotes a otras más alejadas como modo de evitar la pandemia<sup>19</sup>, la hostilidad e incluso el cierre —de manera ilícita— de los accesos a las mismas para evitar la llegada de «forasteros»<sup>20</sup>, las acusaciones a los «forasteros» o cualquiera que se crea que pueden ocasionar rebrotes de enfermedad<sup>21</sup> o, incluso, asimilar la pandemia a un castigo de dios<sup>22</sup>. No estamos en la Edad Media, pero parece que, ante el miedo, las reacciones humanas pueden ser muy similares.

<sup>16</sup> Un análisis en este sentido puede consultarse en CSIC. *Un estudio analiza la movilidad en las ciudades como si fueran un campo gravitatorio*. 29 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.csic.es/es/actualidad-del-csic/un-estudio-analiza-la-movilidad-en-las-ciudades-como-si-fueran-un-campo>.

<sup>17</sup> «La pandemia se convierte en infodemia». *El País*. 19 de abril de 2020. Disponible en <https://elpais.com/espana/2020-04-18/la-pandemia-se-convierte-en-infodemia.html>.

<sup>18</sup> YASIR, Samer. *India is scapegoating muslims for the spread of the coronavirus*. 22 de abril de 2020. Disponible en [https://foreignpolicy.com/2020/04/22/india-muslims-coronavirus-scapegoat-modi-hindu-nationalism/?utm\\_source=PostUp&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=21064&utm\\_term=Editors%20Picks%20OC&](https://foreignpolicy.com/2020/04/22/india-muslims-coronavirus-scapegoat-modi-hindu-nationalism/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=21064&utm_term=Editors%20Picks%20OC&).

<sup>19</sup> «Los ricos de Nueva York escapan del coronavirus y las ciudades costeras responden: “no vengan”». *MSN.com*, 26 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.msn.com/es-us/noticias/other/los-ricos-de-ny-escapan-del-coronavirus-y-las-ciudades-costeras-responden-no-vengan/ar-BB11K5XW>.

<sup>20</sup> «Pueblos blindados contra el virus y los forasteros». *El País*. 3 de abril de 2020. Disponible en <https://elpais.com/espana/2020-04-02/pueblos-blindados-contra-el-virus-y-los-forasteros.html>.

<sup>21</sup> «China fails to stop racism against Africans over COVID-19». *The Guardian*. 27 de abril de 2020. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/27/china-fails-to-stop-racism-against-africans-over-covid-19>.

<sup>22</sup> «Las bajas cifras de contagio en el Sahel hacen creer a los terroristas que están a salvo». *La Razón*. 23 de abril de 2020. Disponible en <https://www.larazon.es/coronavirus/20200423/yoy4ripmofed7f2b4tm4lxkmay.html>.

Las ciudades, como polos interconectados, se confinan para evitar la propagación del virus; pero no todas las ciudades del mundo son iguales, ni son iguales las ciudades de un mismo país, ni los barrios y zonas de una misma ciudad, por lo que las condiciones de habitualidad, para millones de personas, no garantizan tampoco un correcto aislamiento. Por ejemplo, en la capital de Kenia, Nairobi, con unos 4,4 millones de habitantes, el 60 % de la población vive en zonas de infraviviendas<sup>23</sup>, lo que hace muy difícil la contención del virus e incluso cuestiona la efectividad de la medida.

Pero frente a esa complejidad, frente a las dificultades derivadas de constituir normalmente los polos iniciales de contagio y difusión de pandemias y a las dificultades estructurales y problemas que puedan tener, las ciudades también cuentan con bazas a su favor: suelen albergar la mayor parte de los centros sanitarios y de investigación, cuentan con infraestructuras y recursos que pueden reconvertirse para su uso frente a la pandemia —la transformación del recinto ferial de IFEMA, en Madrid, en un megahospital en un tiempo asombrosamente breve constituye un paradigma de esta realidad<sup>24</sup>—, así como con talento y capacidad de innovación, con recursos humanos, técnicos y con conocimiento, elemento este último esencial para hacer frente a cualquier crisis, por lo que las ciudades, especialmente las más grandes —normalmente también las más interconectadas— son una parte importante de la solución<sup>25</sup>.

Todo acabará... ¿y después?

La pandemia acabará, y las ciudades, como antaño, recuperarán su dinamismo y vitalidad y también, obviamente, los efectos materiales y morales de la misma inducirán

<sup>23</sup> «Kenya's slums are heaven for viruses: here's what we know». *The Conversation*. 5 de abril de 2020. Disponible en <https://theconversation.com/kenyas-slums-are-a-haven-for-viruses-heres-what-we-know-134566>.

<sup>24</sup> «El secreto arquitectónico de Ifema, inspirado en Oiza, que permitió transformarlo en pocas horas en un hospital». *El País*. 7 de abril de 2020. Disponible en [https://elpais.com/elpais/2020/04/07/icon\\_design/1586251709\\_794215.html](https://elpais.com/elpais/2020/04/07/icon_design/1586251709_794215.html).

<sup>25</sup> SHABU, Terwase. «The relationship between urbanization and economic development in developing countries». *International Journal of Economic Development Research and Investment*. Volumen 1. N.ºs 2 y 3, 2010. Disponible en [http://icidr.org/ijedri\\_vol1no2n3\\_dec2010/The%20Relationship%20between%20Urbanization%20and%20Economic%20Development%20in%20Developing%20Countries.pdf](http://icidr.org/ijedri_vol1no2n3_dec2010/The%20Relationship%20between%20Urbanization%20and%20Economic%20Development%20in%20Developing%20Countries.pdf).

cambios en la organización social y en la actitud de las personas ante diferentes aspectos de la vida<sup>26</sup>.

Pero, y mientras tanto, si las ciudades son las que inicialmente son más golpeadas por la pandemia, y si en las ciudades se concentran muchas de las capacidades para hacerla frente, además de la mayor parte de la población del planeta... ¿no habrá llegado el momento de que las ciudades lideren no solo la lucha contra el virus<sup>27</sup>, sino que también sean la clave de la gobernanza mundial?

### Ciudades y redes de ciudades

En pleno siglo XXI, en un mundo hiperconectado y global, no solo la mayor parte de la población vive en ciudades (en el año 2018, el 55 % del total mundial) y es una tendencia creciente, pues para el año 2050 la estimación es del 58 %<sup>28</sup>, sino que esa globalización y capacidad de interconexión las convierte en poderosos nodos de una red que posibilita el crecimiento y la atracción no solo de personas, también de capital, ideas, tecnología; y, por consiguiente, el desarrollo y el crecimiento de empresas y servicios de todo tipo, superando el ámbito de las fronteras nacionales<sup>29</sup>.

Por tanto, las ciudades han de asumir el liderazgo en el planeta, pues esta es una situación sin parangón en el pasado. Nunca las ciudades habían tenido tantas capacidades ni posibilidades.

### ¿Una novedad del siglo XXI?

Que la gobernanza de amplias zonas se pueda conseguir por medio de una agrupación de ciudades puede resultar una idea aparentemente novedosa, pero que, como otras

<sup>26</sup> Existen multitud de trabajos y análisis valorando las consecuencias de la pandemia y la etapa post-COVID-19. A modo de simple ejemplo IEEE, «y en esto llegó el virus». Documento Informativo 14/2020. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2 de abril de 2020. Disponible en [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2020/DIEEEE14\\_2020IEEE\\_COVID19.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2020/DIEEEE14_2020IEEE_COVID19.pdf).

<sup>27</sup> «El futuro inmediato del virus lo deciden las ciudades». *El País*. 18 de marzo de 2020. Disponible en [https://elpais.com/elpais/2020/03/18/seres\\_urbanos/1584516872\\_086003.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/18/seres_urbanos/1584516872_086003.html).

<sup>28</sup> NACIONES UNIDAS. *World Population Prospects. The 2018 Revision*. DESA (Department of Economic and Social Affairs), p. 2. Disponible en <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf>. (NOTA: Todos los vínculos de internet del presente documento se encuentran activos a fecha 10 de abril de 2019).

<sup>29</sup> SASSEN, Sakia. «The global city». *The Brown Journal of World Affairs*. Winter/Spring 2005. Volume XI. Issue 2. Disponible en <http://www.saskiasassen.com/pdfs/publications/the-global-city-brown.pdf>.

tantas veces, en la historia se pueden encontrar casos con un suficiente grado de similitud, sobre los cuales es factible sacar conclusiones.

¿Ciudades-Estado, concejos?

Así, es factible retrotraerse a las *polis*, a las ciudades-Estado griegas, que si bien fueron mutando su carácter a lo largo de los siglos, mantuvieron su entidad política autónoma; y si bien se sentían parte de una herencia cultural común<sup>30</sup>, no por ello dejaron de disputar entre ellas por diferentes cuestiones relacionadas con la economía y con el poder; pero la pugna con el Imperio persa en las denominadas «guerras médicas» —siglo IV a. C.— materializó la dificultad de hacer frente a un poderoso enemigo por separado, aunque fuera un enemigo común; y tras esa dura prueba, las tensiones crecieron entre las ciudades, generándose guerras entre las diferentes polis hasta que Filipo II de Macedonia (382-336 a. C.) las unificó y, de esa manera, sentaría las bases del imperio que su hijo Alejandro extendería por gran parte de oriente.

En España, durante la reconquista del territorio tras la invasión musulmana en el siglo VIII, se emplearían diferentes modelos de repoblación —modelos que tendrán consecuencias sociales y económicas, especialmente en la estructura de la propiedad de la tierra, durante siglos—; uno de ellos, la llamada repoblación concejil<sup>31</sup>, fue la empleada sobre todo en los valles del Tajo y del Ebro durante los siglos X al XII, sistema de repoblamiento —y de gobernanza y desarrollo del territorio— que consistía en la creación de «concejos» o ciudades, entes urbanos a los que se dota de fueros o de «cartas puebla», en definitiva de unos estatutos y conjuntos de normas que regulan la vida en la ciudad y que confieren a sus habitantes una serie de derechos y libertades mayores que las del resto de la población y suficientemente significativas —considerando la época en la que se otorgan—, como para que las personas acudan a repoblar esas zonas todavía peligrosas. E incluso a esos concejos, a esas ciudades, se les asigna su correspondiente terreno alrededor de las mismas, su alfoz<sup>32</sup>, el espacio

<sup>30</sup> Un sencillo pero clarificador resumen sobre las polis puede consultarse en BANGANHO, Jeferson. *Qué eran las polis: características y significado*. Disponible en [https://topmitologias.com/c-mitos-griegos/que-eran-las-polis/#Decadencia\\_de\\_las\\_polis\\_griegas](https://topmitologias.com/c-mitos-griegos/que-eran-las-polis/#Decadencia_de_las_polis_griegas).

<sup>31</sup> «Los reinos cristianos». *historiasiglo20.org*. 2014. Disponible en <http://www.historiasiglo20.org/HE/3c.htm>.

<sup>32</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Alfoz. *Diccionario del español jurídico*, 2020. Disponible en <https://dej.rae.es/lema/alfoz>.

que depende administrativamente de ellas y que esta tiene la responsabilidad de defender y proteger.

Pese a la existencia de un poder político superior, como era el del monarca, las ciudades —y una naciente burguesía con riqueza e influencia creciente en las mismas— fueron adquiriendo tal poder y capacidades que acabaron desembocando, por razones que, entre otras, mezclan y yuxtaponen los intereses de la burguesía urbana, el localismo y el temor a la pérdida de privilegios, en las llamadas «guerras de las Comunidades»<sup>33</sup> frente al emperador Carlos I —en sentido estricto, frente a su emperador—, a principios del siglo XVI.

Pero quizá un paradigma más amplio de una red de ciudades, por su extensión y poderosa simbología, esté constituido por la Liga Hanseática.

¿Confederación de ciudades o de mercaderes?

Esta Liga, la Hansa<sup>34</sup>, que se articula como una confederación de ciudades en Europa del norte, con un origen inicialmente germano en el siglo XII pero que se extendió por el mar del Norte y el Báltico, y que llegó a contar con casi dos centenares de ciudades, se basaba en el comercio, de tal modo que las actividades mercantiles eran su esencia, su fuente de poder y su propia razón de ser.

Las ciudades y su política estaban dominadas por las grandes familias de comerciantes, que fueron estableciendo lazos entre diferentes ciudades con la finalidad fundamental de eliminar obstáculos para el comercio, consiguiendo incluso la emisión de legislaciones y de normas específicas para garantizar la defensa de los intereses y los bienes de los comerciantes. Establecían enclaves comerciales en nuevas zonas (kontores) no sujetos a las leyes de los lugares donde se encontraban, —en el Kontore de Londres llegaron a vivir 400 mercaderes de la Liga regidos por sus propias reglas— y llegaron a controlar el comercio del norte de Europa<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Una ambientación general de estos hechos puede consultarse en *LC HISTORIA*. «El movimiento comunero». *La Crisis de la Historia*, revista n.º 2. Disponible en <https://www.lacrisisdelaistoria.com/movimiento-comunero/>.

<sup>34</sup> Hansa significa en alemán «guilda», palabra que procede del antiguo neerlandés *gulde* y que da nombre a una asociación de comerciantes o mercaderes, con ciertas similitudes a los gremios de artesanos. En inglés el término es *guild*, con ese mismo significado de gremio o cofradía.

<sup>35</sup> «Hanseatic League». *Encyclopaedia Britannica*. Disponible en <https://www.britannica.com/topic/Hanseatic-League>.

La Liga Hanseática no facilitaba el libre comercio, su misión era la creación de monopolios y privilegios en la negociación comercial. Y con un propósito eminentemente económico, intervinieron en política, apoyaron a reyes, impusieron bloqueos comerciales, erigían armadas y ejércitos y declararon guerras —como contra la Dinamarca del rey Vlademar IV, al que forzaron a firmar un acuerdo comercial beneficioso para la Hansa en 1370—<sup>36</sup>.

El control del comercio, junto con la influencia económica que los comerciantes proporcionaban en las regiones y países que necesitaban de los productos con los que comerciaban, constituían la base del poder hanseático, lo que acabó generando disputas, especialmente a partir del siglo XIV, dado que los comerciantes y productores locales no tenían opción de acceder a los mercados, aunque con carácter general la Liga buscaba la estabilidad interior para evitar interrupciones en el comercio; y cuando se daban esas pugnas, en lugar de continuar con el proceso de expansión, los mercaderes de la Liga se centraban en mantener sus privilegios, incluyendo medidas de presión sobre el poder político de las ciudades o la amenaza de embargo y bloqueo, llegando, como se ha citado previamente, a la guerra en algunos casos.

La Liga Hanseática no constituía una federación política, no tenía instituciones ni una armada o ejército permanentes; las decisiones se adoptaban en un asamblea a la que no todas las ciudades, especialmente más pequeñas, mandaban legaciones, por los costes que suponía, por lo que en muchos casos las líneas a seguir por la Liga las marcaban un número reducido de las ciudades mayores; pero la apertura de nuevas rutas y la aparición de competidores fueron motivando que la cooperación entre los miembros de la Hansa se volviera cada vez más difícil, por lo que los intereses locales fueron primando por encima de la visión de conjunto de la Liga<sup>37</sup>.

Si bien fue una organización muy flexible y funcional, su crecimiento y auge se produce en un entorno muy específico, en el de pequeños señores feudales frente a los cuales el poder económico de los grupos de mercaderes y su asociación les permitía ocupar posiciones de ventaja, de la misma forma que la ausencia casi de competencias y responsabilidades les liberaba de servidumbres y prestación de servicios a la población.

<sup>36</sup> MORRIS, Chris. «Hanseatic League. The first European Union?». *BBC News*. Disponible en [https://www.bbc.co.uk/news/extra/A2MFANtn3Z/hanseatic\\_league#group-London-D5IHpLhaSQ](https://www.bbc.co.uk/news/extra/A2MFANtn3Z/hanseatic_league#group-London-D5IHpLhaSQ).

<sup>37</sup> «Hanseatic League». *Encyclopaedia Britannica*, Disponible en <https://www.britannica.com/topic/Hanseatic-League>.

Pero esa asociación basada exclusivamente en el interés motivaba que, en ocasiones, se produjeran algunos de los mayores peligros internos para la misma, como la ruptura de la política común, ya fuera por la actuación de manera unilateral de alguna de las ciudades, por interés divergente con otras o por la existencia de grupos de presión de personas influyentes en el seno de dichas ciudades<sup>38</sup>.

Y cuando el entorno deja de estar fraccionado y ser feudal, cuando se van surgiendo y naciendo los incipientes Estados —aunque Alemania no nacería hasta 1871— y los sistemas de recaudación de impuestos van posibilitando la existencia de aparatos de seguridad más permanentes y estables, el marco de seguridad que los Estados proporcionan se va imponiendo a las medidas más puntuales y lentas de las ciudades, por lo que muchas van dejando de pertenecer a la Hansa al contar con el paraguas de seguridad que proporcionan dichas estructuras superiores; la apertura de nuevas rutas —como las que se producen tras el descubrimiento de América— y la ampliación del «mundo conocido» y de las ciudades y naciones que se van sumando como nuevos actores en ese comercio mundial dificultan el mantenimiento de privilegios y de monopolios, si bien y cada vez con menos miembros y actividad, la Liga formalmente perduraría, ya en un perfil muy bajo, hasta avanzado el siglo xvii<sup>39</sup>.

La fuerza del nombre es tan grande que sigue despertando añoranzas y recuerdos de modelos de relación; en 1926 se fundó Lufthansa<sup>40</sup> la línea aérea de bandera de Alemania —término que combina las palabras *Lufht* (aire) y *hansa*, (en recuerdo de la Liga Hanseática)—. En 1980, se crea una Nueva Liga Hanseática, con un afán declarado de mantener vivo el espíritu de la Liga, si bien en su faceta de alianza social y cultural<sup>41</sup>; más recientemente, y ya en las etapas finales de la crisis económica global que desde el año 2008 azotó al planeta, en la inauguración del Museo Hanseático en Lübeck<sup>42</sup> —la «sede» de la Liga—, la canciller alemana Ángela Merkel señalaba que la Hansa constituía un modelo a seguir por la Unión Europea<sup>43</sup>. Y, en febrero de 2018, se crea la

<sup>38</sup> MARTÍN MARTÍN, José Luis. «La Hansa». *Cuadernos Historia* 16. Número 91. Madrid 1997, especialmente las pp. 16-18.

<sup>39</sup> *Ibíd.*

<sup>40</sup> «Company. History». *Lufthansagroup*. Disponible en <https://www.lufthansagroup.com/en/company/history.html>.

<sup>41</sup> Disponible en <https://www.hanse.org/en/>.

<sup>42</sup> «Lübeck opened Hanseatic museum». *DW*. 27 de abril de 2015. Disponible en <https://www.dw.com/en/l%C3%BCbeck-opened-hanseatic-museum/a-18477263>.

<sup>43</sup> MORRIS, Chris. «Hanseatic League. The first European Union?». *BBC News*. Disponible en [https://www.bbc.co.uk/news/extra/A2MFANtn3Z/hanseatic\\_league#group-London-D5IHpLhaSQ](https://www.bbc.co.uk/news/extra/A2MFANtn3Z/hanseatic_league#group-London-D5IHpLhaSQ).

llamada Nueva Liga Hanseática por parte de los ministros de finanzas de Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Letonia, Holanda y Suecia<sup>44</sup>, para afrontar la Europa posbrexit —lamentando estas naciones la marcha de un país de ideas tan afines— en lo que se entiende como un establecimiento de posición de estas naciones frente a las del sur de la Unión Europea, por lo que a dicha iniciativa se le achaca la pretensión de intentar incrementar la división en el seno de la Unión<sup>45</sup>. Y, curiosamente, o no, el anterior alcalde de Aberdeen está comisionado en esa «nueva liga», anterior regidor de una región que, irónicamente —y también, o no— votó mayoritariamente a favor del *brexit*, en lo que parece un intento de mantener relaciones con las ciudades de los países de la Unión Europea<sup>46</sup>, al margen de la Unión Europea.

Pero, realmente, todo esto fue el pasado. Hoy, seguramente, todo será distinto.

### **Siglo XXI: ¡mundo urbacéntrico!**

Ante la nueva realidad global, se sostiene —incluso antes de la pandemia actual— que el nuevo orden internacional será interurbano, pues las ciudades son más poderosas que los países<sup>47</sup>; o se analiza si las ciudades, especialmente las grandes, son los nuevos países<sup>48</sup>. Se reitera que son las ciudades las que han de hacer frente a los problemas en primera instancia, a «nivel de calle», como elementos que se encuentran más próximos a la ciudadanía. Además, en un proceso que se califica de «revolución de devolución», se indica que la autoridad está retornando a las ciudades en un mundo cada vez más urbanocéntrico y que en un mundo globalizado y donde las fronteras nacionales

<sup>44</sup> Documento fundacional disponible en <https://vm.fi/documents/10623/6305483/Position+EMU+Denmark+Estonia+Finland+Ireland+Latvia+Lithuania+the+Netherlands+and+Sweden.pdf/99e70c41-6348-4c06-8ff8-ed2965d16700/Position+EMU+Denmark+Estonia+Finland+Ireland+Latvia+Lithuania+the+Netherlands+and+Sweden.pdf.pdf>.

<sup>45</sup> KORTEWEG, Rem. «Why a new Hanseatic League will not be enough, Clingendael». *Spectator*. 9 de julio de 2018. Disponible en <https://spectator.clingendael.org/en/publication/why-new-hanseatic-league-will-not-be-enough>.

<sup>46</sup> MORRIS, Chris. «Hanseatic League. The first European Union?». *BBC News*. Disponible en [https://www.bbc.co.uk/news/extra/A2MFANtn3Z/hanseatic\\_league#group-London-D5IHpLhaSQ](https://www.bbc.co.uk/news/extra/A2MFANtn3Z/hanseatic_league#group-London-D5IHpLhaSQ).

<sup>47</sup> VARINSKY, Dana. «Cities are becoming more powerful than countries». *Business Insider*. 19 de agosto de 2016. Disponible en <https://www.businessinsider.com/why-cities-are-more-powerful-than-countries-2016-8?IR=T>.

<sup>48</sup> COGHLAN, Sean. «Are cities the new countries?». *BBC News*. 21 de enero de 2016. Disponible en <https://www.bbc.com/news/education-35305586>.



cada vez tienen menos peso específico, una coalición de gobiernos de ciudades tiene más posibilidades de acción que un tratado internacional.

Gobernanza global: ¡redes de ciudades!

En un entorno en el que las ciudades cada vez son más activas y establecen vínculos más allá de las fronteras —de las suyas y de las nacionales—, existen unas 200 redes de ciudades activas a lo largo del planeta, algunas con más de medio siglo de antigüedad, redes que pretenden abordar la amplia temática de cuestiones que las afectan; y cada vez son más y se crean un mayor número de asociaciones y hermanamientos debido, entre otros aspectos, a que una proporción creciente de la riqueza de las naciones se genera en las ciudades.

Por otra parte, se está desarrollando lo que se va conociendo como «diplomacia urbana», el establecimiento de relaciones con otras ciudades más allá de meros intercambios culturales o de ideas y soluciones a los problemas que han de afrontar, constituyéndose, por tanto, auténticas agendas políticas internacionales, concluyéndose al respecto de esta cuestión, en ocasiones, con sentencias lapidarias: «Quieran los Estados nación o no, las ciudades jugarán un papel decisivo en la configuración de la política internacional en la próxima década»<sup>49</sup>.

Como materialización de ese argumento, entre otras iniciativas, existe un Parlamento Global de Alcaldes, con la visión de que en el mundo los alcaldes, las ciudades y las redes que forman las mismas constituyen los elementos claves para la construcción de una gobernanza global que posibilite un mundo inclusivo y sostenible, además de servir como foro que permita un debate entre alcaldes, Gobiernos nacionales y organizaciones internacionales para impulsar acciones que posibiliten hacer frente a los desafíos a escala global. Y, de esta manera, indican, se impulsará un cambio político a escala mundial, donde los alcaldes asuman el liderazgo para hacer frente a los desafíos globales que se afrontan a escala global<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> «Toward city diplomacy; assessing capacity in select global cities» *The Chicago Council*. Febrero de 2018. Disponible en [https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/toward\\_city\\_diplomacy\\_report\\_180207.pdf](https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/toward_city_diplomacy_report_180207.pdf).

<sup>50</sup> Disponible en <https://globalparliamentofmayors.org/>.

Esta percepción y visión se materializa no solo en ese ámbito global, sino también a nivel nacional, donde los roces y tensiones entre niveles de gobierno, de gobernanza, se producen —como se han producido siempre— si bien, cada vez más, las tendencias de los dirigentes urbanos se orientan más hacia una asunción de competencias, a esa denominada «revolución de devolución» en afán de tener una mayor cuota de autogobierno: así, en Estados Unidos, las ciudades están buscando su propia política exterior independiente de las autoridades federales<sup>51</sup>.

En plena pandemia, cuando la necesidad de unión y alineamiento de todas las estructuras de gobernanza ha de ser más poderosa que nunca, la cuestión resurge, si cabe, con más fuerza: desde titulares que señalan que los gobiernos «no deberían ignorar a las ciudades»<sup>52</sup> a las disputas abiertas entre alcaldes y gobiernos nacionales, especialmente si pertenecen a diferentes tendencias políticas: incluso en una situación de emergencia como la que se vive a escala global, se acusa al presidente turco —con razón o sin ella— de coartar las iniciativas de los alcaldes de la oposición dirigidas a la recaudación de fondos para combatir el coronavirus, mientras se señala que lo que se pretende es hacer frente a una potencial catástrofe nacional, no a hacer política<sup>53</sup>.

La disputa es creciente, y aunque evidentemente el mundo es cada vez más urbano... ¿eso ha de implicar la gobernanza global centrada en las ciudades?

### **¡Mundo urbacéntrico! ¿Si...?**

Ciertamente, la proporción de personas que a escala planetaria viven en las ciudades es ya mayoría; y también es cierto que una proporción creciente de la riqueza se genera en las urbes, especialmente todo lo relacionado con las ideas y el conocimiento.

Pero no todas las ciudades son iguales, pues obviamente no puede ser igual una megaurbe (más de 10 millones de habitantes) que las ciudades de 100.000 habitantes, por no hablar de la cantidad de personas que siguen viviendo en aldeas, pueblos y

<sup>51</sup> MUGGAH, Robert. «Look to cities, not nation-states, to solve our biggest challenges». *World Economic Forum*. 23 de enero de 2020. Disponible en <https://www.weforum.org/agenda/2020/01/cities-mayors-not-nation-states-challenges-climate/>.

<sup>52</sup> «No deberían ignorar a las ciudades». *La Vanguardia*. 25 de abril de 2020. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/20200425/48700278693/no-deberian-ignorar-a-las-ciudades.html>.

<sup>53</sup> BEKDIL, Burak. «Turkey and coronavirus: divided we stand». *BESA Center Perspectives Paper*. Número 1539. 23 de abril de 2020. Disponible en <https://besacenter.org/wp-content/uploads/2020/04/1539-Turkey-and-Coronavirus-Divided-We-Stand-Bekdil-final.pdf>.

pequeños núcleos de población. Y basta un simple recorrido a vista de pájaro para apreciar cómo el espacio, el terreno ocupado físicamente por las ciudades constituye una pequeña parte del total: en el año 2000, la proporción de terreno urbano frente al total nacional, a nivel mundial era el 0,47 % —con una oscilación de medias entre el 0,62 % de los países desarrollados y el 0,37 % en los países en desarrollo—<sup>54</sup>.

Y si no todo el planeta es ciudad, no todo ni todas las personas ni toda la actividad se realiza en ciudades... ¿Qué ocurre con lo que no es urbano y los que no son urbanitas?

¡Ciudades!... ¿y el resto?

Las ciudades no pueden ser entes plenamente autónomos, pues resulta inevitable la interacción y la relación de interdependencia con su entorno, tanto el más inmediato como otros espacios —no urbanos— alejados de los núcleos de población; y este es un aspecto en muchas ocasiones olvidado. Así, la garantía de un suministro fiable y sostenible, la creación de cadenas de valor adecuadas, el trazado y despliegue de infraestructuras de comunicación y transporte, la dependencia de recursos básicos externos —tales como agua, alimentos y energía, entre otros— requiere en gran medida de una integración adecuada de funciones urbanas y rurales<sup>55</sup>.

E incluso, desde un punto de vista estricto de la gobernanza y asistencia ciudadana, sigue siendo significativa la importancia de los gobiernos intermedios, pese a su cuestionamiento en muchas ocasiones, pues no todo el territorio está conformado por megaciudades, ni siquiera por ciudades, y las carencias y necesidades de dichos entornos fuera del marco urbano requieren de elementos de gestión y gobierno de todo tipo, que puedan prestar a la población que vive fuera de esos entornos urbanos los apoyos adecuados con un grado de proximidad suficiente<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> «Making room for a planet of cities». *Policy Focus Report PF 027*. Lincoln Institute of land policy, 2011, p. 42. Disponible en [https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/making-room-for-a-planet-of-cities-full\\_0.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/making-room-for-a-planet-of-cities-full_0.pdf).

<sup>55</sup> ONU-Habitat. *Nueva Agenda Urbana*, 2017. Disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.

<sup>56</sup> A este respecto FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL. «El valor de los gobiernos locales intermedios». *Revista Democracia y Gobierno Local*. N.º 34. Tercer trimestre de 2016. Disponible en [https://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva\\_web/RDGL34.pdf](https://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/RDGL34.pdf).

¡Ciudades!... ¿gobernanza global?

El establecimiento de la anteriormente citada «diplomacia urbana», requiere, por parte de los gobiernos urbanos, del establecimiento de un plan explícito, de una estrategia, apoyada y respalda con los recursos necesarios, así como de una estructura permanente, que ha de estar adecuadamente inserta e interrelacionada con la estructura general de la administración local, así como de personal con el grado de conocimiento adecuado, además de unas normas y procedimientos claros.

Se indica que, en muchas ocasiones, la prioridad de las ciudades es la simple presencia y participación en estas redes, priorizando, incluso, la participación en las redes internacionales respecto a las nacionales; que los temas abordados se centran en democracia, cambio climático, medio ambiente y sostenibilidad, pero que la seguridad, en su doble vertiente de «seguridad y protección», lucha contra la pobreza o la investigación no se encuentran entre los temas normalmente abordados. Y también se indica que, en relación al beneficio que supone la participación en estas redes, si bien el discurso oficial señala que estos son amplios e importantes, cuando se trata de concretar y materializar dichos resultados, no resulta tan sencillo hacerlo, pues más allá de poner en común buenas prácticas o experiencias habidas, existen pocas evidencias del impacto real generado por dichas reuniones o las acciones tangibles y visibles derivadas de las mismas, lo que conduce a que las propias ciudades tengan ciertas dudas sobre la cantidad de recursos a emplear en la participación en estas redes, considerando que los que se empleen en estos menesteres han de ser distraídos de otras parte del presupuesto local, de otras acciones con impacto directo y visible en los ciudadanos, además de las propias dudas internas existentes relativas a la capacidad reales de la capacidad de influencia en las políticas internacionales a través de dichas redes<sup>57</sup>.

La gobernanza, la capacidad de gobierno y gestión, a cada nivel, requiere de unas premisas y estructuras, de una determinada alineación y organización de fines, medios y modos acorde a la cuestión a gobernar y gestionar. Por eso, de manera secular, han ido naciendo estructuras, instituciones y normativas con el propósito de optimizar recursos, de permitir la toma de decisiones adecuadas en el nivel adecuado a las

<sup>57</sup> «Toward city diplomacy; assessing capacity in select global cities». *The Chicago Council*. Febrero de 2018, pp. 4-10. Disponible en [https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/toward\\_city\\_diplomacy\\_report\\_180207.pdf](https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/toward_city_diplomacy_report_180207.pdf).

mismas, con la intención de evitar duplicidades y de, llegado el caso, poder reforzar las capacidades desde niveles superiores. Así, instituciones que han sido empleadas como refuerzo de las ciudades frente a la pandemia, y lo han hecho de manera brillante, recuerdan algunas de las capacidades precisas para afrontar situaciones complejas: organización jerárquica que garantiza una respuesta inmediata, capacidad de planeamiento, capacidad de materializar la presencia y acción donde sea necesario, capacidad logística y voluntad de servicio<sup>58</sup>. La eficiencia no se improvisa.

Planeamiento centralizado y ejecución descentralizada suele ser una máxima habitual en los modelos de liderazgo y gestión; y ante la escasez de un recurso —y, normalmente, ¿de qué hay superabundancia?— la necesidad de centralización del mismo es mayor, para poder aplicarse en las cantidades necesarias en el momento preciso y en el lugar adecuado. Y esa decisión, que puede ser relativamente fácil de tomar desde niveles de gobernanza más elevados, resulta muy difícil cuando ha de tomarse entre iguales.

Por ello, frente a los riesgos y amenazas, en un entorno cada vez más complejo y global, resulta preciso la articulación adecuada de sectores y actores en las políticas públicas, de las estructuras de gobernanza desde el nivel nacional al local, el mantenimiento de enlaces con diferentes entidades —como las científicas—, con los tenedores de recursos financieros, humanos y de información. Todo ello, posibilita estar en mejores condiciones para hacer frente a los riesgos que pudieran sufrir las sociedades, en un mundo lleno de incertidumbres a escala local, nacional, regional y global<sup>59</sup>. Y todo ello requiere una dimensión y volumen, una entidad y grado de complejidad que difícilmente puede estar al alcance de muchas ciudades, siquiera de los países más pequeños.

Y ante las grandes amenazas y riesgos concretos, como es la pandemia que asola el planeta en la actualidad, y ante el cuestionamiento generado sobre la adecuación de la respuesta dada a esta por los diversos niveles de gobernanza, la pregunta —y el argumento empleado— se focaliza en si las ciudades, por sí mismas, hubieran hecho frente, en mejores condiciones, a esta situación totalmente inesperada.

<sup>58</sup> «Francisco Javier Varela Salas: “Nos hemos adaptado para hacer todo lo posible en beneficio de los ciudadanos”». ABC. 18 de abril de 2020. Disponible en [https://www.abc.es/espana/abci-francisco-javier-varela-salas-hemos-adaptado-para-hacer-todo-posible-beneficio-ciudadanos-202004180209\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-francisco-javier-varela-salas-hemos-adaptado-para-hacer-todo-posible-beneficio-ciudadanos-202004180209_noticia.html).

<sup>59</sup> MIKA, Shimizu y L. CLARK, Allen. *Nexus of resilience and public policy in a modern risk society*. Singapur: Springer Nature Singapore Ltd., 2019.

Pandemia: la respuesta... ¿urbana?

Mucho se habla y se escribe sobre la pandemia como un nuevo «cisne negro», como un poderoso acontecimiento, impredecible que produce un gran impacto y que es capaz de cambiar, incluso, el curso de la historia; pero basta repasar la literatura científica y los estudios estratégicos y prospectivos<sup>60</sup> para tener el claro convencimiento que, ante muchas cuestiones, es factible planear y anticiparse, es factible diseñar estrategias — una de las acepciones del término es, precisamente, anticipación— que sean capaces de hacer frente a riesgos y amenazas antes de que se materialicen, especialmente si ya están contemplados y previstos en documentos claves como las Estrategias de Seguridad Nacional<sup>61</sup>.

Amenazas globales —y las pandemias, por definición, lo son— requieren de respuestas globales, de un planeamiento centralizado y de una ejecución descentralizada, de un alineamiento adecuado de fines, medios y modos para conseguir contrarrestar o al menos minimizar el impacto de dichos riesgos y amenazas... Amenazas que, en algunos casos, no son «cisnes negros», no son impredecibles: son «rinocerontes grises»<sup>62</sup>, una metáfora que muy gráficamente describe una amenaza grande, visible y poderosa que avanza hacia ti... Y la cual, muchas veces, se obvia y luego se cataloga como «cisne negro». Una pandemia era previsible<sup>63</sup>; y, muy probablemente, no será la última.

Pese a ser un rinoceronte gris, ciertamente se adolecía de falta de preparación, así como, incluso a escala europea, de determinadas carencias y necesidades que podrían haber sido necesarias para hacer frente a esta amenaza: desde un sistema económico que atiende en una mayor medida a la resiliencia y sostenibilidad —y no tanto a la simple eficiencia monetaria— a una gobernanza más centralizada para hacer frente a emergencias sanitarias, pasando por la creación de un centro europeo para la prevención

<sup>60</sup> JORDÁN, Javier. «Covid-19 y prospectiva en seguridad y defensa». *Agenda pública El País*. 28 de marzo de 2020. Disponible en <http://agendapublica.elpais.com/covid-19-y-prospectiva-en-seguridad-y-defensa/>.

<sup>61</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia de Seguridad Nacional*, 2017. Disponible en [https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia\\_de\\_Seguridad\\_Nacional\\_ESN%20Final.pdf](https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf).

<sup>62</sup> «5 questions with the woman who coined the term 'Gray Rhino'». *Marketwatch*. 24 de enero de 2019. Disponible en <https://www.marketwatch.com/story/what-is-a-gray-rhino-and-why-are-they-so-dangerous-to-investors-5-questions-for-michele-wucker-2019-01-23>.

<sup>63</sup> BORRELL, Josep. «COVID-19: le monde d'après est déjà là...». *IFRI*, Articles de politique étrangère. 23 de abril de 2020. Disponible en [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/covid-19\\_le\\_monde\\_dapres\\_est\\_deja\\_la.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/covid-19_le_monde_dapres_est_deja_la.pdf).

de riesgos masivos y de una reserva estratégica de recursos médicosanitarios, entre otras<sup>64</sup>.

Y, a nivel global, también se evidencia una falta de liderazgo<sup>65</sup>, lo que implica, además, una peor respuesta global ante la amenaza. Y, si los sistemas de gobernanza globales y regionales, con estructuras y procedimientos, con instituciones y normativas han adolecido y adolecen de fallos, ¿sería más fácil y factible organizar una respuesta adecuada en una asamblea o parlamento de las ciudades del mundo?

Cuando la amenaza es común para todos, es inevitable que surja el sentimiento de cuidar básicamente de uno mismo como, casi proféticamente, se señalaba en estas frases escritas hace escasamente año y medio: «Pero una pandemia amenaza a todos, en todas partes. Boston no puede esperar recibir ventiladores adicionales de Nueva York, Washington o Chicago porque esas ciudades necesitarán todo lo que tienen»; «Las políticas nacionales e internacionales tienen un papel crucial en la creación de nuevas formas de colaboración necesarias para hacer frente a una potencial pandemia»; «Fragmentar nuestros países solo aumenta la amenaza que representa una pandemia»<sup>66</sup>.

Y los estudios científicos señalan que concentrar los esfuerzos en los nodos más vulnerables, especialmente en los momentos iniciales, podría contribuir a ahorrar tiempo y recursos, así como a la gestión de las pandemias<sup>67</sup>, por no hablar de un número incontable de vidas, ¿y esa acción sería factible realizarla desde una red de ciudades independientes o desde un poderoso órgano de gobernanza (o al menos de gestión y coordinación) multinacional o global?

<sup>64</sup> RENDA, Andrea y CASTRO, Rosa J. «Chronicle of a pandemic foretold». *CEPS*. Policy Insights. N.º 2020-5. Marzo 2020. Disponible en [https://www.ceps.eu/download/publication/?id=26752&pdf=CEPS-PI2020-05\\_Chronicle-of-a-pandemic-foretold.pdf](https://www.ceps.eu/download/publication/?id=26752&pdf=CEPS-PI2020-05_Chronicle-of-a-pandemic-foretold.pdf).

<sup>65</sup> «El fracaso de una respuesta global al coronavirus evidencia un vacío de liderazgo». *New York Times*. 12 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2020/03/12/espanol/mundo/gobiernos-coronavirus.html>.

<sup>66</sup> PARKIN, Simon. «Así será nuestra próxima pandemia global». *El País*, Ciencia. 27 de noviembre de 2018. Disponible en [https://elpais.com/elpais/2018/10/10/ciencia/1539182476\\_373009.html](https://elpais.com/elpais/2018/10/10/ciencia/1539182476_373009.html).

<sup>67</sup> «La peste negra afectó a las ciudades medievales en función de su posición dentro de la red de comunicaciones». *CSIC*. 6 de marzo de 2017. Disponible en <https://www.csic.es/es/actualidad-del-csic/la-peste-negra-afecto-las-ciudades-medievales-en-funcion-de-su-posicion-dentro>.

### A modo de reflexión

El futuro no está escrito, lo vamos escribiendo cada día con nuestras acciones y nuestras omisiones. Pero, sin duda, los momentos difíciles existieron, existen y existirán en el futuro. Y es en esos momentos difíciles cuando se ponen a prueba estructuras y procedimientos, es cuando resulta necesario valorar la eficiencia de estos, extrayendo lecciones que, normalmente, no son «aprendidas», sino simplemente apuntadas y obviadas, por lo que en muchas ocasiones no sirven para mejorar. Tropezar varias veces en la misma piedra parece un empeño humano.

Efectivamente, las estrategias, los planes de acción de alto nivel, inclusivos y abarcadores, han de materializarse, finalmente, en el nivel táctico, en el «nivel de calle», donde, mediante su ejecución, se comprueban sus bondades y sus carencias. Si el plan marco, si la estrategia está mal definida, a nivel de calle todo irá mal; pero tampoco resulta factible pretender actuar, frente a una amenaza global, sin un gran plan, y que cada uno intente, siendo más ágil y fuerte que los demás, solventar «su problema» cuando el problema, como en una pandemia, es común, estableciéndose un juego/disputa suma cero en el que al final todos pierden. Todos.

Ante amenazas globales y generales, no parece razonable pensar que las soluciones puedan ser locales y particulares, aunque al que mejor le haya ido o crea que puede irle en la siguiente ocasión, defenderá una visión local y particularista.

Evidentemente, no todo funciona a la perfección, y, además, una cadena es tan fuerte como el más débil de sus eslabones; pero fallos coyunturales, fruto en las más de ocasiones de faltas de liderazgo y de afanes distintos del bien colectivo no han de ser contemplados, directamente, como fallos estructurales. Quizá lo necesario sea revisar y alinear adecuadamente esa estructura completa, esa cadena que abarca desde el nivel global al local, pasando por el imprescindible nivel nacional, para que las respuestas ante determinadas situaciones sean más preceptivas y automáticas.

El espectáculo de actores de todo tipo —naciones, regiones, ciudades, instituciones, particulares— pujando al mejor postor por los materiales necesarios para hacer frente a la pandemia, resulta un claro ejemplo de a lo que conduce la fragmentación y la división, pues lleva a una pugna cercana al caos *hobbesiano*, al todos contra todos.



Y, cuando se llega a esa situación, el grande y poderoso, el más rico o el que tiene menos escrúpulos, vence siempre. ¿Sería distinto en un mundo gobernado por una asamblea de ciudades?

*Pedro Sánchez Herráez\**

COL. ET. INF. DEM

Doctor en Paz y Seguridad Internacional

Analista del IEEE