

Revista Mexicana de POLÍTICA EXTERIOR

M A Y O - A G O S T O 2 0 1 5

GOBIERNOS LOCALES: ACTORES INTERNACIONALES

Eugène D. Zapata Garesché y Braulio Antonio Díaz Castro

Coordinadores

ALAIN LE SAUX: Un siglo de internacionalización de los gobiernos locales ■ **LEONARDO DÍAZ ABRAHAM:** La acción internacional de los gobiernos locales. Evolución teórica para consolidar la práctica ■ **JEAN PIERRE MALÉ Y CARLA CORS:** Las relaciones “internacionales” de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio ■ **EUGÈNE D. ZAPATA GARESCHE:** Las alianzas de ciudades y gobiernos locales como germen de un mundo nuevo ■ **LILIA RODRÍGUEZ:** La agenda local en la ONU y los Objetivos de Desarrollo Sostenible ■ **JORGE A. SCHIAVON:** Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015) ■ **XAVIER TIANA CASABLANCAS:** Profesionalizar la acción exterior del gobierno local: el caso del Área Metropolitana de Barcelona ■ **RODRIGO DE OLIVEIRA PERPÉTUO:** Acción internacional para la sustentabilidad local ■ **MARÍA LUISA ZAPATA TRUJILLO:** Comunicación y diálogo: elementos esenciales de la Medellín global ■ **ENTREVISTA A MAURICIO RODAS ESPINEL:** Quito, ciudad centro del mundo y su camino hacia Hábitat III ■ **ENTREVISTA A CUAUHTÉMOC CÁRDENAS SOLÓRZANO:** La irreversible internacionalización de la Ciudad de México ■ **GOBIERNOS LOCALES: ACTORES INTERNACIONALES:** Una mirada fotográfica a un siglo de activismo municipal, 1913-2015 ■ **NOTAS SOBRE DIPLOMACIA MEXICANA:** César Garizurieta: diplomacia y picaresca política ■

La internacionalización de las ciudades

José Antonio Meade Kuribreña

La revolución tecnológica es una de las fuerzas más dinámicas detrás de la transformación por la que atraviesa el sistema internacional desde hace varias décadas. La celeridad de las comunicaciones, la agilidad del transporte y la enorme capacidad de almacenamiento y procesamiento de información constituyen los elementos centrales de este profundo y, aparentemente, incontenible proceso de cambio. En efecto, las personas y las comunidades están cada vez más cerca y, en consecuencia, sus posibilidades de interacción se han multiplicado.

En este nuevo contexto, los gobiernos subnacionales —ya sean estatales o municipales— están llamados a desempeñar un papel cada vez más importante en las relaciones internacionales. Su labor se ha expandido de manera gradual pero constante desde las actividades de carácter protocolario que prevalecieron en años previos hasta los vigorosos esfuerzos de promoción, diálogo y cooperación que caracterizan la acción exterior de los gobiernos locales y estatales hoy en día.

Como se ha reconocido desde hace años, no hay reto global que no exija acciones locales. De la misma manera, todo desafío local puede ser mejor atendido si sabemos aprovechar las experiencias de otras comunidades alrededor del mundo y, sobre todo, si unimos esfuerzos para actuar en un mismo sentido. Los grandes problemas mundiales de sustentabilidad, crecimiento económico y desarrollo social sólo podrán ser

resueltos si cada orden de gobierno participa en la formulación de soluciones.

La acción internacional de las autoridades locales es, naturalmente, distinta de la que corresponde a los gobiernos nacionales. Estos últimos tienen responsabilidades y facultades exclusivas que conciernen al Estado como sujeto de derecho internacional. No obstante, la contribución de las autoridades municipales y estatales —e, incluso, de las organizaciones de la sociedad civil y de las empresas privadas que operan en el ámbito local— es hoy un complemento insustituible de la actividad internacional de cada país. Una tarea central, en consecuencia, es mantener la coherencia en los esfuerzos de cada orden de gobierno, de manera que la suma de las acciones emprendidas por las autoridades locales, estatales y nacionales traiga beneficios para las partes y para el conjunto.

El gobierno del presidente Enrique Peña Nieto ha hecho de la responsabilidad global una directriz central de la política exterior de México. La conducción de esa política requiere de la activa participación de numerosos actores y, en especial, de los distintos órdenes de gobierno. El apoyo que la Secretaría de Relaciones Exteriores brinda a la Ciudad de México y a su vinculación con la Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades Proyecto (AL-LAS) forma parte de este esfuerzo conjunto.

Celebro la decisión del Instituto Matías Romero de editar un número de la *Revista Mexicana de Política Exterior* dedicado a explorar, con espíritu innovador y rigor académico, la creciente internacionalización de las ciudades. Estoy seguro de que las contribuciones que conforman este volumen habrán de enriquecer nuestra reflexión en torno al potencial de la acción exterior de los gobiernos locales. Con ello, se fortalecerán la promoción de los intereses y la proyección de los valores de ese complejo y rico mosaico político, económico y social que es México.

Ciudades al mundo

Miguel Ángel Mancera Espinosa

El papel de las ciudades ha cambiado. Desde hace una década, los gobiernos locales comprendieron que sus desafíos también trascienden fronteras e impactan de forma global.

En tan sólo una década, la internacionalización de las ciudades nos obliga a trabajar por la consolidación de buenas prácticas, transparencia y aprender de otros para aplicar y mejorar nuestras políticas públicas.

Las transformaciones que hoy parecen obvias como la velocidad en el intercambio de información, el crecimiento de los flujos migratorios, o el aumento de las transacciones financieras, potenciaron la irrupción de nuevos actores en la arena internacional, entre ellos, los gobiernos locales. Poco a poco, quienes gobernamos las ciudades hemos asumido que la acción internacional es una ventana más de trabajo así como un camino de oportunidades que debemos aprovechar.

La práctica internacional desde la ciudad se desarrolla con implicación directa de actores distintos al gobierno y, sobre todo, por medio del trabajo en redes. Así, la internacionalización de las ciudades ya no sólo tiene que ver con hermanamientos, relaciones protocolarias y búsqueda de fondos, sino con el acceso a espacios de influencia mundial en los temas locales.

Esta tendencia se ve reforzada en el caso de las grandes urbes, que han adquirido un peso específico y cada vez mayor en la toma de decisiones, tanto en las políticas nacionales como en la orientación de los grandes retos de la agenda global.

La Ciudad de México, al ser la principal sede de empresas y organismos multinacionales, cuenta con más de veinte millones de visitantes extranjeros al año, más de cuarenta comunidades extranjeras residentes en su territorio, una centena de embajadas y representaciones internacionales, y decenas de socios, así como aliados internacionales estratégicos. Es por ello que en la actual administración apostamos con decisión a las relaciones internacionales. Nos hemos dotado de una estrategia propia para consolidar la vinculación con el exterior, pues asumimos la internacionalización como una exigencia y una oportunidad.

Así, la acción internacional de la Ciudad de México es un tema transversal en todas nuestras políticas públicas; se trata de un campo que permea y nos enriquece. La estrategia de política internacional no deberá limitarse a la actuación del gobierno; ésta debe impulsar la inclusión de todo el espectro de las fuerzas vivas de la Ciudad.

En este camino no estamos solos: ciudades en Europa y América Latina, al igual que universidades, centros de estudio e instancias de la sociedad civil, el sector privado y otros órdenes de gobiernos comparten estas convicciones, y se han convertido en aliados fundamentales de nuestra acción y la cooperación internacional. Prueba de ello es la colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, que se materializa, entre otras cosas, en este número 104 de la *Revista Mexicana de Política Exterior*, dedicado al tema de la acción internacional de las ciudades y los gobiernos locales en el marco de nuestro Proyecto AL-LAS. Confiamos en que los textos que conforman este volumen aportarán importantes reflexiones y análisis a la inserción mundial de las ciudades de México en beneficio de la ciudadanía.

Gobiernos locales: actores internacionales

*Emilio Suárez Licona
y Eugène D. Zapata Garesché*

La emergencia de los gobiernos locales como actores en la escena internacional es un proceso que se extiende y se generaliza con rapidez. Un gobierno local difícilmente puede ejercer sus competencias, prestar los servicios que la población le demanda, promocionar su capacidad productiva, tener una vinculación con su diáspora de migrantes o desarrollar el modelo de ciudad que desea sin mantener una dinámica de relaciones internacionales.

En este contexto, es evidente la importancia de la participación de diversos actores en la consolidación de México como un actor con responsabilidad global. Los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil organizada, la academia, los líderes sociales, culturales y el sector privado se constituyen como eslabones fundamentales para potenciar la vinculación con el exterior desde el ámbito local. El reto es que esta acción internacional se materialice en una política pública coherente, que tenga como prioridad impulsar el desarrollo nacional, involucrando y beneficiando a la ciudadanía en una perspectiva de largo plazo.

La creciente urbanización del planeta ha empujado a los gobiernos subnacionales a establecer vínculos internacionales ya sean éstos de cooperación, intercambio de experiencias o incidencia en espacios de debate en temas tan diversos como la gestión de riesgos, la salud, la movilidad, la lucha contra el cambio climático, la sustentabilidad, la inclusión social, la migración, entre otros. Actualmente no hay tema de la agenda local que no se nutra, se enriquezca y potencie con un enfoque internacional.

Con el fin de promover que la internacionalización del gobierno local sea efectiva y se realice en un marco estratégico que responda a los retos globales, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) estableció una oficina de vinculación permanente con los gobiernos estatales y municipales de México. Dentro de la Dirección General de Coordinación Política, la Dirección de Vinculación con los Gobiernos Locales es el principal vínculo institucional para apoyar, acompañar y orientar la acción internacional desde lo local.

En el trabajo cotidiano de coordinación y colaboración con los estados y municipios, la SRE pone de manifiesto la versatilidad e importancia de esta acción internacional que abarca la firma de acuerdos interinstitucionales,¹ la promoción económica, las visitas al exterior, la cooperación descentralizada, la vinculación con la comunidad migrante y cada vez más la participación en redes internacionales. Esta amplitud de modalidades trasciende los enfoques tradicionales asistencialistas de la cooperación al desarrollo y promueve, desde una perspectiva más horizontal, el intercambio de experiencias y la construcción de alianzas para el mejoramiento de la gobernanza local.

De 1992 a 2015 la SRE ha registrado 685 acuerdos suscritos por gobiernos locales mexicanos con contrapartes extranjeras, de los cuales 45% son

¹ El sistema jurídico mexicano establece que la figura de *acuerdo interinstitucional*, definido por la Ley sobre la Celebración de Tratados (LCT), artículo 2, fracción II, es: “El convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado [...] El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles mencionados que los suscriben”. Asimismo, el artículo 7 de la LCT, establece que: “Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales u organismos internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo”. En el ámbito material de los acuerdos, éstos deben circunscribirse exclusivamente a las atribuciones o facultades propias de las dependencias estatales y municipales que los suscriben.

acuerdos de hermanamiento y 55% de cooperación específica. De éstos, 58% han sido suscritos a nivel estatal y 42% a nivel municipal. Del total, 40% de los acuerdos se establecen con autoridades en Estados Unidos como mecanismos de vinculación con la comunidad migrante. Esto responde a los más de doce millones de mexicanos que residen en ese país, y que fun- gen como los principales impulsores para la formalización de este tipo de acuerdos.

Un dato relevante es que sólo cinco por ciento de los 2445 municipios del país han suscrito acuerdos de hermanamiento, lo que demuestra que existe una alta concentración de la vinculación internacional a nivel muni- cipal en las ciudades capitales, ciudades fronterizas o turísticas.²

Por otro lado, el interés de los gobiernos locales por desarrollar sus relaciones internacionales se refleja en el incremento de las visitas al ex- terior por parte de sus autoridades. Desde 2012, la SRE, por medio de las representaciones diplomáticas y consulares de México en el exterior, ha atendido 182 viajes de gobernadores y autoridades locales, 60% de ellos han tenido como destino Estados Unidos. Además, las temáticas priorita- rias han sido la promoción de inversiones, la cooperación internacional y la participación en eventos internacionales.

En este escenario, la SRE ha impulsado una política de vinculación sustantiva con los gobiernos estatales y municipales, que tiene como ejes principales el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los cuadros locales en temas internacionales. El apoyo del Instituto Matías Romero para organizar talleres y seminarios ha sido determinante para la capacitación de más de mil cuatrocientos funcionarios locales entre 2013 y 2015.

Asimismo, se han impulsado líneas de trabajo enfocadas en la formali- zación de acuerdos internacionales con una visión de desarrollo, así como a la generación de agendas internacionales desde lo local, que conlleven beneficios tangibles para mejorar el nivel de vida del ciudadano. Para la consecución de estos objetivos, la SRE y el Gobierno de la Ciudad de México

² Véase <http://sre.gob.mx/gobiernoslocales>.

han establecido una alianza estratégica a través del Proyecto AL-LAS con la firma de un convenio de colaboración en 2014.³

El Proyecto AL-LAS, Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, es el primer ejercicio formal para profesionalizar la práctica internacional de los gobiernos locales. Bajo la coordinación del Gobierno de la Ciudad de México, y en una primera etapa con el apoyo financiero de la Unión Europea, la alianza incluye a los gobiernos de las ciudades de Morón, Argentina; Belo Horizonte, Brasil; Lima, Perú; Quito, Ecuador; Montevideo, Uruguay, y Medellín, Colombia. Se suman como socios europeos la red de Ciudades Unidas de Francia (CUF) y el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), en España. Junto a los socios colaboran cuatro instituciones especializadas en la internacionalización de lo local: el Instituto Francés de América Latina (por medio de la Embajada de Francia en México), la Asociación de Responsables de Asuntos Europeos e Internacionales de los Gobiernos Locales de Francia (ARRICOD, por sus siglas en francés), la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE) y la Universidad del Rosario en Colombia. Es aliado de AL-LAS, además, el gobierno municipal de Río de Janeiro, Brasil.

El número 104 de la *Revista Mexicana de Política Exterior* (RMPE) es producto de una estrecha colaboración que refleja el interés de ambas instituciones por generar una reflexión comparativa entre América Latina y Europa sobre la internacionalización de las ciudades. La publicación de este número de la RMPE que aquí se presenta lleva por título “Gobiernos locales: actores internacionales”. En ella, se destaca el cada vez mayor protagonismo que los gobiernos locales y regionales adquieren en el escenario internacional, cuestionando la visión tradicional de las relaciones internacionales y abriendo un panorama a un nuevo tipo de vinculación exterior, desde lo local, con relaciones basadas en la horizontalidad, las

³ Véase Proyecto AL-LAS, “AL-LAS es noticia en la prensa mexicana”, en <https://www.proyectoallas.net/news/-/blogs/el-proyecto-al-las-y-la-cancilleria-mexicana-firman-un-acuerdo-de-colaboracion-para-la-proyeccion-internacional-de-las-ciudades-del-pais> (fecha de consulta: 7 de julio de 2015).

alianzas estratégicas y la interdependencia. Los coordinadores invitaron a un panel representativo de expertos europeos y latinoamericanos, mujeres y hombres, quienes aportan al debate desde dos visiones complementarias: el análisis teórico de la academia y la experiencia práctica de profesionales en los gobiernos locales.

Así, en este número 104 de la RMPE se analiza el fenómeno de la internacionalización de lo local desde una óptica multidimensional, y se ofrece al lector un panorama amplio, en ocasiones polémico, sobre una nueva manera de entender el mundo.

En un primer artículo, Alain Le Saux, secretario general de la organización mundial de grandes ciudades, Metrópolis, presenta en su texto, “Un siglo de internacionalización de los gobiernos locales”, el recorrido histórico para posicionar la voz de los gobiernos locales en el mundo. Le Saux destaca el actual trabajo de incidencia política por medio de las redes internacionales, que ha permitido a los gobiernos ganar terreno en espacios otrora “reservados” a los gobiernos nacionales.

Con base en el análisis de la emergencia de los actores locales en las relaciones internacionales, Leonardo Díaz Abraham, investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana en México, trata en su texto, “La acción internacional de los gobiernos locales. Evolución teórica para consolidar la práctica”, las condiciones que han contribuido a la evolución conceptual y transformación de la praxis.

Como aporte a los aspectos estructurales y sobre la base de su amplia experiencia en el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Jean Pierre Malé y Carla Cors estudian en “Las relaciones ‘internacionales’ de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio”, la capacidad que tienen los gobiernos locales para generar una agenda internacional propia, separada de los intereses y de la política exterior nacionales, reconfigurando las relaciones de poder en el mundo. Los autores adelantan reflexiones de carácter jurídico-legal e institucional como retos para la internacionalización de las ciudades.

Por su parte, Eugène D. Zapata Garesché —coautor de esta introducción— vislumbra en su ensayo, “Las alianzas de ciudades y gobiernos loca-

les como germen de un mundo nuevo”, una nueva generación de redes de ciudades, sin jerarquías ni subordinación, con intereses compartidos, tareas concretas y en el marco de alianzas estratégicas, en contraposición a las asociaciones tradicionales de municipios que juegan más un papel de representación.

En su artículo, “La agenda local en la ONU y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, Lilia Rodríguez aporta a la comprensión de los debates actuales sobre la Agenda Post 2015, que requieren de una activa participación de los gobiernos nacionales y subnacionales, la sociedad civil, así como de los actores de la cooperación internacional. Rodríguez ha sido un referente en el tema de la cooperación internacional para Ecuador, dada su experiencia tanto en el gobierno nacional como al frente de la Dirección de Relaciones Internacionales del Municipio de Quito.

Por su parte, en el artículo, “Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)”, Jorge A. Schiavon propone cómo generar gobernanza en la conducción de la política exterior de México con la participación de los estados federados. El investigador presenta un decálogo de recomendaciones para fortalecer la práctica, incluyendo propuestas de mejora a los marcos jurídicos y estructuras institucionales.

En su ensayo, “Profesionalizar la acción exterior del gobierno local: el caso del Área Metropolitana de Barcelona”, Xavier Tiana Casablanca comparte su experiencia desde la coordinación de relaciones internacionales de dicho gobierno metropolitano. Para el autor, la internacionalización de Barcelona en el largo plazo se basa en tres ejes: a) la construcción de una estrategia internacional; b) la definición de un modelo de ciudad, y c) la coordinación interinstitucional.

Por su parte, Rodrigo de Oliveira Perpétuo, jefe de la Asesoría Internacional en el Estado de Minas Gerais, Brasil, firma el artículo “Acción internacional para la sustentabilidad local”. En él, expone la relación entre la actividad internacional de los gobiernos locales y la sustentabilidad local como uno de los objetivos más importantes que habrá que empujar en el marco de los debates globales actuales.

Por último, María Luisa Zapata Trujillo, de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, en su artículo, “Comuni-

cación y diálogo: elementos esenciales de la Medellín global”, subraya que la acción internacional de una ciudad, como política pública, debería trascender los vaivenes políticos y construirse con una visión de largo plazo. Para ello, analiza la importancia de la participación y el diálogo con los actores del territorio.

A la par de los trabajos mencionados, la RMPE ha sido enriquecida con los testimonios de dos actores clave en el proceso de internacionalización de los gobiernos locales de América Latina. Por un lado, se incluye una entrevista a Mauricio Rodas Espinel, alcalde del Distrito Metropolitano de Quito y copresidente de la organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). En 2016 Quito será sede de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), y el alcalde Rodas nos habla del papel de las ciudades latinoamericanas en la preparación de este encuentro.

Por otro lado, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, referente de la historia política del México contemporáneo, nos comparte su visión sobre la internacionalización de la Ciudad de México. El ingeniero Cárdenas alude a su experiencia como primer jefe de gobierno electo democráticamente en 1997, y como creador de la Oficina de Asuntos Internacionales de la Ciudad, de la cual desde 2012 es el titular.

La Revista incluye, además, un apartado de fotografías históricas que ilustran el largo camino que han recorrido los gobiernos locales para posicionarse y participar, como sujetos, y no sólo espectadores, del proceso de toma de decisiones en el mundo.

De manera adicional, Braulio Antonio Díaz Castro reseña los primeros volúmenes de la Colección Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, editados por el Proyecto AL-LAS. Los cuadernos son producto de las reflexiones de los talleres de aprendizaje AL-LAS realizados entre mayo de 2013 y marzo de 2015 en siete ciudades de América Latina. Se considera el tema desde distintas perspectivas.

Los coordinadores del número 104 de la RMPE reconocen a quienes colaboraron como autores o entrevistados, así como a las personas que con su trabajo hicieron posible este esfuerzo. Agradecemos el apoyo decisivo de la Dirección General de Coordinación Política de la SRE, en especial a

Érika Monserrat Iglesias Servín y a Laura Wong Alor. Asimismo, se agradece el invaluable apoyo de Paola Andrea Arjona Caycedo (Proyecto AL-LAS), Jordy Meléndez Yúdico (Proyecto AL-LAS) y Marie Laure Roa (CGLU).

Expresamos nuestro más sincero reconocimiento al Instituto Matías Romero, en particular a su director general, embajador Alfonso de María y Campos Castelló, quien desde el principio impulsó el proyecto que ahora se materializa, a la Dirección de Publicaciones, encabezada por Miguel Ángel Echegaray Zúñiga, y al trabajo editorial de la Dirección de Producción Editorial, dirigido por María Constanza García Colomé y su equipo: Pedro Ángeles Ruiz y Luis Armando Cornejo Castillo, lo mismo que al apoyo de Fernando de la Mora Salcedo.

Con este número, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Matías Romero y el Proyecto AL-LAS contribuyen a impulsar la internacionalización de los gobiernos locales, fenómeno que se antoja irreversible y que, más que un fin en sí mismo, es un medio para potenciar territorios y poblaciones. Se trata así de que la acción internacional de los gobiernos locales se conciba como una política pública estratégica, en coherencia y coordinación con las autoridades nacionales, construida de la mano de la población.

Un siglo de internacionalización de los gobiernos locales

One Hundred Years in the International Relations of Local Governments

Alain Le Saux

Secretario General de la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (Metrópolis)
alesaux@metropolis.org



Resumen:

La internacionalización de los gobiernos locales, como la entendemos hoy, se remonta a 102 años atrás. Desde su incipiente participación en conferencias mundiales, hasta el actual trabajo de incidencia política por medio de redes. En este artículo, el autor hace un recorrido histórico por el camino para posicionar la voz de las ciudades y los gobiernos locales en el mundo.



Abstract:

The international relations of local governments, as we understand them today, date back to 102 years ago. Since their incipient role in global conferences, to the current advocacy efforts by means of local authorities networks. This article describes the historical journey to position the voice of cities and the local governments in the world.



Palabras clave:

Internacionalización de los gobiernos locales, movimiento municipalista mundial, redes de gobiernos locales, CGLU, Metrópolis, Global Task Force.



Key Words:

International relations of local governments, world municipal movement, local authorities networks, UCLG, Metropolis, Global Task Force.

Un siglo de internacionalización de los gobiernos locales¹

Alain Le Saux

Mientras las Naciones Unidas preparan la organización de la Conferencia Hábitat III, que definirá la Nueva Agenda Urbana, surge nuevamente la pregunta sobre el lugar que tendrán los alcaldes y las autoridades electas de los gobiernos locales y regionales en los debates de la comunidad internacional acerca del futuro urbano del planeta.

¿Se les pedirá su opinión? ¿Podrán expresar oficialmente sus recomendaciones, por tratarse del poder político más cercano a la población y sus preocupaciones? Al día de hoy, esta duda persiste.

En cada gran conferencia internacional se plantea de manera recurrente la pregunta sobre el lugar que se les dará a los gobiernos locales como representantes políticos democráticamente electos. Los alcaldes de las grandes ciudades son cortejados por los organismos internacionales, de forma personal y muy puntual, para invitarlos a participar en eventos internacionales. Sin embargo, siempre existen reticencias a la hora de asignarles un espacio oficial en las agendas de los eventos, como sí se ha hecho con los parlamentarios, por ejemplo.

El secretario general de la ONU, Ban Ki-moon ha integrado a los alcaldes en algunos comités, de lado de personalidades políticas de los gobiernos

¹ La versión original de este artículo está en francés. La traducción es de Mariana Flores Mayén y Eugène D. Zapata Garesché para la *Revista Mexicana de Política Exterior*.

nacionales y representantes del sector privado. Kadir Topbaş, alcalde de Estambul y presidente de la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), participa en el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes convocado por el secretario general de la ONU para aconsejarlo sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible posteriores a 2015.

La voluntad de los gobiernos locales por tener una presencia importante en los foros internacionales no es nueva; ésta se ha expresado con mayor fuerza desde hace unos años, particularmente frente a las decisiones adoptadas por los Estados-nación en el marco de las grandes conferencias de las Naciones Unidas sobre el medioambiente (Río 1992), el desarrollo social (Beijing 1995) y el desarrollo urbano (Estambul 1996).

La Conferencia de Río, llamada Cumbre de la Tierra, marcó el inicio de un fuerte dinamismo para las asociaciones de ciudades y autoridades locales en un contexto en el cual las ciudades eran estigmatizadas como el origen de todos los males del planeta en materia de contaminación ambiental, y como entidades incapaces de implementar las soluciones necesarias. No obstante, la internacionalización de los gobiernos locales no se ha limitado exclusivamente a obtener este reconocimiento.

Por su parte, la internacionalización de los gobiernos locales también deriva de una voluntad de intercambiar prácticas y aprender mutuamente del progreso y de la cooperación bilateral y multilateral. La internacionalización de una ciudad es el medio para dar a conocer sus activos y promoverlos, es una forma para atraer inversionistas, creadores y nuevas capacidades. El posicionamiento internacional de las grandes ciudades da lugar a una competencia importante entre ellas para ofrecer la mejor cara posible al resto del mundo. La internacionalización es también la expresión de una fuerte solidaridad entre los gobiernos locales y regionales frente a situaciones excepcionales como las catástrofes naturales o los conflictos armados.

La internacionalización de los gobiernos locales, como la entendemos hoy, se remonta a 102 años atrás. CGLU festejó este centenario en su Congreso celebrado en Rabat, Marruecos, en 2013.

Los orígenes de una historia que promete ser larga

En 1913, en el marco de la Feria Mundial de Gante, Bélgica, se llevó a cabo el primer Congreso Internacional de Ciudades, con el tema “El arte de construir ciudades y de organizar la vida comunitaria”, título evocador para esta mitad de la segunda década del siglo XXI, cuando la convivencia parece amenazada en todas partes: en algunos lados por terroristas, en otros por narcotraficantes, en otros más por especuladores.

La “ciudad” es objeto de grandes intereses financieros y son muchos los que acuden a beneficiarse del banquete. Ejemplo de ello es la última moda de las llamadas *smart cities* o ciudades inteligentes. Es evidente que una ciudad no debe ser solamente inteligente; puede ser verde, resiliente, móvil, cultural y otros muchos calificativos, debido a que estamos en un mundo en el cual la comunicación es la esencia misma de la vida moderna.

El mundo se mueve en el frenesí tecnológico, nuevo cáliz para un mejor futuro. Se les pide a los alcaldes de las grandes metrópolis que hablen sobre los méritos de las transformaciones que ofrece la innovación gracias al uso de la Internet 2.0. Vivimos una nueva era de desarrollo que naturalmente motiva la esperanza de un mundo mejor para unos, pero despierta la desconfianza de otros. Si bien la definición de la *smart city* varía según el nivel de desarrollo de las ciudades, para algunos volverse “inteligente” significa mejorar la provisión de los servicios básicos, sin necesariamente hacer uso de las nuevas tecnologías.

En 1913, nuestros predecesores también vieron la necesidad de pensar la ciudad bajo un nuevo enfoque. Lo anterior en virtud de las innovaciones que desde las últimas décadas del siglo XIX ya habían transformado los hábitos y cambiado de forma radical el estilo de vida: el alumbrado público, el ascensor eléctrico, el tren, el metro y el automóvil, el progreso en la medicina, el saneamiento de las ciudades, por citar sólo algunos ejemplos. Europa y Estados Unidos atravesaron entonces una revolución urbana muy importante.

Para las autoridades locales de esa época, al igual que en nuestros días, era importante hacer frente a estas transformaciones urbanas intercambiando prácticas y experiencias, así como dotándose de marcos políticos y

jurídicos adecuados para encauzar sus relaciones con los gobiernos centrales. Estas necesidades dieron origen a la creación de la Unión Internacional de Ciudades (UIC), cuyo primer secretario general fue Emile Vinck, senador de la provincia de Brabante en Bélgica.

Es interesante constatar los paralelismos entre el pasado y el presente en la búsqueda incesante de soluciones para transformar la ciudad. El inicio del siglo XX estuvo marcado por una tendencia caracterizada por la búsqueda de soluciones urbanas relacionadas con el tema de la higiene. Existía una profunda necesidad de saneamiento en las ciudades y, por ello, aparecieron las ciudades jardín como un modelo ideal, una especie de *smart city* de la época. Había entonces un deseo de intercambiar experiencias sobre este modelo de urbanismo moderno que merecía ser repensado, mejorado y realizado. Pero la ciudad jardín, por más interesante que fuera, no era el único tema de atención. Nueva York, Londres y París eran ya metrópolis con necesidades de expansión y desarrollo importantes, y para muchos era relevante que el marco jurídico que normaba su relación con los gobiernos centrales evolucionara. Hacía falta reflexionar sobre la creación de un patrimonio local a través de la adquisición de tierras y pensar el desarrollo del territorio municipal. Todos estos asuntos aún preocupan a los tomadores de decisiones locales.

Selahattin Yildirim, ex secretario general de la Sección para Medio Oriente y Asia Occidental de CGLU, cuenta cómo Emile Braun, alcalde de Gante, recibió a sus pares con un discurso de apertura del Congreso en el cual afirmaba:

Ustedes vienen de Francia, Alemania, Reino Unido [...], ustedes de más lejos, de Italia, España, Escandinavia y Rusia [...], ustedes vienen todavía de más lejos, de América del Norte y del Sur, de Japón, de China, de Egipto y de África. Pero todos ustedes tienen responsabilidades similares que les han sido confiadas por los habitantes de sus ciudades, para velar por su seguridad y salud, la prosperidad de sus negocios y la educación de sus hijos. Han venido para reflexionar juntos sobre las condiciones de vida de hoy, que son más o menos las mismas en todo el mundo.

Este discurso fundacional contiene el elemento esencial: “reflexionar juntos”. Un siglo más tarde, sigue siendo el fundamento que motiva la acción de las grandes organizaciones internacionales de ciudades y de autoridades locales y regionales: intercambiar para aprender juntos y abogar por la causa local a escala internacional.

La UIC interrumpió sus actividades abruptamente a causa de la Primera Guerra Mundial, y su sede fue transferida provisionalmente a París.

A partir de la promulgación del armisticio, Vinck lanzó un llamado para el resurgimiento de la UIC. En el periodo de entreguerras, algunas reuniones y congresos tuvieron lugar en diversas ciudades europeas (Bruselas en 1920, Ámsterdam en 1924, París en 1925, Sevilla-Barcelona en 1929, Lieja en 1930, Londres en 1932, Lyon en 1934, Berlín-Múnich en 1936, París en 1937 y Glasgow en 1938). La sede de la UIC fue transferida a La Haya, en donde permaneció hasta la creación de CGLU en 2004.

En 1920 nace la Sociedad de Naciones, precursora de la Organización de las Naciones Unidas, a la cual los dirigentes de la UIC veían como un socio potencial. Aunque la Sociedad de Naciones había incluido la cooperación intermunicipal en su agenda, nunca se dio un diálogo específico sobre este asunto. Con estos ejemplos es evidente que los actuales obstáculos para el diálogo y el reconocimiento de los gobiernos locales por parte de la comunidad internacional se remontan a tiempo atrás.

En 1928, la Unión Internacional de Ciudades cambia de nombre y se convierte en la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA, por sus siglas en inglés). Este cambio permitió fortalecer el componente anglófono de la organización.

Los temas que se debatían en las diferentes reuniones mencionadas se asemejan a los temas que debatimos hoy: finanzas locales y empresas municipales, gestión de los gobiernos locales, capacitación de funcionarios, creación de una ciencia municipal, políticas culturales, papel de los gobiernos locales en la creación de empleo, lucha contra la contaminación y la degradación ambiental, etc. Todos éstos siguen siendo asuntos de actualidad para las autoridades locales y regionales.

Europa como punta de lanza de la internacionalización municipal

La Segunda Guerra Mundial dio lugar a una segunda interrupción de las actividades de IULA, la cual organizó su primer congreso hasta después de la guerra, en 1947, en París. El evento se realizó en la sede de la UNESCO y en él se insistió en la necesidad de instaurar una paz sostenible y en la reconstrucción de las ciudades. En 1951, en el marco de la creación del Consejo de Municipalidades de Europa, que después se convertiría en el Consejo de Municipalidades y Regiones de Europa (CMRE), 50 alcaldes europeos declararon: “La autonomía municipal es el baluarte de las libertades personales. La libertad municipal se encuentra amenazada en todas partes por las acciones de los Estados. Los alcaldes y autoridades electas de los gobiernos locales son los artífices de una Europa libre, unida y respetuosa de la diversidad”.²

Un momento clave en la internacionalización de los gobiernos locales fue la adopción de la Carta Europea de Libertades Municipales de 1953 en la Asamblea General de los Municipios de Europa. Ésta sirvió de base para la Carta Europea de la Autonomía Local, ratificada en 2007 después de haber sido firmada en 1985 por 11 países europeos. Como recordaba el presidente del Observatorio Senatorial de la Descentralización: “La descentralización está lejos de ser alcanzada de una vez por todas. Es un proceso lento y una lucha cotidiana contra las inercias de la historia y los esfuerzos recentralizadores”.³

La Guerra había azotado los espíritus. La reconstrucción de ciudades y territorios en Francia y Alemania se da en el marco de la Guerra Fría y ad-

² Citado en Lucien Sergent, Discurso pronunciado en la conferencia *50 ans après la Charte de Versailles... Quels acquis, quelles perspectives pour l'autonomie locale?*, Versailles, Francia, 16 de enero de 2004, disponible en http://www.ccre.org/docs/dDiscours_sergent.pdf (fecha de consulta: 1 de junio de 2015).

³ Citado en Patrice Williams-Riquier, “La charte européenne de l'autonomie locale : un instrument juridique international pour la décentralisation”, en *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 121-122, 2007/1, p. 202, disponible en [10.3917/rfap.121.0191](https://doi.org/10.3917/rfap.121.0191) (fecha de consulta: 1 de junio de 2015).

quiere gran dimensión en ambos países. Este suceso da lugar a la creación de la Federación Mundial de Ciudades Hermanas (FMVJ, por sus siglas en francés), para acercar a los municipios franceses y alemanes en hermanamientos de cooperación que favorecieran la comunicación entre sus habitantes. Rápidamente los hermanamientos se extendieron a otros países, dando pie a la creación de diversas secciones nacionales de la FMVJ.

Es interesante detenerse en los hermanamientos, ya que pueden considerarse como una verdadera política diplomática puesta en marcha por iniciativa de las autoridades locales. Como vehículo para privilegiar las relaciones humanas por medio de intercambios culturales y folclóricos, los hermanamientos lograron que se crearan fuertes lazos entre las personas, más allá de las fronteras. Los hermanamientos contribuyeron sin lugar a dudas a la construcción de la paz en Europa. Los primeros sirvieron después como ejemplo para el desarrollo de las relaciones entre los países y la diáspora de migrantes, lo que hoy podría considerarse como el inicio de la cooperación descentralizada Norte-Sur.

Más adelante, los miembros de la FMVJ desarrollaron una cooperación más seria con objetivos concretos de ayuda al desarrollo. Posteriormente, la FMVJ se convierte en la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), la cual se dota de una agencia especializada bajo el nombre de Ciudades Unidas para el Desarrollo (CUD), que se convertiría en una herramienta determinante para la cooperación descentralizada que permitió la implantación global de la FMCU desde Europa y África, hasta América Latina y Asia.

El desarrollo de la FMCU se dio en paralelo al de IULA, y representaba un espacio para gobiernos locales con tendencias diferenciadas: más latina para la primera, más anglosajona para la segunda. Las dos organizaciones intercambiaban y compartían prácticas, reflexionaban conjuntamente sobre los grandes temas del desarrollo local y, en ocasiones, organizaban eventos comunes. Asimismo, se vieron en la necesidad de colaborar para acceder a financiamiento de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y más tarde la Unión Europea.

La CUD permitió la creación de diversas redes de cooperación, temáticas y geográficas, como por ejemplo el programa CIUDAGUA en América

Latina y Medcités en el entorno mediterráneo. El programa MEDURBS sirvió como modelo para el posterior desarrollo de programas de cooperación más amplios de la Unión Europea, como lo fueron Asia-URBS y URB-AL. Estos programas pusieron en evidencia el indispensable papel de las autoridades locales en la provisión de servicios básicos y el desarrollo tanto de infraestructuras como de la economía local.

En 1979, por iniciativa de los alcaldes de París y Quebec, se creó la Asociación Internacional de Alcaldes Francófonos (AIMF, por sus siglas en francés), con el objetivo de fortalecer la cooperación entre ciudades que tuvieran al francés como idioma común. La AIMF, muy activa en África, se convirtió en el órgano de cooperación de la Organización Internacional de la Francofonía. A partir de la década de los ochenta surge un importante número de organizaciones internacionales de ciudades y de autoridades locales. Ésta es una señal de la vitalidad de la descentralización y de la voluntad de las autoridades locales para compartir experiencias, ideas y posicionamientos. Asimismo, se pone de manifiesto una voluntad de agruparse a partir de rasgos comunes; por ejemplo: ciudades portuarias, ciudades patrimonio, regiones de frutas y vegetales, ciudades periféricas, comunidades rurales, como decenas de otras redes internacionales y regionales temáticas.

En 1985, 14 representantes de las grandes metrópolis mundiales deciden organizarse en red y crear la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (Metrópolis). Su objetivo era intercambiar prácticas para el desarrollo de las grandes ciudades, áreas y regiones metropolitanas de más de un millón de habitantes. Metrópolis cuenta hoy con 140 miembros que representan a 685 millones de ciudadanos.

Una etapa importante del movimiento local a nivel mundial

Más recientemente, a partir de la Conferencia de Río en 1992, la historia internacional de las asociaciones de ciudades y autoridades locales toma un giro. IULA, FMCU y Metrópolis confirman su intención de colaborar e ini-

cian un acercamiento con la dirigencia de ICLEI,⁴ que acababa de ser creada como sección de IULA especializada en temas ambientales, particularmente para responder al capítulo 28 de la Agenda 21, dedicado al papel de las autoridades locales en el desarrollo sostenible.

Reunidos en Curitiba, Brasil, antes de la Conferencia de Río, los representantes de IULA, FMCU y Metrópolis deciden reunirse para conformar una plataforma de coordinación. A ellos se suma la organización SUMMIT (Cumbre de grandes ciudades del mundo) para conformar lo que se denominó el Grupo de los 4 (G4), primera forma de concertación y trabajo en común al más alto nivel. En perspectiva, hoy debemos agradecer a quienes presidían en esa época las cuatro asociaciones: Michel Giraud, Pierre Mauroy, Ricardo Triglia y Sunishi Suzuki, por su voluntad de unidad, y con ellos, a Pascual Maragall, alcalde de Barcelona; Jorge Sampaio, alcalde de Lisboa, y Daby Diagne, alcalde de Louga, Senegal. El hecho de haberse presentado unidos permitió que el alcalde de Montreal, Jean Doré, hablara en nombre de las autoridades locales frente a la Asamblea General de la Conferencia.

Este primer paso culminó con la expansión del G4 al G4+, que sumó a otras organizaciones regionales: la Unión de Ciudades Africanas, la Unión de Ciudades Árabes, Eurociudades y Citynet (en Asia). La idea de incluir a ICLEI fue rechazada por IULA, ya que la consideraba como su propia herramienta temática. Este rechazo tuvo como consecuencia que ICLEI no se integrara a CGLU en 2004, al momento de la fusión.

Durante el Congreso de la FMCU en Lisboa, en 1994, los miembros del G4+ decidieron organizar la primera Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (AMCAL) en el marco de la Conferencia Hábitat II, celebrada en Estambul, en 1996. En esa ocasión se aprobó la creación de la Coordinación Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (CAMCAL).

La CAMCAL fue formalmente instituida en París en septiembre de 1996, por invitación de Michel Giraud, presidente de Metrópolis. Jaime Ravinet,

⁴ En su nacimiento ICLEI era el Consejo Internacional para las Iniciativas Locales Ambientales (International Council for Local Environmental Initiatives); más tarde, ICLEI conserva sus siglas, pero cambia su nombre a Gobiernos Locales para la Sustentabilidad.

alcalde de Santiago de Chile y presidente de IULA, fue elegido como presidente; Jean-Pierre Elong Mbassi fue nombrado secretario general, y se determinó como sede la ciudad de Ginebra.

Esta coordinación fortaleció la cooperación entre las redes y fue una garantía de credibilidad ante los organismos internacionales. La presidencia de la CAMCAL era rotativa. En 1999, Joan Clos, alcalde de Barcelona y presidente de Metrópolis, representó a la CAMCAL, junto a Nelson Mandela, en la creación formal del programa Cities Alliance, en Berlín.

Vale la pena recordar la organización de la Primera Conferencia Africiudades en 1998, en Abiyán, Costa de Marfil. En ella nace el movimiento municipal africano de manera institucional y aparece por vez primera en la escena regional e internacional. La primera cumbre panafricana de gobiernos locales tuvo como misión superar las barreras lingüísticas heredadas del periodo colonial, y crear una voz africana en temas como la descentralización, el desarrollo local, la integración regional y la cooperación. Africiudades reúne cada tres años a las autoridades locales y regionales del continente en presencia de representantes de todo el mundo. La séptima edición se llevará a cabo en Johannesburgo, a finales de noviembre de 2015.

La participación conjunta en estos eventos fue un elemento facilitador de las negociaciones entre FMCU, IULA y Metrópolis para el proyecto de fusión que con el tiempo diera lugar a la creación de CGLU, en mayo de 2004, en París. Metrópolis apoyó la fusión y contribuyó a facilitar su realización sin complicaciones, dada la complejidad de las relaciones entre FMCU y IULA. Finalmente, una vez trazadas las líneas directrices, Metrópolis se unió al proceso como Sección Metropolitana de CGLU, junto con las otras seis secciones regionales: CMRE para Europa, CGLU África, CGLU Asia-Pacífico, CGLU Medio Oriente y Asia Central, CGLU América del Norte, CGLU Eurasia y FLACMA para Latinoamérica.

Es así como las grandes redes mundiales de ciudades, autoridades locales y metropolitanas se unen para hacer de CGLU el portavoz mundial de los gobiernos locales, como lo expresó Pascual Maragall en el Congreso de Lisboa: “Frente a las Naciones Unidas, debemos representar a las Ciudades Unidas”.

Bajo las presidencias de Bertrand Delanoë, alcalde de París, y posteriormente de Kadir Topbaş, alcalde de Estambul, CGLU se consolidó y hoy es reconocida como un actor fundamental, aunque no único, en la representación de los gobiernos locales y regionales a nivel mundial. Es por ello que su secretario general, Josep Roig, ha propuesto la creación de un grupo de trabajo mundial (Global Task Force of Local and Regional Governments for the Post 2015 Development Agenda Towards Habitat III),⁵ coordinado por CGLU, que integre a las otras redes de ciudades y autoridades locales principalmente organizadas por temas: ICLEI, Grupo de Ciudades Líderes en Cambio Climático (C40), Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (Nrg4SD), AIMF, Comité Asesor de Naciones Unidas sobre Autoridades Locales (UNACLA), etc. De esta manera, el trabajo de concertación en preparación a las grandes conferencias internacionales puede organizarse mejor y ganar en credibilidad.

Reflexión final

La internacionalización de las autoridades locales y regionales es verdaderamente dinámica. Diversas iniciativas están en curso como Proyecto AL-LAS en América Latina; el Premio a la Innovación Urbana, por iniciativa de la ciudad de Guangzhou en China, o el Premio a la Agenda 21 de la Cultura, organizado por la Ciudad de México. CGLU y Metrópolis, con sus actividades en red y a través de sus comisiones e iniciativas, ofrecen a las autoridades locales y regionales una visibilidad internacional. Éstas son las dos grandes redes internacionales que trabajan de la mano de las numerosas redes temáticas. Desde este punto de vista, ambas organizaciones son esenciales porque promueven la integración permanente de los retos y las experiencias en un plano global, lo que permite que las especificidades geográficas, temáticas y culturales se expresen e intercambien.

⁵ Véase www.gtf2016.org.

Esta riqueza de puntos de vista es única y debe ser preservada y fortalecida, ya que permite nutrir el discurso de las autoridades locales y regionales frente a la comunidad internacional. El mundo de mañana, más aún que el mundo de hoy, será indudablemente urbano. El futuro se diseñará y se decidirá en las ciudades; el protagonismo de las autoridades locales es indiscutible y su actuar es imprescindible para el progreso mundial. Por ello, hoy es indispensable continuar la labor iniciada hace más de un siglo por los fundadores de la Unión Internacional de Ciudades.

La acción internacional de los gobiernos locales. Evolución teórica para consolidar la práctica

The Evolution of Theory and Practice on the External Relations of Local Governments

Leonardo Díaz Abraham
Universidad Autónoma Metropolitana
leondiaz2000@yahoo.com



Resumen:

En este artículo se describen y analizan algunas de las condiciones que han contribuido a la evolución práctica y conceptual de las relaciones internacionales de los gobiernos locales en tanto actores públicos institucionalizados con agendas propias o compartidas. En el texto se reconocen algunos de los principales elementos que han marcado el importante proceso de intensificación de los vínculos con el mundo.



Abstract:

This article describes and analyzes some of the conditions that have contributed to the practical and theoretical evolution in the international relations of local governments as institutional public actors with their own or shared agendas. The text highlights some of the main elements behind the recent increase of local authorities' linkages to the world.



Palabras clave:

Gobiernos locales, acción pública internacional, Comité de Regiones, cooperación descentralizada, cambio institucional.



Key Words:

Local governments, external public action, Committee of Regions, decentralized cooperation, institutional change.

La acción internacional de los gobiernos locales. Evolución teórica para consolidar la práctica

Leonardo Díaz Abraham

Visión panorámica

En principio hay que reconocer que, a primera vista, resulta sencillo relativizar la importancia de las relaciones internacionales de los gobiernos locales y sus estrategias para integrar al desarrollo local la dimensión de la acción pública internacional. Esto es porque parece ser un tema muy acotado, técnico y bastante específico dentro de un campo inmenso tanto para su práctica como para su estudio académico. Sin embargo, la acción internacional de los gobiernos locales es un fenómeno que está ligado estrechamente y es parte de varios otros procesos de gran importancia que obligan al estudio continuo y a su ejercicio desde diversos campos como: la administración pública, las relaciones internacionales, la ciencia política, la economía, el urbanismo, o la cooperación internacional, por mencionar algunos.

Lo anterior no quiere decir que aun ahora, en plena era de interdependencia y globalización, la internacionalización sea indispensable para el desarrollo territorial, pues cada gobierno local debe encontrar una estrategia propia a partir de condiciones únicas. Desde un panorama amplio, las relaciones internacionales de los gobiernos locales son esencialmente acciones de gobierno de naturaleza transversal que muchas veces se relacionan con un importante número de temas de la agenda pública que van desde algunos evidentes como el turismo, el medioambiente, la educación

y la salud, hasta otros menos comunes en este ámbito, como el desarrollo urbano, la innovación, la inversión, el empleo, e incluso contra la proliferación de armas nucleares o la construcción de la paz y la defensa universal de los derechos humanos, por dar algunos ejemplos.

Así, desde una perspectiva más amplia, las condiciones que permiten el ejercicio de las relaciones internacionales de los gobiernos locales son parte intrínseca, y a su vez indicativa, de procesos de gran calado como son la democracia local, la descentralización política y administrativa, la participación ciudadana, la gobernanza multinivel, las relaciones intergubernamentales, el intercambio financiero y comercial, entre varios otros.

A la luz de esta panorámica amplia, la acción internacional de los gobiernos locales como opción para el desarrollo territorial se materializa dentro de ambientes políticos democráticos con un grado significativo de autonomía en el ejercicio de gobierno local, con autoridades electas de forma directa y con cierta libertad en la planeación y en el ejercicio del presupuesto, a fin de estar en posibilidades de generar o impactar en las políticas públicas locales, incluso nacionales, en el mejor de los casos. De esta manera, el ejercicio democrático como vehículo esencial del desarrollo social, político y económico requiere de la participación de las comunidades para su proyección y realización. Esta tarea ha significado un reto continuo para los gobiernos locales en general, pues deben construir puentes y redes con actores muy diversos dentro y fuera del territorio gobernado. De tal forma, los gobiernos locales participan de la tensión que existe en el orden internacional entre el sistema territorial moderno de Estados nacionales y el sistema económico capitalista que opera fundamentalmente desde una base transnacional.¹

Desde este ángulo, hay que reconocer que la arena internacional se ha transformado, de estar constituida casi exclusivamente por los Estados nacionales y los organismos creados por éstos, a una dimensión plural en la que los “nuevos” actores se han multiplicado bajo formas diversas de

¹ Simon Curtis, “The Meaning of Global Cities: Rethinking the Relationship between Cities, States, and International Order”, en S. Curtis (ed.), *The Power of the Cities in International Relations*, Abingdon, Routledge, 2014, p. 22.

asociación, acción y con propósitos de toda variedad. En este contexto, las interacciones se llevan a cabo entre una diversidad de agentes que no necesariamente encuentran en la política exterior la identificación y el reflejo de sus intereses en el ámbito internacional, y que a la vez son empujados por la intensificación en la dinámica de fuerzas económicas donde los actores e interlocutores son muchos más, y las posibilidades de interacción horizontal entre diversos actores: empresas, universidades, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales, gobiernos nacionales, entidades regionales o supranacionales, se han reproducido y enlazado.

Por ejemplo, si un gobierno nacional resulta incapaz o no resuelve determinados asuntos prioritarios de las comunidades subnacionales, éstas legítimamente podrían operar como agentes económicos dentro del mercado internacional abriendo nichos comerciales y de inversión con subunidades de gobierno similares en otros países u otros socios.² Es en este sentido que Castells y Borja³ conciben la escala local como la gestora de las fuerzas globales en el territorio; en especial en el sector de la competitividad y la productividad, la inclusión sociocultural, como por supuesto en la representación, la participación y la gestión de la política. De hecho, la acción internacional de los gobiernos locales contribuye continuamente a la construcción de balances dentro de la gobernanza global, desde lo local, al mantener dentro de sus agendas de gobierno asuntos clave como la gestión del agua, el manejo de residuos, las políticas de transporte, el control sobre la emisión de gases y otros contaminantes, hasta otros asuntos de impacto global. Además, la acusada tendencia hacia la concentración de las actividades humanas en las ciudades y su entorno ha propulsado su presencia como actores internacionales. Según ONU-Hábitat, entre 1990 y 2000, las ciudades incrementaron, en promedio, 30% su tamaño en los paí-

² Seyom Brown, *New Forces, Old Forces and the Future of World Politics. Post-Cold War Edition*, Nueva York, Harper Collins, 1995, p. 237.

³ Jordi Borja y Manuel Castells, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 2001.

ses más desarrollados y hasta alrededor de cincuenta por ciento en países menos desarrollados.⁴

Es cierto que las relaciones diplomáticas y comerciales entre ciudades o regiones de distintos Estados “nacionales o protonacionales” se han dado desde la formación del incipiente orden internacional con la llamada Paz de Westfalia en el siglo XVII y el inicio en la construcción sistemática de la política exterior de los imperios y Estados nacionales. Pero no fue sino hasta la edificación del sistema internacional contemporáneo con el fin de la Segunda Guerra Mundial, que en algunos países bajo régimen democrático y con un cierto grado de descentralización comienzan a distinguirse con claridad las relaciones internacionales de los gobiernos locales, de la política exterior nacional, de sus lineamientos e instrumentos.

Durante la Guerra Fría las relaciones internacionales entre gobiernos locales y otros actores no gubernamentales fue más o menos común bajo la figura de los hermanamientos, que sin duda se circunscribía al marco formal de las relaciones bilaterales dentro del claroscuro ideológico de la época. Una parte importante de estas relaciones tuvieron una lógica de reforzamiento de los vínculos de los países por bloques, sin considerar en absoluto los intereses de los gobiernos locales y sus representados en la primera esfera de gobierno, así como la materialización del desarrollo en el territorio muchas veces distante de la abstracción subjetiva del interés nacional.⁵

En este particular contexto, la acción exterior de los gobiernos locales pretendió establecer relaciones permanentes o eventuales con entidades públicas y/o privadas en el extranjero para promover aspectos socioeconómicos, políticos o culturales.⁶ Aunque hay un importante número de

⁴ United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities*, Londres, Earthscan/UN-HABITAT, 2008.

⁵ Scott Burchill, *The National Interest in International Relations Theory*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2005.

⁶ Noé Cornago Prieto, “Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación”, en Francisco Aldecoa Luzarraga y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2001, pp. 55-77.

diferencias y peculiaridades entre los marcos de acción entre países, regiones, continentes, en cuanto a la organización territorial, la distribución del poder político, el balance y el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales, también es cierto que hay algunas condiciones y características que han sido compartidas por la gran mayoría de los gobiernos locales durante las últimas décadas.

La vertiginosa evolución de las relaciones internacionales de los gobiernos locales

Hoy en día, como resultado de los cambios profundos que empujaron el fin de la Guerra Fría, así como el agotamiento de la era del Estado benefactor, tuvo lugar la pronta efervescencia del modelo económico del libre mercado. Presenciamos en el transcurso de unas pocas décadas la acelerada transformación del modelo de Estado rector, que conducía gran parte de los procesos políticos, económicos y sociales, hacia un Estado gestor y promotor bajo el supuesto de un gasto público más acotado y vigilado, y con una intervención reservada sobre procesos económicos y financieros cercanamente vinculados con el ámbito exterior.

Es a partir de la panorámica amplia antes presentada y de grandes cambios que podemos ubicar el surgimiento de condiciones para la intensificación de la presencia e importancia de los gobiernos locales y en especial de las ciudades en las relaciones internacionales contemporáneas. También, la elaboración de estrategias de desarrollo local, que observan la potencial proyección hacia el exterior de los asuntos e intereses de los gobiernos subnacionales, ha venido a enriquecer desde una perspectiva territorial la agenda del Estado en su totalidad —incluidos poderes y gobiernos territoriales—. Esto bajo el efecto transformador de los procesos de avance democrático, la descentralización, las nuevas formas de gestión del ejercicio público, las tecnologías de la información y comunicación, la mundialización de las fuerzas económicas, acompañados por la constante tendencia hacia la concentración urbana. Con el avance gradual de los mencionados procesos y su posterior desencadenamiento,

el concepto y la práctica de la *paradiplomacia* se han ido enriqueciendo y han cobrado nuevas dimensiones.

Mediante una revisión bibliográfica es posible constatar que no es sino hasta los años setenta que los gobiernos locales comienzan a figurar como protoactores de la escena internacional, así como el objeto de estudio para la academia en este mismo sentido. En un inicio nos encontramos con estudios sobre los gobiernos de las provincias canadienses y estadounidenses que presumiblemente se inmiscuían y, en ocasiones, contravenían la política exterior y el interés nacional, ambos resguardados celosamente durante la Guerra Fría, como privilegio del poder central en su enunciación y ejercicio. Entonces, quienes estudiaron estos casos no dedicaron demasiado tiempo a teorizar sobre la naturaleza de tal fenómeno, ni pretendieron estudiar las causas generales y tendencias de evolución de uno de los signos del preámbulo del fin de la era bipolar en las relaciones internacionales.

Hay que agregar que en el contexto del programa de descentralización de la administración del presidente de Estados Unidos Richard Nixon, a inicios de su primer mandato, se produjo un debate desde la opinión pública y el sector gubernamental sobre la división de los asuntos entre el ámbito federal y estatal. Asimismo, el debate sobre la viabilidad y conveniencia de la guerra de Viet Nam fue un asunto muy controvertido en aquella época entre el Poder Ejecutivo central y actores de otros poderes y órdenes de gobierno.

En los años ochenta, dentro de la esfera académica de Estados Unidos los estudios se orientaron más hacia el federalismo y la autodeterminación de los poderes locales como elementos sustantivos de la participación de los gobiernos locales en asuntos que, aunque estuvieran más allá de su competencia territorial directa, resultaban relevantes para la agenda pública.⁷

Al otro lado del Atlántico, la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 supuso un posicionamiento multilateral de sonada relevancia dentro y fuera de Europa, pues reconocía explícitamente la facultad de los gobiernos

⁷ Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*, Abingdon, Routledge, 2015.

locales de la entonces Comunidad Europea para establecer relaciones internacionales en materia de su competencia, de forma autónoma a los intereses de la política exterior de los gobiernos nacionales.

Desde entonces, este edicto fue validado e incorporado al andamiaje jurídico e institucional de los Países Miembros. Básicamente, se reconoce el derecho de los gobiernos locales europeos para asociarse y desarrollar relaciones internacionales por medio de los programas de cooperación internacional para el desarrollo y con fondos *ad hoc* para llevarlos a cabo. Esto en virtud del ejercicio de autodeterminación y autonomía local propias de la mayoría de las democracias contemporáneas.

La Carta Europea tuvo como resultado la multiplicación de las acciones de los gobiernos locales en el extranjero dentro y fuera de las fronteras europeas. Ya desde los Tratados de Roma en 1957 se preveía la construcción de un sistema preferencial de cooperación para las ex colonias de las potencias europeas, especialmente Francia,⁸ donde estaban gran parte de sus intereses económicos. Igualmente, los vínculos históricos y culturales, así como las problemáticas compartidas, detonaron la actividad de ciudades en la cuenca del Mediterráneo, Europa del Este, en las ex colonias en África y en algunas naciones caribeñas, primero, y en América Latina, después.

Así, la cooperación internacional como instrumento al servicio del desarrollo territorial de las comunidades locales trascendía por mucho el marco formal de los que fueran los hermanamientos entre ciudades durante la Guerra Fría, que en la mayoría de los casos, como hemos mencionado anteriormente, eran actos protocolarios que buscaban reafirmar las preferencias, los contenidos y las directrices de la política exterior.

El colapso del modelo económico y político de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y de los países partícipes del Pacto de Varsovia obran como parteaguas para la transformación de las condiciones tanto

⁸ A. López Martínez, “El proceso de formación histórica de la política comunitaria de cooperación al desarrollo”, en *Política comunitaria de cooperación para el desarrollo: la participación de empresas y organizaciones no gubernamentales para el desarrollo en sus fondos*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional/Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, 1992, pp. 29-60.

internas a los Estados nacionales como del ambiente internacional, que permitieron que se pluralizaran los actores que participan de las relaciones internacionales y el empoderamiento de los gobiernos locales mediante la descentralización y los procesos de democracia local.

En los años noventa, las consecuentes transformaciones internacionales derivadas del final de la Guerra Fría no se hicieron esperar y se sumaron al vertiginoso fortalecimiento internacional de la Unión Europea como figura comunitaria, a la apertura de nuevos mercados y, en general, a la redistribución del poder político y económico internacional otrora, en gran parte, en manos de los Estados nacionales y sus organizaciones. La transformación de estas condiciones sustantivas, modificadas a partir del agotamiento del estado de bienestar, han sido elementos claves para alentar a los gobiernos locales a participar de las relaciones internacionales como un actor legítimo y con mandato popular sobre la atención a determinados asuntos internacionales que inciden sobre las comunidades locales.

De tal forma, desde los años noventa se ha registrado un especial dinamismo en la actividad internacional de regiones con demandas y discursos de corte nacionalista que van del autonomismo al independentismo radical. El estudio de estas propuestas desde la academia ha sido amplio y existe una importante evidencia documental. Algunos casos ilustrativos en Europa son el País Vasco, Cataluña, Flandes, Valonia, Piamonte, Bavaria y Cerdeña, los cuales dieron una dimensión política que destacaba distintos atributos, aspiraciones o posturas que forjaron los conceptos de *paradiplomacia*,⁹ *protodiplomacia*,¹⁰ *microdiplomacia*,¹¹ *diplomacia*

⁹ Ivo Duchacek, "Perforated Sovereignties: Toward a Typology of New Actors in International Relations", en Hans Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press-Oxford University Press, 1990, pp. 1-33; y M. Keating, "Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias", en F. Aldecoa Luzarraga y M. Keating (eds.), *op. cit.*, pp. 11-28.

¹⁰ David K. M. Dymont, "Substate Paradiplomacy: The Case of Ontario Government", en Brian Hocking (ed.), *Foreign Relations and Federal States*, Londres, Leicester University Press, 1993, pp. 153-169.

¹¹ Kim Richard Nossal, "Micro-diplomacy: The Case of Ontario and Economic Sanctions against South Africa", en William M. Chandler y Christian W. Zöllner (eds.), *Challenges to*

*multinivel*¹² o, más recientemente, *diplomacia federativa*,¹³ o para referirse a acciones de paz denominadas como *diplomacia de las ciudades*.¹⁴

Con el Tratado de Maastricht en 1992 se dio un paso decisivo en dirección a la integración europea y se constituyó la entidad supranacional que conocemos hoy como Unión Europea. En este marco, la idea de la “Europa de las regiones” ya estaba en escena como una propuesta de integración territorial que en muchos casos resultaba más efectiva y concreta que el mapa de la Europa de las naciones de la posguerra.

En dirección hacia la institucionalización del cambio de papel de los gobiernos subnacionales como actores clave en la integración europea, se creó el Comité de las Regiones (CdR) como una estructura independiente del Comité Económico y Social, donde la agenda de las regiones europeas estaba adscrita.

Primero en Maastrich y luego en Ámsterdam, se consideró al CdR como una instancia para la consulta de los gobiernos intermedios sobre los aspectos de las políticas comunitarias de integración multinivel. Éste fue el caso de políticas de integración productiva regional, educación, salud, trabajo, formación profesional, medioambiente y transporte, por citar algunos sectores fundamentales.

Además, la creación del CdR buscó saldar un déficit democrático de la Comunidad Europea y crear instituciones que abrieran espacios formales de participación para los gobiernos locales, que en un principio fueron

Federalism: Policy-Making in Canada and the Federal Republic of Germany, Ontario, Institute of Intergovernmental Relations-Queen’s University, 1989, pp. 235-250; y I. D. Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics within, among, and across Nations*, Boulder, Westview Press, 1986.

¹² B. Hocking, *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Basingstoke, Macmillan, 1993.

¹³ Jorge Schiavon, “Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: el caso de México”, en Luis Maira (ed.), *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2010, pp. 135-176.

¹⁴ Arne Musch y Onno van Veldhuizen, “City Diplomacy. Explanatory Memorandum”, en Consejo de Europa, Chamber of Local Authorities, Spring Session, CPL (14) 12 REP, Estrasburgo, 25 de febrero de 2008.

las regiones europeas de mayor impulso. Más que un segundo parlamento de asuntos locales, el CdR avanzó en la construcción de espacios para el debate y la deliberación en asuntos sujetos a las competencias de las autoridades locales y en principio como “amortiguador de posibles excesos nacionalistas”,¹⁵ y para dar cabida a los dictámenes de regiones o comunidades políticas de peso que en “intereses esenciales despliegan su influencia sobre los gobiernos nacionales”.¹⁶

De esta iniciativa para incorporar actores distintos a los Estados nacionales dentro del concierto de edificación europea encontramos fondos, proyectos y programas destinados a dar cauce a las políticas de integración comunitaria a los gobiernos intermedios, primero, y, enseguida, a las municipalidades. En este contexto se ubica el Programa Interreg, que recientemente cumplió 25 años en operación, y que ha tenido como propósito, desde entonces, estimular la cohesión social y económica europea mediante la asistencia estratégica y el despliegue de fondos para impulsar la cooperación transfronteriza de los gobiernos subnacionales dentro de la Unión Europea. A diferencia de otros programas comunitarios, la perspectiva de desarrollo territorial se asocia a la formación de redes de cooperación entre actores públicos y privados bajo distintos esquemas de financiamiento y evaluación.

En este punto quiero insistir en que la internacionalización de los gobiernos regionales y municipales europeos ha influido en la práctica y el estudio de las relaciones internacionales de los gobiernos locales de otros continentes, pues sus prácticas y sus fondos alcanzaron a ciudades y regiones, donde los intereses europeos, en un sentido amplio, se hacían presentes. En América Latina, el Programa URB-AL en sus distintas ediciones promovió la formación de redes entre gobiernos locales europeos y latinoamericanos, esto hasta el año 2012 con la tercera y última fase.

¹⁵ Ramón Tamames y Mónica López, *La Unión Europea*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 263.

¹⁶ Diego J. Liñán Nogueras, “Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas (I y II)”, en Araceli Mangas Martín y D. J. Liñán Nogueras (eds.), *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 313.

La formación y la acción en red se ha vuelto una forma usual de alcanzar asuntos internacionales desde otras entidades territoriales diferentes a los gobiernos nacionales. Desde el inicio del siglo se ha vivido la consolidación de la expansión que hubo en la década de los noventa tanto para el estudio como la práctica de las relaciones internacionales de los gobiernos locales.

Se puede decir que la institucionalización gradual de la cooperación internacional entre entidades territoriales de la Unión Europea dio una visión distinta tanto a la práctica, como a los estudios sobre las relaciones internacionales de los gobiernos locales al centrarse más en las potencialidades de integración al interior de la comunidad, y a la proyección de intereses desde la escala territorial fuera de Europa. En contraste, en el continente americano el debate se ha extendido más hacia temas relativos al federalismo, la gobernanza multinivel, el derecho constitucional, las relaciones intergubernamentales, entre otros.

Como bien refiere Kuznetsov,¹⁷ en lo que va del nuevo siglo, los estudios sobre paradiplomacia o la acción exterior de los gobiernos locales, lejos de ser monolíticos definidos por una corriente, sea teórica o metodológica, aún se topan con varias contradicciones tanto en el ejercicio práctico como en la reflexión teórica; por ejemplo: cómo asimilar las relaciones internacionales de los gobiernos locales de países no democráticos, como es el caso de China, o bajo procesos de recentralización autoritaria, como reporta la Federación de Rusia.

Sin duda, la pluralización del orden internacional y la reorganización de los Estados nacionales han multiplicado las posibilidades de interacción entre sujetos de diferente naturaleza, sean ciudades, individuos, corporaciones, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, empresas, iglesias, fundaciones, entre muchos otros, además de los Estados nacionales y sus organismos internacionales.

Conclusiones

Como hemos expuesto hasta ahora, las relaciones internacionales de los gobiernos locales requieren ser situadas dentro de un marco que aporte

¹⁷ A. S. Kuznetsov, *op. cit.*, pp. 44-45.

elementos más o menos constantes y que preste un telón de fondo para el estudio de un fenómeno tan dinámico. Con estas transformaciones, la mayoría de países de América, Europa y Asia cuentan con agencias u oficinas de asuntos internacionales en los distintos niveles de gobierno, y han establecido marcos jurídicos que reconocen y norman las nuevas condiciones político-económicas.

Asimismo, es notoria la modificación de la cultura política e institucional en torno a la percepción de los asuntos internacionales y su permeabilidad en los asuntos internos. Hay que reconocer que la acción internacional autónoma de los gobiernos locales hubiera sido impensable en la Guerra Fría, tanto por las condiciones internas de los gobiernos nacionales, en los que imperaba el centralismo propio del Estado benefactor, como en el ámbito internacional, donde los Estados nacionales eran actores exclusivos en medio de un entorno de confrontación permanente.

Los cambios destacados que se llevaron a cabo en las décadas de los ochenta y noventa propulsaron el estudio académico del fenómeno en círculos de investigación más amplios de universidades, europeas y estadounidenses, principalmente. La formación de redes de ciudades y regiones ha sido una constante que ha permitido sumar visiones compartidas desde las comunidades territoriales, más allá de la ideología de partidos y gobiernos, lo que hasta hace unas pocas décadas representaba la esencia misma de la relación.

Como pudimos observar, es dentro de un agitado escenario internacional que los gobiernos locales pasaron a formar parte activa de las relaciones mundiales que llevan como estandarte la revolución tecnológica, la globalización, la descentralización, la democracia, la participación social y la urbanización, como tendencias motoras que han desencadenado una multiplicidad de cambios en diferentes escalas, y la emergencia de actores de una forma acelerada.

Durante el periodo de evolución de las relaciones internacionales de los gobiernos locales han tenido lugar cambios muy intensos en los paradigmas de desarrollo, en la formas de asociación y representación, y en la elección de contrapartes o socios, dejando atrás la fórmula donante-beneficiario. En unas cuantas décadas los gobiernos locales —y los alcaldes en

el centro del proceso— se han posicionado como actores internacionales que enfrentan en el territorio problemas transnacionales relacionados con el cambio climático, la polarización socio-económica o la migración, con instituciones y recursos muy limitados.

Podríamos decir que los gobiernos locales han optado por una forma de acción internacional catalizadora que materializa en el territorio las transformaciones estructurales que hemos vivido recientemente.

Las relaciones “internacionales” de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio

*The International Relations of Cities and
Local Governments: Autonomy, Specificity
and Transformation Potential*

Jean Pierre Malé

Consultor en política pública y cooperación internacional
jpmale@cedis.cat

Carla Cors

Consultora en política pública y cooperación internacional
carlitacors@gmail.com



Resumen:

En este artículo se analiza la capacidad que tienen los gobiernos locales de generar en su acción exterior prácticas de carácter y contenido radicalmente diferentes de las que han mantenido los Estados-nación en el espacio de las relaciones “internacionales”, de las cuales eran, hasta hace muy poco, los actores exclusivos. Este argumento se basa en las prácticas de acción internacional de los gobiernos locales, que los autores han podido acompañar y seguir de diversas maneras, principalmente en Europa y América Latina.



Abstract:

This article analyzes the ability of local governments to foster, in their external relations, a different kind of policy, in nature and in content, from that supported by Nation-States, as regards the “international” arena, where until recently, they were considered as exclusive actors. The analysis is based on the author’s practical experience in Europe and Latin America.



Palabras clave:

Acción internacional, gobiernos locales, marco legal, cooperación, competitividad, incidencia.



Key Words:

External relations, local governments, legal framework, cooperation, competition, advocacy.

Las relaciones “internacionales” de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio

Jean Pierre Malé y Carla Cors

Introducción

La práctica de la acción internacional de los gobiernos locales (GL) se ha generalizado e impuesto como un hecho omnipresente en la actualidad, que se extiende rápidamente y resulta, muy probablemente, irreversible.

Este fenómeno pone de manifiesto la emergencia de las entidades locales como nuevos actores en la escena internacional. Es una realidad incontestable, que plantea dos tipos de cuestiones que se abordarán sucesivamente en la primera parte del artículo:

- Una primera cuestión, de carácter jurídico-legal, se centra en analizar si las relaciones y el derecho internacionales actuales pueden integrar esta nueva realidad o si es absolutamente necesario cambiar el entramado legal para que las actuaciones internacionales de los gobiernos locales se realicen dentro de un marco de legitimidad y seguridad jurídica, y
- una segunda cuestión, de contenido institucional y político, se refiere a cómo los gobiernos nacionales se posicionan ante esta nueva situación, y si han de desarrollar frente a los gobiernos locales políticas defensivas de control y fiscalización, o establecer, por el contrario, estrategias abiertas de colaboración y apoyo en este campo.

Asimismo, para superar una visión simplista en términos de enfrentamiento y juego de poder entre los diferentes niveles de la administración pública y entender de manera más profunda el significado y posible impacto de la acción internacional de los gobiernos locales (AIGL), se dedicará la segunda parte del artículo a analizar los elementos que constituyen, en la opinión de los autores, la especificidad de la acción internacional que pueden desarrollar los gobiernos locales y su posible impacto para las relaciones internacionales.

En este artículo se pretende, en efecto, poner énfasis en el gran potencial que tienen los gobiernos locales de generar en su acción exterior unas prácticas de carácter y contenido radicalmente diferentes de las que han mantenido los Estados-nación en el espacio de las relaciones "internacionales", de las cuales eran, hasta hace muy poco, los actores exclusivos.

El debate alrededor del contenido específico de la AIGL debe servir para que todos los actores que intervienen en este proceso (municipios, gobiernos territoriales, gobiernos centrales, organizaciones y redes de ciudades, etc.) puedan orientar y planificar su propia estrategia y situarse de manera más consciente y profesional en el marco de un fenómeno global que puede tener a medio plazo un impacto cuantitativo y cualitativo considerable sobre las relaciones internacionales.

Cabe señalar que el artículo no trata estos temas desde un punto de vista teórico, sino basándose en las prácticas de AIGL, que los autores han podido acompañar y seguir de diversas maneras, principalmente en Europa y América Latina.¹

¹ Además de su implicación en actividades docentes de posgrado y en publicaciones sobre la cooperación descentralizada y la acción internacional de los gobiernos locales, la experiencia acumulada de Carla Cors y Jean Pierre Malé abarca en particular los trabajos realizados en el seno del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, y en la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa europeo URB-AL III, la preparación y animación de seminarios y talleres en el marco del Proyecto AL-LAS Gobierno del Distrito Federal-UE y el asesoramiento a gobiernos locales europeos en materia de estrategias de cooperación e internacionalización.

Hacia un nuevo marco legal y un cambio en las relaciones institucionales con los gobiernos centrales

El marco legal de la acción internacional de los gobiernos locales es obsoleto

La tendencia a la internacionalización de los gobiernos locales es hoy en día un hecho ineludible e incontestable. Múltiples factores están al origen de este fenómeno, como por ejemplo la globalización económica y cultural que hace ya imposible circunscribir la acción de las instituciones dentro de límites geográficos preestablecidos; la crisis del Estado que obliga a traspasar funciones y competencias tanto a los organismos supranacionales como a los entes locales y territoriales, o la creciente autonomía de los gobiernos locales, que les permite tomar iniciativas y posicionarse internacionalmente para un mejor ejercicio de sus misiones de gestión local y de atención a la ciudadanía.

Ante esta evidencia, no se trata ya de discutir si los gobiernos locales son o no “actores internacionales”, sino de analizar cómo están considerados y reconocidos dentro de este campo. En efecto, la irrupción de estos nuevos actores en la esfera de lo que se conoce como “relaciones internacionales” plantea unas cuestiones fundamentales como, por ejemplo, la legitimidad de sus actuaciones fuera del territorio nacional, el grado de autonomía que pueden tener en este campo, o la seguridad jurídica de los diversos acuerdos o convenios establecidos con socios de otros países.

Para tratar estas cuestiones, es necesario recordar brevemente cómo se articula legalmente la intervención de los diferentes niveles de la administración pública, al interior y fuera de las fronteras nacionales.

Dentro del espacio interior, las instituciones públicas (tanto del gobierno central como de los gobiernos locales) se reparten las competencias según la naturaleza de las actuaciones y en función del territorio considerado. Entre un gobierno nacional y un gobierno subnacional hay un cierto solapamiento del ámbito territorial, ya que el gobierno central tiene determinadas competencias en el municipio o en el territorio considerado, así como del ámbito temático o sectorial. Por ejemplo, el Estado-nación es garante de

la seguridad “general”, como la lucha contra el terrorismo, mientras que el municipio es en la mayoría de los casos la institución competente para garantizar la seguridad ciudadana de proximidad.

Esto da lugar a una articulación obligada —aunque muchas veces conflictiva— entre la actuación del gobierno central y la del gobierno local, que corresponde a la figura de competencias “compartidas”. Mediante esta fórmula jurídico-legal se reconoce en estos diferentes campos la existencia de distintos tipos de agentes y la legitimidad de su actuación, y se fijan al mismo tiempo las condiciones bajo las cuales pueden interactuar.

En cambio, en el campo de las relaciones exteriores, hasta hace pocos años no se reconocía en los países eurolatinoamericanos que los diferentes niveles de la administración mantuvieran competencias compartidas. El gobierno central poseía la competencia exclusiva y ostentaba un verdadero monopolio en materia de actuación exterior.

Esta situación era y es la consecuencia directa del proceso histórico de construcción de los Estados-nación y del desplazamiento y sometimiento progresivo de las ciudades-Estados que habían dominado la escena política internacional en épocas anteriores. A partir de los tratados de Westfalia de 1648, el auge irreversible de los Estados-nación ha tendido a afirmar la primacía de los gobiernos “nacionales”, a poner bajo tutela las instituciones “locales” y a dar a los gobiernos centrales el monopolio en el campo de las relaciones exteriores, las cuales han pasado a denominarse relaciones “inter-nacionales”. Así, en la literatura académica y en la práctica del Derecho Internacional, las relaciones internacionales son, por definición, las relaciones entre Estados-nación. Todo el sistema de relaciones internacionales actual se basa en el reconocimiento como actores exclusivos de los Estados-nación, representados por sus respectivos gobiernos centrales, y de los organismos multilaterales u organizaciones internacionales constituidos por ellos.

Este concepto corresponde a una visión absolutamente jerarquizada y excluyente que delimita de manera estricta y autoritaria el campo de competencia y de actuación de los diferentes niveles de la administración pública. Según esta visión, las instituciones “locales” tienen competencias limitadas geográficamente a su propio territorio y, socialmente, a su propia

población. Se trata, en general, como se ha visto, de competencias compartidas con las administraciones territoriales de orden superior y, sobre todo, con el gobierno central. En cambio, más allá de estas fronteras, estas instituciones no tienen competencias reconocidas.

La arquitectura institucional de un país se concibe así como una especie de encaje de muñecas rusas. El Estado central abarca y envuelve todas las instituciones de rango “inferior” (regionales, provinciales y locales), a semejanza del territorio nacional, que incluye por definición el conjunto de territorios locales. Según esta visión altamente jerarquizada, el Estado central es el único que tiene potestad para representar a sus gobiernos de menor rango en cualquier actuación dirigida hacia fuera.

Se puede decir por lo tanto que, al menos en su concepción inicial y en su versión tradicional, el marco legal de las relaciones internacionales está totalmente inadaptado para responder hoy en día a la nueva situación generada por la internacionalización de los gobiernos locales, ya que los ignora pura y simplemente como posibles actores en la escena internacional.

El despliegue y la generalización de la acción internacional de los gobiernos locales exige por lo tanto una reforma en profundidad del marco jurídico-legal internacional, que podría tomar tres direcciones, tal como lo recoge el Cuaderno 1 del Proyecto AL-LAS:²

- Reconocer a los gobiernos locales como actores internacionales de pleno derecho e integrar en consecuencia a todos los actores (nacionales y subnacionales) en un mismo derecho internacional revisado y actualizado.
- Abrir un espacio jurídico específico para regular la acción internacional de los gobiernos locales, que se podría llamar, por ejemplo, “derecho local internacional”, y que se diferenciaría del derecho internacional reservado a los Estados centrales.

² Véase Jean Pierre Malé y Carla Cors, *Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades. Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana*, México, Gobierno del Distrito Federal/Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM (Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, 1), 2013.

- Adaptar simplemente el derecho internacional actual, considerando a los gobiernos locales como actores "tutelados" por los gobiernos nacionales.

Es el tercer enfoque el que parece imponerse en la actualidad, según la evolución en curso en la legislación de diferentes países de Europa y América Latina. Ésta es una solución pragmática que canaliza y reduce el problema a corto plazo, pero que parece poco satisfactoria y claramente insuficiente a medio y largo plazo. Se trata, en este caso, de establecer por ley una serie de condiciones y restricciones que permitan un cierto ejercicio de la acción internacional por parte de los GL, pero que garanticen al mismo tiempo un control estricto de sus actuaciones por parte del gobierno central.

En esta perspectiva, una vez adaptado, el marco legal puede determinar, por ejemplo, de manera más o menos limitativa las siguientes cuestiones:

- ¿Con qué tipo de instituciones los GL pueden relacionarse a escala internacional? ¿Sólo con las instituciones locales de mismo rango, o pueden entrar en contacto y establecer convenios con Estados-nación y/u organismos internacionales?
- ¿En qué temáticas y sectores pueden actuar los GL a nivel internacional? ¿Su actuación internacional se limita sólo a los temas de interés "local"?
- ¿Bajo qué condiciones pueden desarrollar su acción exterior? ¿Su actuar en el mundo se hará con respeto de la política exterior y en defensa y promoción de los intereses nacionales?
- ¿Qué requisitos han de cumplir para que su actuación sea considerada como legal? ¿Han de proveer de información previa al gobierno central? ¿Requieren de éste autorización expresa para su actuación internacional?

De hecho, el gobierno central dispone de un abanico de elementos restrictivos que puede introducir en el marco jurídico-legal para mantener formalmente un control estricto de las relaciones exteriores, tras reconocer efectivamente la presencia de los gobiernos locales como nuevos actores internacionales.

Por parte de los gobiernos locales existe la voluntad de utilizar al máximo esta revisión y flexibilización del marco legal; sin embargo, estas adaptaciones puntuales y parciales se consideran insuficientes porque no reconocen claramente la autonomía de los GL en esta materia, y los sitúan como apéndices y simples colaboradores del gobierno nacional. Más adelante se verá la importancia de este punto una vez que se haya analizado la especificidad y el potencial de cambio que representa la AIGL cuando se puede desarrollar de manera autónoma.

Las relaciones entre gobierno nacional y gobiernos locales: hacia una evolución positiva

En paralelo con los aspectos de carácter estrictamente jurídico-legal, conviene examinar ahora cómo se posicionan respectivamente los gobiernos nacionales y locales en estos temas.

El estudio realizado para la preparación del primer taller de aprendizaje “Marco legal-institucional para la acción internacional de las ciudades”, celebrado en México en mayo de 2013 en el marco del Proyecto AL-LAS,³ mostró que los gobiernos nacionales no tenían una posición unificada respecto a ella, y que se podían encontrar en Europa y América Latina tres tipos de actitudes:

- Ciertos gobiernos centrales no se preocupan de la actuación exterior de sus gobiernos locales y manifiestan una cierta indiferencia al fenómeno. Estos casos corresponden en general a países en los cuales los gobiernos nacionales no han sido directamente confrontados a él, ya que los gobiernos subnacionales no han tomado muchas iniciativas exteriores y no han desplegado todavía una intensa actividad de internacionalización (muchas veces esta actividad se limita a la capital y a dos o tres ciudades importantes). En consecuencia, los gobiernos

³ Para mayor información sobre este taller, véase Proyecto AL-LAS, “Marco legal-institucional para la acción internacional de las ciudades”, en <https://www.proyectoallas.net/aprendizaje/marco-legal> (fecha de consulta: 2 de junio de 2015).

nacionales de estos países⁴ no se sienten obligados a definir su actitud y no buscan formas de articulación con los gobiernos locales en materia de relaciones exteriores.

- Otros gobiernos nacionales adoptan una posición defensiva y tratan de limitar la AIGL, frenarla o fiscalizarla. Consideran estas actuaciones como una injerencia directa en sus competencias, y un riesgo de debilitamiento de la política exterior del Estado o de obstaculización de su acción diplomática.⁵
- Finalmente, en ciertos países, el gobierno central considera, por el contrario, que le conviene apoyar y estimular la acción exterior de sus gobiernos locales, intentando al mismo tiempo canalizarla para que sea coherente con sus propios objetivos estratégicos.⁶

En el periodo reciente, los gobiernos centrales parecen evolucionar en general hacia una mejor comprensión del fenómeno y una mayor permisividad.

Muchos se dan cuenta de que la internacionalización de los GL puede favorecer sus intereses y complementar su acción diplomática, siempre y cuando las actuaciones de las ciudades y gobiernos territoriales no vayan en contra de la política exterior del país.

Esta tendencia debe entenderse como un fenómeno frágil y fácilmente reversible, sometido a los vaivenes de la política interior. España, por ejemplo, está dando un paso atrás importante en el apoyo a la AIGL, con la modificación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de 2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y con la impugnación de la Ley Catalana de Acción Exterior de diciembre de 2014, en 2015. La evolución del Gobierno español tanto para los municipios como para el

⁴ Por ejemplo países como Bolivia o El Salvador.

⁵ Éste es el caso, entre otros, de Chile o Perú, en América Latina y, más recientemente, de España, en Europa.

⁶ Los ejemplos más destacados son Argentina, Brasil Colombia, Ecuador y, más recientemente, Uruguay, en América Latina, y Francia, en Europa.

caso de las comunidades autónomas pone de relieve la importancia de la acción exterior de los gobiernos locales en determinados escenarios y contextos políticos. Así, la AIGL puede convertirse en un asunto de pugna política y jurídica, cuando ésta se significa como una práctica de autonomía local ante la voluntad centralizadora del Estado. Por lo tanto, su marco jurídico y normativo está muy vinculado al grado de descentralización del país, y las tensiones internas que puedan darse respecto al modelo territorial del Estado.

En efecto, en muchos casos, las actuaciones internacionales de los gobiernos locales, y sobre todo las que tienen un claro contenido de proyección económica o cultural, inciden directamente a favor de los intereses nacionales. El gobierno central, en este caso, entiende fácilmente que debe no sólo tolerarlas sino también impulsarlas, apoyarlas y buscar las sinergias posibles, como en el caso de Francia, cuyo gobierno nacional es pionero en el apoyo a la acción exterior de sus gobiernos locales.

Por otra parte, en ciertos casos difíciles o delicados, el gobierno central puede estar interesado en actuar indirectamente por medio de una ciudad o de una región. Puede así hacer patente la presencia de representantes nacionales en una zona de conflictos o en una región considerada como políticamente delicada, sin estar directamente comprometido como gobierno.⁷

Por estas razones, en los países más avanzados en este tema se ha ido construyendo, por parte del gobierno central, todo un entramado de relaciones institucionales y de medios operativos destinados a dar apoyo a los GL y a promover una colaboración y articulación activas entre ellos y los organismos estatales. El abanico de instrumentos varía de un país a otro y es muy extenso: creación de órganos de coordinación permanente entre gobierno nacional y gobiernos locales, convocatorias y subvenciones para acciones y proyectos de los gobiernos locales, creación de fondos específicos para estimular la cooperación descentralizada con ciertos países

⁷ En el caso de España, por ejemplo, los gobiernos locales han podido actuar en Cuba, en Palestina o en el Sahara Occidental con más flexibilidad que el gobierno nacional.

considerados como prioritarios desde el punto de vista del gobierno nacional, mecanismos de apoyo y formación, información sobre países y socios potenciales, apoyo operativo desde las embajadas, colaboración con las asociaciones de municipios para la gestión de las ayudas estatales, etc.

Por medio de estos ejemplos que corresponden a los países más avanzados en materia de apoyo a la AIGL se ve como una perspectiva posible la evolución progresiva hacia una especie de articulación operativa entre el gobierno nacional y los GL en el campo internacional, siempre bajo la tutela del primero.

Este escenario facilitaría obviamente el despegue y el desarrollo de la AIGL, pero representa, en opinión de los autores, un riesgo muy importante de subordinación de los GL y, lo que es más grave, de pérdida de los elementos más específicos y más valiosos de la AIGL. Los GL no pueden situarse como unos simples apéndices del gobierno central, ni ponerse al servicio de los intereses económicos, diplomáticos y geoestratégicos del Estado-nación o de los grupos industriales o financieros influyentes.

Por esto conviene profundizar y poner de manifiesto lo que es la especificidad de los gobiernos locales y el potencial que representa el hecho de que puedan desarrollar una acción internacional propia, basada en un principio y una filosofía de autonomía local.

La autonomía y la especificidad de los gobiernos locales: germen de una nueva era en las relaciones internacionales

Instituciones locales y gobiernos centrales: rasgos y grandes diferencias

Por un lado, las instituciones locales y territoriales, y, por otro, los Estados centrales, son actores que tienen en común su carácter de instituciones públicas, y que de manera conjunta forman parte de la administración del Estado, pero que difieren por sus funciones, objetivos y espacios de actuación. Esto les da una perspectiva y una lógica de intervención muy diferentes:

- Los municipios y gobiernos locales, como instituciones más próximas a los ciudadanos, están centrados en la organización y regulación de las actividades sociales, económicas y culturales en el espacio local. Tienen la misión de cubrir las necesidades de la población local (agua, energía, transporte, vivienda, entre otras), fomentar y regular las actividades económicas en su territorio, facilitar la convivencia y promover la inclusión social, etc. En su agenda, algunos de los temas prioritarios son el suministro de los servicios públicos básicos, la regulación del crecimiento urbano y del funcionamiento de la ciudad, el fomento del empleo, la movilidad y seguridad a escala local, el despliegue de la democracia local y la relación con la ciudadanía. La competencia de los gobiernos locales en estos temas está siempre circunscrita al ámbito local, que corresponde a su demarcación territorial. Se trata en todos los casos de una lógica orientada principalmente a la gestión de la vida cotidiana, enmarcada en general dentro de un enfoque de participación ciudadana y de articulación con la sociedad civil.
- Los gobiernos centrales, por su parte, tienen otra agenda y otras prioridades, como, por ejemplo: defensa, relaciones diplomáticas, crecimiento macroeconómico, comercio exterior, moneda, fiscalidad, inversiones públicas en comunicación y transporte, regulación de los flujos migratorios.

A partir de estos ejemplos, se ve claramente que las instituciones locales y los gobiernos centrales tienen funciones y agendas muy diferentes y que esto influye a su vez sobre su lógica de actuación internacional. Mientras los Estados-nación actúan en general en un contexto de relaciones de fuerza y en un entorno de competencia en un mercado global, y son propensos a utilizar los mecanismos coercitivos correspondientes en sus relaciones exteriores, las ciudades suelen estar más dispuestas a relaciones de cooperación y colaboración entre sí, porque sus funciones y sus agendas no se adscriben tan directamente en situación de competencia y de conflicto. Al contrario, las instituciones locales son portadoras de una lógica de proximidad y de una misión de cobertura de necesidades locales y de cohesión social que difiere significativamente de la lógica de los Estados-nación. Además, las ciudades son los laboratorios donde se inician y se llevan

a cabo experiencias de democracia participativa, y ejemplos prácticos de construcción y gestión de políticas públicas locales compartidas entre la institución municipal y los actores sociales del territorio.

De manera gráfica, se puede decir que, a diferencia de los Estados-nación, las ciudades no luchan para proteger su territorio de un posible enemigo exterior o para extenderlo. Tienen otros objetivos que son la gestión y la puesta en valor de un territorio, el ejercicio de la democracia local y la mejora de las condiciones de vida de su población.

Un riesgo posible: impulsar una carrera competitiva entre ciudades

Con base en lo anterior, interesa ver si las diferencias de lógica, perspectiva y prioridades entre los gobiernos nacionales y los gobiernos locales se han materializado o no en sus experiencias internacionales.

Se ha de reconocer que hay casos en que la acción internacional de los gobiernos locales ha tendido a reproducir los modelos iniciados por los Estados-nación. Así, una parte importante de la acción internacional desarrollada hasta la actualidad por los gobiernos locales se sitúa en el campo de la competencia entre ellos y en una perspectiva de lucha para atraer oportunidades y recursos. Por ejemplo, cuando una ciudad postula para albergar un acontecimiento de dimensión continental o mundial (manifestaciones deportivas o culturales, congresos, certámenes o ferias), entra en competencia directa con otras ciudades. Una sola será la elegida y las demás habrán derrochado recursos técnicos y económicos. Una situación similar ocurre cuando la ciudad busca atraer recursos de inversiones exteriores o flujos turísticos que se podrían dirigir hacia cualquiera de las ciudades "competidoras".

En todos estos casos, la ciudad busca la manera de situarse como un polo de atracción o una metrópolis influyente, dentro del mercado mundial globalizado. Se puede decir que no desarrolla un modelo alternativo ni representa la emergencia de un contrapoder. Al contrario, se adapta a la lógica dominante e intenta simplemente sacarle provecho a esta situación, o desviar hacia sí misma las oportunidades y los flujos de recursos generados por los sistemas económico y político existentes.

El interés de las ciudades para darse a conocer, proyectarse internacionalmente y figurar en buena posición en todos los *rankings* que ordenan las ciudades del mundo en función de su atractivo en materia de negocios, turismo, cultura, gastronomía u otros temas parecidos va a menudo en este sentido.

Asimismo, esta carrera hacia los puestos destacados de las listas de ciudades atractivas tiene consecuencias preocupantes desde un punto de vista político y social, tanto para cada ciudad en lo individual como en lo colectivo. En efecto, además de estimular una competencia costosa entre ciudades, el hecho de focalizar la estrategia de crecimiento y desarrollo de una ciudad hacia estos objetivos conduce —tarde o temprano— a ponerla más al servicio de los agentes exteriores (inversores, turistas, etc.) que al de los propios ciudadanos.

Si bien está claro que, en presencia de políticas locales integradoras, la atención a los ciudadanos puede ser compatible con la atracción de recursos y personas externas, cuando no existen estas políticas y el principal interés es la búsqueda de rendimientos en términos económicos, estos dos objetivos pueden, en cambio, volverse incompatibles o contradictorios. Así, por ejemplo, se conocen distintos ejemplos de gobiernos locales o territoriales que se han decantado de manera deliberada hacia satisfacer de modo prioritario la demanda externa y convertir a su ciudad o su territorio en un escaparate de atracción económica y comercial para los grupos más ricos y poderosos del planeta, más que en un entorno de vida saludable y sostenible para sus habitantes. Estas opciones políticas se nutren de un discurso de proyección exterior y competencia global que emana del mundo de los negocios y tiene un sustrato claramente neoliberal.

Si la acción exterior de los gobiernos locales sirviera única o principalmente para que cada uno de ellos pudiera promocionarse y atraer más recursos, este fenómeno sería simplemente el reflejo y el eco tardío, en las instituciones públicas, de las dinámicas de globalización que se han dado con anterioridad en el mundo de las empresas y de los negocios.

Es verdad que una institución local y un territorio ganan oportunidades y atraen recursos humanos, técnicos y económicos si se abren hacia fuera, como lo puede hacer una empresa o cualquier entidad. Pero, más allá de

ello, la apertura exterior de un municipio o de un territorio puede tener otras dimensiones que correspondan más a su especificidad.

Especificidad y orientaciones estratégicas de los gobiernos locales

En realidad, hay muchos otros campos en los cuales las ciudades pueden cooperar en lugar de competir y espacios en los cuales pueden sumar esfuerzos. Se pueden destacar en particular dos de estos ámbitos: a) la cooperación —con beneficio mutuo— para el fortalecimiento institucional, político y técnico del nivel local, y b) las acciones de *lobby* para exigir cambios en el sistema internacional de gobernanza pública, y empujar a escala internacional otras lógicas, modalidades y prácticas que las que imperan actualmente.

Cooperación horizontal y recíproca

Un primer tema es la construcción de una cooperación horizontal y recíproca para la mejora de las condiciones y el fortalecimiento de las instituciones locales.

Este tema es fundamental para llevar a la práctica y hacer patente la lógica y el campo de actuación específicos de los gobiernos locales. Las acciones relacionadas con la mejora de la gestión local como: el suministro de servicios públicos, la defensa de los llamados "bienes comunes", la satisfacción de las necesidades de la población, la mejora de las condiciones locales, etc., constituyen un espacio de preocupaciones comunes y compartidas por todas las instituciones locales, ya que tienen en definitiva la misma agenda, en contextos geográficos y socioeconómicos diferentes. En estos ámbitos, no hay competencia directa entre ciudades, porque cada gobierno local actúa para su propia población y su propio territorio. Es un espacio donde puede haber actuaciones favorables a la vez para todos los participantes.

Para ello, es necesario que los socios internacionales identifiquen qué tipo de actuaciones pueden llevar a cabo de manera conjunta o en paralelo

para tener un impacto positivo sobre su población. Se ha de estudiar y trabajar cómo la cooperación con otra ciudad puede ser beneficiosa para los propios ciudadanos y generar un fortalecimiento institucional mutuo. Lo que parece más evidente en esta perspectiva es la capacidad que tienen los gobiernos locales, mediante relaciones bilaterales o a través del trabajo en red, de mejorar sus propias políticas públicas locales por medio de distintas actividades, entre las que podemos destacar: la reflexión estratégica compartida, el intercambio de métodos y recursos técnicos, la difusión de buenas prácticas o la formación del personal técnico y de los electos. Esto en los diversos aspectos de la gestión local, desde el suministro de agua, hasta la participación ciudadana.

En este sentido, todos y cada uno de los departamentos municipales o territoriales son susceptibles de transformarse en verdaderos “actores directos de cooperación”. Según la experiencia de los autores, cuando se ofrece a los departamentos sectoriales de una institución local la posibilidad de participar en una cooperación horizontal y recíproca en su propio terreno de especialización y experticia, la respuesta de los técnicos y de los responsables políticos suele ser muy favorable. La mayoría de ellos saben, por ejemplo, identificar tanto las experiencias exitosas que su departamento estaría interesado en difundir al exterior, como las prácticas pioneras que les interesaría conocer y los socios locales de otros países con los cuales necesitarían intercambiar.

Aparte del refuerzo institucional, la acción exterior del municipio, entendida como el conjunto del territorio y no sólo de su administración local, no tiene por qué alinearse a los intereses de las grandes empresas o de los principales *lobbies* financieros. Al contrario, puede reforzar prácticas locales surgidas de la sociedad civil y de sus organizaciones, y generar, por ejemplo, vínculos de defensa de bienes generales comunes.

Así, distintas ciudades están estableciendo relaciones para compartir experiencias de remunicipalización de bienes comunes como el agua, la energía o los espacios públicos, ante las tendencias de privatización de corte más neoliberal, pues se ha puesto en evidencia que es en las ciudades donde surgen prácticas de resiliencia por parte de la sociedad civil organizada y de los vecinos, que permiten superar situaciones de emergencia so-

cial, ambiental y económica. Como ejemplo, la aparición de cooperativas de consumo local, los bancos de tiempo, los programas de cuidado mutuo, los huertos urbanos y otras experiencias que son reforzadas mediante intercambios y apoyo mutuo entre municipios.

En definitiva, se puede decir que todos los elementos están presentes para el establecimiento de una dinámica de aprendizaje mutuo y el desarrollo de esquemas de trabajo integrales y transversales, que involucren tanto los departamentos de la institución local como a los actores locales y la ciudadanía en general. Así, los GL, si se lo proponen e implementan, pueden ofrecer muestras concretas de acciones, proyectos o programas de cooperación horizontal y recíproca que desemboquen en una mejora de las políticas públicas locales y en la calidad de vida de las respectivas poblaciones.

Esto representaría una palanca muy potente para focalizar la atención mediática y ciudadana en las políticas de proximidad, de cobertura de las necesidades sociales básicas, de participación y mejora democrática, de transparencia y gestión colaborativa, y hacer que estos temas irrumpen en la esfera de las relaciones internacionales con un nuevo contenido alejado de las preocupaciones de poder, regulación y control que suelen presidir las relaciones entre Estados-nación.

Incidencia colectiva

Un segundo tema es la organización de presión conjunta, desde los GL y sus posibles aliados, para cambiar las agendas que dominan las relaciones internacionales y proponer los fundamentos de otro sistema económico y de gobernanza internacional.

El punto anterior ha mostrado la importancia de poner unos objetivos, como "defender y mejorar la vida cotidiana", en el centro del discurso común de los GL, ya que son los objetivos naturales y específicos de las instituciones locales.

Asimismo, conviene subrayar que los gobiernos locales son los encargados de desplegar y de transformar en realidad la mayoría de los acuerdos establecidos en las agendas globales que a su vez establecen los organismos

multilaterales. Por esta razón, están progresivamente invitados a participar en múltiples foros internacionales. Sin embargo, esta participación es por lo regular en calidad de simples oyentes y sin capacidad de decisión, lo que hace que su incidencia real sea casi inexistente. Aunado a esto, actualmente no hay condiciones para que las agendas tengan en cuenta las necesidades e intereses de la ciudadanía ni la posibilidad de que ésta conozca, debata y participe en las discusiones que se dan en los grandes foros internacionales, y que afectan su vida cotidiana.

Los gobiernos locales han de tomar conciencia de que son actores imprescindibles para hacer que las negociaciones globales se materialicen y lleguen a la población; por lo tanto, es necesario que trabajen juntos y de la mano para incidir en las decisiones internacionales y rebasar la lógica nacional, que puede en ciertos casos no coincidir con el interés general.

La necesidad de presión e incidencia en las agendas globales tiene más sentido que nunca teniendo en cuenta el periodo actual de especial dinamismo en cuanto a foros internacionales, que incluye la revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el marco de la Agenda Post 2015, y la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se concretará en la Asamblea General de Naciones Unidas. Asimismo, conviene mencionar varias conferencias internacionales, cuyas agendas incumben directamente a los gobiernos territoriales como son la Conferencia Internacional de Adís Abeba sobre Financiamiento para el Desarrollo, la conferencia anual de Naciones Unidas sobre el cambio climático, o la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, en la que se debatirá la nueva agenda urbana.

Mediante campañas de *lobby* y a través de sus organizaciones representativas, los GL han de exigir que la lógica de proximidad y colaboración —de la cual son los garantes— tome el relevo de la lógica de enfrentamientos y violencia, y que el interés común y la perspectiva de los ciudadanos y de las personas se impongan a los intereses geoestratégicos de las grandes potencias, de los Estado-nación y de los grandes grupos económicos y financieros.

Se trata obviamente de una reivindicación colectiva que va más allá de los aspectos técnicos y jurídicos que se han manejado en este artículo, y que

tendría un contenido y una dimensión claramente políticos, en el sentido más amplio de la palabra. Asimismo, esta propuesta se inscribe dentro de una trayectoria que los GL ya han iniciado con actuaciones tan concretas y avanzadas como la diplomacia ciudadana, la alianza de los alcaldes por la paz o la lucha contra el cambio climático. De hecho, las instituciones locales, por sus misiones y sus funciones, son depositarias de estos valores, y los gobiernos locales, sea cual sea el partido político que representan, las deben defender y proyectar.

Reflexión final

En definitiva, si los gobiernos locales no se dejan llevar por una lógica neoliberal de competencia entre ellos y si saben encontrar y desarrollar modalidades prácticas de cooperación horizontal y formas eficientes de lucha para un sistema global más humano y sostenible, estarán aportando en la esfera de las relaciones internacionales y en la esfera política en general una nueva lógica capaz de renovar y transformar la realidad actual.

Éste es, en opinión de los autores, el potencial más novedoso e importante de la AIGL y lo que ha de llevar a cabo desde su especificidad y desde la autonomía local a pesar de las dificultades que encuentra en materia de marco jurídico-legal, o en referencia a sus relaciones con las demás instituciones del Estado-nación.

Por ello, es especialmente importante que los gobiernos locales den un contenido inequívoco a su acción internacional, basándose en su autonomía institucional respecto a los demás niveles de la administración del Estado, y apoyándose en la ciudadanía y en la sociedad civil para fortalecer su autonomía política e ideológica respecto a los intereses dominantes y a los grupos de poder multinacionales.

Las alianzas de ciudades y gobiernos locales como germen de un mundo nuevo

Local Governments as International Allies: Inventing a New World Order

Eugène D. Zapata Garesché

Asesor Internacional de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México
y Jefe de la Unidad AL-LAS
eugene.zapata@gmail.com



Resumen:

En este artículo se pretende demostrar que en las relaciones internacionales, las ciudades y los gobiernos locales, más allá de la competencia, tienen espacios de oportunidad para colaborar desde otra lógica más solidaria. El autor vislumbra una nueva generación de trabajo en red en contraposición a las asociaciones tradicionales de municipios que se han enfocado en temas de representación o reivindicación. Se asegura que los alcaldes ya no deben sólo tocar la puerta de los Estados para formar parte de su sistema, sino crear un esquema de organización mundial mejor adaptado a las aspiraciones locales, trabajando por resultados concretos y guiados por una agenda propia.



Abstract:

This article aims at demonstrating that the international relations of cities and local governments, beyond competition, can create opportunities based on a different approach guided by solidarity principles. The author points at a new generation of city networks different from the traditional local government associations that have focused themselves in representative and vindictive approaches. The article suggests that mayors should no longer insist in being part of the international system of Nation States, but create their own world architecture, more adapted to their local priorities, with concrete results and oriented by their own agenda.



Palabras clave:

Agenda local, redes de ciudades, balance de poder, comunidad mundial, interdependencia, nueva internacionalización.



Key Words:

Local agenda, cities networks, power balance, world community, interdependence, new international relations.

Las alianzas de ciudades y gobiernos locales como germen de un mundo nuevo

Eugène D. Zapata Garesché

Mucho es el camino recorrido desde la fundación de las primeras redes internacionales de ciudades. Algunos ubican la Liga Hanseática como la primera asociación de ciudades en el norte de Europa a principios del siglo XIV. Después de todo, las relaciones internacionales iniciaron como relaciones entre ciudades que intercambiaban, unas con otras, productos, personas y saberes.

De manera más reciente, en 2014, la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) festejaba el “centenario de la autonomía local y del movimiento internacional municipalista”. El siglo se contaba a partir del nacimiento de la Unión Internacional de Ciudades¹ y se conmemoraba en Rabat, Marruecos, en el marco del primer decenio de CGLU, nacida ésta a su vez apenas en 2004.

Durante estos cien años las ciudades y sus alcaldes han pregonado a nivel internacional una serie de demandas que si bien han ido adaptándose a los tiempos, en el fondo siguen siendo las mismas. Se asegura que las relaciones entre gobiernos locales son más “horizontales”, menos conflictivas, más solidarias que las que se establecen entre las naciones. Se reivindica la autonomía local como la gran bandera: autonomía para la toma de decisiones, para la elección de autoridades, para contar

¹ La Unión Internacional de Ciudades nace en Gante, Bélgica, en 1913.

con una base fiscal propia, para cooperar y tener relaciones más allá de las fronteras. Se persigue la descentralización como la panacea, exigiendo “devolver” a los poderes locales lo que algún día les fue propio, y reequilibrando en “subsidiariedad” la repartición del dinero y de las competencias.

En la búsqueda de estos objetivos, las ciudades se han ido uniendo y organizando en asociaciones. Hoy, las hay de todos tipos y tamaños. CGLU reclama ser la asociación más grande y representativa de todas, organizada a través de secciones continentales y aparentemente con miembros en más de cien países. Su membresía se compone principalmente de asociaciones nacionales de municipios y algunas ciudades y gobiernos subnacionales (regiones, estados federados, departamentos, provincias, etc.) afiliados directamente.

De manera individual o en grupo, el hecho es que cada vez son más los gobiernos locales que desean tener un lugar en el mundo. Y esto por múltiples razones. La vertiginosa internacionalización de prácticamente todos los aspectos de lo social no los ha dejado fuera. Algunos procesos simultáneos se suman para dar lugar a una especie de fuerza centrífuga que minuto a minuto pareciera borrar fronteras: la liberalización de los mercados de bienes, servicios y capitales; el acceso y la circulación de la información sin límites; la comunicación instantánea y a menor costo, prácticamente en cualquier rincón del mar y de la tierra. Si bien estos procesos no se dan de la misma manera ni con la misma fuerza en todas partes, sin duda se trata de una tendencia general por la que atraviesa el mundo.

Así, frente al mundo de fronteras maleables, muchas ciudades han optado por buscar la mejor manera de encontrarse un lugar en el mapa. Esto se da como respuesta a una población que cada día está más informada y en la cual se despierta poco a poco una conciencia de pertenencia a lo que pasa más allá de su casa.

La internacionalización de la ciudad se da en todos los ámbitos y en todas las direcciones, con o sin el aval o el acompañamiento de sus gobiernos. Se da en temas como: la movilidad estudiantil y los intercambios entre profesores, investigadores y científicos; el comercio, la inversión,

el intercambio de conocimientos en la prestación de servicios básicos; la cultura y el entretenimiento, la defensa de valores democráticos, etc.

Aunque la internacionalización sea un hecho inevitable, son muy pocos los gobiernos locales que se han dotado de una política pública en este tema. La mayoría de los alcaldes ignoran el potencial y se mantienen al margen, pero otros empiezan a ver la internacionalización como una oportunidad y se dotan de herramientas, marcos legales e instituciones para potenciarla.

Muchas de estas políticas se han centrado en acciones de promoción externa para convertir una ciudad en destino turístico y de inversiones. De allí surge, en años recientes, la moda del llamado “marketing de las ciudades”, que vende una ciudad como un producto por medio de un logotipo, un eslogan y una campaña de publicidad que la haga verse más competitiva frente a otras.

Al llamado “city-marketing” se suma el jugoso negocio de los “rankings”, indicadores y de los “ratings” de ciudades. Pareciera como si toda ciudad que se respete debería figurar entre los primeros lugares y sus temáticas abundan. Algunos gobiernos locales pagan sumas exorbitantes a despachos de consultores para encontrar el índice ideal que las ponga a la cabeza de la lista.

Sin embargo, un estudio reciente del Chicago Council on Global Affairs² señala que la mayoría de las empresas dedicadas al gran negocio de los indicadores utilizan metodologías opacas, con énfasis en análisis cuantitativos y no cualitativos, y con base en datos muy escasos, que no están actualizados y casi siempre son difícilmente comparables.

Pero no todas las autoridades locales perciben su internacionalización como una carrera competitiva. Este artículo pretende demostrar que las ciudades y sus gobiernos, más allá de la competencia, tienen espacios de oportunidad para colaborar desde otra lógica más solidaria, y que una nueva generación de redes está a la vuelta de la esquina.

² Scott Leff y Brittany Petersen, *Beyond the Scorecard: Understanding Global City Rankings*, Chicago, The Chicago Council on Global Affairs, mayo de 2015.

Como se planteó al inicio, la búsqueda por tener un lugar en el mundo llevó a los gobiernos locales a crear organizaciones, todas de derecho privado, como medio para “ser escuchados” en la escena internacional y ser reconocidos dentro del sistema de Naciones Unidas. Ha sido larga la lucha por ocupar un asiento en espacios de toma de decisiones, como por ejemplo en la Unión Europea, en el Mercosur, en el Consejo Económico y Social de la ONU o en el Consejo de Administración de ONU-Hábitat.

Sin embargo, ha llegado el momento de preguntarse si este tipo de reivindicación sigue siendo de actualidad. El Sistema de Naciones Unidas que hoy conocemos data del fin de la Segunda Guerra Mundial. Su arquitectura institucional no refleja más la realidad del planeta y mucho menos el dinamismo de las relaciones internacionales. Si bien hay un consenso sobre la urgente necesidad de reformar el sistema, esto no ha sido posible precisamente por su pesadez política y burocrática, la lentitud de su funcionamiento basado en la defensa de intereses nacionales, a menudo contradictorios, y la incapacidad de la ONU para subirse como institución a la ola del cambio.

A esto se suma la reciente cacería de algunas agencias de la ONU por conseguir fondos en los gobiernos locales. Ante una crisis presupuestal severa y frente a la drástica reducción de los fondos de cooperación y de las contribuciones de algunos Estados Miembros considerados como países desarrollados, la ONU busca nuevos donantes. Su sello es atractivo y muchos alcaldes no dudan en comprarlo. Las contribuciones de algunas ciudades a organismos de la ONU para organizar conferencias, pagar estudios, publicaciones o contratar asistencia técnica se cuentan en millones de dólares anuales.

Es en este contexto que debemos analizar si hoy sigue siendo pertinente la búsqueda por parte de los gobiernos locales a ser reconocidos por un sistema que no les es propio; en el que siempre han estado en posición, en el mejor de los casos, de observadores, por no decir de invitados de segunda categoría. Es cierto que la larga y legítima lucha de CGLU y sus organizaciones afines por existir en el mundo de los Estados-nación ha ido poco a poco dando frutos, gota a gota.

Así, hoy se festeja que se incluyan las palabras “gobiernos locales” en algún párrafo de una declaración de 20 páginas. Se pugna por abrir espacios para que una autoridad local se dirija a los embajadores nacionales en una cumbre de la ONU, y dar un mensaje de no más de cinco minutos. Se insiste para que se permita el acceso de los alcaldes a un foro de gobiernos nacionales, al igual que aquel que se autoinvita de manera persistente a una fiesta organizada por otros.

En su búsqueda de reconocimiento, las organizaciones de ciudades realizan cumbres y asambleas paralelas, previas o simultáneas a las de las naciones, en las cuales adoptan declaraciones y documentos que entregan al día siguiente a los jefes de Estado, y de las cuales pocas veces se sabe el paradero. Y todo esto, desde una lógica completamente esquizofrénica: los gobiernos locales son tratados por las Naciones Unidas como organizaciones no gubernamentales. La acreditación de un alcalde para acceder a un recinto de la ONU, en donde ni más ni menos se debate el futuro de su ciudad, no es un tema fácil; conocemos más de uno que se ha quedado literalmente en la calle esperando a que le abran, sin suerte, la puerta.

A pesar de lo anterior no sería justo afirmar aquí que todo este trabajo es o ha sido en vano. Se han logrado importantes avances, por ejemplo, en el lugar que se les da a los gobiernos locales frente a las instituciones de la Unión Europea. Pero la actualidad y la velocidad de los cambios obligan a replantearse la estrategia. Es momento de no sólo tocar la puerta de los Estados para formar parte de su sistema, sino de crear un esquema de organización mundial mejor adaptado a las aspiraciones locales, que trabaje por resultados concretos y se guíe por una agenda propia.

Las nuevas redes de ciudades deberán superar la fase exclusivamente representativa y reivindicativa y salir al mundo con base en otros principios. Por un lado, habría que dejar de repetir discursos planos que proclaman las mismas consignas y demandan las mismas exigencias.

La crisis de identidad de las organizaciones tradicionales de ciudades se empieza a vislumbrar. Esto quizás se debe a la multiplicación exponencial del número de redes, la cual parece ser proporcional a la reducción del interés y las capacidades de una ciudad para darles seguimiento.

La mayor parte de las organizaciones de ciudades son redes de gobiernos en las que no se suele ver con buen ojo la presencia de otro tipo de actores. Sus eventos se reducen en general a encuentros entre personal político y administrativo (muchos de los cuales suelen ser los mismos) que recorren el mundo de ciudad en ciudad, de continente en continente, como un club de convencidos. Los congresos dedican mucho tiempo al protocolo, a la sucesión de discursos, siendo a menudo eventos cerrados, con nula o escasa participación de la academia, la sociedad civil o el sector privado.

En los eventos esporádicos se privilegia el intercambio de experiencias y de las llamadas “buenas prácticas”. Paradójicamente, el intercambio se reduce a menudo a un desfile de presentaciones en PowerPoint, muchas de las cuales son meramente informativas o llenas de autocomplacencias. Éste es otro punto que tendría que revisarse: no es lo mismo intercambiar experiencias que establecer alianzas para trabajar conjuntamente. Es interesante trocar recetas, pero es mucho más productivo trabajar de forma colectiva en la creación de soluciones. Además, no es tan fácil sistematizar una buena práctica para que ésta pueda derivar en enseñanzas de índole más general, particularmente cuando los políticos tienden a publicitar sus logros más que a visibilizar los retos, los problemas enfrentados y los errores aprendidos.

Esta falta de capitalización de aprendizajes implica que sean escasos los planes de acción entre dos o más ciudades que se conciertan para lanzar una estrategia compartida frente a un problema concreto. Algunos críticos incluso aseguran que los resultados de las actividades de las redes tradicionales de ciudades suelen darse en listas de asistentes, fotos y grandilocuentes declaraciones, muchas de las cuales fueron preconcebidas y a las cuales se les da escaso o nulo seguimiento.

Los gobiernos locales deben renunciar a seguir el ejemplo de la ONU y olvidarse de crear una organización espejo para las ciudades. Hay un alto riesgo de que cumbre tras cumbre se adopten extensas declaraciones determinadas por acuerdos de mínimo común denominador y con base en compromisos que rara vez se cumplen.

Se trata entonces de dar el salto hacia otra manera de relacionarse. El intercambio tradicional entre ciudades es en esencia una especie de

colaboración “de cara a cara”, es decir, aquélla en que cada ciudad establece relaciones con otra, pero desde su propia agenda e intereses. La nueva cooperación se asemeja más a una relación “de lado a lado”, no tanto como participantes individuales de un proyecto específico, sino más bien como cómplices en el largo plazo de una misma causa.³

Un cambio de visión implicaría que los gobiernos locales no sólo usen la información de otros para ver cómo resuelven sus respectivos problemas, sino que unan fuerzas con otros para ampliar conocimientos y buscar soluciones a retos compartidos. Estos espacios de colaboración requieren de una orientación clara, lo que significa que, por más voluntad que exista, no habrá buen proyecto si no se comparte una misma visión sobre el objetivo que se desea.

Esta generación de alianzas de ciudades se podría ejemplificar con la figura de un círculo concéntrico (las asociaciones tradicionales de municipios) que se abre para dar paso a una espiral abierta. Las nuevas redes se asemejan más a hélices que a pirámides jerárquicas o mesas redondas de debate e intercambio. La hélice no sólo suma y multiplica, sino que derrama y permea.

Las redes del futuro son aquellas que estarán menos apretadas en marcos institucionales. No deberán necesariamente ser formales y deberán tocar base en la confianza, la capacidad de trabajar en conjunto y la búsqueda de complementariedades. Las alianzas se tejerán con lazos de solidaridad y complicidad fuertes y sin ataduras jurídicas, órganos de decisión jerárquicos ni protocolo. A decir de Pierre Calame, este horizonte toca más al campo de las verdaderas “relaciones” que al de las “transacciones” internacionales que han permeado la historia reciente.⁴

Las nuevas redes no existirán en contraposición a los Estados nacionales ni serán sólo declarativas. Su actuar no se define como lo que no es (como ha sido el caso de la llamada cooperación no central, o “descen-

³ Las nociones básicas sobre esta diferencia derivan de Thierry Geoffroy, Carta a Eugène Zapata en el marco del Proyecto IDEAL, Montlahuc, Francia, 7 de enero de 2010.

⁴ Pierre Calame, *Essaie sur l'œconomie*, París, Éditions Charles Léopold Mayer, 2009.

tralizada”). La complicidad se basará en voluntad, afinidad y entusiasmo frente a un objetivo compartido, sin que importe mucho la formalización de una membresía o el pago de una cuota.

En los albores del siglo XXI, el balance de poder, tanto político como económico, empieza a cambiar de rumbo, moviéndose de Occidente a Oriente y de Norte a Sur. Así, las nuevas redes serán, en palabras de Thierry Geoffray, un vehículo para “descolonizar nuestra imaginación y reinventar nuestro futuro”.⁵ Esto es importante frente a los efectos centrífugos que han traído consigo los conflictos recientes en el mundo, debidos al regreso de las identidades nacionales, la cerrazón y la propensión de algunos grupos a hacer del miedo, el terror y la violencia vehículos para el cierre de las puertas culturales, sociales y humanas.⁶

La cooperación entre ciudades se basará así en relaciones no competitivas, sin fines de lucro y solidarias. Estas relaciones podrían ser fundamento para el nacimiento de una comunidad mundial, de sociedad a sociedad, basada en vínculos más equitativos. El contraste con las relaciones entre países no es menor. Éstas han sido del dominio casi exclusivo de los diplomáticos y se han desarrollado a partir de un modelo secular definido prioritariamente por la delimitación de intereses nacionales que se enfrentan, se defienden y se negocian. Sin embargo, hoy más que nunca sabemos que no hay interés nacional que pueda entenderse sin su relación con el interés global y el destino común de todas las personas. El cambio climático es el mejor ejemplo comunicado de un desafío sin fronteras, pero no el único.

La interdependencia habrá entonces que asumirse si es que queremos salvaguardar el bien común y proteger el futuro de las próximas generaciones. Las ciudades y los gobiernos locales están mejor posicionados para hacer frente a esto, porque no funcionan con la lógica de las empresas que sólo buscan maximizar ganancias. Porque pueden renun-

⁵ T. Geoffray, *op. cit.*

⁶ Yannick Lechevallier, “Et maintenant?”, en *COOP DEC Info. Lettre d'information sur l'action internationale des collectivités locales*, núm. 119, enero de 2015.

ciar a la vía suicida de la economía competitiva. Porque no se comportan como grandes potencias que se enfrentan y porque están más cerca de la ciudadanía. Los gobiernos locales saben relacionarse entre sí, sin jerarquías y sin subordinación. Es éste el reto de la nueva internacionalización de la ciudad, ni más ni menos que la construcción colectiva de una nueva forma de organización del planeta.

La agenda local en la ONU y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

The Local Agenda in the United Nations and the Sustainable Development Goals

Lilia Rodríguez

Consultora internacional en temas de cooperación y gobiernos locales
lilyrodriguez1512@gmail.com



Resumen:

Frente al debate de la Agenda Post 2015, convergen procesos importantes que configuran el futuro de la nueva agenda global y que requieren una activa participación de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, sociedad civil, así como de los actores de la cooperación internacional. En este artículo se analiza cómo el “derecho a la ciudad”, en tanto bien público y espacio de realización de los seres humanos, reaviva el debate en torno a los derechos humanos y coloca una nueva dimensión, la territorial, como una de las prioridades globales.



Abstract:

In the context of the debates on the Post-2015 Development Agenda, other processes will shape the future of the new global agenda. This will require active involvement of, local, national, and subnational governments and the civil society, as well as international cooperation actors. This article discusses how the “right to the city” as a public good and self-realization environment for human beings, revives the debate on “human rights” and places the territorial dimension at the heart of the global priorities.



Palabras clave:

Buen vivir, derecho a la ciudad, desarrollo, PIB, Índice de Felicidad Bruta Nacional, pobreza, autoridades locales, Agenda Post 2015, Objetivos de Desarrollo Sostenible.



Key Words:

Good living, right to the city, development, GDP, Gross National Happiness Index, poverty, local authorities, Post-2015 Agenda, Sustainable Development Goals.

La agenda local en la ONU y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

*Lilia Rodríguez*¹

El enfoque de derechos en la agenda de desarrollo

Cuando en 1948 se promulgaba la Declaración Universal de los Derechos Humanos² como resultado de un acuerdo para superar los estragos de la guerra y vislumbrar una nueva era de paz, justicia y prosperidad, se reconocieron los derechos básicos y libertades de todos los seres humanos, sin distinción de ningún tipo por nacionalidad, residencia, género, origen étnico, nacional, color de la piel, idioma, lo que sentó las bases para el principio de igualdad de derechos.

La Declaración ha sido fuente de inspiración para la celebración de tratados, acuerdos internacionales y legislaciones nacionales. Se estima que la Declaración ha dado origen a más de ochenta instrumentos internacionales. En 1976 entró en vigor el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,³ sus dos protocolos facultativos y el Pacto Internacional de Dere-

¹ Agradezco a Edgardo Bilsky, de la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) por la lectura a la versión preliminar de este artículo y los sustantivos aportes para su finalización, así como a Eugène D. Zapata Garesché y al equipo AL-LAS México por sus contribuciones para mejorarlo.

² Asamblea General de la ONU, Declaración Universal de Derechos del Hombre, A/RES/3/217 A, 10 de diciembre de 1948.

³ El Pacto se adoptó el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976.

chos Económicos, Sociales y Culturales, instrumentos que en su conjunto constituyen la Carta Universal de Derechos Humanos.

Los derechos humanos se basan en principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, igualdad y no discriminación, y reconocen derechos y obligaciones para los titulares y los garantes de derechos. Los Estados, en tanto garantes de derechos, tienen obligaciones, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y promover los derechos humanos. En razón de que los Estados han ratificado tratados internacionales, han asumido también responsabilidades para garantizar el ejercicio de los mismos por medio de la adopción de leyes nacionales que facilitan su cumplimiento.

Por otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce “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 condiciones de existencia”.⁴ El Pacto reconoce también el derecho a la salud, la educación, la cultura y al progreso científico.

Por su parte, el derecho al desarrollo fue reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1986 en la Declaración sobre el derecho al desarrollo: “La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo”.⁵ Este instrumento afirma que es imposible la plena realización de los derechos civiles y políticos sin el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. La responsabilidad del cumplimiento de este derecho recae en los Estados. La Declaración y el Programa de Acción de Viena sobre Derechos Humanos (1993) analizaron largamente este derecho, reafirmando que el derecho al desarrollo es parte de los derechos humanos “como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los de-

⁴ Asamblea General de la ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, A/RES/2200 (XXI), 16 de diciembre de 1966, art. 11, núm. 1.

⁵ Asamblea General de la ONU, Declaración sobre el derecho al desarrollo, A/RES/41/128, 4 de diciembre de 1986, preámbulo.

rechos humanos fundamentales. Como se dice en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la persona humana es el sujeto central del desarrollo. El desarrollo propicia el disfrute de todos los derechos humanos”.⁶

El debate sobre cuál es el tipo de desarrollo deseable continúa. El crecimiento económico y la globalización de la economía muestran que, junto al crecimiento de la riqueza y el desarrollo tecnológico, también crecen la inequidad, la marginalización de países, regiones y personas, que no podrán competir en los mercados internacionales ni asegurar niveles de bienestar para sus ciudadanos. El producto interno bruto (PIB) como indicador de bienestar ha sido ampliamente cuestionado; es más, se argumenta que “aunque el PIB de muchos países aumenta, se puede constatar que en esos mismos lugares está disminuyendo el bienestar”.⁷ De manera adicional, el modelo de desarrollo depredador de los recursos naturales está poniendo en riesgo la supervivencia del planeta, por la persistencia de modelos de producción y consumo insostenibles.

El marco internacional de los derechos humanos está vigente como una promesa de hacer realidad el principio básico de igualdad para todos los seres humanos, sin distinción de ningún tipo, principio que fue recogido por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000, y que la nueva agenda internacional demanda incluir, como posibilidad de alcanzar la inclusión económica y social a la par que la sustentabilidad ambiental.

La igualdad, sin embargo, así como la inclusión económica y social, exige repensar el paradigma de desarrollo que, basado en el crecimiento económico, privilegia el capital sobre los seres humanos. El crecimiento económico por sí mismo no asegura el bienestar de la población, al contrario, junto al crecimiento también crecen la desigualdad y la exclusión. Se trata entonces de combatir no sólo la pobreza, sino la desigualdad, entre regiones y países, al interior de los países, entre el campo y la ciudad, entre

⁶ Conferencia Mundial de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Declaración y Programa de Acción de Viena, 25 de junio de 1993, artículo 10.

⁷ Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi, *Medir nuestras vidas. Las limitaciones del PIB como indicador de progreso*, Madrid, RBA, 2013, p. 202.

personas, entre hombres y mujeres; analizar las causas estructurales y las interrelaciones entre las diversas formas de exclusión, discriminación y desigualdad en razón de clase, género, generación, región, urbano/rural, etnia, religión, opción sexual. “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de sexo” (art. 1 y 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

El principio de igualdad consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos ha marcado la ruta de la acción internacional de organismos y entes especializados, así como de las legislaciones nacionales que han incorporado este principio inspirador de avances significativos en la situación de las mujeres.

El derecho a la ciudad

Fue el francés Henri Lefebvre quien, en su libro *El derecho a la ciudad*,⁸ publicado en 1968, acuñó el concepto *derecho a la ciudad* que en su base reivindica el derecho de la gente a ser dueña del espacio donde vive. Ésta es una perspectiva política que pone en tela de juicio la apropiación privada del espacio, el uso mercantil de los servicios, la primacía de los intereses del capital por encima de las necesidades de la gente.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad,⁹ originada en los movimientos ciudadanos, redes y foros internacionales, se inspira en el derecho a la ciudad de Lefebvre, e instrumenta los mecanismos que deben asumir los gobiernos nacionales y locales, los parlamentos y la sociedad civil, para

⁸ El *derecho a la ciudad* ha sido incluido en la Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos de las Ciudades, la cual fue adoptada por CGLU en 2010, en el marco del Congreso Mundial en la Ciudad de México. Véase Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU, “Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad”, en <http://www.ucgl.cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-mundial> (fecha de consulta: 3 de junio de 2015).

⁹ La Carta fue articulada por la Coalición Internacional para el Hábitat (IHC, por sus siglas en inglés).

hacer realidad el derecho de los ciudadanos a vivir con dignidad en sus ciudades.

Por su parte, el proceso preparatorio de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente¹⁰ dio origen a varias iniciativas que colocaron los temas urbanos, las ciudades y los derechos ciudadanos en la agenda internacional.¹¹ A nivel gubernamental, la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, el Estatuto de la Ciudad que adoptó Brasil en 2001, la inclusión del derecho a la ciudad en las constituciones de Ecuador¹² y Bolivia,¹³ así como la Carta de Montreal y la Carta de la Ciudad de México, muestran la creciente importancia de los derechos ciudadanos con respecto al hábitat urbano.

Así, se evidencia cómo el derecho a la ciudad reaviva el debate en torno a los derechos humanos y coloca una nueva dimensión, la territorial, en la cual las ciudades se presentan como espacios de disputa política donde se ejercen o no derechos y en los que las autoridades subnacionales y locales asumen responsabilidades como garantes de los derechos.

La relevancia de las ciudades en el debate de la agenda internacional resulta ser por demás importante, si se considera que los procesos de urbanización a nivel global están cambiando el mapa político, económico, ambiental y social. En América Latina, por ejemplo, se considera que cerca del ochenta por ciento de la población vive en centros urbanos, lo que

¹⁰ La Conferencia, también conocida como Cumbre de la Tierra, se realizó en Río de Janeiro, Brasil, en 1992.

¹¹ La HIC jugó un papel importante en la elaboración de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, e inspiró la realización de varios eventos internacionales, como el Foro Internacional sobre Medio Ambiente, Pobreza y Derecho a la Ciudad (Túnez, 1992), o la Primera Asamblea Mundial de Pobladores (México, 2000), entre otros.

¹² La Constitución ecuatoriana establece que: “Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad, de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”, República del Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 31.

¹³ La Constitución boliviana establece que: “Toda persona tiene derecho al hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria”, Estado Plurinacional de Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, art. 19, fracción I.

implica demandas ciudadanas por equipamiento urbano, seguridad, infraestructura, transporte y vivienda. A su vez, las ciudades dinamizan la economía, generan servicios y abren oportunidades de empleo. Se calcula que entre sesenta y setenta por ciento del PIB de la región se genera en las áreas urbanas.¹⁴

Los ODM: una mirada desde lo local

Si bien una evaluación general del cumplimiento de los ODM muestra avances importantes en algunas metas e indicadores en varios países, hay que señalar que durante los 15 años que éstos sirvieron de referencia global para medir el nivel de desarrollo alcanzado por los países hubo algunas alertas respecto del riesgo de no alcanzar las metas trazadas. Una de las críticas que se hizo en su momento a los ODM fue lo inadecuado de medir las metas e indicadores tomando como base los promedios nacionales de los países, pues no consideraban las enormes disparidades internas que muestra el modelo de desarrollo desigual e inequitativo por regiones geográficas, y que, a su vez, inciden en otras asimetrías como las de género, generación o condición étnica.

Los gobiernos locales no estaban involucrados en la negociación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a pesar de que muchas de las áreas cubiertas por los objetivos son responsabilidades de los gobiernos locales. La falta de apropiación local de los objetivos, así como la insuficiencia de recursos a nivel local para ponerlas en práctica, han sido identificadas como los principales puntos débiles de los ODM.¹⁵

¹⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe en la Agenda para el Desarrollo después del 2015: reflexiones preliminares basadas en la trilogía de la igualdad*, LC/L.3843, Santiago de Chile, CEPAL, 2014.

¹⁵ CGLU, "Localización de la Agenda Post-2015", en <http://www.uclg.org/es/temas/localizacion-de-la-agenda-post-2015> (fecha de consulta: 3 de junio de 2015).

Algunos países tomaron iniciativas de “localización de los ODM”,¹⁶ con el fin de superar en la marcha el sesgo de evaluar el cumplimiento de estos objetivos con base en promedios nacionales. Desde la perspectiva de las ciudades y de los gobiernos locales, se estima que los ODM quedaron cortos en cuanto a su agenda, pues no lograron articular las dimensiones sociales, económicas y medioambientales en los territorios, ni lograron la apropiación y el liderazgo de las autoridades locales.

Como mencionaba Augusto Barrera, ex alcalde de Quito:

Desde el punto de vista programático hay dos grandes cuestionamientos a los ODM, ya que para muchos son objetivos de erradicación de la pobreza y no necesariamente de desarrollo. Por esto existe una gran debilidad en un debate sobre el horizonte de desarrollo y sobre la sostenibilidad, ya que lo que se ha vivido en esta década y media, es terrible desde el punto de vista ambiental y mundial. Un ejemplo de esto, es que este año vienen a América Latina 80 millones de autos y a Ecuador 40 mil. Otro problema es que no se ha logrado modificar la matriz energética y seguimos dependiendo de la energía petrolera, y otro es que no se consiguen los flujos económicos para la implementación de los ODM, lo que ha sucedido es que hoy tenemos un mundo más desigual.¹⁷

¹⁶ Ecuador realizó informes de ODM en algunas ciudades por medio de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 2008. Bolivia lo hizo para sus nueve departamentos con el apoyo de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (Udape) y el Sistema de las Naciones Unidas en el país, en 2014. Colombia, con apoyo del PNUD, desarrolló alianzas con alcaldes y gobernadores para el fortalecimiento de las capacidades nacionales para el diagnóstico, implementación y monitoreo de los ODM a nivel local en nueve regiones.

¹⁷ Augusto Barrera, “Visión desde lo local del proceso de implementación territorial de las metas nacionales/internacionales”, ponencia presentada en *Diálogo sobre localización de la Agenda de Desarrollo Post 2015*, Quito, Ecuador, 23 de abril de 2014. El texto citado aparece parcialmente en PNUD, “Ecuador inicia ronda de consultas para localización de Agenda Post 2015 en territorios”, en Revista Humanum, 29 de abril de 2014, en <http://www.revistahumanum.org/agenda/ecuador-inicia-ronda-de-consultas-para-localizacion-de0-agenda-post-2015-en-territorios/> (fecha de consulta: 3 de junio de 2015).

Los ODS: un nuevo acuerdo global

El Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo para después de 2015,¹⁸ en su informe *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza extrema y transformar las economías mediante el desarrollo sostenible*,¹⁹ recoge los resultados de consultas realizadas a la comunidad internacional con el fin de proponer recomendaciones inspiradas en una visión global de desarrollo: erradicar la pobreza extrema y alcanzar el desarrollo sostenible en los próximos 15 años. El Grupo propone cinco áreas para el cambio: a) no dejar a nadie atrás: terminar con la pobreza; b) situar el desarrollo sostenible en el centro: integrar las dimensiones sociales, económicas y medioambientales; c) transformar las economías para crear empleo y crecimiento inclusivo; d) construir la paz e instituciones eficaces, responsables y abiertas, y e) forjar una nueva alianza mundial, basada en un nuevo concepto de cooperación, solidaridad y responsabilidad mutua.²⁰

En el informe se llama a situar el desarrollo sostenible en el centro de la Agenda Post 2015, enfatizando la necesidad de articular las dimensiones sociales, económicas y ambientales. El Grupo de Alto Nivel llama a la comunidad internacional a redoblar esfuerzos para la inclusión social y la reducción de la pobreza, transformando las economías, creando empleos y generando patrones sostenibles de producción y consumo. El Grupo de Alto Nivel es

¹⁸ El Grupo fue establecido por el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon y está integrado por 27 miembros y copresidido por el presidente indonesio, Susilo Bambang Yudhoyono; la presidenta de Liberia, Ellen Johnson Sirleaf, y el primer ministro de Reino Unido, David Cameron. Kadir Topbaş, alcalde de Estambul y presidente de CGLU, es miembro del Grupo de Trabajo en representación de los gobiernos locales y regionales.

¹⁹ Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo para después de 2015, *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible. Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post 2015*, Nueva York, ONU, 2013, en http://www.un.org/es/sg/pdf/bla_report_post2015_sg.pdf (fecha de consulta: 3 de junio de 2015).

²⁰ *Ibid.*, pp. 9-14.

enfático al sostener que “es en las ciudades donde se ganará —o se perderá— la batalla por el desarrollo sostenible”,²¹ y de esta forma fortalece la necesidad de un objetivo específico sobre el desarrollo de las ciudades. Por otra parte, el informe señala la necesidad de un objetivo independiente sobre la igualdad de género y la transversalización de una perspectiva de género en todos los demás objetivos.

Por su parte, el Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General de la ONU sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible propone 17 objetivos y 169 metas que cada país debe adoptar de acuerdo con su propia realidad, con sus enfoques, visiones, modelos e instrumentos, y en función de sus prioridades nacionales. Para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se espera movilizar recursos de cooperación internacional provenientes de diversas fuentes, así como el uso eficaz de los mismos.

Los ODS deberán reflejar un acuerdo global sobre el desarrollo, con obligaciones y responsabilidades comunes, pero diferenciadas. Este énfasis proviene de los países en desarrollo que demandan a los países desarrollados cumplir con este principio del derecho internacional del medioambiente que reconoce el distinto grado de responsabilidad de los países en la degradación ambiental, particularmente de los países desarrollados debido a sus patrones de producción y consumo.

El principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, contribuye a alcanzar la justicia social, económica y ambiental mediante la solidaridad y la cooperación entre los Estados para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra y para compensar la situación desventajosa de los países en desarrollo provocada por la presión ejercida por los Estados desarrollados sobre el medio ambiente.²²

²¹ *Ibid.*, p. 21.

²² Susana Borràs Pentinat, “Análisis jurídico del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas”, en *Seqüência*, vol. 25, núm. 49, diciembre de 2004, p. 154.

La búsqueda por nuevos enfoques de desarrollo

La nueva agenda que deberá ser adoptada en septiembre 2015 en la Asamblea General de las Naciones Unidas deberá reflejar un acuerdo global sobre el desarrollo, en el que el crecimiento económico, la igualdad social y la sustentabilidad ambiental se articulen de manera tal que superen los patrones de producción y consumo hoy por hoy insostenibles, y que han dado como resultado la profundización de las desigualdades, la exclusión social y la degradación ambiental. En la nueva agenda, la eliminación de todas las formas de pobreza continuará siendo una prioridad. Los gobiernos a nivel nacional y local están llamados a tomar medidas de protección social que lleven a erradicar la pobreza extrema y reducir el porcentaje de personas que se encuentran debajo de las líneas nacionales del ingreso.

Si bien el énfasis en la eliminación de la pobreza sí se enfoca en una prioridad ética necesaria en una región como la de América Latina con 67 millones de personas que viven en extrema pobreza, ésta será insuficiente si no se articula desde una nueva visión que remueva las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad. Si la agenda es sólo antipobreza, se perderá la posibilidad de construir una nueva visión de este concepto, que no sólo la reduzca y elimine, sino que permita remover las relaciones inequitativas entre países y entre regiones, y posibilite el surgimiento de nuevas alternativas.

Una nueva visión de desarrollo deberá incluir la construcción de relaciones de equidad social, sobre todo la equidad de género, pues la eliminación de las brechas de género en educación, salud, salud sexual y reproductiva, empleo, ingresos, participación política, sigue siendo una demanda de las mujeres a las políticas públicas. El reconocimiento del trabajo doméstico y los servicios de cuidado necesarios a la reproducción, que no son remunerados, deben ser atendidos por el Estado, el sector privado, las organizaciones sociales.²³ El derecho a una vida sin violencia es

²³ La economía del cuidado, que incluye el cuidado de bienes y servicios necesarios para la reproducción cotidiana de las personas, tiene varias contribuciones teóricas; véase una de ellas en Corina Rodríguez, "La economía del cuidado y política económica: una aproxima-

una demanda de las mujeres, frente a la violación de sus derechos por el hecho de ser mujeres. La violencia sexual y el feminicidio constituyen problemas actuales que exigen atención y adecuación de los sistemas de justicia.

En América Latina, Ecuador y Bolivia incluyeron en sus constituciones un nuevo paradigma: “el buen vivir” o “vivir bien” como objetivo que integra múltiples dimensiones como la política, la económica, la social, la ambiental, la cultural y la espiritual. Para el caso del Ecuador, el artículo 14 de la Constitución Política reconoce “el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*.”

Este principio constitucional está recogido en el Plan Nacional para el Buen Vivir y se propone como una ruptura del paradigma modernizador, el crecimiento económico y las desiguales relaciones de poder entre países del Norte y del Sur. Se trata de una ruptura epistemológica que construye sobre la visión de los pueblos andinos una visión que parte del “nosotros” y no del individuo solo. La comunidad es la base de la reproducción de la vida y ésta se construye en armonía con sí mismo, la comunidad, la naturaleza, la espiritualidad. En ese sentido, no se persigue el “desarrollo” en el concepto occidental, sino el “buen vivir”, como la aspiración de vivir en plenitud. El buen vivir considera a la naturaleza como sujeto de derechos. De allí que la Constitución ecuatoriana reconozca los derechos de la naturaleza: “La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”.²⁴

Por su parte, la Constitución boliviana, señala que: “El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia,

ción a sus interrelaciones”, ponencia presentada en la 38 reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, CEPAL, Mar del Plata, Argentina, 7 y 8 de septiembre de 2005.

²⁴ Constitución de la República del Ecuador, artículo 71.

equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales para vivir bien”.²⁵

La necesidad de rebasar el enfoque economicista y construir nuevos paradigmas de desarrollo y nuevas formas de medirlo²⁶ es evidente en varias iniciativas de carácter teórico y político. El Reino de Bután propuso el índice de la Felicidad Bruta Nacional,²⁷ como medio de medir la calidad de vida de manera holística. La felicidad de los habitantes es el valor supremo constitucional en este país. En América Latina, México, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Venezuela, entre otros, están desarrollando la construcción del Índice de la Felicidad (Felicidad Nacional Bruta, FNB), como herramienta para capturar otras dimensiones de la vida, más allá del PIB. Durante el Encuentro del Dragón y el Cóndor,²⁸ realizado en Bolivia en mayo de 2014, los países participantes señalaron que hay que incorporar en los indicadores de pobreza multidimensional, instrumentos que incluyan el aspecto colectivo y la armonía con la naturaleza. El Vivir Bien toma en cuenta a la naturaleza como sujeto y se basa en la recuperación de los valores tradicionales: Ama suwa, Ama llulla, Ama qhilla (no robar, no mentir, no ser ocioso, en lengua quechua).²⁹

²⁵ Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 8, fracción II.

²⁶ “Hay que pasar de un sistema de medición orientado a la producción a otro centrado en el bienestar de las generaciones presentes y futuras, es decir, a una medición más amplia del progreso social.” J. E. Stiglitz, A. y J. P. Fitoussi, *op. cit.*

²⁷ El término fue desarrollado en los años setenta, cuando el cuarto rey de Bután, Jigme Singye Wangchuck, señaló la importancia del Índice de Felicidad Nacional Bruta sobre la medición del PIB, porque si el gobierno no puede crear felicidad, no tiene ningún propósito. En julio 2011, Bután, apoyado por 68 países, presentó a la Asamblea General su propuesta “La felicidad, hacia un enfoque holístico de desarrollo”.

²⁸ Durante este encuentro, el representante del Banco Mundial en Bolivia, Faris Hadad-Zervos, afirmó: “Experiencias en todo el mundo muestran que el aumento del PIB es necesario para el desarrollo económico pero es insuficiente. Se necesitan otras variables como las culturales, las de auto-realización, las de equidad y las de oportunidad”. Banco Mundial, “Bolivia: El aprendizaje de medir la felicidad”, en El Banco Mundial, 6 de mayo de 2014, en <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/05/06/bolivia-el-aprendizaje-de-medir-la-felicidad-intercambio-butan-sur-sur> (fecha de consulta: 4 de junio de 2015).

²⁹ Véase *Idem*.

En Chile, autoridades locales han adoptado indicadores de la felicidad para medir su gestión. “Maipu, ciudad feliz”, es la primera comuna que ha adoptado la felicidad como parte de la gestión municipal y con ella otros municipios que constituyen la red de municipios por la felicidad.³⁰

Esta nueva visión del desarrollo, al aplicarse a las ciudades, implica repensar la urbanización, los modelos de ciudades, la segregación espacial, la planificación territorial y urbana, el acceso a servicios básicos, la seguridad, los patrones de producción y de consumo, el uso del espacio público, los impactos ambientales de las ciudades, y también el bienestar humano y la calidad de vida. Así, el buen vivir en las ciudades pasa por la recuperación del “derecho a la ciudad” como bien público y como espacio de realización de los seres humanos en sus dimensiones sociales, culturales, económicas, ambientales, espirituales y políticas.

La agenda urbana después de 2015

El crecimiento urbano que estamos viviendo dará lugar a que en el año 2050, 70% de la población viva en áreas urbanas; con ello, se incrementará la demanda de vivienda y servicios básicos, empleo, seguridad, alimentos, entre otros.³¹ El crecimiento urbano implica también mayor consumo de energía, producción de desechos, contaminación ambiental y riesgos frente a desastres naturales.

Con base en este análisis, el Grupo de Trabajo Abierto presentó al presidente de la Asamblea General, en agosto del 2014,³² una propuesta para

³⁰ “Alcaldes incorporarán la felicidad a indicadores de gestión y formarán primera red de municipios por la felicidad”, en Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 23 de septiembre de 2014, en <http://www.subdere.cl/sala-de-prensa/alcaldes-incorporar%C3%A1n-la-felicidad-indicadores-de-gesti%C3%B3n-y-formar%C3%A1n-primera-red-de-m> (fecha de consulta: 4 de junio de 2015).

³¹ Asamblea General de la ONU, Resolución 66/288. El futuro que queremos, A/RES/66/288, 11 de septiembre de 2012, en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288> (fecha de consulta: 2 de junio de 2015).

³² El Grupo de Trabajo Abierto fue establecido por mandato de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, y tuvo el encargo de elaborar una propuesta sobre ODS.

incluir un objetivo específico para abordar el fenómeno urbano, el cual pretende “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.³³

Este objetivo se acompaña de metas hacia el año 2030, relacionadas con el acceso a vivienda, servicios básicos, acceso a transporte seguro, urbanización sustentable, planificación participativa, impacto ambiental negativo en las ciudades, inclusión y uso eficiente de recursos, gestión integral de los riesgos de desastres, así como salvaguardia del patrimonio natural y cultural.

El objetivo de desarrollo urbano constituye un avance en la visibilización de la agenda local en la agenda global y de la necesaria articulación de las dos dimensiones. Sin embargo, se señala que este objetivo necesita mayor definición, puesto que debe abarcar otras dimensiones no consideradas, como por ejemplo temas relativos a la gobernanza local (descentralización, democracia local, transparencia).

La inclusión del ODS número 11, también llamado Objetivo de las ciudades, responde al reconocimiento de la importancia de las ciudades y de los gobiernos locales y regionales en la consecución de los ODS: “Los gobiernos locales y regionales se encuentran en una posición única para identificar las necesidades y las brechas en el ámbito del desarrollo y ofrecer respuestas a las mismas, así como para asumir gran variedad de responsabilidades funcionales que vayan más allá de la prestación de servicios”.³⁴

El argumento de la campaña para incluir este objetivo en los ODS es que “un objetivo urbano permite movilizar y empoderar a las autoridades locales y regionales y a los actores urbanos, contribuye a integrar el diseño espacial de las ciudades y las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible (económico, social, ambiental), fortalece los vínculos entre las

³³ Algunos Estados Miembros consideran necesario reducir el número de objetivos, y más bien incluir metas e indicadores urbanos en otros objetivos.

³⁴ PNUD, *Implementación de la agenda para el desarrollo después del 2015. Oportunidades a nivel nacional y local*, Nueva York, PNUD, 2014, p. 13.

zonas urbanas y las zonas rurales, y transforma los desafíos urbanos en oportunidades”.³⁵

Además, la campaña destaca el papel que pueden cumplir los gobiernos locales en el seguimiento de las políticas públicas nacionales, considerando las dificultades prácticas que se presentan a la hora de su implementación. Este objetivo permite visibilizar la dimensión local y evitar juzgar los avances de un país, con base en promedios nacionales. Es así como una adecuada interlocución entre los niveles, locales y nacional, puede revertir las dificultades en la aplicación de las políticas públicas en el ámbito local.

Para intervenir en este proceso, las autoridades de los gobiernos locales y regionales y sus organismos mundiales constituyeron el Global Taskforce of Local and Regional Governments for Post-2015 Agenda towards Habitat III para trabajar en el posicionamiento de los intereses locales en la Agenda Post 2015 en el camino hacia la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, que se realizará en Quito, Ecuador, en 2016.³⁶ Esta conferencia definirá la nueva agenda urbana global para los próximos 20 años. Con el fin de sostener el ODS número 11 durante el proceso de negociación, el Global Taskforce lanzó durante el periodo 2013-2014 una campaña en apoyo al objetivo de desarrollo urbano dentro de los ODS.³⁷ La campaña logró movilizar un conjunto importante de ciudades y redes³⁸ que participaron

³⁵ *Agenda Post-2015. ¿Cómo localizar las metas e indicadores? Contribución de CGLU al documento de trabajo de la Global Taskforce*, Barcelona, Global Taskforce of Local and Regional Governments for Post-2015 Agenda towards Habitat III, 2014, p. 6.

³⁶ Por la resolución 69/226 del 19 de diciembre 2014 de la Asamblea General, Ecuador será la sede de la Conferencia Hábitat III “Vivienda y desarrollo urbano sostenible”. Asamblea General de la ONU, Aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), A/RES/69/226, 13 de enero de 2015, núm. 7.

³⁷ Véase CGLU, “#UrbanSDG. Local and Regional Governments World Campaign”, en <http://www.urbansdg.uclg.org> (fecha de consulta: 4 de junio de 2015).

³⁸ Entre ellas el Grupo de Naciones Unidas sobre Desarrollo Social (UNSDNS), UN Habitat. Véase “News”, en <http://urbansdg.org/news/> (fecha de consulta: 4 de junio de 2015).

activamente en las sesiones del Grupo de Trabajo Abierto. Su gestión tuvo impacto al lograr preservar el ODS número 11 en la propuesta final.

De manera paralela y en el marco del debate sobre “los medios de implementación” de la nueva agenda de desarrollo para después de 2015, las Naciones Unidas, mediante el PNUD, ONU-Hábitat y Global Taskforce, lanzaron durante 2014 una consulta global para la “Localización de la Agenda Post 2015”. Este proceso involucró a 13 países y 4200 participantes de instituciones nacionales y locales. Además se realizaron seis eventos regionales con más de mil participantes de alrededor de ochenta países.³⁹ El resultado de la consulta concluyó con un encuentro en Turín, Italia, en 2014, en donde se alcanzaron acuerdos sobre la importancia del alineamiento de los niveles nacional y local, de los procesos de descentralización, del fortalecimiento de capacidades, de la apropiación, así como del empoderamiento de líderes locales. El proceso puso en evidencia que las comunidades quieren no sólo participar en decidir *qué* se debe hacer, sino *cómo* se debe hacer, es decir, que desean participar en la implementación de las políticas que se adopten. Igualmente, las consultas mostraron la necesidad de contar con información, estadísticas y recursos tecnológicos que faciliten el monitoreo de la implementación de los ODS.

La consulta se realizó en los ámbitos nacionales y locales. En Ecuador, por ejemplo, durante el diálogo realizado en Quito se señaló que:

Una de las lecciones aprendidas del proceso de construcción de los ODM entre el 2000 y 2014, es que si se quieren lograr importantes objetivos y desafíos de desarrollo, como son la erradicación de la pobreza, reducir desigualdades y la exclusión y lograr sostenibilidad ambiental, esto dependerá de una acción local fuerte con apropiación y liderazgo local, incrustado en un sistema de gobernanza multinivel bien coordinado. De esta manera, cualquier nueva

³⁹ CGLU, “Localización de la Agenda Post-2015”, en <http://www.uclg.org/es/temas/localizacion-de-la-agenda-post-2015> (fecha de consulta: 4 de junio de 2015).

agenda de desarrollo sólo impactará las vidas de las personas si se aplica con éxito en el ámbito local.⁴⁰

En ese mismo evento, Pábel Muñoz, secretario de Planificación y Desarrollo del Ecuador, destacó cinco puntos: a) el territorio es la piedra angular del desarrollo; b) es fundamental territorializar las metas del desarrollo nacional; c) es importante territorializar la inversión pública; d) es necesario contar con un modelo de gestión territorial que armonice descentralización y desconcentración, y e) es preciso armonizar en el territorio la política y gestión nacional con la política y gestión local, respetando sus ámbitos y sus autonomías.⁴¹

Territorializar la agenda de desarrollo implica reconocer las desigualdades al interior de los países, y por tanto redefinir las prioridades a la hora de asignar presupuestos y realizar la inversión pública; implica también nuevas formas de relación entre política nacional y local, respeto de ámbitos y autonomías.

CGLU llama a localizar la agenda de los ODS al afirmar que “localizar significa tener en cuenta los contextos subnacionales, los desafíos, las oportunidades y los distintos órdenes de gobierno en todas las etapas del desarrollo de la Agenda Post-2015”.⁴²

Finalmente, junto al debate de la Agenda Post 2015, convergen otros procesos importantes que marcarán el presente y el futuro de la nueva agenda global, y que requerirán una activa participación de los Estados, gobiernos nacionales, subnacionales y locales, sociedad civil, así como de los actores de la cooperación internacional. Entre éstos destacan: la Tercera Conferencia Internacional sobre el Financiamiento del Desarrollo (Adís-Abeba julio de 2015), la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21, París, diciembre

⁴⁰ Conclusiones del diálogo sobre localización de la Agenda de Desarrollo Post 2015, encuentro organizado por PNUD y FLACSO en abril 2014, en Quito, Ecuador. Véase PNUD, “Ecuador...”.

⁴¹ *Idem*.

⁴² CGLU, “Localización...”.

de 2015), la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (Sendai, Japón, marzo de 2014),⁴³ y la Conferencia Hábitat III que tendrá lugar en Ecuador en 2016. Estas conferencias constituyen referentes importantes en la adopción de la nueva agenda global, por lo que la voz de los gobiernos subnacionales y locales deberá estar presente colocando así a las personas, su vida cotidiana y su derecho al buen vivir en el centro de las prioridades de la futura agenda internacional.

Conclusiones

El proceso de debate generado a nivel global alrededor de la Agenda Post 2015 abrió la oportunidad para que los gobiernos locales participaran activamente colocando su agenda de temas y demandas. Esta “conversación global” ha permitido reconocer la importancia de la dimensión local y posicionar los temas urbanos en la negociación de la agenda desde sus inicios. La inclusión del objetivo de desarrollo urbano en la propuesta del Grupo de Trabajo Abierto es ya en sí misma un avance, como lo fue la realización del debate abierto sobre la “localización de los ODS” durante el proceso de consulta de las Naciones Unidas sobre los medios de implementación.

Más allá de que se mantenga o no el objetivo de desarrollo urbano en el documento final, es necesario avanzar en la definición de las metas e indicadores con los que se va a hacer seguimiento a la agenda urbana, así como al desarrollo y generación de datos, información, evidencias, que contribuyan efectivamente a valorar la implementación de los ODS. El Global Taskforce desarrolló en 2014 una serie de metas e indicadores para contribuir a la localización,⁴⁴ y definió conjuntamente con la red de Na-

⁴³ En la conferencia, más de quinientos alcaldes y representantes de gobiernos locales participaron en los debates, y la resolución final reconoce el papel de éstos en la prevención de riesgos.

⁴⁴ CGLU, “UCLG Working Paper Contributes to International Debate on Post-2015 Agenda Indicators”, en <http://www.uclg.org/en/media/news/uclg-working-paper-contributes-international-debate-post-2015-agenda-indicators> (fecha de consulta: 2 de junio de 2015).

ciones Unidas sobre Desarrollo Social (UNSDN) un conjunto de indicadores para el ODS número 11.

La necesidad de avanzar en nuevas visiones y enfoques de desarrollo que superen las mediciones a través del PIB sigue siendo un reto. La construcción de ciudades amigables, habitadas por ciudadanos felices, se ha convertido en el gran desafío para los líderes locales. La participación y consideración de las necesidades y demandas de la diversidad, que tomen en cuenta todos los sectores, adolescentes, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidades, es esencial en la construcción de las ciudades del futuro.

La institucionalidad, el buen gobierno, la eficiencia, la transparencia, así como el acceso a recursos adecuados y el respeto a la autonomía local constituyen bases para avanzar en cambios estructurales para la consecución de los ODS.

Finalmente, se busca que la Agenda Post 2015 no sea “más de lo mismo” y que, por el contrario, marque el acuerdo global que se requiere para que el desarrollo sostenible, la inclusión y la igualdad señalen la ruta hacia los cambios estructurales que aseguren el buen vivir para todos.

Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)

A Decade of International Relations of Mexican Local Governments (2005-2015)

Jorge A. Schiavon

Centro de Investigación y Docencia Económicas

jorge.schiavon@cide.edu



Resumen:

Este artículo analiza la forma en que se puede generar gobernanza en la conducción de la política exterior de México, particularmente en lo referente a las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales. El artículo se divide en tres partes. La primera analiza la realidad actual de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales en México; la segunda hace un estudio a profundidad del universo de acuerdos interinstitucionales (AI) firmados por estos gobiernos, y la tercera presenta un decálogo de recomendaciones sobre cómo aumentar la gobernanza en esta área.



Abstract:

This article analyzes the way in which governance can be achieved in the area of Mexican foreign policy, especially in terms of the international relations of subnational governments. It is divided in three sections. The first one analyzes the current reality of the international affairs of Mexican subnational governments; the second conducts an in depth study of all the inter-institutional agreements (IA) concluded by these governments, and the third presents ten policy recommendations to increase the governance in this area.



Palabras clave:

Paradiplomacia, diplomacia local, relaciones internacionales de gobiernos subnacionales, acuerdos interinstitucionales.



Key Words:

Paradiplomacy, local diplomacy, international relations of subnational governments, inter-institutional agreements.

Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)

Jorge A. Schiavon

Introducción

En el curso de las últimas décadas, el sistema internacional ha experimentado enormes cambios en su estructura, instituciones y funcionamiento, muy particularmente como resultado de la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría en 1989. Estos cambios han impactado a la gran mayoría de los países del mundo al modificar de manera sustancial sus políticas públicas, entre ellas la política exterior.¹ Históricamente, desde la Paz de Westfalia de 1648, las relaciones internacionales se han caracterizado por ser interacciones entre Estados soberanos con territorios bien definidos. En este sistema internacional, la conducción de la política exterior, es decir, la política pública de los Estados hacia el mundo externo, ha sido una facultad exclusiva de los Estados, cuya función principal es salvaguardar su soberanía, independencia e integridad territorial.² Los tomadores de decisiones responsables de las relaciones internacionales del Estado son los encargados de diseñar e instrumentar esta política, cuyo objetivo central

¹ Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE/SRE, 2006.

² G. R. Berridge y Alan James, *A Dictionary of Diplomacy*, Basingstoke, Palgrave, 2001, p. 94.

es maximizar el interés nacional, reduciendo los costos y aumentando los beneficios de su participación en el sistema internacional.³

Para alcanzar esta meta, los estadistas han considerado necesario mantener una posición unificada frente al exterior, lo que ha propiciado que, incluso en los sistemas federales,⁴ se deje en manos del gobierno central, generalmente en el Ejecutivo Federal, la conducción de la política exterior. Así pues, en los Estados federales se aplicaría la breve, pero contundente frase del estadista suizo Alfred Escher: “Unidad hacia el exterior, diversidad hacia el interior”.⁵ En este sentido, es el Ejecutivo central quien posee el derecho de representar al Estado en su conjunto y, por lo tanto, de dirigir la política exterior. Sin embargo, en las últimas tres décadas, y cada vez más, esta concepción tradicional de dominio absoluto del Ejecutivo Federal sobre la política externa ha sido cuestionada al interior de los sistemas federales, al grado de que hoy se observa una considerable actividad internacional por otros actores.

En México, aun cuando el presidente de la República conserva la facultad constitucional exclusiva de “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales”,⁶ el número de actores que participa en cuestiones internacionales se ha multiplicado sustancialmente al interior del país, en cuando menos cuatro ejes o niveles. En primer lugar, otras dependencias del Ejecutivo Federal, distintas a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), llevan a cabo, de manera directa, relaciones con sus contrapartes burocráticas o ad-

³ James N. Rosenau, *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings, and Methods*, Nueva York, John Wey & Sons, 1974, p. 4.

⁴ William H. Riker define el federalismo como “una organización política donde los poderes gubernamentales están divididos entre un gobierno central y gobiernos regionales, de tal manera que cada orden de gobierno tiene ciertas áreas de competencia donde tiene la facultad de tomar decisiones finales”. Véase W. H. Riker, “Federalism”, en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science, 5: Governmental Institutions and Processes*, Reading, Addison-Wesley, 1975, p. 101.

⁵ Citado por Bernhard Ehrenzeller, Rudolf Hrbek, Giorgio Malinverni y Daniel Thürer, “Federalism and Foreign Relations”, en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller, (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal, McGill-Queen’s University Press, 2003, p. 53.

⁶ México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 89, fracción X.

ministrativas en el exterior; estas acciones se han denominado como *diplomacia administrativa*. En segundo, los Poderes de la Unión, particularmente el Legislativo, aunque en ocasiones también el Judicial, han incrementado sustancialmente sus contactos con actores externos. La Cámara de Diputados y, muy especialmente, el Senado de la República, no sólo se circunscriben a la revisión de la política exterior conducida por el Ejecutivo y a la aprobación de tratados y nombramientos de cónsules y embajadores; ambos órganos legislativos tienen sus propias actividades internacionales en los temas y áreas en que están facultados, y estas acciones se conocen como *diplomacia parlamentaria*. En tercera instancia, los órdenes de gobierno, tanto a nivel de los estados federados como a nivel municipal, han incrementado sustancialmente sus relaciones internacionales. Esta actividad externa conocida como *diplomacia local*, federativa, de gobiernos subnacionales o *paradiplomacia*⁷ —la forma de generar gobernanza en su realización, y cómo se conduce y lleva a cabo por medio de acuerdos interinstitucionales (AIJ)— será el principal foco de análisis del presente artículo. Finalmente, actores no estatales, como empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y diversos grupos de interés (académicos, empresariales, sindicales, partidos políticos, clubes deportivos, entre otros) también han aumentado considerablemente su participación e incidencia en asuntos externos, lo que se conoce como *diplomacia ciudadana*.

La SRE es, dentro del aparato gubernamental, la instancia encargada de conducir la política exterior.⁸ Para hacerlo de manera efectiva, debe cumplir dos funciones esenciales: coordinar y representar los intereses de los diversos actores con incidencia en cuestiones externas descritos en los párrafos anteriores. Así, el mayor reto o dilema que actualmente en-

⁷ Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000; Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990; Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Nueva York, St. Martin's Press, 1993; John Kincaid, "The American Governors in International Affairs", en *Publius*, vol. 14, núm. 4, otoño de 1984, pp. 95-114.

⁸ México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 28, fracción I.

frentan los ministerios de asuntos exteriores a nivel internacional y, en particular, la SRE en el caso de México, es conciliar el creciente número de intereses —algunos probablemente divergentes— e integrarlos de manera coherente y armónica. Se requiere una política exterior cuyo resultado sea una voz única hacia el exterior, pero compuesta por la agregación de los diferentes intereses representados en los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, las instancias administrativas del Ejecutivo Federal y, de ser posible, también de los grupos de interés más representativos e importantes al interior del país.

La pregunta fundamental que este artículo busca responder es: ¿cómo se puede generar gobernanza en la conducción de la política exterior de México, particularmente en lo referente a las relaciones internacionales de los gobiernos locales en el país?; es decir, ¿cómo es posible que la intervención del Estado en sus tres órdenes de gobierno y el funcionamiento de sus instituciones promuevan una actividad internacional de los gobiernos estatales y municipales que sea ordenada, apegada a la legalidad, eficiente, de calidad y orientada a la generación de bienestar para la sociedad? Para responder estas preguntas, se hará un análisis a profundidad de uno de los instrumentos fundamentales para enmarcar las relaciones internacionales de los gobiernos locales, los AII.

El presente artículo se compone de tres partes esenciales. En la primera, se describe y analiza la realidad actual de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales en México; para ello, se explican las razones por las cuales han aumentado sustantivamente sus acciones externas en los últimos años, y se detalla el tipo de actividades internacionales que desarrollan. Posteriormente, para analizar la evolución de estas acciones internacionales, se cuantifica el nivel o grado de activismo externo de las 32 entidades federativas mexicanas en tres momentos (2004, 2009 y 2014). Finalmente se explica la variación en el nivel de actividad internacional con base en variables de carácter económico, político y geográfico.

En la segunda parte, se hace un estudio a profundidad de todos los AII firmados por los gobiernos locales en México, que son los instrumentos jurídicos mediante los cuales los gobiernos subnacionales conducen sus relaciones internacionales con instancias gubernamentales extranjeras u

organizaciones internacionales. Esta información incluirá el análisis de los 668 AII registrados en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAII) de la SRE al 31 de diciembre de 2014;⁹ se estudiarán el número de acuerdos firmados, los firmantes (el gobierno estatal o municipal), la contraparte internacional, el tipo de acuerdo, las áreas de cooperación, entre otras características.

En la tercera y última parte, con base en el análisis de las dos anteriores, se presenta un decálogo de recomendaciones sobre cómo aumentar la gobernanza en las relaciones internacionales de los gobiernos locales del país, tanto en términos jurídicos como en las estructuras institucionales y logísticas a nivel estatal y federal; igualmente se proponen espacios y mecanismos de cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno para promover esta gobernanza.

Las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales en México

En las últimas dos décadas, el aumento de las relaciones externas de los gobiernos subnacionales se debe a la combinación de dos conjuntos de factores: a) en la arena internacional, la creciente interdependencia y globalización del sistema, y b) en el ámbito interno, los procesos de democratización, descentralización y reforma estructural.

La creciente globalización e interdependencia del sistema internacional ha disminuido los costos de participación de nuevos actores en las relaciones internacionales, y ha llevado a una proliferación de instituciones y temas que deberán ser tratados en la agenda internacional. Como resultado, esto ha incentivado que las entidades federativas participen de manera más activa en los asuntos mundiales. El retorno a la democracia en el mundo en desarrollo y el aumento en la descentralización de facultades han

⁹ Públicamente disponible y actualizado al 31 de diciembre de 2014 en SRE, "Registro de Acuerdos Interinstitucionales", en <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/gobiernos-locales> (fecha de consulta: 31 de diciembre de 2014).

abierto espacios de participación a las entidades federativas que anteriormente estaban monopolizados por los gobiernos centrales. Finalmente, la apertura económica generó incentivos para una mayor competencia de las unidades subnacionales en el mercado internacional para colocar sus exportaciones y atraer inversiones a sus territorios.

Ninguna de las entidades federativas mexicanas tiene una política exterior, ya que requerirían una política externa diferente y contrapuesta a la que ejerce la federación. A nivel global, la creciente actividad internacional de las entidades federativas se ha hecho patente en, cuando menos, seis áreas: a) establecer oficinas de representación de las entidades en capitales o ciudades de otros países; b) organizar viajes altamente publicitados de los Ejecutivos locales a otros países; c) enviar misiones de funcionarios locales al exterior; d) organizar ferias o eventos internacionales para los productos locales a nivel estatal y externo; e) profundizar las relaciones con otras entidades federativas en el ámbito regional o sobre temas globales, y f) participar —los funcionarios locales— en los trabajos de reuniones u organismos internacionales.¹⁰ Para el caso mexicano, se añadiría la apertura de oficinas de atención a comunidades migrantes en el exterior, particularmente en Estados Unidos.

Ahora bien, hay un grado importante de variación en el nivel de participación internacional de las entidades. Como se puede observar en la Tabla 1, para 2004, utilizando el indicador de actividad internacional de las entidades federativas,¹¹ los estados con niveles altos de relaciones internacionales eran Jalisco, Baja California y Chiapas. En el rango de relaciones internacionales medias se ubicaban 23 entidades: Coahuila, Guanajuato,

¹⁰ J. Kincaid, *op. cit.*; H. J. Michelmann and P. Soldatos, *op. cit.*; Ivo Duchacek, “Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations”, en H. J. Michelmann y P. Soldatos, *op. cit.*, pp. 1-33.

¹¹ Para conocer la escala de medición, que incluye actividades económicas y políticas, así como la estructura institucional (varía entre 0 y 3), véase Jorge A. Schiavon, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México, Instituto Matías Romero-SRE, 2006. Si Total = 3, entonces es muy alta; si $2 \leq \text{Total} < 3$, entonces, es alta; si $1 \leq \text{Total} < 2$, entonces es media; y si $\text{Total} < 1$ entonces es baja; cada categoría puede ser dividida en tres subcategorías; por ejemplo: si $1.67 \leq \text{Total} < 2$, entonces, es media-alta; si $1.33 \leq \text{Total} < 1.67$, entonces es media-media; y si $1 \leq \text{Total} < 1.33$, entonces es media-baja.

Estado de México, Nuevo León, Puebla y Sonora (medio-alto); Campeche, Chihuahua, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz (medio-medio), y Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas (medio-bajo). Finalmente, en el nivel de bajas relaciones internacionales, se ubicaban las siguientes seis entidades federativas: Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Querétaro y San Luis Potosí.

Tabla 1: Actividad internacional de las entidades federativas mexicanas (2004-2014)

Estado	2004	Nivel 2004	2009	Nivel 2009	2014	Nivel 2014
Aguascalientes	0.90	Bajo	1.10	Medio-Bajo	2.40	Alto-Medio
Baja California	2.00	Alto-Bajo	2.40	Alto-Medio	2.60	Alto-Medio
Baja California Sur	1.30	Medio-Bajo	1.80	Medio-Alto	1.80	Medio-Alto
Campeche	1.50	Medio-Medio	1.70	Medio-Alto	2.30	Alto-Bajo
Coahuila	1.90	Medio-Alto	2.60	Alto-Medio	2.60	Alto-Medio
Colima	1.10	Medio-Bajo	1.10	Medio-Bajo	1.10	Medio-Bajo
Chiapas	2.00	Alto-Bajo	3.00	Muy Alto	3.00	Muy Alto
Chihuahua	1.50	Medio-Medio	1.90	Medio-Alto	2.30	Alto-Bajo
Distrito Federal	0.90	Bajo	3.00	Muy Alto	3.00	Muy Alto
Durango	0.90	Bajo	1.80	Medio-Alto	2.40	Alto-Medio
Guanajuato	1.70	Medio-Alto	2.10	Alto-Bajo	2.80	Alto-Alto
Guerrero	0.90	Bajo	1.10	Medio-Bajo	1.80	Medio-Alto
Hidalgo	1.30	Medio-Bajo	1.90	Medio-Alto	2.80	Alto-Alto
Jalisco	2.60	Alto-Medio	3.00	Muy Alto	3.00	Muy Alto
Estado de México	1.90	Medio-Alto	3.00	Muy Alto	3.00	Muy Alto
Michoacán	1.30	Medio-Bajo	2.20	Alto-Bajo	2.60	Alto-Medio
Morelos	1.10	Medio-Bajo	1.70	Medio-Alto	2.10	Alto-Bajo
Nayarit	1.10	Medio-Bajo	1.50	Medio-Medio	1.50	Medio-Medio
Nuevo León	1.90	Medio-Alto	2.80	Alto-Alto	2.80	Alto-Alto
Oaxaca	1.10	Medio-Bajo	1.30	Medio-Bajo	2.40	Alto-Bajo
Puebla	1.70	Medio-Alto	1.90	Medio-Alto	2.80	Alto-Alto
Querétaro	0.90	Bajo	1.30	Medio-Bajo	3.00	Muy Alto
Quintana Roo	1.30	Medio-Bajo	1.90	Medio-Alto	2.60	Alto-Medio
San Luis Potosí	0.90	Bajo	1.50	Medio-Medio	2.30	Alto-Bajo
Sinaloa	1.10	Medio-Bajo	1.10	Medio-Bajo	1.90	Medio-Alto
Sonora	1.70	Medio-Alto	1.70	Medio-Alto	2.40	Alto-Medio
Tabasco	1.50	Medio-Medio	1.70	Medio-Alto	2.60	Alto-Medio
Tamaulipas	1.50	Medio-Medio	1.70	Medio-Alto	2.10	Alto-Bajo
Tlaxcala	1.10	Medio-Bajo	1.50	Medio-Medio	1.50	Medio-Medio
Veracruz	1.50	Medio-Medio	2.20	Alto-Bajo	2.80	Alto-Alto
Yucatán	1.10	Medio-Bajo	2.00	Alto-Bajo	2.60	Alto-Medio
Zacatecas	1.10	Medio-Bajo	1.70	Medio-Alto	2.50	Alto-Medio
PROMEDIO	1.38		1.91		2.42	

Fuente: Calculado y elaborado por el autor.

En tan sólo cinco años, hacia 2009, las relaciones internacionales de los estados mexicanos se incrementaron considerablemente. Cabe destacar que, en promedio, la actividad internacional de las entidades federativas aumentó 42.09% en sólo un lustro. Para esta fecha, ninguna de las entidades federativas se encontraba en el nivel más bajo. En el nivel medio estaban 21 estados, divididos de la siguiente forma de acuerdo con subcategorías: medio-bajo, seis estados (Aguascalientes, Colima, Guerrero, Oaxaca, Querétaro y Sinaloa); medio-medio, tres entidades (Nayarit, San Luis Potosí y Tlaxcala); y medio-alto, 12 estados (Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas). En el nivel alto, aparecían siete estados: cuatro en el nivel alto-bajo (Guanajuato, Michoacán, Veracruz y Yucatán), dos en el alto-medio (Baja California y Coahuila) y uno en el alto-alto (Nuevo León). Finalmente, en la categoría de muy alto, que en 2004 se encontraba vacía, para 2009 había cuatro entidades que la alcanzaban: Chiapas, Distrito Federal, Jalisco y Estado de México.¹²

Cinco años más tarde, en 2014, la actividad internacional de las entidades federativas mexicanas aumentó nuevamente. En términos absolutos, el incremento fue muy similar al observado en el lustro 2004-2009, aunque en términos relativos, tomando como base el nivel observado en 2009, las acciones internacionales sólo crecieron 32.81% de 2009 a 2014. El incremento acumulado en la década 2004-2014 asciende a 85.70%, tomando 2004 como año base. Una vez más, no hay un solo estado en el nivel bajo, mientras que en el rango medio sólo se encuentran seis: uno en medio-bajo (Colima), dos en medio-medio (Nayarit y Tlaxcala) y tres en medio-alto (Baja California Sur, Guerrero y Sinaloa). En el nivel alto se concentran la mayoría de los estados (21), distribuidos de la siguiente forma: seis en alto-bajo (Campeche, Chihuahua, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí y Tamaulipas), 10 en alto-medio (Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Durango, Michoacán, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas) y cinco en alto-alto (Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Puebla y Veracruz). Por último,

¹² Jorge A. Schiavon, "Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales en México en la década 2000-2009", en Blanca Torres y Gustavo Vega (eds.), *Relaciones Internacionales, México*, El Colegio de México (Los grandes problemas de México, XII), 2010, pp. 241-283.

en la máxima categoría de muy alto aparecen cinco entidades: además de las cuatro que estaban en 2009 (Chiapas, Distrito Federal, Jalisco y Estado de México), se suma una nueva: Querétaro.

Es importante señalar que todas las entidades federativas, con la excepción de Colima, incrementaron su actividad internacional en el periodo analizado (2004-2014) y que ninguna presentó reversión en el proceso de internacionalización, es decir, que las acciones observadas en el primer lustro (2004-2009) se mantienen o aumentan en el segundo (2009-2014). Sin embargo, el ritmo de crecimiento en la actividad internacional se redujo de 42.09% a 32.81% entre ambos periodos. Las entidades federativas que presentaron un mayor incremento porcentual en sus actividades durante esta década fueron Distrito Federal y Querétaro (ambas 233.33%), seguidas por Aguascalientes y Durango (166.67% las dos).

Ahora bien, ¿qué explica el nivel de participación internacional de los gobiernos estatales en México? ¿Son variables económicas, políticas o geográficas? En el caso del ingreso o producto estatal existe una correlación estrecha entre esta variable y el nivel de participación internacional de las entidades federativas, con la excepción del Distrito Federal en la primera medición. Esto implica que hay una tendencia a que, en general, los estados con mayores ingresos, medido por su producto interno bruto, sean los que cuenten con un mayor activismo en el ámbito internacional. En lo que se refiere a la yuxtaposición partidaria, no existe suficiente evidencia para sustentar que los estados que son gobernados por un partido político distinto al que gobierna a nivel federal tengan una mayor participación internacional. Sin embargo, aquellas entidades con mayores niveles de actividad externa iniciaron la misma o la aumentaron sustancialmente en momentos de yuxtaposición partidista. Por último, en cuanto a la situación geográfica de frontera, esta variable ha desempeñado una influencia importante (como causa necesaria) en el caso de los estados de la frontera norte desde inicios de la década de 2000, a la vez que ha adquirido relevancia en las entidades de la frontera sur en los últimos años por el incremento de las relaciones entre estos estados y los países de América Central.¹³

¹³ *Idem.*

Los Acuerdos Interinstitucionales y la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales

En México, las disposiciones fundamentales en materia de política exterior se encuentran contenidas en la Constitución, la cual otorga facultades a los tres poderes de la federación en este ámbito. Aunque no existe en la Constitución mexicana disposición alguna que otorgue facultades a las entidades federativas para tener una participación directa en política exterior, tampoco hay una prohibición explícita. Incluso, el artículo 124 establece que “las facultades que no estén expresamente contenidas en la Constitución [...] se entienden reservadas a los estados”. En el caso específico de los tratados, la Constitución es más puntual al establecer que “los estados no pueden en ningún caso: celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras”.¹⁴

Como se comentó anteriormente, la ley que explicita las atribuciones en materia de política exterior es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual, en su artículo 28, fracción I, concede a la SRE la facultad de coordinar las acciones externas de todas las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, sin afectar las atribuciones de éstas; así, su principal responsabilidad es “conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte”. En materia de celebración de tratados, las bases legales se encuentran contenidas tanto en la Constitución como en la Ley sobre la Celebración de Tratados. Esta ley se refiere a dos clases de compromisos internacionales: el tratado, es decir, el convenio previsto en la Constitución que, para ser válido, debe contar con la aprobación del Senado, y el “acuerdo interinstitucional”, definido como “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado [...] entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales”.¹⁵

¹⁴ México, *Constitución...*, art. 117, fracción I.

¹⁵ México, Ley sobre la Celebración de Tratados, art. 2, fracción II.

Una de las aportaciones más importantes de la citada ley es que, al incorporar la figura de los AII, sienta la base legal que permite a los actores subnacionales tener una mayor participación en el ámbito exterior. Sin embargo, la propia Ley es cuidadosa al agregar que “el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno [...] que los suscriben”.¹⁶ Además, esta ley establece que los organismos que busquen celebrar este tipo de convenios deberán mantener informada a la SRE, que se encargará de calificar la procedencia del convenio en cuestión y, en su caso, inscribirlo en el registro respectivo.¹⁷ Sin embargo, en la práctica, muchos de los convenios que son firmados por los estados y otras instancias de los diferentes niveles de la administración pública no cuentan con el dictamen de ley de la SRE y, por lo tanto, no existe un registro preciso de estos instrumentos jurídicos.

A pesar de las limitaciones que la propia Ley sobre la Celebración de Tratados confiere a los acuerdos interinstitucionales, Palacios Treviño afirma que cuando la ley dispone que el acuerdo interinstitucional sea regido por el derecho internacional público:

La ley está dando a las dependencias de la administración pública federal, estatal o municipal, no la calidad de sujetos de derecho internacional —o sea *ius tractati*—, sino competencia para pactar en nombre de los Estados Unidos Mexicanos pues esas “instituciones” no pueden contraer por sí mismas compromisos regulados por el derecho internacional público por no ser sujetos de ese orden jurídico. En consecuencia, si una de esas dependencias u organismos descentralizados [...] firma un acuerdo interinstitucional, incluso limitado “a las atribuciones propias de las dependencias u organismos de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben”, y por alguna causa no

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Ibid.*, art. 7.

pueden cumplirlo, se dará una responsabilidad en el ámbito internacional para los Estados Unidos Mexicanos.¹⁸

A fin de evitar posibles ambigüedades, la Consultoría Jurídica de la SRE elaboró una Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales, la cual establece puntualmente los criterios que deben seguirse en la celebración tanto de uno como de otro ordenamiento. Así, de acuerdo con la Guía, deberá celebrarse un tratado si se cumple al menos uno de los siguientes supuestos:

a) el asunto es de competencia del Poder Legislativo Federal; b) se involucra a la Nación como un todo; c) se afecta el territorio nacional; d) se afecta la esfera jurídica de los individuos; e) se amplía o modifica la legislación existente; f) se contraen obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la Nación; g) la materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial.¹⁹

En caso de que el asunto que se deba convenir no sea materia de un tratado de acuerdo con los criterios arriba mencionados:

Podrá ser materia de un “acuerdo interinstitucional”, a nivel de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, a condición de que: a) la materia del acuerdo recaiga dentro de la competencia exclusiva de la dependencia u organismo que pretenda celebrarlo de conformidad con la legislación vigente; b) el acuerdo sólo afecte la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre; c) las obligaciones financieras que contenga puedan ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que lo firma; d) no afecte la esfera jurídica de las personas, y e) no modifique la legislación existente.²⁰

¹⁸ Jorge Palacios Treviño, *Tratados. Legislación y práctica en México*, México, SRE, 2002, pp. 64-67.

¹⁹ Citado en *Ibid.*, p. 224.

²⁰ *Ibid.*, p. 228.

De este modo, los AII son los instrumentos jurídicos mediante los cuales los gobiernos subnacionales conducen, dentro del marco jurídico mexicano, las relaciones internacionales con organismos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. Las áreas de cooperación establecidas en estos acuerdos deberán quedar estrictamente circunscritas a las facultades de los actores estatales o municipales. Los gobiernos estatales tienen que mantener informada a la SRE de todas las negociaciones y las conclusiones que se deriven de éstas, ya que estos acuerdos sólo serán registrados en el RAII una vez que la SRE les haya dado el visto bueno. Como no todos los gobiernos subnacionales registran sus AII, este registro no incluye la totalidad de acuerdos; únicamente contiene aquellos que el gobierno mexicano reconoce, es decir, los que son jurídicamente vinculantes de acuerdo con las leyes mexicanas y el derecho internacional.

Al 31 de diciembre de 2014, el RAII incluía 668 AII firmados por los estados y municipios mexicanos con contrapartes internacionales. Aprovechando esta información, se creó una base de datos para sistematizar el contenido de todos estos acuerdos, con la finalidad de realizar un primer análisis (prácticamente de estadística descriptiva) sobre las características de estos acuerdos: su volumen por entidad, quiénes son los gobiernos firmantes y qué orden de gobierno representan (estatal o municipal), quiénes son las contrapartes externas, qué tipos de acuerdos se concretan, cuáles son sus contenidos y alcances, así como las áreas de cooperación que incluyen.

En primer lugar, como se puede observar en la Tabla 2, hay una enorme variación en el número de AII firmados por los gobiernos subnacionales de México. El rango de variación va desde 0 (Baja California Sur) hasta 139 (Jalisco). Más de dos terceras partes de los AII (468 de 668 o 70.05% del total) han sido firmados solamente por 10 estados, cifra que representa menos de la tercera parte de las entidades federativas del país (Jalisco, Chiapas, Estado de México, Nuevo León, Distrito Federal, Michoacán, Chihuahua, Quintana Roo, Puebla y Guanajuato, en orden decreciente), todos ellos con 20 o más AII. Los dos estados con mayor actividad internacional mediante AII (Jalisco y Chiapas) concentran casi un tercio de todos los acuerdos (31.89%). Como se observó anteriormente

Tabla 2: Acuerdos interinstitucionales por entidad federativa, por orden de gobierno y por tipo de acuerdo

Estado	Orden de gobierno						Tipo de acuerdo			
	Acuerdos	% total	Estratal	% total	Municipal	% total	Hermanamiento	% total	Otro	% total
Aguascalientes	7	1.05	3	42.86	4	57.14	4	57.14	3	42.86
Baja California	14	2.10	6	42.86	8	57.14	4	28.57	10	71.43
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	9	1.35	3	33.33	6	66.67	5	55.56	4	44.44
Chihuahua	28	4.19	22	78.57	6	21.43	4	14.29	24	85.71
Chiapas	74	11.08	62	83.78	12	16.22	7	9.46	67	90.54
Coahuila	9	1.35	2	22.22	7	77.78	7	77.78	2	22.22
Colima	1	0.15	1	100	0	0	1	100	0	0
Distrito Federal	38	5.69	38	100	0	0	15	39.47	23	60.53
Durango	15	2.25	13	86.67	2	13.33	2	13.33	13	86.67
Guanajuato	20	2.99	8	40	12	60	11	55	9	45
Guerrero	6	0.90	2	33.33	4	66.67	2	33.33	4	66.67
Hidalgo	17	2.54	10	58.82	7	41.18	7	41.18	10	58.82
Jalisco	139	20.81	90	64.75	49	35.25	43	30.94	96	69.06
Estado de México	49	7.34	17	34.69	32	65.31	33	67.35	16	32.65
Michoacán	37	5.54	11	29.73	26	70.27	25	67.57	12	32.43
Morelos	7	1.05	1	14.29	6	85.71	6	85.71	1	14.29
Nayarit	6	0.90	4	66.67	2	33.33	1	16.67	5	83.33
Nuevo León	39	5.84	7	17.95	32	82.05	28	71.79	11	28.21
Oaxaca	16	2.40	14	87.50	2	12.50	1	6.25	15	93.75
Puebla	21	3.14	8	38.10	13	61.90	12	57.14	9	42.86
Querétaro	15	2.25	6	40	9	60	5	33.33	10	66.67
Quintana Roo	23	3.44	6	26.09	17	73.91	16	69.57	7	30.43
San Luis Potosí	14	2.10	1	7.14	13	92.86	12	85.71	2	14.29
Sinaloa	2	0.30	1	50	1	50	0	0	2	100
Sonora	14	2.10	13	92.86	1	7.14	1	7.14	13	92.86
Tabasco	6	0.90	5	83.33	1	16.67	0	0	6	100
Tamaulipas	6	0.90	0	0	6	100	6	100	0	0
Tlaxcala	2	0.30	2	100	0	0	0	0	2	100
Veracruz	15	2.25	1	6.67	14	93.33	13	86.67	2	13.33
Yucatán	11	1.65	7	63.64	4	36.36	2	18.18	9	81.82
Zacatecas	8	1.20	2	25	6	75	4	50	4	50
TOTAL	668	100	366	54.79	302	45.21	277	41.47	391	58.53

Fuente: Elaborada por el autor con base en el RAI de la SRE.

con la actividad internacional de los gobiernos locales mexicanos, también hay un enorme grado de heterogeneidad en la firma de AII, pues los estados con mayor proyección internacional son los que cuentan con un mayor número de AII.

Ahora bien, ¿cómo está la distribución de AII entre gobiernos estatales y municipales? Considerando el orden de gobierno que firma el convenio, como se aprecia en la Tabla 2, existe un balance relativo entre las administraciones municipales y estatales: aproximadamente la mitad de los AII fueron firmados por gobiernos municipales (45.21%), mientras que la otra mitad (54.79%) fueron concretados por los gobiernos de los estados. Además, buena parte de los AII son convenios de hermanamiento (391 en total) con otras ciudades o regiones en el exterior, lo que representa más del cuarenta por ciento de los mismos (41.47%).

Como se puede observar en la Tabla 3, donde se presentan los AII por administración presidencial, la actividad internacional de los gobiernos subnacionales ha ido en aumento a lo largo de los años. A medida que fueron transcurriendo las administraciones presidenciales sexenales en México, se identifica un mayor número de concreción de AII; así, de tres en la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), pasaron a 18 con Carlos Salinas (1988-1994), a 96 con Ernesto Zedillo (1994-2000), a 145 con Vicente Fox (2000-2006), y a 336 con Felipe Calderón (2006-2012); en sólo dos años de la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2014), se han concretado 71 AII. Hay entonces una amplia evidencia para sustentar el argumento de que la actividad internacional de los gobiernos locales mexicanos, medida por medio de sus AII, va no sólo en aumento, sino que el ritmo de la misma se incrementa hasta el año 2012; todavía es muy pronto para afirmar si esta tendencia se mantendrá en la actual administración presidencial.

Ahora bien, con respecto a las contrapartes internacionales con las que se firman los AII, lo que se puede destacar de la Tabla 4 es que la gran mayoría de éstas son de tipo gubernamental, ya que representan 67.96% del total. Sin embargo, también se observa un importante nivel de cooperación con otros actores internacionales, con quienes se han concretado AII: organizaciones internacionales (12.43%), ONG (2.69%) y actores privados, particularmente universidades y centros de investigación (16.92%).

Tabla 3: Acuerdos interinstitucionales por periodo de firma
(por administración presidencial)

Estado	Periodo de firma por administración presidencial											
	De la Madrid	% total	Salinas	% total	Zedillo	% total	Fox	% total	Calderón	% total	Peña	% total
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	3	42.86	1	14.29	3	42.86
Baja California	0	0	0	0	1	7.14	4	28.57	8	57.14	1	7.14
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	0	0	0	0	2	22.22	5	55.56	2	22.22	0	0
Chihuahua	0	0	0	0	1	3.57	3	10.71	20	71.43	4	14.29
Chiapas	0	0	1	1.35	1	1.35	7	9.46	59	79.73	6	8.11
Coahuila	0	0	0	0	0	0	5	55.56	3	33.33	1	11.11
Colima	0	0	0	0	1	100	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	0	0	0	0	18	47.37	2	5.26	17	44.74	1	2.63
Durango	1	6.67	0	0	0	0	0	0	11	73.33	4	26.67
Guanajuato	0	0	1	5	5	25	9	45	4	20	1	5
Guerrero	0	0	0	0	0	0	1	16.67	3	50	2	33.33
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	3	17.65	14	82.35	0	0
Jalisco	0	0	2	1.44	22	15.83	35	25.18	66	47.48	14	10.07
Estado de México	1	2.04	0	0	13	26.53	13	26.53	14	28.57	8	16.33
Michoacán	1	2.70	0	0	3	8.11	8	21.62	23	62.16	2	5.41
Morelos	0	0	0	0	1	14.29	1	14.29	5	71.43	0	0
Nayarit	0	0	0	0	0	0	2	33.33	0	0	4	66.67
Nuevo León	0	0	10	25.64	13	33.33	4	10.26	12	30.77	0	0
Oaxaca	0	0	0	0	1	6.25	1	6.25	12	75	2	12.50
Puebla	0	0	0	0	1	4.76	11	52.38	8	38.10	1	4.76
Querétaro	0	0	0	0	1	6.67	5	33.33	4	26.67	5	33.33
Quintana Roo	0	0	0	0	7	30.43	3	13.04	11	47.83	2	8.70
San Luis Potosí	0	0	1	7.14	0	0	3	21.43	8	57.14	2	14.29
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0	0	2	100	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	5	35.71	9	64.29	0	0
Tabasco	0	0	0	0	0	0	2	33.33	2	33.33	2	33.33
Tamaulipas	0	0	0	0	1	16.67	3	50	1	16.67	1	16.67
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0	2	100	0	0	0	0
Veracruz	0	0	2	13.33	3	20	3	20	6	40	1	6.67
Yucatán	0	0	0	0	0	0	0	0	7	63.64	4	36.36
Zacatecas	0	0	1	12.50	1	12.50	2	25	4	50	0	0
TOTAL	3	0.45	18	2.69	96	14.37	145	21.71	336	50.30	71	10.63

Fuente: Elaborada por el autor con base en el RAI de la SRE.

Tabla 4: Acuerdos interinstitucionales por tipo de contraparte en el exterior

Estado	Tipo de contraparte							
	Gubernamental	% total	Organismo internacional	% total	No gubernamental	% total	Privado	% total
Aguascalientes	5	71.43	1	14.29	0	0	1	14.29
Baja California	8	57.14	1	7.14	3	21.43	2	14.29
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	8	88.89	0	0	0	0	1	11.11
Chihuahua	9	32.14	4	14.29	1	3.57	14	50
Chiapas	12	16.22	24	32.43	2	2.70	36	48.65
Coahuila	9	100	0	0	0	0	0	0
Colima	1	100	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	32	84.21	3	7.89	0	0	3	7.89
Durango	7	46.67	7	46.67	0	0	1	6.67
Guanajuato	18	90	1	5	0	0	1	5
Guerrero	3	50	3	50	0	0	0	0
Hidalgo	12	70.59	3	17.65	0	0	2	11.76
Jalisco	90	64.75	4	2.88	6	4.32	39	28.06
Estado de México	43	87.76	5	10.20	0	0	1	2.04
Michoacán	32	86.49	3	8.11	0	0	2	5.41
Morelos	7	100	0	0	0	0	0	0
Nayarit	5	83.33	0	0	0	0	1	16.67
Nuevo León	36	92.31	3	7.69	0	0	0	0
Oaxaca	7	43.75	7	43.75	1	6.25	1	6.25
Puebla	14	66.67	1	4.76	1	4.76	5	23.81
Querétaro	13	86.67	1	6.67	1	6.67	0	0
Quintana Roo	22	95.65	0	0	0	0	1	4.35
San Luis Potosí	14	100	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	1	50	0	0	0	0	1	50
Sonora	14	100	0	0	0	0	0	0
Tabasco	1	16.67	4	66.67	1	16.67	0	0
Tamaulipas	6	100	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	2	100	0	0	0	0	0	0
Veracruz	13	86.67	1	6.67	1	6.67	0	0
Yucatán	4	36.36	6	54.55	0	0	1	9.09
Zacatecas	6	75	1	12.50	1	12.50	0	0
TOTAL	454	67.96	83	12.43	18	2.69	113	16.92

Fuente: Elaborada por el autor con base en el RAI de la SRE.

La política exterior y las relaciones comerciales y financieras internacionales de México están concentradas en el continente americano, particularmente en América del Norte y América Latina. ¿Hasta qué grado los gobiernos subnacionales también concentran sus relaciones de cooperación con estas regiones? Como se puede apreciar en la Tabla 5, la mayoría de los AII (casi sesenta por ciento) firmados por los gobiernos estatales y municipales mexicanos se concentran en el continente americano; los principales socios se ubican en América del Norte (con 197 AII, que representan 29.67%), y América Latina y el Caribe (con 190 AII, equivalentes a 28.61%). Le siguen en importancia Europa (125 AII, 18.83%), Asia (73 AII, 10.99%) y, por último, África y Oceanía (5 AII, 0.75%); también hay 79 AII (11.90%) firmados con organismos internacionales o de alcance global. Cabe mencionar que el porcentaje de acuerdos firmados por los gobiernos estatales que comparten frontera con Estados Unidos es considerablemente superior al de la media nacional (Baja California, 72.73%; Sonora, 100%; Chihuahua, 39.29%; Coahuila, 88.89%; Nuevo León, 53.85%, y Tamaulipas, 83.33%). Tomando en cuenta países específicos, el mayor número de AII se han firmado con contrapartes de Estados Unidos (166), seguidos por España (74), Cuba (57) y China (31).

Por último, al analizar las áreas de cooperación contempladas en estos AII,²¹ la Tabla 6 permite evidenciar que los gobiernos subnacionales de México están interesados en cooperar a nivel internacional en ciertas áreas en particular. Las ocho áreas en las que se concentran el mayor número de AII, en orden descendiente de importancia, son: educación (59.79%), cultura (56.63%), turismo (38.55%), comercio (33.28%), ciencia y tecnología (29.82%), desarrollo y capacitación de recursos humanos (23.04%), inversión (22.89%), y medioambiente (20.03%), entre muchos otros. Se observa entonces que los gobiernos subnacionales mexicanos privilegian las áreas de cooperación en donde tienen facultades para promover internacionalmente a su localidad, así como para atraer inversión, turismo y fomentar la cooperación descentralizada en las áreas que promueven el desarrollo local.

²¹ Las áreas de cooperación no son mutuamente excluyentes, ya que un acuerdo puede incluir varias de éstas.

Tabla 5: Acuerdos interinstitucionales por región del país contraparte

Estado	Región											
	América del Norte	% total	América Latina y el Caribe	% total	Europa	% total	Asia	% total	África y Oceanía	% total	Global	% total
Aguascalientes	2	28.57	1	14.29	3	42.86	0	0	0	0	0	0
Baja California	8	72.73	3	27.27	1	9.09	1	9.09	0	0	1	9.09
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	4	44.44	4	44.44	1	11.11	0	0	0	0	0	0
Chihuahua	11	39.29	1	3.57	9	32.14	3	10.71	0	0	4	14.29
Chiapas	1	1.35	29	39.19	18	24.32	4	5.41	0	0	24	32.43
Coahuila	8	88.89	1	11.11	0	0	0	0	0	0	0	0
Colima	0	0	0	0	0	0	1	100	0	0	0	0
Distrito Federal	3	7.89	12	31.58	9	23.68	9	23.68	2	5.26	3	7.89
Durango	2	12.50	1	6.25	0	0	5	31.25	0	0	7	43.75
Guanajuato	7	36.84	9	47.37	4	21.05	0	0	0	0	0	0
Herrero	1	16.67	0	0	2	33.33	0	0	0	0	3	50
Hidalgo	6	35.29	2	11.76	4	23.53	3	17.65	1	5.88	3	17.65
Jalisco	57	41.01	28	20.14	28	20.14	20	14.39	2	1.44	4	2.88
Estado de México	8	16.33	18	36.73	9	18.37	5	10.20	0	0	5	10.20
Michoacán	7	18.92	23	62.16	4	10.81	1	2.70	0	0	2	5.41
Morelos	3	42.86	3	42.86	0	0	1	14.29	0	0	0	0
Nayarit	1	16.67	2	33.33	3	50	0	0	0	0	0	0
Nuevo León	21	53.85	5	12.82	7	17.95	3	7.69	0	0	3	7.69
Oaxaca	1	6.25	2	12.50	3	18.75	3	18.75	0	0	7	43.75
Puebla	2	9.52	7	33.33	7	33.33	4	19.05	0	0	1	4.76
Querétaro	4	26.67	2	13.33	5	33.33	3	20	0	0	1	6.67
Quintana Roo	3	13.04	17	73.91	2	8.70	1	4.35	0	0	0	0
San Luis Potosí	9	64.29	5	35.71	1	7.14	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	1	50	1	50	0	0	0	0
Sonora	14	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	0	0	3	50	0	0	0	0	0	0	3	50
Tamaulipas	5	83.33	1	16.67	0	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	0	0	1	50	1	50	0	0	0	0	0	0
Veracruz	4	26.67	6	40	2	13.33	2	13.33	0	0	1	6.67
Yucatán	1	9.09	1	9.09	1	9.09	2	18.18	0	0	6	54.55
Zacatecas	4	57.14	3	42.86	0	0	1	14.29	0	0	1	14.29
TOTAL	197	29.67	190	28.61	125	18.83	73	10.99	5	0.75	79	11.90

Nota: Hay dos AII suscritos con dos regiones al mismo tiempo.

Fuente: Elaborada por el autor con base en el RAI de la SRE.

Tabla 6: Acuerdos interinstitucionales por materia o área de cooperación

Estado	Áreas de cooperación															
	Educación	% total	Ciencia y tecn.	% total	Medioambiente	% total	Recursos humanos	% total	Inversión	% total	Comercio	% total	Turismo	% total	Cultura	% total
Aguascalientes	5	71.43	5	71.43	5	71.43	5	71.43	5	71.43	4	57.14	4	57.14	4	57.14
Baja California	9	81.82	5	45.45	5	45.45	0	0	3	27.27	6	54.55	5	45.45	8	72.73
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	6	66.67	3	33.33	1	11.11	3	33.33	2	22.22	3	33.33	5	55.56	6	66.67
Chihuahua	23	82.14	5	17.86	1	3.57	4	14.29	5	17.86	6	21.43	3	10.71	13	46.43
Chiapas	46	62.16	27	36.49	9	12.16	36	48.65	4	5.41	7	9.46	8	10.81	34	45.95
Coahuila	5	55.56	2	22.22	1	11.11	1	11.11	6	66.67	7	77.78	7	77.78	7	77.78
Colima	1	100	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	1	100	1	100
Distrito Federal	15	39.47	11	28.95	14	36.84	2	5.26	12	31.58	13	34.21	11	28.95	15	39.47
Durango	6	37.50	1	6.25	2	12.50	2	12.50	1	6.25	2	12.50	3	18.75	2	12.50
Guanajuato	14	73.68	4	21.05	2	10.53	4	21.05	7	36.84	10	52.63	10	52.63	15	78.95
Guerrero	2	33.33	2	33.33	2	33.33	2	33.33	3	50	3	50	2	33.33	3	50
Hidalgo	8	47.06	3	17.65	2	11.76	3	17.65	5	29.41	6	35.29	8	47.06	8	47.06
Jalisco	103	74.10	42	30.22	21	15.11	30	21.58	19	13.67	38	27.34	42	30.22	78	56.12
Estado de México	23	46.94	9	18.37	10	20.41	4	8.16	13	26.53	23	46.94	28	57.14	35	71.43
Michoacán	24	64.86	21	56.76	19	51.35	12	32.43	18	48.65	19	51.35	23	62.16	23	62.16
Morelos	6	85.71	2	28.57	5	71.43	3	42.86	2	28.57	4	57.14	5	71.43	6	85.71
Nayarit	5	83.33	0	0	0	0	0	0	1	16.67	1	16.67	2	33.33	4	66.67
Nuevo León	11	28.21	6	15.38	6	15.38	6	15.38	11	28.21	16	41.03	17	43.59	22	56.41
Oaxaca	6	37.50	2	12.50	2	12.50	3	18.75	0	0	0	0	2	12.50	3	18.75
Puebla	15	71.43	6	28.57	1	4.76	1	4.76	8	38.10	9	42.86	12	57.14	15	71.43
Querétaro	7	46.67	4	26.67	1	6.67	2	13.33	3	20	4	26.67	8	53.33	9	60
Quintana Roo	18	78.26	12	52.17	3	13.04	10	43.48	5	21.74	16	69.57	18	78.26	22	95.65
San Luis Potosí	12	85.71	3	21.43	5	35.71	3	21.43	6	42.86	7	50	11	78.57	13	92.86
Sinaloa	1	50	2	100	0	0	1	50	0	0	0	0	1	50	1	50
Sonora	3	21.43	4	28.57	2	14.29	5	35.71	0	0	2	14.29	2	14.29	1	7.14
Tabasco	4	66.67	2	33.33	1	16.67	1	16.67	1	16.67	0	0	0	0	1	16.67
Tamaulipas	3	50	2	33.33	0	0	0	0	3	50	3	50	4	66.67	4	66.67
Tlaxcala	0	0	2	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	50
Veracruz	8	53.33	5	33.33	7	46.67	6	40	4	26.67	6	40	9	60	12	80
Yucatán	5	45.45	4	36.36	5	45.45	3	27.27	2	18.18	2	18.18	3	27.27	4	36.36
Zacatecas	3	42.86	1	14.29	1	14.29	1	14.29	2	28.57	3	42.86	2	28.57	6	85.71
TOTAL	397	59.79	198	29.82	153	20.03	153	23.04	152	22.89	221	33.28	256	38.55	376	56.63

Fuente: Elaborada por el autor con base en el RAI de la SRE.

Generar gobernanza en las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales mexicanos

Dada la creciente globalización e interdependencia a nivel internacional y al aumento de la descentralización, democratización y reforma estructural del sistema político mexicano y la economía nacional, es de esperar que las relaciones internacionales de las entidades federativas sigan en aumento. Por ello, es fundamental que exista gobernanza en la conducción de estas actividades, por lo que la legislación en México debe actualizarse y perfeccionarse para garantizar que las acciones externas de los gobiernos subnacionales se conduzcan dentro del Estado de derecho y generen bienestar para sus poblaciones. Siempre que la participación de las entidades federativas se enmarque dentro de la legalidad y se encuentre en sintonía con la política exterior del país y, por tanto, sea complementaria a ésta, se puede considerar que este fenómeno será positivo para los gobiernos subnacionales, ya que permitirá mayores y mejores esquemas de cooperación y relación de éstos con el mundo, lo que a su vez favorecerá el desarrollo local.

Lo anterior supone un reto importante para la SRE, ya que deberá funcionar como representante, gestora y coordinadora no sólo de las demás secretarías de Estado y de los poderes de la Unión, sino también de los órdenes de gobierno subnacionales. Ahora bien, como ocurre en los mercados globalizados y competitivos, las entidades que más se beneficiarán del incremento en sus actividades internacionales serán aquellas que cuenten con mayores esquemas de competitividad local y eficiencia en la gestión externa.

Para que haya mayor gobernanza en las relaciones internacionales de los gobiernos locales y las administraciones estatales conduzcan de manera más efectiva y eficiente sus relaciones exteriores, sería conveniente poner en marcha el siguiente decálogo de acciones de política pública:

- *Primero*, buscar que todas las entidades federativas tengan una oficina de asuntos internacionales, vinculada directamente con la oficina del gobernador, para coordinar la actividad externa del gobierno estatal.

- *Segundo*, contar con una comisión de asuntos exteriores en las legislaturas locales para fomentar las actividades internacionales, legislar sobre estos asuntos, regular las acciones internacionales de las diferentes áreas gubernamentales y asignar presupuesto para desarrollar estas actividades.
- *Tercero*, establecer incentivos positivos y negativos para que las dependencias de los diferentes órdenes de gobiernos inserten sus iniciativas de participación internacional dentro de las directrices de política exterior de México.
- *Cuarto*, crear un gabinete de política exterior que ayude a establecer prioridades presidenciales en materia internacional, y a fortalecer la coordinación entre la SRE y las demás instancias burocráticas, en todos los órdenes de gobierno, con incidencia en asuntos externos.
- *Quinto*, crear un Consejo Federal de Coordinación Internacional para concertar las acciones de política exterior con los órdenes de gobierno subnacionales y, en una segunda etapa, con las organizaciones de la sociedad civil.
- *Sexto*, capacitar constantemente en temas de diplomacia local a los diplomáticos de carrera y a los funcionarios de los gobiernos subnacionales encargados de asuntos internacionales, por medio de cursos de actualización y especialización.
- *Séptimo*, promover que diplomáticos de carrera puedan ser comisionados para ocupar las oficinas de asuntos externos de las entidades federativas.
- *Octavo*, elegir en las presidencias o secretarías de las Comisiones de Relaciones Exteriores de las Cámaras de Diputados y Senadores profesionales con formación o experiencia en relaciones internacionales.
- *Noveno*, fortalecer los mecanismos de cooperación y coordinación entre los gobiernos estatales, institucionalizando y consolidando la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE) y la Comisión de Asuntos Internacionales de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago).
- *Décimo*, conducir las actividades internacionales de los gobiernos locales con transparencia y rendición de cuentas, mediante mecanismos de evaluación de impacto de los beneficios generados por éstas.

En suma, ante la creciente participación internacional de los gobiernos estatales y municipales en México, es necesario fortalecer la gobernanza en estas actividades externas. Para ello, es fundamental contar con las estructuras institucionales de coordinación, tanto a nivel de los estados, como entre éstos y el gobierno federal, para asegurar que haya una política externa única y unificada de México ante el mundo, pero que ésta sea representativa de los intereses y las preferencias de los gobiernos y actores locales. Sólo así, generando gobernanza en las relaciones internacionales de los gobiernos locales en México, se conseguirá que haya una actividad ordenada de los gobiernos subnacionales.

Profesionalizar la acción exterior del gobierno local: el caso del Área Metropolitana de Barcelona

*How to Professionalize our External Relations:
The Case of the Metropolitan Area of Barcelona*

Xavier Tiana Casablancas

Dirección de Relaciones Internacionales, Área Metropolitana de Barcelona
xtiana@amb.cat



Resumen:

En la actualidad, cada vez más ciudades y sus gobiernos implementan políticas de relaciones internacionales. En este artículo se recogen algunas de las reflexiones actuales sobre este fenómeno, basadas en la experiencia del autor; se destaca el caso del Área Metropolitana de Barcelona como una estrategia de internacionalización de alcance metropolitano.



Abstract:

Today, more and more cities are implementing specific policies to develop their international relations. This article analyzes some of the main elements behind this phenomenon based on the author's experience in the Metropolitan Area of Barcelona, which has implemented an *ad hoc* international strategy from a metropolitan perspective.



Palabras clave:

Área Metropolitana de Barcelona (AMB), política pública, modelo de ciudad, trabajo en red, incidencia política de autoridades locales.



Key Words:

Metropolitan Area of Barcelona, public policy, city model, networking, advocacy of local authorities.

Profesionalizar la acción exterior del gobierno local: el caso del Área Metropolitana de Barcelona

Xavier Tiana Casablanca

Presentación

En la actualidad, los gobiernos locales y los territorios cooperan pero también compiten. Los alcaldes y alcaldesas quieren conocer de qué forma se posiciona su ciudad en los diferentes *rankings* regionales y mundiales; quieren captar oportunidades, inversiones, talento, eventos, visitantes, y además quieren sacar rédito de su política internacional.

Los gobiernos locales se han dotado de equipos y servicios técnicos que se han encargado de impulsar esta tarea, pero no siempre lo han hecho de manera estructurada, con un sistema de interacción con los diferentes actores del territorio y con esquemas de rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

En momentos de crisis económica como la que hemos vivido en los últimos años, particularmente en Europa, es más necesario que nunca articular una política de relaciones internacionales por parte de cualquier gobierno local, siempre que exista la masa crítica y las condiciones necesarias para llevarla a cabo. Invertir medios y recursos en esta temática puede generar controversia y voces críticas que ligan la actividad al turismo administrativo, a los viajes, a reuniones inútiles o a un retorno poco materializado en éxitos concretos. Por lo tanto, hay que hacer un esfuerzo muy grande en comunicar lo que se hace y los resultados que se obtienen.

En los últimos años se ha escrito sobre los mínimos necesarios para desarrollar una política de relaciones internacionales por parte de los gobier-

nos locales.¹ Se destacan aquellos elementos imprescindibles para la implementación de esta política: a) tener impulso y apoyo político por parte del alcalde o alcaldesa; b) integrar la acción internacional dentro del gabinete de presidencia o alcaldía con una función transversal dentro de la organización; c) contar con medios humanos y financieros suficientes; d) disponer de un plan o estrategia de relaciones internacionales con prioridades y proyectos; e) establecer mecanismos de concertación con otros niveles de gobierno, actores económicos y de la sociedad civil y ciudadanía, y f) implementar buenos sistemas de comunicación, evaluación y rendición de cuentas.

En este artículo se recogen algunas reflexiones sobre la acción internacional de los gobiernos locales basadas en la experiencia del autor de más de quince años de trabajo en este sector, y se resalta el caso del Área Metropolitana de Barcelona.

El porqué de la acción internacional de los gobiernos locales

Las ciudades tienen un conjunto de activos que las hacen atractivas a nivel internacional. Activos que pueden ser turísticos, históricos, deportivos, urbanísticos, culturales, de capitalidad, etc. Ciudades como París, Roma, Londres, São Paulo, Buenos Aires, Nueva York o Barcelona tienen una marca que sirve como activo comercial que se busca aprovechar.

Ante esta realidad, los gobiernos locales pueden mantenerse en una situación latente y gestionar las oportunidades conforme se presentan, o bien, al contrario, pueden reaccionar y actuar de forma activa a partir de una política de relaciones internacionales.

¹ Iniciativas como el Proyecto AL-LAS son una buena fuente de información sobre la acción de los gobiernos locales a nivel internacional; sin embargo, hay otros como el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina o, a nivel regional, algunos documentos de trabajo de la red europea de ciudades Eurocities. Véanse sus páginas electrónicas en <https://www.proyectoallas.net/>, <http://observ-ocd.org/es> y <http://www.eurocities.eu/>.

Aunado a los elementos básicos sobre los que debe pivotar cualquier política de relaciones internacionales, es necesario que el gobierno local tenga claro el modelo de ciudad que quiere internacionalizar.

En el ámbito de las relaciones internacionales, el modelo de ciudad lo integran los elementos que la caracterizan, sus políticas y proyectos prioritarios, y un relato compartido por los ciudadanos y actores del territorio, articulado por el gobierno local a partir de una estrategia de internacionalización a medio y largo plazo. El modelo de ciudad no se genera desde un laboratorio, sino que forma parte de un proceso en el que intervienen múltiples factores como el liderazgo político, los consensos, la priorización de proyectos y ejes de trabajo “internacionalizables”, la asignación de recursos, la construcción de un relato, la priorización de territorios, la complicidad con la ciudadanía, la comunicación, el *branding* y la rendición de cuentas.

A partir de esta estrategia y modelo, los gobiernos locales actúan posicionando a su territorio para atraer oportunidades, inversiones, eventos, talento o empleo, pero también quieren posicionarse en la arena internacional sus conocimientos sobre determinadas políticas y compararse con otros gobiernos locales para ser más competitivos.

Uno de los elementos críticos de la acción internacional subestatal es el de la falta de coordinación. Esto es lo que suele suceder en una ciudad como Barcelona donde conviven diversas estrategias de acción internacional de instituciones locales, como el Ayuntamiento, el Área Metropolitana, la Diputación y la Generalitat (región), junto con la acción que pueden desarrollar organizaciones de ciudades con sede en el territorio, como la Organización Mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Metrópolis, Arco Latino o Medcités, al igual que otras organizaciones como las cámaras de comercio, las universidades o los llamados *think tanks*, como el Centro Barcelona para las Relaciones Internacionales (CIDOB). Si esto se combina con el hecho de que Barcelona es una ciudad que atrae una gran cantidad de eventos, uno tiene la sensación de que, de vez en cuando, involuntariamente, nos contraprogramamos, y nos hace falta una visión de conjunto.

Han aparecido recientemente nuevas iniciativas privadas, de la sociedad civil y el mundo económico, como Barcelona Global, que tienen por objetivo atraer inversiones y talento para esta ciudad, a partir de personas

relevantes de la sociedad barcelonesa y también de ciudadanos que viven en el extranjero.²

Por otro lado, y a diferencia de otros países, tampoco hay un trabajo en partenariatio satisfactorio y regular con las embajadas o con el cuerpo consular español en el mundo.

Una buena práctica que puede abonar al fortalecimiento de las relaciones internacionales de la ciudad es la de la Agencia de Cooperación de Medellín (ACI), consorcio formado por diferentes administraciones públicas y con la participación de actores económicos, que articula las oportunidades de cooperación e inversión para la ciudad con el posicionamiento de la misma en el mundo.

El caso del Área Metropolitana de Barcelona

La institución

El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) es una administración pública local que se constituyó el 21 de julio de 2011 de acuerdo con la Ley 31/2010 del Parlamento de Cataluña. Desde entonces, el AMB sustituye las tres entidades metropolitanas vigentes hasta aquella fecha: la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, la Entidad del Medio Ambiente y la Entidad Metropolitana del Transporte.

El AMB actúa en la región metropolitana de Barcelona, un territorio de 636 kilómetros cuadrados y 3.2 millones de habitantes, gestionando por cuenta de los 36 municipios de su territorio, incluida la ciudad de Barcelona, las competencias y servicios en los ámbitos de la ordenación del territorio, la gestión del agua, la gestión de los residuos, el transporte público y la movilidad, el espacio público, los espacios naturales, la promoción económica metropolitana y la planificación estratégica.

² Véase “Barcelona Global”, en <http://www.globalbarcelona.com> (fecha de consulta: 5 de junio de 2015).

El principal órgano decisorio de la institución, el Consejo Metropolitano, está formado por 90 consejeros, 36 alcaldes metropolitanos más 54 concejales de los diferentes municipios, según el peso que sus formaciones políticas han conseguido en las elecciones municipales. El presidente del AMB es el alcalde de Barcelona; cuenta también con un vicepresidente ejecutivo que actualmente es el alcalde de Cornellà de Llobregat, municipio de 8458 habitantes. Asimismo, cuenta con ocho vicepresidentes, una Junta de Gobierno y una Junta de Portavoces.

En el actual mandato 2011-2015, la institución ha sido gobernada a partir de una coalición de cuatro partidos que ha funcionado de manera positiva. El presidente, Xavier Trias, pertenece al partido *Convergència i Unió*, y el vicepresidente ejecutivo, António Balmón, pertenece al *Partit Socialista de Catalunya*. *Iniciativa per Catalunya* y *Esquerra Republicana de Catalunya* integran el resto de la coalición de gobierno.

La sintonía institucional y la eficiencia del AMB en la prestación de servicios se produce, en buena medida, por el hecho de ser una institución de elección indirecta y por lo tanto menos sujeta a la presión ciudadana y mediática.

El AMB gestiona un presupuesto para 2015 de 637 millones de euros que asciende hasta los 1350 millones sumándole las empresas en las que participa. Los ingresos provienen principalmente de los impuestos locales, cánones, tasas e impuestos propios sobre el consumo de agua, recogida de residuos y el transporte público metropolitano y transferencias de otras administraciones. Con estos recursos el AMB presta los servicios asignados por ley, pero también impulsa políticas de inversión como los 460 millones de euros que en el mandato 2011-2015 se han dedicado a la cohesión social y el fomento del empleo, las inversiones en las áreas de actividad económica, las inversiones en equipamientos municipales o, recientemente, un plan de choque en el campo de la pobreza energética. El AMB tiene una plantilla de unos quinientos trabajadores con una gran concentración de personal técnico especializado.

Orígenes de la acción internacional del AMB

El AMB es una institución singular, que trabaja en un territorio con gran potencial de internacionalización, y que ejecuta competencias y servicios

urbanos concretos e interesantes para cualquier gobierno metropolitano del mundo.

Desde sus orígenes, el AMB ha tenido una notable experiencia internacional vinculada a la atención de delegaciones extranjeras, la gestión de proyectos europeos, la cooperación internacional o el trabajo en redes internacionales, como Metrópolis, Medcités o CGLU.

En el pasado, la acción internacional no estaba integrada dentro de un mismo servicio técnico, y las tres anteriores administraciones locales metropolitanas la desarrollaban a partir de referentes técnicos que se dedicaban, y aún se dedican, a los temas internacionales.

La acción internacional del AMB ha convivido tradicionalmente con la acción internacional del Ayuntamiento de Barcelona ya que, como se ha mencionado, el alcalde ha sido a la vez el presidente del AMB. Esta situación presenta altibajos, con momentos de mayor colaboración y otros de menor contacto, sin embargo, el análisis apunta a que cada institución ha ejercido su autonomía sobre la organización y la gestión de los equipos de relaciones internacionales.

El Plan de Mandato 2011-2015 y diferentes planes estratégicos de la institución incorporan la acción internacional dentro de algunos de sus ejes prioritarios pero de manera poco centralizada.³ Este hecho es un reflejo del origen de la estrategia de relaciones internacionales del AMB a partir de tres organizaciones diferentes y de un proceso de confluencia y funcionamiento como una institución única en construcción. En el organigrama actual del gobierno metropolitano, la distribución de responsabilidades en el ámbito internacional recae en tres vicepresidentes diferentes: el vicepresidente ejecutivo, la vicepresidenta de Medio Ambiente y el vicepresidente de Cooperación Internacional. A su vez, el presidente actúa como máximo representante de la institución en diferentes foros internacionales.

³ Entre estos documentos hay que destacar el Plan Director de Cooperación Internacional del AMB. Véase AMB, "Plan director de cooperación", en AMB Área Metropolitana de Barcelona, en <http://www.amb.cat/es/web/amb/govern-metropolita/cooperacio-internacional/pla-director-de-cooperacio-al-desenvolupament> (fecha de consulta: 5 de junio de 2015).

En el año 2013 y con la prioridad política de obtener un mayor rendimiento de la acción internacional, la Gerencia del AMB encargó al Instituto Cerdá, fundación privada que trabaja colaborando en los procesos de toma de decisiones en el territorio, un estudio sobre la acción internacional de la institución y su participación en las redes Metrópolis y CGLU. En este trabajo se ponían de manifiesto algunas consideraciones como: “descoordinación en el ámbito de las relaciones internacionales”; “falta de una unidad funcional que facilite la conexión de los servicios vinculados con el ámbito internacional”; “necesidad de liderazgo en la gestión de equipos y necesidad de explorar el potencial de las redes”; “modelar las redes hacia los intereses del AMB y el Ayuntamiento de Barcelona”; “reforzar la coordinación de las políticas sectoriales del AMB y las redes”, o “potenciar nuevamente el liderazgo político Barcelona-AMB hacia las redes”, entre las más destacadas.

Como consecuencia de este estudio se tomaron algunas decisiones; tal vez la más importante fue la de contratar a un responsable de relaciones internacionales, que se incorporó a la institución en enero de 2014.

En abril de 2014 el Comité directivo del AMB aprobó un plan de actuación 2014-2015 para sentar las bases de la política de relaciones internacionales presente y futura.

Objetivos y ejes de la política de relaciones internacionales del AMB

El Plan de Relaciones Internacionales del AMB 2014-2015 tiene por objetivo: “Ofrecer nuevas oportunidades de mejora, innovación y conocimiento a la organización, ayuntamientos, actores institucionales, agentes económicos y sociales del territorio metropolitano y proyectar internacionalmente el Área Metropolitana de Barcelona como una institución líder en gobernanza metropolitana y en la prestación de servicios de calidad a la ciudadanía”.⁴

⁴ Véase AMB, “Plan de actuación”, en AMB Àrea Metropolitana de Barcelona, en <http://www.amb.cat/es/web/amb/govern-metropolitana/relacions-internacionals/pla-d-actuacio> (fecha de consulta: 5 de junio de 2015).

El Plan se instrumentaliza a partir de cuatro objetivos operativos: a) trasladar las oportunidades que se generan en el marco de la Unión Europea (UE) y de las redes internacionales en que participa el AMB, y defender activamente los intereses metropolitanos; b) desarrollar nuevos proyectos internacionales en el ámbito de las competencias y prioridades del plan de mandato del AMB, optando por apoyo financiero de la UE y/o de otros organismos internacionales; c) implicar a los ayuntamientos y los actores económicos y sociales del territorio metropolitano con la acción internacional del AMB, y cooperar con la estrategia internacional del Ayuntamiento de Barcelona, y e) comunicar, evaluar y rendir cuentas de la acción internacional del AMB.

Las zonas geográficas prioritarias de la nueva estrategia son: Europa, Mediterráneo, América Latina y, progresivamente, sin descartar oportunidades claras e inmediatas, otras regiones del mundo. En el ámbito de la cooperación internacional, el AMB pone su foco en Centroamérica, África Occidental y también el Mediterráneo.

Conviene destacar el objetivo 3 que debería convertirse en objetivo estructural de la acción internacional del AMB. En primer lugar porque es necesaria una coordinación efectiva con el Ayuntamiento de Barcelona, que tiene mayor agenda internacional, y porque tiene interés en visualizar su papel de liderazgo metropolitano. En segundo lugar, por su papel municipalista, la acción internacional del AMB tiene que beneficiar a los 36 ayuntamientos. En tercer lugar hay una fuerte prioridad política de dar un sello económico a los diferentes ámbitos de participación internacional del AMB. El Plan apunta un conjunto de ejes estratégicos que marcan estas prioridades políticas.

Trabajar en red con las áreas metropolitanas de Europa

En Europa y en otras partes del mundo las grandes ciudades y las áreas metropolitanas están adquiriendo un mayor protagonismo. Instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las Naciones Unidas o la UE así lo manifiestan en sus documentos políticos. Para el AMB, Europa y la UE son una realidad política y económica de proxi-

midad que se debe resaltar. La realidad de las metrópolis es bastante parecida en el Viejo Continente, pero las diferencias son mayores cuando se comparan con otras realidades del mundo.

El AMB es una institución de nueva creación, con un sistema de gobernanza particular, que trabaja en un territorio dinámico y generador de oportunidades. Este modelo llama la atención y es un buen referente para países en los que se están creando nuevas áreas metropolitanas, como Francia e Italia.

Para entender, para cooperar y para sumar alrededor de los problemas que afectan a las grandes ciudades y áreas metropolitanas de proximidad es necesario que el AMB trabaje en red con las metrópolis europeas más importantes.

El AMB está profundizando las relaciones bilaterales que ya tiene con algunas de estas grandes ciudades; asimismo, trabaja otras vías por medio de redes como Metrópolis⁵, Eurocities⁶ o Metrex,⁷ que es la red europea de áreas y regiones metropolitanas. Esta red de contactos es y será uno de los instrumentos principales de la acción internacional del AMB de los próximos años, que nos permitirá intercambiar experiencias, desarrollar proyectos y optar por financiación europea, fomentar relaciones entre actores económicos o posicionarnos conjuntamente sobre temáticas que nos afectan tanto a nivel de la UE como de la agenda internacional. La red debe convertirse en un *lobby* a nivel europeo que sume sinergias con otras organizaciones municipalistas mundiales y regionales.

Uno de los primeros resultados de esta prioridad fue el seminario European Metropolitan Authorities,⁸ que el AMB organizó el 13 de marzo de 2015, y que contó con la participación de alcaldes, presidentes y representantes

⁵ Véase <http://www.metropolis.org/>.

⁶ Véase <http://www.eurocities.eu/>.

⁷ Véase <http://www.eurometrex.org/ENT1/EN/>.

⁸ Véase AMB, "Autoritats Metropolitanas Europees", en AMB Àrea Metropolitana de Barcelona, en <http://www.amb.cat/web/amb/govern-metropolita/relacions-internacionals/ambmetropole/es> (fecha de consulta: 5 de junio de 2015).

políticos y técnicos de 16 grandes ciudades y territorios metropolitanos de 10 países europeos e instituciones como la OCDE. Los temas que se debatieron fueron la gobernanza metropolitana, la cooperación y el posicionamiento entre las metrópolis europeas en el mundo, y la competitividad y la cohesión social. Como un aporte de este evento hay que destacar la aprobación de una declaración política, así como del compromiso del alcalde de Turín, Piero Fassino, y del presidente del AMB, Xavier Trias, de organizar una nueva edición del seminario en Turín durante el primer trimestre de 2016, a la que se sumarán nuevas ciudades que no pudieron participar en Barcelona.

Por otro lado, cabe destacar el trabajo con América Latina. La institucionalización y la gobernanza de las metrópolis, el trabajo en red con los municipios del territorio y la prestación de servicios es objeto de establecimiento de nuevas relaciones con metrópolis de América Latina. A lo largo de los dos últimos años se han fortalecido relaciones con el Valle de Aburrá en Medellín, Colombia; con la ciudad de Rosario, en Argentina; con Santiago de Chile, en Chile, y en apoyo a la agenda metropolitana de Montevideo, Uruguay, entre otros. Por otra parte, en el ámbito de la cooperación internacional del AMB hay que destacar la importante relación y colaboración económica con el área metropolitana de San Salvador.

Contribuir e incidir en la agenda europea e internacional

Participar en los debates y las nuevas agendas políticas que se trabajan a nivel de la agenda internacional, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o Hábitat III, es necesario para cualquier gobierno local. Esta tarea requiere de tiempo y recursos y una visión estratégica que vaya más allá de lo local. La participación en estos debates puede hacerse de forma individualizada o por medio de las redes de ciudades de las que el AMB es miembro, como CGLU o Metròpolis.

Por otro lado, a nivel de la UE y como parte de su política de gobernanza, existen diferentes mecanismos de consulta y reuniones presenciales en las que instituciones como la Comisión Europea o el Comité de las Regiones debaten con agentes del territorio su posición sobre nuevas propuestas

legislativas o políticas. A modo de ejemplo, el AMB fue escogida para formar parte del diálogo estructurado de la Comisión Europea con las Asociaciones Europeas en el ámbito de la política regional e implementación de los Fondos Estructurales y de Inversión en el territorio.

El reto en los próximos años es participar de forma activa con expertos del AMB en ámbitos sectoriales de nuestra competencia en los que la UE promueve políticas en torno al transporte público y la movilidad, los residuos, el agua, la energía y el cambio climático, entre otros.

Financiamiento y proyectos europeos

El presupuesto de la UE 2014-2020 establece diferentes programas y fondos que pueden beneficiar al AMB en sus ámbitos competenciales. La participación en proyectos financiados por la UE debe ser un mecanismo para obtener fondos en ámbitos donde se han invertido recursos. También, los fondos europeos son una manera de innovar en servicios y políticas, nos ofrecen un marco de trabajo a tres o cuatro años con otros territorios y actores europeos, y son un sello de calidad para la institución en un ámbito concreto.

El trabajo con fondos europeos es complejo tanto con la preparación de las candidaturas como en la gestión. A lo largo de los últimos años la competencia ha aumentado, también como respuesta a la crisis en las finanzas públicas nacionales, y cada vez se presentan más y mejores proyectos. Para dar respuesta a esta necesidad y oportunidad, el equipo de relaciones internacionales ofrece apoyo técnico a los servicios técnicos del AMB informando sobre los fondos disponibles, la estrategia que se deberá seguir, y ayudándolos en la preparación y gestión de éstos.

Este servicio de asesoramiento se encuentra a disposición de los ayuntamientos metropolitanos y de otros actores del territorio, especialmente en los ámbitos de competencia del AMB y de gestión compartida.

Para trabajar con la UE es necesario garantizar presencia en Bruselas. En este sentido, el AMB explora la posibilidad de apoyos para hacerse presente, por ejemplo, mediante la delegación de la Diputación de Barcelona en Bruselas, o la delegación de la Generalitat de Cataluña, así como de las redes en las que participa.

Participación en asociaciones, redes y plataformas internacionales de ciudades

El AMB participa de manera activa en diferentes redes y asociaciones internacionales de ciudades. En algunas de estas redes ejerce un papel de liderazgo compartido con otras ciudades, y en otras participa como entidad socia.

La participación en redes de ciudades requiere de tiempo, recursos, una visión muy clara de lo que se busca obtener y la participación activa para lograr resultados. Esta visión servirá para rendir cuentas de la inversión que ha hecho el AMB en tal o cual red.

Por tradición histórica, estrategia, responsabilidades en sus órganos de dirección y recursos invertidos, las asociaciones principales de la acción internacional del AMB son:

- *Medcités*. Es una red de 40 ciudades, situadas a ambas orillas del mar Mediterráneo, que intercambian experiencias, trabajan proyectos y fomentan la capacitación en el ámbito del desarrollo urbano sostenible. El gran valor de esta red lo sustenta la participación continua de los alcaldes de los países no europeos y ribereños con el Mediterráneo, y su sostenibilidad con más de veinte años de trabajo conjunto en una zona inestable.

El AMB lidera y acoge al secretariado de la red, coordina sus trabajos y financia la mayor parte de sus actividades. Medcités, que ahora está en fase de constitución como asociación, es un referente de la cooperación descentralizada en la región, y trabaja con diferentes agentes de cooperación e instituciones con vocación euromediterránea.

Para el AMB, Medcités es una forma de proyectar el modelo de ciudad metropolitana de Barcelona, y también es un agente muy bien posicionado para fomentar relaciones, como las económicas, las comerciales y las educativas, entre ambas orillas.

- *Metrópolis*. El AMB participa desde sus inicios en la red mundial de ciudades y de regiones metropolitanas, formada actualmente por 136 miembros distribuidos en diferentes regiones del mundo.

El AMB, que actualmente copreside la asociación, contribuye al secretariado con una aportación financiera anual y la cesión de dos plazas de trabajo que se desempeñan en la sede de Metrópolis. Esta red está empezando a implementar su plan estratégico 2015-2017, y redefiniendo sus principales actividades con miras a consolidarse como la red mundial de referencia en los temas metropolitanos.

Para el AMB, Metrópolis debe ser un espacio de vinculación que permita el intercambio de conocimiento y desarrollo de proyectos con otras metrópolis del mundo en el ámbito de la gobernanza metropolitana y en los sectores donde se comparten competencias.

- *FMDV*. El vicepresidente primero del AMB ostenta la vicepresidencia del Fondo Mundial de Desarrollo de las Ciudades (FMDV, por sus siglas en francés). La crisis financiera y las dificultades de poner en funcionamiento un instrumento de estas características han generado que esta iniciativa aún no haya dado los frutos esperados.

Para el AMB, el FMDV debe ser una herramienta que permita conocer formas innovadoras de financiación para los gobiernos locales, y también un instrumento de apoyo en la búsqueda de financiación para proyectos impulsados en aquellas regiones del mundo en las que el AMB trabaja.

- *Otras redes*. El AMB es igualmente socia de otras redes como CGLU, y de redes sectoriales como la Unión Internacional del Transporte Público (UITP); la Asociación de las Ciudades y Regiones por el Reciclaje y la Gestión Sostenible de los Recursos (ACR+), en el ámbito de los residuos; el Instituto Mediterráneo del Agua; el European Enterprise Network, en el tema de los intercambios empresariales, o la Asociación Europea de Parques Periurbanos (FEDENATUR), en el de los espacios naturales urbanos y periurbanos.
- *Atención a delegaciones internacionales*. Una de las tareas principales de la proyección internacional del AMB es la atención a delegaciones de todo el mundo. El origen de estas visitas técnicas es de dos tipos diferentes: por un lado, se acogen visitas de gobiernos locales y metropolitanos que quieren conocer el AMB, sus competencias y actuaciones sobre el terreno. Por el otro, hay un volumen importante de visitas de

universidades, empresas, profesionales o gobiernos que quieren conocer las infraestructuras del AMB, especialmente las relacionadas con la gestión de las aguas y los residuos, donde el nivel de tecnología aplicado es muy alto. Anualmente se reciben a unas sesenta delegaciones.

El trabajo para gestionar estas delegaciones es importante; tienen como objetivo fomentar relaciones y futuras colaboraciones u oportunidades, aprovechando estas visitas.

- *Cooperación al Desarrollo*. El AMB dispone de un Plan Director de Cooperación Internacional 2013-2016,⁹ centrado en la región mediterránea, África subsahariana y Centroamérica. Este plan quiere articular, a partir de proyectos y otros instrumentos de coordinación, el trabajo en conurbaciones urbanas y regiones metropolitanas de las zonas prioritarias, el fomento del desarrollo local sostenible, la gobernanza metropolitana y el fomento de la educación para el desarrollo en el espacio metropolitano de Barcelona.
- *Organizaciones internacionales con sede en Barcelona*. El AMB forma parte del patronato y apoya financieramente a diferentes organizaciones internacionales o *think tanks*, como el CIDOB y el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI), que promueven el conocimiento sobre los asuntos internacionales desde Barcelona, a partir de formaciones, seminarios, investigaciones y publicaciones. La asignatura pendiente del AMB es aprovechar el potencial de estas organizaciones con la búsqueda de sinergias en el ámbito de nuestras competencias.

Comunicación, seguimiento y evaluación

A lo largo de los dos últimos años, el AMB ha hecho un importante esfuerzo para informar y comunicar sobre su acción internacional. En este sentido hay que destacar la página web *www.amb.cat* en tres idiomas y con información actualizada; el boletín telemático *En el món*, que se envía a aproximadamente mil personas, pero que sólo está disponible en catalán;

⁹ AMB, “Plan director...”.

las notas de prensa que se publican en el marco de eventos o noticias institucionales de ámbito internacional, y las memorias de actividades y de mandato. Sin embargo, en el ámbito de la comunicación y difusión queda mucho camino por recorrer.

Tabla 1. Presupuesto de relaciones internacionales AMB. Ejercicio 2015*
(Cifras en euros)

Relaciones internacionales	
Actividades relaciones internacionales	70 000
Medcités: Secretaría y proyectos	139 500
Metrópolis: Secretaría y cuota	171 000
CIDOB	288 000
IBEI	20 000
Cuotas redes: FMDV, UITP, ACR+	19 100
Cooperación internacional	394 000
TOTAL	1 101 600

* Este cuadro no incorpora los gastos de personal, viajes y tampoco algunos gastos que pueden estar bajo la rúbrica de otras partidas. No se incorporaron los gastos correspondientes a proyectos que cuentan con financiación de la UE, que en el presupuesto AMB 2015 no son significativos.

Fuente: Elaboración propia a partir del presupuesto AMB 2015.

Conclusiones

Los gobiernos locales que impulsan una política pública de relaciones internacionales deben contar con requisitos concretos en términos de liderazgo, medios, estrategia, concertación, comunicación y evaluación; también deben tener claro el modelo de ciudad que quieren internacionalizar, tal y como han sido descritos en el primer y segundo apartado de este artículo.

En el ámbito de las políticas de relaciones internacionales es necesaria la cooperación efectiva con otros niveles de gobierno, con los actores del territorio y con la ciudadanía.

El Área Metropolitana de Barcelona es una institución local, constituida en 2011, que basa su política y acción de relaciones internacionales en la gobernanza metropolitana y en la gestión de competencias en los ámbitos de la ordenación del territorio, la gestión del agua, la gestión de los residuos,

el espacio público, los espacios naturales, el transporte público y la movilidad, la promoción económica metropolitana y la planificación estratégica.

Las prioridades y los retos principales de la acción internacional del AMB de los próximos años deben girar alrededor de los siguientes ejes: a) consolidar un marco de trabajo en red con otras metrópolis europeas para defender intereses compartidos ante los Estados y la UE; b) participar política y técnicamente en los foros internacionales; c) competir para obtener fondos de la UE para la gestión e inversiones en materia de su competencia; d) continuar manteniendo la política de cooperación internacional metropolitana; e) articular un marco de relación sólido con otras áreas metropolitanas del mundo a través de Metrópolis y FMDV; f) intensificar la presencia en el mediterráneo con Medcités, y g) comunicar más y mejor, evaluar y buscar mecanismos de relación con otros actores y con la ciudadanía.

Es necesario promover una política de relaciones internacionales del AMB que tenga también un enfoque más económico y generador de oportunidades para los actores del territorio metropolitano, así como intensificar la cooperación con el Ayuntamiento de Barcelona en el ámbito internacional, sumando esfuerzos en cualquier estrategia de proyección exterior de la ciudad, o para atraer inversiones, oportunidades, talento, entre otros.

Por último, se vuelve indispensable disponer de un plan de relaciones internacionales del AMB 2015-2019 que encaje bien en el futuro plan de mandato, con una mayor integración de los servicios técnicos en el tema dentro de la institución, así como contar con recursos humanos y financieros suficientes para ejecutarlo correctamente.

Acción internacional para la sustentabilidad local

International Relations for Urban Sustainability

Rodrigo de Oliveira Perpétuo
Coordinador General de Asuntos Internacionales
Gobierno del estado de Minas Gerais, Brasil
rodrigo.perpetuo@governo.mg.gov.br



Resumen:

La sustentabilidad urbana se convierte en uno de los objetivos más importantes de nuestra actualidad y de las décadas por venir. En este artículo se analizan las motivaciones y los elementos determinantes para que la acción internacional de los gobiernos locales y sus principales instrumentos sean útiles en la búsqueda hacia la sustentabilidad.



Abstract:

Urban sustainability has become one of the key issues of our days and it will certainly continue to gain importance in the next decades. This article analyzes the reasons and main elements behind the international relations of local governments in their quest for sustainability.



Palabras clave:

Acción internacional de las ciudades, desarrollo, sustentabilidad, Proyecto AL-LAS, Hábitat III.



Key Words:

International relations of cities and local governments, development, sustainability, Project AL-LAS, Habitat III

Acción internacional para la sustentabilidad local¹

Rodrigo de Oliveira Perpétuo

Introducción

El siglo XXI señala diversas transformaciones en el sistema internacional. Por un lado, consolida la tendencia de los cambios en la geopolítica, lo que indica que los países con economías emergentes como China, Brasil, México, India y Rusia pueden, en efecto, desempeñar un papel mayor en el mundo contemporáneo. Por otro lado, hace que Estados Unidos y la Unión Europea se preocupen por sus economías y, en cierta manera, se alíen para poder hacer frente de manera conjunta a una crisis profunda y devastadora.

Si bien no se puede afirmar que exista o se esté sufriendo una alteración consolidada en el orden internacional, es innegable que la escena es muy diferente a la que había a principios de los años noventa.

Son los nuevos desafíos tales como el cambio climático, el envejecimiento de la población, la escasez de recursos hídricos y el hecho de que por primera vez en la historia de la humanidad la población urbana supera a la rural, los que dan una dimensión planetaria a los problemas que antes eran locales (movilidad urbana, vivienda y alimentación). Sin embargo,

¹ En la redacción de este artículo han sido fundamentales las contribuciones de Stephania Aleixo de Paula e Silva y Bianca Cantoni Coutinho.

estos nuevos desafíos conviven con los viejos problemas, especialmente aquellos de orden social, que continúan acosando a la humanidad y que a menudo son ignorados o relegados a un segundo plano, no por su importancia, sino por su complejidad y las molestias que generan o pueden generar para la propia sociedad si se intenta tratarlos de forma efectiva.

En este contexto, la sustentabilidad urbana se convierte en uno de los objetivos más importantes de nuestra actualidad y de las décadas por venir.² Es por esto que es imprescindible preguntarse cómo alcanzar el desarrollo basado en la lógica democrática, sin poner en peligro el futuro de las generaciones venideras. Esta tarea, extremadamente compleja, requiere un alto nivel de compromiso y visión estratégica por parte de muchos actores: las organizaciones internacionales, los gobiernos nacionales, la sociedad civil, el mundo académico, el sector privado y las autoridades locales.

Este último grupo de actores es el objeto de estudio de este artículo, en el que se revisa cómo ha evolucionado el concepto de *desarrollo* en las últimas décadas y, a partir de esto, se presentan las motivaciones y determinantes para que la acción internacional de los gobiernos locales y sus principales instrumentos sean útiles en la búsqueda hacia la sustentabilidad.

Desarrollo y sustentabilidad: una revisión conceptual

Desarrollo

Comprender la acción internacional de los gobiernos locales para la sustentabilidad pasa por el entendimiento del actual significado del concepto

² Este artículo ha sido desarrollado a partir de Rodrigo Perpétuo, “Governos Locais e Desenvolvimento: outros caminhos da diplomacia”, en *Carta Internacional*, vol. 3, núm. 3, octubre de 2008, pp. 53-58; Fundación Dom Cabral y Prefeitura de Belo Horizonte, *Ação Internacional para uma cidade sustentável. Tendências, atores e boas práticas*, Belo Horizonte, Gobierno del Distrito Federal/Prefeitura de Belo Horizonte (Cadernos para a Internacionalização das Cidades, 4), 2014; y R. Perpétuo, *A Cidade Além da Nação: a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte*, tesis de maestría, Belo Horizonte, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2010.

desarrollo y su vinculación con la comprensión que tiene el sistema internacional sobre lo que es la sustentabilidad.

En este sentido, presentar la perspectiva de la evolución del concepto de desarrollo en las últimas décadas es imprescindible para este artículo, ya que la piedra angular del análisis es el cambio de tratamiento del concepto. La conceptualización del desarrollo ha evolucionado desde una visión puramente económica a una más humanista, bajo la presunción de que si bien es cierto que el crecimiento (económico) es necesario para su consecución, hay que asumir, sin embargo, que el desarrollo está vinculado principalmente con la dignidad y la posibilidad de realización del ser humano como individuo.

El primer desafío teórico ha sido romper con la premisa de que el desarrollo debe estar asociado sólo con la cuestión económica. En Sociología pueden encontrarse teorías que ayudan a desarticular la asociación creada por el sentido común para la palabra desarrollo, que generalmente sólo vincula el término al progreso económico. Entre éstas destacan las teorías naturalistas, que observaban ambientes sociales con diferentes potenciales para el desarrollo; la sociología weberiana, que pretendía analizar la aparición de cierto tipo de cultura, sobre todo una manera de pensar que se denominaría *racionalismo* y que se refería a un conjunto de transformaciones que tuvieron lugar en la Europa moderna; el funcionalismo estructural que, combinando el naturalismo con el racionalismo, crearía las bases para la teoría de la modernización. No es objeto de este artículo analizar cada una de estas vertientes teóricas.³ Para los fines previstos, sólo cabe mencionar el hecho de que todas estas teorías veían el desarrollo como algo que iba más allá del crecimiento económico.

Talcott Parsons,⁴ sociólogo de la Universidad de Harvard, sería quien resumiría los argumentos de algunos de sus predecesores: Weber, Durkheim

³ Para una discusión detallada sobre estas teorías, véase R. Peet y E. Hartwick, *Theories of Development: Contentions, Arguments Alternatives*, 2a. ed., Nueva York, Guilford Press, 2009.

⁴ Talcott Parsons, *The Structure of Social Action; a Study in Social Theory with Special Reference to a Group of Recent European Writers*, Glencoe, Free Press, 1949.

y Sombart, en Sociología; Marshall y Pareto, en Economía, y también, Kant y Marx, en Filosofía. Parsons sostenía que la economía no era sólo un sub-sistema de una sociedad, sino que su estudio era un caso especial de la teoría general de un sistema social. Para él, el estudio de las sociedades estaba orientado por una perspectiva evolucionista, en la que los seres humanos eran concebidos como parte integral del mundo, y en la que la cultura humana estaba abierta al análisis en un contexto general del proceso de la vida.

La definición de Parsons contrasta con la presentación más difundida del término, es decir, de una visión occidentalizada que ilustra políticas e ideologías y carga una “verdad” exhaustivamente repetida, en la que el desarrollo consiste en alcanzar las condiciones y las características que hay en las sociedades económicamente superiores. Este discurso define la dicotomía de naciones ricas y pobres y del entonces llamado *Tercer Mundo*.

Por otro lado, Richard Peet presenta una definición sociológica del desarrollo en su obra *Theories of Development*, que también ha servido de inspiración para este análisis: “El desarrollo es una forma de imaginación social y sus teorías son al mismo tiempo ideologías persuasivas y modelos para su comprensión”.⁵

Arturo Escobar,⁶ antropólogo colombiano de la Universidad de Massachusetts, siguiendo los conceptos de Foucault, afirma que el desarrollo es uno de los lenguajes contemporáneos del poder. Según Escobar, el desarrollo puede describirse como un aparato que conecta todas las formas de conocimiento sobre el Tercer Mundo con sus formas de poder e intervención, mapeando la producción en las sociedades del grupo de países. De acuerdo con Escobar, éste es el discurso que promueve que los individuos, los gobiernos y las comunidades sean vistos y tratados como subdesarrollados. Para él, el concepto de desarrollo que define los problemas y

⁵ R. Peet y E. Hartwick, *Theories of Development: Contentions, Arguments Alternatives*, 2a. ed., Nueva York, Guilford Press, 2009, p. 65.

⁶ Arturo Escobar, “Globalización, desarrollo y modernidad”, en *Planeación, participación y desarrollo*, Medellín, Corporación Región/Universidad Nacional/Fundación Social, 2002.

las anomalías que hay que tratar, tales como la pobreza, el crecimiento de la población, las prácticas agrícolas arcaicas, el analfabetismo, la producción agrícola familiar, sólo por citar algunos, es y sigue siendo un concepto tecnocrático, etnocéntrico e impuesto “desde arriba hacia abajo”, que trata a los pueblos y las culturas como cifras estadísticas que pueden moverse hacia arriba o hacia abajo en nombre del progreso.

Por el contrario, propone adoptar estrategias de desarrollo que puedan adaptarse en espacios de reflexión para la propia comunidad, lo que trae consigo mayores oportunidades para repensar las relaciones sociales y las relaciones de producción.

El rescate de la dimensión humana del desarrollo en su sentido más amplio es tal vez el argumento motivador de las diferentes críticas y reflexiones sobre las teorías que tratan el tema; de hecho, es cada vez más cuestionado. Muchos opositores claman por un desarrollo desde “abajo”. Estas voces provienen de grupos de voluntarios, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales, es decir, las organizaciones con alto grado de diversidad y creatividad a las cuales, a menudo, se les concede mayor credibilidad que a los organismos oficiales que “producen” desarrollo, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial (BM). La voz de mencionadas entidades alternativas gana fuerza desde un entorno global que exige, al mismo tiempo, más equidad y justicia social, una mayor democracia y un crecimiento económico.

Una variable que ha surgido como clave para que los procesos de desarrollo puedan funcionar y, en consecuencia, generar un impacto real ha sido la participación de la sociedad civil. Esta “nueva” visión del desarrollo participativo, que promete una comprensión endógena del desarrollo, de abajo hacia arriba, con la participación popular y de alguna manera libre de los intereses coloniales y del economicismo técnico, ha hecho que incluso organizaciones como las anteriormente citadas hayan empezado a reconocer el valor de la participación popular en estos procesos. Por lo tanto, es importante proponer que las acciones de desarrollo, para marcar una diferencia, han de tener una visión a escala local y no global. La propuesta se cristalizó con el tiempo en el eslogan *think globally, act locally*, que inspira los conceptos y las prácticas de desarrollo local, e incluso fortalece

a los gobiernos locales como actores relevantes y fundamentales en la búsqueda del desarrollo sostenible.

En *Civil Society and Development*, Jude Howell y Jenny Pearce defienden la idea de que una sociedad civil fuerte y activa contribuye al avance de la democracia y pone presión al Estado para adoptar prácticas transparentes y ofrecer servicios de mejor calidad, lo que lo convierte en un factor importante para el desarrollo. Este efecto, según las autoras, es posible gracias al capital social y las normas de confianza-reciprocidad generadas por las redes y asociaciones civiles, que permiten impactos en la política así como en el desempeño económico. La construcción del argumento no consiste en presentar a la sociedad civil como enemiga del Estado, sino como una parte interesada y protagonista de su propia evolución. Se enfatiza que hay que poner atención para no caer en la trampa de la “americanización del debate”, puesto que ésta predica la participación plural como un instrumento para la preservación del individuo contra el colectivo, al afirmar que las pluralidades democráticas están sólo al servicio del control de los excesos del gobierno. Las autoras prefieren pensar en la participación según el tratamiento europeo, que no está exento de problemas, pero que coloca a la sociedad civil como una fuente potencial para un pensamiento nuevo y constructivo del Estado y del desarrollo, al mismo tiempo que argumenta contra el capitalismo desarrollista.⁷

Por lo tanto, si se tiene como referencia la evolución histórica del concepto de desarrollo, se puede decir que se trata de un concepto dinámico concebido en el periodo de la posguerra, a partir de la creación de las instituciones de Bretton Woods, cuando la cooperación asumió un carácter esencialmente funcional, hasta llegar a los años ochenta, momento en el que las consecuencias de los procesos de crecimiento desordenado comenzaron a sensibilizar a la comunidad internacional y el proceso de la globalización pasó a intensificarse. Es en los años noventa, con el amplio nivel de internacionalización de los mercados y a partir del año 2000, con

⁷ Véase Jude Howell y Jenny Pearce, *Civil Society and Development. A Critical Exploration*, Boulder, Lynne Rienner, 2001, p. 257.

los desafíos históricos pendientes para dar soluciones sostenibles, que cabe cuestionarse los modelos de desarrollo experimentados hasta el momento.

Así, es poco probable pensar en un proceso de desarrollo local que no tenga como uno de sus protagonistas al gobierno local. En el caso de los países federalistas, como Brasil, este papel es aún más acentuado debido a dos factores: a) en las federaciones hay una mayor autonomía de los entes que la componen, y b) en Brasil, con la Constitución de 1988, se institucionalizó el fin del autoritarismo, y con la reanudación de la democracia se produjo un fuerte proceso de descentralización de la administración pública, que delegó a los municipios y estados una serie de atribuciones y responsabilidades que hasta entonces competían con la Unión. Este movimiento de descentralización,⁸ junto con el proceso de urbanización,⁹ refuerza el papel de las ciudades y los gobiernos locales en la prestación de servicios públicos.

La comprensión del término desarrollo puede abarcar una amplia gama de conceptos que van desde el campo psicológico al social, pasando también por el económico y el cultural. Isaí González Valadez¹⁰ propone que el desarrollo debe entenderse como un proceso a partir del cual los individuos realicen sus potenciales de forma acumulativa, hasta alcanzar ciertos niveles de satisfacción. Es importante destacar que, entendido de este modo, el término puede aplicarse a diversas actividades de la vida humana. Por lo tanto, al hacer referencia al desarrollo, no se puede perder de vista que se trata de un proceso completo que incluye diferentes tipos de necesidades y satisfacciones que no se limitan sólo al campo económico.

⁸ Este proceso de descentralización administrativa puede comprobarse también en los países de Europa y América del Norte. Véase Júlio Pires y Álvaro Pio, *Descentralização: financiamento e serviços em Belo Horizonte*, Belo Horizonte, Banco Interamericano de Desenvolvimento, julio de 2008.

⁹ De acuerdo con las Naciones Unidas, el año 2007 fue el primero en el que la población urbana superó a la población rural en el mundo.

¹⁰ Isaí González Valadez, "Políticas públicas para el desarrollo regional sustentable: un estudio sobre la participación en la estrategia microrregiones", en *Territorio y Economía*, núm. 18, verano de 2007, pp. 4-37.

Para seguir con la definición propuesta por González Valadez, se entiende por *desarrollo regional* aquel que se encuentra en un ámbito territorial delimitado y analizado a partir de sus componentes físicos geográficos, económicos, sociales y ambientales. Según la autora, este concepto entiende que cualquier relación social es una relación espacial. De este modo, si las políticas públicas son una herramienta metodológica capaz de consolidar las actividades de un gobierno a través de decisiones democráticas, y si las políticas públicas buscan intereses coincidentes con la finalidad de alcanzar el bienestar de la comunidad para establecer un colectivo pacífico y público y promover el bien común, es decir, si son el instrumento de transformación del espacio y de sus relaciones, por ende, como instrumento de transformación de la vida humana y sus relaciones sociales, las políticas públicas son sin duda una potente herramienta de desarrollo.

Sin embargo, en el mundo actual, complejo y globalizado, los espacios nacionales se entrelazan a partir de dinámicas económicas y culturales transnacionales. Estos movimientos presentan una importante relación con la identidad territorial que está, ahora más que nunca, sometida a un constante ejercicio de renovación y recuperación de la cultura y las costumbres locales. Estas nuevas relaciones internacionales sugieren nuevas formas de actuación política, social y económica, que podrían darse desde el fortalecimiento y la integración de las regiones. La integración como medio de desarrollo tampoco surge sin desafíos.

En un momento en que las inversiones del sector privado parecen ser insuficientes para la promoción del desarrollo mundial, y que los recursos del gobierno nacional son limitados y escasos, hay una tendencia que anima las oportunidades para el fortalecimiento de procesos de desarrollo con carácter endógeno, lo que podría permitir un uso más racional y eficiente de los recursos, las capacidades y los potenciales propios de las regiones. En esta perspectiva, la reestructuración del mundo permite pensar en las autoridades locales y regionales como unidades capaces de promover procesos sostenibles de desarrollo. Para ello, es necesario revisar brevemente cómo el sistema internacional ha incorporado la agenda de sustentabilidad, vinculándola al desarrollo.

Sustentabilidad

Hasta principios de 1970 el pensamiento global dominante se basaba en que el medioambiente sería una fuente inagotable de recursos, y que cualquier acción para aprovechar la naturaleza podría ser infinita. Sin embargo, algunos acontecimientos como las sequías, la lluvia ácida y la inversión térmica comenzaron a mostrar que este punto de vista podría estar rebasado, y que la preocupación por el medioambiente debía ser un tema prominente en la agenda internacional.

Con el tiempo, el proceso de globalización comenzó a difundir un modelo de sociedad basado en el consumo desenfrenado y poco preocupado por el impacto del modo de vida para las generaciones venideras. Las respuestas de la naturaleza también se intensificaron y mostraron sus efectos a nivel mundial. El cambio climático y la intensidad y frecuencia de los fenómenos extremos de la naturaleza tuvieron consecuencias para distintos países, lo que motivó el debate sobre las cuestiones ambientales en el sistema internacional. La sociedad internacional se dio cuenta de que era necesaria la relación entre el medioambiente y el desarrollo, y que ésta no debería ser necesariamente antagonica.

En este sentido, las diferentes conferencias internacionales celebradas durante los últimos 40 años, al centrar las pautas de sus discusiones en los temas relacionados con el desarrollo, el medioambiente y su sostenibilidad, se fueron poco a poco abriendo para incorporar a nuevos actores en el sistema internacional, además de los Estados nacionales. Finalmente, el futuro del medioambiente empezaba a discutirse entre las organizaciones no gubernamentales (ONG), las universidades, las fundaciones y los gobiernos nacionales y locales, para encontrar conjuntamente soluciones al desafiante escenario. A continuación se presentan brevemente algunas de las principales conferencias que contemplaron el tema de la sustentabilidad:¹¹

¹¹ Esta sección es una adaptación resumida de Fundación Dom Cabral y Prefeitura de Belo Horizonte, "Tabla 1. Evolución temática de las conferencias e iniciativas sobre desarrollo sostenible", en *Id.*, *Acción internacional para una ciudad sustentable Tendencias, actores y buenas prácticas*, México, Gobierno del Distrito Federal/Prefeitura de Belo Horizonte (Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, 4), 2015, pp. 36-37.

- *Conferencia de Estocolmo, 1972*. Su principal objetivo fue establecer un modelo de desarrollo centrado en la preservación del medioambiente, los derechos humanos, la gestión de recursos naturales y la eliminación de las armas de destrucción masiva. La Conferencia de Estocolmo, además de que supuso el punto de partida para los debates sobre el cambio de los modelos de crecimiento y para combatir la pobreza, fundó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, 1976 (Hábitat I)*. Cuatro años después de la Conferencia de Estocolmo, en 1976, se celebró en Vancouver, Canadá, la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat I, que supuso un hito en el avance del desarrollo sostenible, pues, además de dar protagonismo a las cuestiones metropolitanas, también dio lugar a la creación de ONU-Hábitat, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- *La Cumbre de Río, 1992 (ECO 1992)*. La conferencia celebrada en Río de Janeiro, Brasil, permitió una mayor expresión del concepto de *desarrollo sostenible*, basado, a partir de entonces, en la integración de los componentes económicos, sociales y ambientales. Uno de los principales frutos de esta conferencia fue la propagación de la denominada Agenda 21, que pretendía implementar planes de acción para la mejora del medioambiente y la promoción del desarrollo urbano sostenible. Es importante hacer hincapié en el concepto de desarrollo sostenible, surgido en la ECO 92, y que se refiere tanto a la lógica del desarrollo humano como a la sustentabilidad: “El desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras”. Por lo tanto, el desarrollo sostenible se preocupa de todo lo referente al desarrollo económico, humano y ambientalmente responsable.
- *Asamblea del Milenio, 2000*. En el año 2000 se reunieron en la sede de la ONU, en Nueva York, el mayor número de jefes de Estado y de Gobierno conocido en la historia de la humanidad, para discutir la responsabilidad colectiva de defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el escenario mundial. En aquel momento sur-

gió la Declaración del Milenio, que contiene una serie de prioridades colectivas con respecto a la paz, la seguridad, la lucha contra la pobreza, la preservación del medioambiente y la garantía de los derechos humanos, resumida en los ocho Objetivos del Milenio (ODM).¹² A partir de la Asamblea del Milenio se observaría la progresiva participación y el compromiso de la comunidad internacional para alcanzar estas metas.

- *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, 2002*. Esta cumbre se celebró en 2002, en la ciudad de Johannesburgo, en Sudáfrica. Se centró en la reflexión sobre los avances alcanzados desde la pasada ECO 92. Durante la Cumbre también se definió un plan de acción mundial capaz de conciliar las necesidades de desarrollo económico y social de la humanidad, con base en las futuras generaciones.
- *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, 2012 (Río+20)*. Esta conferencia trató los compromisos pendientes desde la celebración de la ECO 92, 20 años atrás, además de temas relevantes y contemporáneos como la seguridad alimentaria y la sustentabilidad de las ciudades. El documento “El futuro que queremos”, producto de esta conferencia mundial, renueva el compromiso con la promoción de un futuro económico, social y ambientalmente sostenible para el planeta y para las generaciones presentes y futuras. Finalmente, Río+20 puso sobre la mesa el debate acerca de los nuevos desafíos, identificados ahora como Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Quizás el punto más innovador de Río+20 fue la gran importancia que asumieron las ciudades en los planteamientos propuestos. Por primera vez se observa con extrema claridad la inclusión de los gobiernos locales en la toma de decisiones relacionadas con el tema de la sustentabilidad, al tener la convicción de que muchos de estos problemas nacen y mueren en las ciudades.

¹² Es importante destacar que, al analizar los ocho ODM, se puede concluir que éstos están directamente relacionados con los temas de las ciudades. Los ODM están relacionados con cuestiones urbanas; el último reconoce la importancia y la necesidad de trabajar juntos para lograr mejores resultados.

La importancia de los gobiernos locales en el desarrollo sustentable

Se puede observar que las cuestiones urbanas como la movilidad, el tratamiento de los residuos, las emisiones de CO₂, la vivienda, la salud y la educación se han convertido en el centro de la agenda internacional. Por lo tanto, los gobiernos locales son actores importantes para el sistema. Por un lado, esta importancia se debe a su proximidad a la población, y se refiere a la necesidad de una profundización democrática, de vital importancia para la adopción de nuevas formas de convivencia y para el cambio de los modelos que rigen la sociedad occidental contemporánea. Por otro lado, los gobiernos locales se constituyen como entidades necesarias e importantes a la hora de pensar en normas y políticas públicas, además de presentarse como esenciales en el proceso de implementación de las mismas.

Asimismo, los gobiernos locales pueden desempeñar un papel clave tanto en la formulación como en la implementación de estrategias de desarrollo que hagan efectivas las políticas destinadas a reducir la desigualdad, el aumento de la justicia y la inclusión social en el debate sobre la mejor manera de promover el crecimiento económico sustentable.

El importante papel de los gobiernos locales supone su empoderamiento, ya que el proceso de descentralización política y administrativa es el que puede garantizar soluciones a los desafíos inherentes a las particularidades de las poblaciones de cada territorio.

Las conferencias y los marcos internacionales presentados en esta sección han sido las grandes arenas en las que se debate el desarrollo sustentable. A pesar de que estos espacios han sido creados por los actores tradicionales del sistema, es decir, los Estados y las organizaciones internacionales, se puede ver una evolución en la intensidad y la forma de participación de actores emergentes, en la que destacan los gobiernos locales. Al analizar las razones y los elementos determinantes de este aumento de participación del ente local, se puede apreciar cómo la evolución del concepto de *sustentabilidad* se convierte en el argumento más poderoso para legitimar su acción internacional: por un lado, la necesidad de formular e implementar mejores y más eficientes políticas públicas; y, por el otro,

la necesidad de un acuerdo multinivel y multiactores que garanticen una mayor probabilidad de éxito de esas políticas.

En la siguiente sección se presentarán algunas características de la acción internacional de las ciudades y sus principales dimensiones; se tratará de identificar cuál es el principal instrumento para que esta acción pueda fortalecer las políticas necesarias para un desarrollo sustentable.

Motivaciones, determinantes y principales dimensiones de la acción internacional de las ciudades

Motivaciones y determinantes

Al analizar el proceso de inserción internacional de una ciudad, una de las primeras preguntas que hay que hacerse es: ¿por qué las ciudades tratan de insertarse internacionalmente? Leonardo Ramos¹³ identifica tres grupos principales de razones o motivaciones que pueden llevar a las ciudades a buscar una mayor proyección internacional: económicas, políticas o culturales. Estos ejes no son mutuamente excluyentes. Por el contrario, hay una complementariedad entre los tres. Tal proceso debe ser pensado en un nuevo escenario mundial en el que los gobiernos locales se convierten en los protagonistas de su propio desarrollo.¹⁴

Es decir, la inserción internacional de los gobiernos no centrales no es un fenómeno monocausal. Por lo tanto, se debe prestar atención al hecho de que las distintas variables consideradas determinantes en este proceso actúan entre sí. Además, cabe destacar también que los actores municipales

¹³ Leonardo Ramos, “Internacionalização de cidades e gestão pública”, en *O Debatedouro*, 2008, en <http://www.odebatedouro.org/ramos78.html> (fecha de consulta: 27 de marzo de 2015).

¹⁴ Jean Pierre Malé, “La cooperación descentralizada: un nuevo paradigma de cooperación horizontal entre sociedades locales y territorios”, en Agustí Fernández, Víctor Godínez y Marc Rimez (coords.), *De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local*, Barcelona, Diputación de Barcelona (Colección de Estudios de Investigación, 7), 2009, pp. 49-100.

o regionales no son independientes de los gobiernos nacionales, sus intereses y sus políticas. Por otra parte, no es tan sencillo afirmar que las instituciones internacionales deben sólo responder a la política exterior de los gobiernos nacionales, influyendo en las acciones, por un lado, y sirviéndose de éstas para alcanzar ciertos objetivos, por el otro. Ninguno de los niveles de acción política debe, por consiguiente, pasar por alto al otro: supranacional, nacional y subnacional. Las estructuras de la política interna, la naturaleza de la distribución del poder en el ámbito interno e incluso el carácter de las culturas políticas en las comunidades locales pasan, por lo tanto, a ser relevantes para construir y mantener los regímenes internacionales, como argumenta Hocking.¹⁵

Vale la pena mencionar cinco factores determinantes para la diplomacia de las ciudades o la acción internacional de los gobiernos locales:¹⁶ a) la globalización e integración regional; b) la inserción de nuevos temas en la agenda internacional; c) el federalismo; d) el proceso de urbanización, y e) la democratización de la política exterior (o el mayor interés de la sociedad civil en general por los temas relacionados con la política exterior). No es el tema de este artículo, sin embargo, es importante para conocer las dimensiones de la acción internacional de las ciudades con el objetivo de identificar la más relevante dentro del marco de la sustentabilidad.

Dimensiones de la actuación internacional de las ciudades

Para comenzar esta reflexión retomamos el argumento de Ivo Duchacek sobre la posibilidad de una influencia recíproca entre los gobiernos locales y el medio en el que operan.¹⁷ Este argumento parece apropiado como

¹⁵ Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy*, Nueva York, St. Martin's Press, 1993.

¹⁶ Para mayor información de cada una de las motivaciones y los determinantes para la acción internacional de los gobiernos locales, véase R. Perpétuo, *A Cidade Além da Nação...*

¹⁷ Ivo Duchacek, "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations", en Hans J. Michelmann y Soldatos Panayotis (eds.), *Federalism and*

telón de fondo para la presentación de los instrumentos y las dimensiones de la diplomacia de las ciudades, ya que al ser proactivas o reactivas deben desarrollarse como institución para responder a los estímulos recibidos o hacer frente a los efectos causados por sus propios estímulos. El autor hace hincapié en que el proceso de influencia se da en ambas direcciones: los gobiernos no centrales influyen, es decir, inician procesos transnacionales para promover o proteger sus intereses locales, y/o los gobiernos no centrales están influidos, son objetivos de interferencias transnacionales y deciden responder a amenazas u oportunidades causadas por éstas: la mano de obra inmigrante, los problemas ambientales, la atracción de inversiones, entre otros.

La diplomacia de las ciudades o la acción internacional de los gobiernos locales presenta entonces varias dimensiones. Según Rogier van der Pluijm y Jan Melissen, estas dimensiones pueden derivarse, de manera muy general, de las cinco funciones de la diplomacia tradicional: a) facilitar la comunicación; b) negociar acuerdos, tratados y alianzas; c) producir información; d) evitar conflictos, y e) simbolizar la existencia de una sociedad internacional.¹⁸

Por su parte, Hocking va más allá y presenta lo que él denomina “los criterios alternativos para la acción de los gobiernos no centrales”,¹⁹ los cuales pretenden definir, además de objetivos y motivaciones para la actuación internacional, su extensión y dirección estratégica, las estructuras y los recursos disponibles para tal actuación y los niveles y posibilidades de participación de los gobiernos locales en la arena internacional.

Tanto las contribuciones de Pluijm y Melissen como las de Hocking son importantes y acentúan las dimensiones y los instrumentos de actuación

International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 14.

¹⁸ Rogier van der Pluijm y Jan Melissen, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, La Haya, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael” (Diplomacy Papers, 10), 2007, p. 19.

¹⁹ B. Hocking, “Vigilando la frontera: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales”, en Michael Keating, Francisco Aldecoa (eds.) *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2001, pp. 29-54.

de las ciudades y los gobiernos regionales en el sistema internacional. Para este estudio es relevante destacar algunos de los instrumentos realizados por los gobiernos locales que están disponibles para técnicos, gestores e investigadores de las relaciones internacionales. Éstos son: a) la cooperación internacional; b) las relaciones políticas y la representación institucional; c) la promoción comercial y la atracción de inversiones; d) la captación de recursos; e) la promoción de una cultura de paz y solidaridad, y f) el marketing de ciudades (*city branding*).

A pesar de ser deseable que la perspectiva de la sustentabilidad, en tanto un objetivo estratégico de la acción internacional de las ciudades, sea transversal a las dimensiones anteriormente esbozadas, se observa que los esfuerzos en el marco de la cooperación internacional pueden ser al mismo tiempo punto de partida y catalizador para la consolidación de este tema.

Para finalizar esta sección, se toma como ejemplo el conocimiento generado en el marco de la Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, Proyecto AL-LAS,²⁰ que orienta mediante principios definidos la acción internacional de las ciudades para el desarrollo sustentable, y se mencionan algunas acciones en curso, como ejemplo de la efectividad de este acuerdo.

Siete ideas para una ciudad sostenible: la reflexión del Proyecto AL-LAS

Dado que uno de los principales desafíos para el desarrollo es la integración de prácticas sostenibles en las ciudades, en esta sección se tratarán algunos elementos clave que definen una ciudad sustentable y que pueden

²⁰ El Proyecto AL-LAS es coordinado por el Gobierno de la Ciudad de México y reúne a las ciudades de Belo Horizonte, Brasil; Medellín, Colombia; Morón, Argentina; Lima, Perú; Quito, Ecuador, y Montevideo, Uruguay. Además suma a las Ciudades Unidas de Francia y al Fondo Andaluz de Municipalidades para la Solidaridad Internacional. Con fondos de la Unión Europea, el Proyecto AL-LAS es un iniciativa para profesionalizar y potenciar las relaciones internacionales de los gobiernos locales de Europa y América Latina. Más información en www.proyectoallas.net.

orientar la acción internacional de acuerdo con algunos planteamientos del Proyecto AL-LAS.

A partir de la realización del Tercer Taller de Aprendizaje AL-LAS Acción Internacional para una Ciudad Sustentable, del 2 al 5 de diciembre de 2013, en Belo Horizonte, Brasil, con la participación de las ciudades y miembros del Proyecto AL-LAS, y con la realización de un seminario vía Internet, se llegó a la conclusión de que son siete los elementos esenciales para la construcción de una ciudad sustentable:²¹ a) planificación a largo plazo de la promoción de la resiliencia; b) planificación y gestión eficiente del área urbana; c) promoción de sinergias entre áreas verdes, drenaje y saneamiento; d) el sistema de transporte promotor de calidad de vida y sustentabilidad; e) apoyo a la construcción sostenible; f) incentivos para el bajo consumo de recursos, y g) fortalecimiento de la gobernanza participativa regida por indicadores.

En una situación ideal estos elementos deben combinarse con ejes temáticos, que para efectos de este estudio se han dividido en seis temas prioritarios para cualquier política pública de sustentabilidad: a) cambio climático; b) movilidad; c) gestión de residuos sólidos; d) recursos hídricos; e) gestión metropolitana, y f) inclusión social.

El instrumento de enlace entre las estrategias de gestión local, entendidas como los elementos para una ciudad sostenible, y los temas prioritarios en el marco de la sustentabilidad, es la cooperación internacional.

Instrumentos internacionales para la sustentabilidad en las ciudades

En esta sección, sin la pretensión de agotar los posibles instrumentos para la construcción de estrategias de cooperación internacional en apoyo al

²¹ Es importante señalar que para que los planes de desarrollo sustentable sean eficaces, deben estar alineados con los distintos enfoques de sustentabilidad en las ciudades, y deben alinearse además con los planes estratégicos de corto, mediano y largo plazo para convertirse en políticas públicas transversales.

desarrollo sustentable, se presentarán tres ejemplos: la actuación en las redes y asociaciones internacionales de ciudades; la participación en convocatorias de cooperación, y la captación de recursos con apoyo de agencias internacionales y de fomento.

A fin de encontrar la mejor manera de responder eficazmente a los problemas mencionados, el trabajo con las redes de ciudades²² está ganando una especial importancia como incentivo para intercambiar mejores prácticas en cuanto a sustentabilidad. Se crean estas redes para promover o defender causas e intereses comunes, y se prestan a la promoción del desarrollo de los territorios, induciendo procesos de articulación interna propicios para crear un ambiente favorable a sus propósitos. El supuesto básico de la red de ciudades es que la unión de esfuerzos individuales creará un conjunto más fuerte que la mera suma de esfuerzos aislados, lo que por tanto producirá sinergias. Se puede hacer referencia a esta estrategia como una modalidad de cooperación descentralizada.

Dos redes internacionales de referencia en el tema del desarrollo sustentable son ICLEI Local Governments for Sustainability, la red mundial de gobiernos locales por la sustentabilidad, y C40 Cities Climate Leadership Group, que agrupa a ciudades activas en la lucha contra el cambio climático. A nivel latinoamericano destaca el trabajo de la red de Mercociudades.

Otro de los instrumentos que cobra relevancia en las ciudades y los gobiernos locales han sido las convocatorias de cooperación abiertas por los gobiernos, organismos de financiación, fundaciones u otros actores del sistema internacional. La participación en convocatorias de cooperación presupone un formato multiactor puesto que, además de los gobiernos locales, a menudo reúne a universidades, ONG, fundaciones, entre otros, con una perspectiva multinivel dado que promueve el trabajo de complementariedad entre distintos niveles de gobierno y con organiza-

²² Definimos las *redes de ciudades* como un conjunto de gobiernos locales que, en búsqueda de un objetivo consensuado, realizan un trabajo colectivo. Es importante destacar que dentro de las redes contemporáneas se promueve un orden horizontal que no convive con la jerarquía. Las redes de ciudades sirven para identificar oportunidades ocultas a los procesos tradicionales para recaudar fondos, organizar acciones y emprendimientos, o actuar sobre las políticas públicas.

ciones internacionales o supranacionales. El producto más importante de este tipo de cooperación generalmente es el conocimiento producido y compartido del proyecto ejecutado, además de la interacción y la relación que se establece entre los actores.

Algunas de las organizaciones que fomentan la cooperación entre gobiernos locales por medio de concursos son: Unión Europea, BM, PNUMA y ONU-Hábitat.

Por último, una forma ampliamente utilizada por la acción internacional para el desarrollo sustentable es la captación de recursos. Con respecto a la financiación, este instrumento puede ser utilizado por los gobiernos locales con el fin tanto de buscar financiación para proyectos o políticas públicas, como de solicitar asistencia técnica por medio de subvenciones no reintegrables o a fondo perdido. Algunas instituciones que proveen recursos reembolsables o no a los gobiernos locales son el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Fondo Francés para el Medioambiente Mundial (FFEM, por sus siglas en francés) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Conclusiones

En este momento el mundo comienza a discutir su agenda para los próximos 15 años, a partir de la sustitución de los ODM, por los ODS, proceso sin precedentes que ha involucrado la opinión de los gobiernos locales y en el que se les considera actores estratégicos para su implementación. El mundo se prepara para la Tercera Conferencia Hábitat, que se celebra cada 20 años para renovar las reflexiones, la comprensión y las maneras de enfrentar los desafíos urbanos, desde la perspectiva de la construcción de un modelo de desarrollo local cada vez más sostenible. En este contexto es oportuno e importante estimular la acción internacional de las ciudades y los gobiernos regionales en pro de la sustentabilidad.

Finalmente es importante señalar que, a pesar de la importancia de la dimensión de la cooperación descentralizada y la captación de recursos como instrumentos de acción internacional de las ciudades para el desarrollo

sustentable, el fenómeno de la internacionalización territorial debe entenderse de una manera más amplia, ya que hay varias dimensiones para sus actuaciones que van más allá de estos dos elementos.

El reconocimiento de tales posibilidades, y de que están necesariamente correlacionadas e influenciadas entre sí, es un paso importante en el tratamiento de la acción internacional como política pública local. En nuestra opinión, es este tratamiento, el de considerar la acción internacional de los gobiernos locales como política pública, el que permitirá mejores estructuras dentro de los gobiernos locales, programas de formación de personal, un diálogo fructífero con los gobiernos nacionales y el diseño del marco institucional nacional e internacional para apoyar el desarrollo de estas iniciativas.

Sólo de esta manera la acción internacional de las ciudades podrá utilizarse como un recurso estratégico que esté disponible para los territorios y así contribuir de una manera más eficaz en la construcción de ciudades sostenibles.

Comunicación y diálogo: elementos esenciales de la Medellín global

To Dialogue and to Communicate: Essential Features of Medellín's Global Reach

María Luisa Zapata Trujillo

Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, ACI Medellín
mzapata@acimedellin.org



Resumen:

Como política pública, la acción internacional de los gobiernos locales requiere cumplir con ciertos elementos que le permitan trascender vaivenes políticos y tener una visión de largo plazo. La autora analiza la importancia de la participación y el diálogo estructurado con los actores del territorio para adaptar una estrategia con incidencia a la vez local y global.



Abstract:

As a public policy, the international relations of cities must comply with a set of criteria to survive political instability and construct a strategy in the long term. The author analyzes the importance of participatory processes and dialogue mechanisms with local stakeholders when building an international strategy capable of promoting change locally and globally.



Palabras clave:

ACI Medellín, política pública, participación ciudadana, inversión extranjera directa, diálogo, internacionalización del territorio, desarrollo local.



Key Words:

ACI Medellín, Public policy, citizen participation, foreign direct investment, dialogue, international relations of the territory, local development.

Comunicación y diálogo: elementos esenciales de la Medellín global

María Luisa Zapata Trujillo

Las ciudades son una construcción colectiva: la suma de sueños, deseos, programas, proyectos, intereses y circunstancias, generadas por diferentes actores. La visión integrada de estos actores determina en el mediano y largo plazo las rutas que se trazan hacia el desarrollo. Así, en la medida que el trabajo mancomunado de estos actores genere unidad y expectativas sobre una misma ciudad, se podrá garantizar una mayor sostenibilidad.

Las ciudades latinoamericanas son laboratorios de participación. Urbes que por su nivel de desarrollo, situaciones políticas y económicas necesitan cada vez más el aliento y la fuerza de todos los sectores para poder enfrentar los retos a los que se ven enfrentadas.

Cada vez más se alienta a los ciudadanos a participar en mecanismos como, por ejemplo, el presupuesto participativo que genera un diálogo entre la comunidad y el gobierno para establecer prioridades de inversión por medio del gasto público. Esta iniciativa, que tuvo una primera aplicación en Porto Alegre,¹ Brasil, se ha implementado en varias ciudades de América Latina, lo que ha puesto de manifiesto la importancia de contar con canales y apuestas de trabajo conjunto. Contar con las ideas de la gente y hacerla partícipe del proceso de desarrollo de la ciudad es garantía de

¹ Véase Prefeitura Municipal de Porto Alegre, “La experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil)”, en Biblioteca CF+S Ciudades para un Futuro más Sostenible, en <http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp049.html> (fecha de consulta: 9 de junio de 2015).

que se trabaja sobre las prioridades reales del desarrollo. Los gobiernos son conscientes de esto, y por tal motivo han creado herramientas que generan la construcción colectiva conveniente para el bien común. Cada gobierno identifica qué tan abierto quiere el diálogo, pero no cabe duda que éste es una puerta hacia una planeación más acertada.

Desde la agenda cultural hasta los mecanismos más administrativos de evaluación y control, los territorios pueden contar con elementos en los que las valiosas ideas de los colectivos de la ciudad mejoran el ejercicio de lo público. Sin duda, las acciones en las que se han convocado a actores validan en mayor medida los programas locales establecidos en un plan de desarrollo. Una encuesta mostró que “cuatro quintas partes de la población de Medellín (79,5%) ayudarían a impulsar o modificar una ley”,² un número significativo que indica la voluntad de colaborar con el gobierno para establecer programas y estrategias de desarrollo en beneficio de la comunidad.

Otro beneficio de mantener un diálogo directo con los diferentes públicos de interés, es tener la capacidad de revisar las prioridades sobre las cuales se trabaja y tener al día las necesidades de las comunidades, así como las acciones del gobierno. Por ejemplo, en recientes estudios de consulta que se levantaron desde la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI Medellín) para la estrategia metropolitana,³ se evidenció que los actores consideran como elementos para la internacionalización, algunos aspectos como la seguridad ciudadana, que no están contenidos en el Plan Estratégico Metropolitano del Valle de

² Corporación Visionarios, *Encuesta de cultura ciudadana en la ciudad de Medellín. Análisis preliminar de los resultados de la encuesta de cultura ciudadana realizada en la ciudad de Medellín en julio de 2007. Informe presentado a la Fundación Terpel y a la Secretaría de cultura ciudadana de la Alcaldía de Medellín*, Medellín, septiembre de 2007, p. 39, disponible en http://www.medellindigital.gov.co/Mediatteca/repositorio%20de%20recursos/EncuestaCulturaCiudadana_2007.pdf (fecha de consulta: 9 de junio de 2015).

³ Esta consulta multiactor ha sido realizada en el marco de las actividades del año 2015 del Proyecto AL-LAS en la ciudad de Medellín por parte de la Universidad EAFIT. Se prepara una publicación con los resultados de la encuesta.

Aburrá.⁴ Esta ausencia es normal, teniendo en cuenta que el Plan Metropolitano no se construye a la luz de una estrategia de internacionalización.

La historia de la ciudad incide en sus mecanismos de participación y determina qué tanta apertura pueda haber hacia el diálogo. Para el caso de Medellín, debido a la dura crisis que vivió durante años, se creó una conciencia colectiva, un entendimiento común de proyectar, implementar e identificarse con un solo proyecto de ciudad.

Así, la ciudad ha entendido, desde hace muchos años, las bondades de la participación ciudadana como una apuesta estratégica, cuando la mencionada crisis económica, social y política que se asentó de los años setenta a los noventa llevó a que el gobierno nacional y otros actores locales optaran por instalar, en la ciudad, la Consejería Presidencial para Medellín.⁵ Esta consejería se erigió como un mecanismo de intervención y planeación estratégica en el cual diferentes actores, referentes para la ciudad y su desarrollo, construyeron conjuntamente un mecanismo de blindaje ante la peligrosa dinámica del narcotráfico que se instaló en Medellín en esa época.

De esta manera, la crisis hizo que la ciudadanía se pronunciara contra el sistema instaurado y que diseñara, como búsqueda a la salida del conflicto, una ciudad y una ciudadanía diferentes. Fue así como este grupo de personas dio origen a una planificación estratégica unificada, que tenía como visión una ciudad con un rumbo claro, de la mano de todos los actores que la integran.

Esta dinámica instaló en la ciudad los primeros ejercicios de participación ciudadana acompañados por actores internacionales tales como los Núcleos de Vida Ciudadana, creados junto con el Programa de Naciones

⁴ Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Plan de gestión. Pura vida. Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Medellín, agosto de 2012, disponible en <http://www.metropol.gov.co/Documents/PLAN%20DE%20GESTION%20Pura%20Vida%202012-2015.pdf> (fecha de consulta: 10 de junio de 2015).

⁵ Luis Fernando Dapena Rivera, “Núcleos de Vida Ciudadana de Medellín (Colombia)”, en Biblioteca CF+S Ciudades para un Futuro más Sostenible, en <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu98/bp426.html/> (fecha de consulta: 10 de junio de 2015).

Unidas para el Desarrollo (PNUD).⁶ Así, se creó una ciudad “de todos y para todos”, que busca incorporar elementos y capacidades públicas y privadas, adaptando a Medellín para ser una ciudad pensada por varias instancias, que aún hoy son claves para la sostenibilidad. La estrategia cobró más fuerza a medida que se habilitaron mayores mecanismos de participación. Y es así cómo, finalmente, en el interés de los ciudadanos y en su capacidad de decisión, se blinda el proyecto de ciudad; el deseo común y concertado se vuelve garante de que la ciudad cuenta con un rumbo que ha sido imaginado por diferentes actores, tanto públicos como privados.

Tal época de trabajo articulado, además de la elaboración participativa de planes y rutas de desarrollo, logró generar confianza entre los actores claves de la ciudad. Una confianza que ha sido vital en su construcción, en una sociedad en la que generar tejido social es apremiante, algo que debe ser buscado mediante acciones claras e incluyentes. Se sabe que “una sociedad estará en mejores condiciones para innovar organizacionalmente en la medida que los altos niveles de confianza permitan que emerjan una gran variedad de relaciones entre los diferentes actores”.⁷ Esta confianza se vuelve un conducto de trabajo que habilita a las ciudades para hacer “grandes cosas”. Para cualquier ciudad, contar con un alto nivel de confianza entre el sector público, el privado, la academia, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la sociedad civil es un activo invaluable, necesario de capitalizar.

En Medellín se evidencia la necesidad de incorporar elementos del trabajo de internacionalización que forjarán una fuerza adicional. Y es que a la ciudad siempre la han acompañado actores internacionales que han trabajado conjuntamente con las diferentes ONG y actores de la sociedad civil, que han buscado amortiguar y brindar opciones para una sociedad llena de necesidades, en aquellos momentos en que era difícil evidenciar una salida a la falta de gobernabilidad en algunos de los rincones de la

⁶ *Idem.*

⁷ Francis Fukuyama, *Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, Buenos Aires, Atlántida, 1996.

ciudad. No se puede hablar de internacionalización de Medellín de una manera participativa sin hacer un reconocimiento a las ONG como tejedoras de alianzas claves, a partir de un trabajo transparente, constante y cercano a los grupos más vulnerables.

La misma creación de la ACI Medellín fue un ejercicio de planeación colectiva en la que varios de los actores de la ciudad reconocieron la necesidad de impulsar de una manera más estratégica la gestión de recursos de cooperación para darle un mayor impulso al plan de desarrollo local, y para que la ciudad, de manera conjunta con otros actores del orden internacional, buscara respuesta a sus retos.

Pero la ACI Medellín no fue la única instancia que se creó para coordinar la estrategia de internacionalización local, ya que con ella surgen también Medellín Convention and Visitors Bureau y Plaza Mayor, entidades encargadas, respectivamente, de promover a Medellín como una ciudad de turismo de negocios y de administrar una plataforma para la organización de grandes eventos. Esta diversidad institucional también ha garantizado que la internacionalización de Medellín se piense desde muchos frentes, entendido esto como una acción clave para promover el desarrollo local y la competitividad del territorio.

La internacionalización se asume como una herramienta clave para generar desarrollo y continuar tejiendo lazos que permitan a la ciudad actuar como socia de una sociedad global y no solamente como beneficiaria de ésta. Esta visión se fortalece en el ejercicio de varias instituciones, y se plasma también en el plan de desarrollo de la ciudad.

Esta unidad de pensamiento puede ser difícil de encontrar en otras ciudades que no han contado con elementos de participación y que no tienen un ejercicio de internacionalización instaurado desde lo local. Por este motivo, si existe alguna herramienta que desde lo público se beneficie de la participación, del diálogo y de la consulta a diferentes actores del desarrollo de una ciudad, ésta es la internacionalización, que para algunas sociedades puede ser incomprendida y catalogada como innecesaria o no prioritaria.

Por esto, en el diálogo sobre la internacionalización de una ciudad se debe saber comunicar cuáles son los beneficios que la acción exterior tiene

para los actores locales. Asimismo, cada uno debe verse reflejado en los posibles resultados de una estrategia de internacionalización.

En Medellín hay un acuerdo implícito sobre los beneficios de la internacionalización de la ciudad. Muchas de las cosas que pasan en la ciudad evidencian esta concordancia. Uno de estos ejercicios consiste en aprovechar las fortalezas institucionales locales para promover una planeación estratégica de la cooperación internacional en el territorio.

Por medio de la Red Antioqueña de Cooperación Internacional, durante más de trece años se ha trabajado conjuntamente con actores locales y regionales para articular el territorio y darle mayores fortalezas en la implementación de proyectos y trabajo con actores de cooperación internacional, lo que ha evidenciado, mediante esta planeación, las necesidades del territorio y la voluntad de establecer proyectos comunes. Este proceso de concertación con actores, todos fortalecidos en la gestión de la cooperación internacional y con una visión común del territorio, ha permitido generar resultados clave para la internacionalización de la ciudad, que se han materializado con la aprobación de una política pública de cooperación internacional en el año 2011.⁸

Otro ejercicio en el que se pone de manifiesto la articulación y participación conjunta de actores para la internacionalización de la ciudad ha sido la promoción de la inversión extranjera directa (IED). Este enfoque de internacionalización surge para garantizar una apropiada transición de la vocación económica de la ciudad, creada con un enfoque participativo, ya que mediante una Comisión Tripartita⁹ se sugirió la concepción de una estrategia para la promoción de IED.

⁸ Concejo de Medellín, Acuerdo 26. Por el cual se adoptan las bases de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo del municipio de Medellín, 2 de julio de 2011.

⁹ Comisión Tripartita (Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá), *Estrategia de internacionalización de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Antioquia*, Medellín, Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, 2007, en <http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/Biblioteca/competitividad/estrategia-para-la-internacionalizacion-antioquia.pdf> (fecha de consulta: 10 de junio de 2015).

Esta estrategia se ha fortalecido gracias a la participación de actores que representan tanto a los diferentes sectores económicos de la ciudad como a otros que lideran estrategias de promoción económica. La ACI Medellín cuenta con la responsabilidad de llevar a buen puerto la estrategia.

Uno de los factores más llamativos de Medellín para la IED es su capacidad para el trabajo articulado entre los sectores privado y público por medio de alianzas en las que se definen responsabilidades y derechos. Esto genera un valor agregado para el potencial inversionista. La capacidad de dialogar y de sumar entre todos para lograr un objetivo común es un elemento que evidencia, una vez más, un relato de ciudad en el cual todos son protagonistas, pues se entiende que la unidad genera crecimiento. Esto ha sido posible porque el tejido empresarial de la ciudad se ha mantenido cercano al ejercicio del desarrollo local, interviniendo en su diseño y en la puesta en práctica de programas y proyectos, de la mano con el sector público y la academia.

Otra instancia participativa de la internacionalización de Medellín es la Red de Antioqueños y Antioqueñas en el Exterior, *Sos Paisa*, que invita a los ciudadanos que habitan en diferentes rincones del mundo a promover el cambio de la ciudad a partir de diferentes niveles de participación. En algunos casos son portavoces de los avances de la ciudad, y en otros, son actores activos que promueven con su tiempo y sus capacidades acciones para impactar positivamente a los ciudadanos que habitan en Medellín.

Por otra parte, el resultado que ha tenido la estrategia de atracción y organización de eventos internacionales es también una muestra del trabajo colectivo entre los diferentes sectores. La ciudad entera asimila los beneficios de ser sede como mecanismo para generar mayores ingresos para la población en general y, de manera particular, para el sector involucrado. Ante un gran evento, la ciudad entera se moviliza y desde cada espacio se idean mecanismos para nutrir el programa académico, político y social. Se logra así que la ciudad sea un gran escenario de discusión en temas de interés global. Se generan foros paralelos y se activa una misma agenda para nutrir y aprovechar la afluencia de lo que se podría llamar “legitimadores de Medellín”. Este tipo de capitalización no sólo trae beneficios para la ciudad, sino que también genera en los visitantes un mayor interés y satisfacción a la hora de participar y visitarnos.

La ciudadanía ha sido parte importante de estos eventos, al grado que en 2015 se desarrolló en la ciudad el Foro Mundial de la Bicicleta, captado, promovido y organizado por un colectivo de la ciudad que ha estado trabajando por la recuperación del espacio público para los peatones, y la habilitación de la ciudad para el transporte en bicicleta, como una solución a los problemas de movilidad. Este colectivo ha entendido también que por medio de la agenda internacional se pueden integrar y generar sinergias a nivel local y que, al trabajar las prioridades de la ciudad de la mano de otros actores, se pueden encontrar socios con los cuales colaborar en asuntos de interés común.

Además, la internacionalización de las ciudades ha aumentado su nivel de democratización gracias a la activa participación de la ciudadanía vía las redes sociales. El trabajo con el Foro Mundial de la Bicicleta fue sin duda un ejemplo, ya que, con pocos recursos, se logró poner nuevamente a Medellín en la escena global, en un tema de interés para todos.

Hoy en día no se puede hablar de internacionalización y diálogo sin tener presente elementos como las tecnologías de la información (TIC), las cuales han generado también otro espacio de participación. Actualmente, los temas de innovación abierta se entienden como “el uso intencional de entradas y salidas de conocimiento, para acelerar la innovación interna, y ampliar los mercados mediante uso externo de la innovación”.¹⁰ Es también un campo de juego que permite el desarrollo de mecanismos de construcción de contenido colectivo para dar solución a asuntos puntuales de las ciudades, y a conectarlas unas con otras. Plataformas en Internet como MiMedellín¹¹ permiten a los diversos actores de la ciudad seleccionar prioridades y articularse en una voz común para que los gobiernos den prioridad a sus demandas e intereses.

Medellín no ha sido ajena a estos mecanismos, incluso en momentos estratégicos como lo fue la definición del plan de desarrollo para el cual se

¹⁰ Henry Chesbrough, Wim Vanhaverbeke y Joel West (eds.), *Open Innovation: Researching a New Paradigm*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

¹¹ Véase MiMedellín, “Preguntas frecuentes”, en <http://mimedellin.org/faqs> (fecha de consulta: 10 de junio de 2015).

convocó la participación de la ciudadanía vía las redes sociales. Este ejercicio fue promovido también por medio de la red Sos Paisa, mencionada anteriormente, con el fin de que la diáspora de “paisas” —en este caso personas oriundas de Medellín— que viven en el exterior se sintieran cerca de su ciudad, incorporando sus ideas y experiencias.

Pero no es Medellín la única ciudad que ha incursionado en la internacionalización participativa. Ciudades como Berlín, por medio de un proyecto impulsado por la organización Metrópolis,¹² ha comenzado a crear plataformas para conectar buenas prácticas de ciudades. Así, la participación no sólo se vuelve local sino global, y brinda la posibilidad de que los actores extiendan sus ideas a lo largo del mundo y se conecten con soluciones que han dado buenos resultados en otros lugares.

En la medida que una ciudad entienda y promueva el intercambio con otras para generar aprendizaje e intercambio de conocimiento, este aprendizaje se puede extender a otros actores y a los ciudadanos. Por esta razón, la participación ciudadana y la internacionalización deben tener un propósito claro, ser un ejercicio orientado, planeado y concertado. Es muy importante que una ciudad tenga un objetivo claro, antes de que decida ejercer una acción exterior participativa, además de contar con escenarios de concertación para que una agenda común pueda aprovecharse al máximo y de manera perdurable en el tiempo. A medida que haya un escenario local más sincronizado, se facilita y garantiza que el trabajo con aliados internacionales tenga más impacto a nivel local.

Asimismo, es importante conocer las capacidades de cada actor y entender que, por sus diferencias, cada uno tiene un papel en la sociedad, que no debe ser reemplazado, mucho menos por las instancias gubernamentales responsables de la internacionalización. Se debe conocer quiénes son los diferentes actores y cuáles son sus capacidades para intervenir en cada estrategia. Hay que aprender a leerlos, entender sus prioridades y construir un conjunto sumando las especificidades de cada

¹² Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, “Integrated Urban Governance-Successful Policy Transfer”, en Metropolis Initiatives, disponible en <http://old.metropolis.org/initiatives/integrated-governance> (fecha de consulta: 10 de junio de 2015).

uno. Las competencias y facultades de los distintos actores varían entre un sector y otro, el aporte de la academia es indispensable. Involucrar a todos los sectores de la sociedad brinda un mayor atractivo a la estrategia de internacionalización participativa.

Por otro lado, se deben mantener expectativas claras y con los pies en la tierra. La agenda de internacionalización tiende a ser siempre positiva y atractiva, por lo que a veces se pueden esperar resultados más allá de lo posible. En este punto es clave definir expectativas y prioridades, y medir cómo la estrategia puede incidir en la ciudad y en sus habitantes.

La participación puede darse desde niveles de consulta, como de planificación conjunta y de corresponsabilidad, o simplemente como veeduría ciudadana. En cualquier caso, el diálogo entre los actores es fundamental y genera mayor sintonía a nivel local. Para el caso de la internacionalización de una ciudad es clave que convivan estos diferentes niveles de participación para generar sinergias y alianzas con actores locales y llevar a cabo un mejor trabajo. Esto permitirá que el gobierno local tenga éxito en sumar las agendas internacionales de cada uno.

¿Cuáles son los retos para la internacionalización participativa de una ciudad? Se entiende también que las ciudades cobran cada vez más un protagonismo en el ámbito del desarrollo global. Las ciudades son el escenario llamado a facilitar la realización del ser humano por lo que, a medida que éstas cobren mayor protagonismo, la agenda de la internacionalización también se irá adaptando a ellas. Sin embargo, no es sólo desde las ciudades que se promueve una internacionalización participativa; también, desde las instancias globales se han diseñado mecanismos y promovido acciones para que cada vez más actores se involucren en la agenda de desarrollo.

Fomentar la llamada Alianza Global para el Desarrollo¹³ fue uno de los puntos de partida para esta realidad, y como resultado, entre otros elementos, los organismos multilaterales y las instancias globales de decisión tienen en su radar a otros actores diferentes, incluidos los gobiernos locales. Las

¹³ Término acuñado en el marco de las discusiones de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas en el año 2000.

instancias globales han procurado ejercer su trabajo de forma más cercana a lo local. Por ejemplo, se puede enunciar el ejercicio del Global Compact —Pacto Mundial, en español—,¹⁴ en el cual la ONU brinda un espacio para que actores de ciudades, en especial del sector privado, se responsabilicen también por la mejora de la calidad de vida de los habitantes, desde sus propias competencias y en temáticas específicas.

Esta nueva dinámica y reto tendrán mayor acogida en aquellas ciudades que hayan contado con una estrategia de internacionalización participativa, puesto que los mecanismos y las expectativas estarán trazados para que entre el gobierno y los demás actores exista una línea clara para trabajar.

Debido a esta tendencia de participación ciudadana, que hoy también viene desde los organismos internacionales hacia los locales, las ciudades deberán promover un diálogo permanente con actores previamente identificados, con el fin de ser más activos en estos mecanismos.

Así, las ciudades que acierten en sus diálogos plurales y que logren, a través de mecanismos de consulta, establecer estrategias participativas de cara a su acción exterior, podrán adaptarse con mayor facilidad a la agenda global, a los nuevos retos y a las exigencias que vendrán con el proceso de urbanización global. Podrán diseñar con los actores locales programas internacionales a la medida, que les permitan hacer un mejor ejercicio de lo público e innovar en la práctica. Estos nuevos mecanismos deberán ser siempre comunicados y concertados para que los actores locales sepan qué expectativas tener y qué resultados esperar como prueba del positivo impacto que la internacionalización tiene para su ciudad.

¹⁴ Véase “United Nations Global Compact”, en <https://www.unglobalcompact.org> (fecha de consulta: 9 de junio de 2015).

Quito, ciudad centro del mundo y su camino hacia Hábitat III

*Entrevista a Mauricio Rodas Espinel,
alcalde del Municipio del Distrito
Metropolitano de Quito, Ecuador**

La ciudad de Quito ha dado pasos muy importantes en el escenario internacional. Más allá de ser la primera ciudad patrimonio con reconocimiento formal de la UNESCO —en 2015 se cumplieron 30 años de este suceso—, el impulso de sus políticas de cultura, patrimonio y ordenamiento territorial se han retomado como experiencias exitosas en otras partes del mundo.

En el plano político conocemos un proceso similar; Quito y sus alcaldes han sido muy activos en los foros y debates internacionales, al grado que hoy, el alcalde Mauricio Rodas ocupa una de las copresidencias en la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), organización internacional que agrupa a más de mil quinientas ciudades en todo el mundo, y que trabaja, influyendo en la agenda internacional, por medio de secciones regionales.

De manera paralela, entre 2015 y 2018 las ciudades de América Latina serán sedes de los más grandes e importantes eventos internacionales. En específico, Quito organiza la tercera edición de la Conferencia de la ONU sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible, mejor conocida como Hábitat III. En ésta se discutirá la agenda urbana para los próximos 20 años, y será ocasión

* La entrevista, realizada por la Dirección Metropolitana de Relaciones Internacionales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador, tuvo lugar en la ciudad de Quito, el 25 de abril de 2015.

de debate sobre el proceso de la Agenda Post 2015. Así, el reto que enfrenta el alcalde Rodas no es menor; por un lado, posicionar a la ciudad de Quito ahora como la *ciudad centro del mundo*, y por otro, otorgar a las ciudades de América Latina la importancia y el peso específico que, como región, les corresponde.

DMR: Desde hace más de quince años la Ciudad de Quito y sus alcaldes han tenido un gran protagonismo internacional. En su opinión, en el mundo actual, ¿qué tan importante es el activismo internacional de una ciudad y de su alcalde?

Mauricio Rodas: La ciudad trasciende los límites de un marco político y administrativo determinado en un territorio, y se proyecta a nivel internacional para incidir en la agenda global. Para los líderes locales actuales, el poner a su ciudad en el “ojo del mundo” es un reto necesario. La apertura de fronteras por medio de una política internacional de las ciudades permite fortalecer la capacidad de responder a las necesidades ciudadanas con una visión innovadora y global.

Para el año 2025 cerca de setenta por ciento de la población mundial vivirá en ciudades, y se concibe lo urbano como fuente endógena de desarrollo. La construcción de un futuro sostenible en las ciudades requiere una participación que esté ligada a las necesidades de las comunidades. Los alcaldes son líderes de los ciudadanos que confluyen en sus territorios y no solamente administradores del mismo.

En este sentido, hay cada vez más gobiernos locales que conciben la acción exterior como una herramienta para obtener reconocimiento a escala nacional e internacional, y esto les permite asumir nuevas competencias y facultades.

Con el avance en la internacionalización de las ciudades y la acción de los gobiernos locales en negociaciones multilaterales, el activismo internacional no compete exclusivamente a los Estados. Los gobiernos locales deben asumir este desafío, tomar en cuenta los nuevos esquemas de la cooperación internacional y convertirse en protagonistas de su desarrollo.

DMRI: Como copresidente de la CGLU, ¿cuál es su opinión sobre el lugar que ocupan los gobiernos locales y regionales de América Latina en el concierto internacional?

Mauricio Rodas: CGLU busca fortalecer la descentralización y la democracia local en el mundo. La labor de *lobby* que esta red mundial realiza permite a las ciudades que son miembros abrir espacios para lograr incidencia a nivel internacional. El trabajo en red permite a las ciudades integrar prioridades e incidir mediante la creación de espacios para el diálogo político ante instancias multilaterales.

Sin embargo, los gobiernos locales y regionales de América Latina, a pesar de ser considerados como un foco de desarrollo, no cuentan con la fuerza suficiente como para proyectarse en el contexto internacional con la eficacia de los gobiernos locales europeos. Determinadas ciudades capitales latinoamericanas que cuentan con una amplia diversificación económica han sabido aprovechar sus fortalezas y se han consolidado como actores en el ámbito internacional.

El creciente proceso de integración regional ha obligado a los gobiernos locales a insertarse en espacios de decisión más amplios, posicionando al espacio local como parte de un espacio regional donde interactúan múltiples actores con diversas capacidades económicas y políticas, y con diferentes grados de poder. Al no tener una distribución homogénea de poder en estos espacios regionales, la interacción de las ciudades ha sido débil y con poca incidencia. No ha habido una ciudad que tome el liderazgo a nivel regional, y eso hace que las acciones de las ciudades en esta región sean individualizadas.

Al respecto deseo hacer énfasis en que la influencia de los gobiernos locales de América Latina debe ser más efectiva y estar dentro de la toma de decisiones en la agenda mundial.

DMRI: Es común que la población no entienda por qué viaja un alcalde o por qué un municipio se involucra en temas internacionales. En su experiencia, ¿es necesario revertir esta visión?, ¿cómo se puede hacer?

Mauricio Rodas: Es indispensable revertir esta visión porque la agenda internacional del alcalde tiene estrecha relación con potenciar a la ciudad en el mundo. Para lograr una adecuada gestión de las relaciones internacionales se debe establecer una estrategia internacional eficaz y duradera para la ciudad. Si las relaciones internacionales de un gobierno local no son planificadas, no conllevan a resultados eficaces y concretos. Si, por el contrario, los temas internacionales están enmarcados dentro de una visión clara y de futuro sobre lo que el gobierno local desea alcanzar a nivel internacional para beneficio de la ciudad, las oportunidades se multiplican y aumenta el impacto.

La comunicación es un tema fundamental en esta estrategia internacional, es muy importante mantener informada a la ciudadanía sobre la razón de esta estrategia internacional y las acciones que están planificadas para llevarla a cabo. Se ha establecido un desarrollo de una ciudadanía internacional conformada por múltiples grupos ciudadanos que adquieren una capacidad de actuar en el ámbito local y en el internacional. La sensibilización de la ciudadanía en la agenda internacional de la ciudad permite compartir estrategias, solucionar problemas comunes y adquirir mayor voz y poder dentro del espacio local.

De ahí que haya que subrayar que la estrategia internacional permite establecer cómo se proyecta la ciudad hacia el mundo a mediano y a largo plazo con la participación de toda la población.

DMR: ¿Pueden las relaciones internacionales de las ciudades y gobiernos locales cambiar la estructura tradicional de la forma en la que hoy se organiza el mundo? ¿Por qué? ¿Cómo?

Mauricio Rodas: La política internacional de las ciudades ya ha cambiado la forma tradicional de organización en el mundo. Ha permitido establecer una proyección y promoción internacional de las ciudades vía la atracción de inversiones, el comercio, el turismo y la incidencia política internacional. Los gobiernos locales pueden decidir establecer relaciones internacionales con otras ciudades, es importante determinar la magnitud que éstas adquieren desde el nivel local, y la variedad que hay de mecanismos de cooperación.

La creciente urbanización de las ciudades, los movimientos migratorios y la consecuente degradación en el nivel de vida de las ciudades han hecho que los gobiernos locales asuman responsabilidades que antes no tenían y que se conviertan en el centro de las preocupaciones mundiales. Las políticas de descentralización implementadas en varios países han influido en el desarrollo de las relaciones internacionales de los gobiernos locales.

La descentralización que implica un proceso de reorganización del Estado por medio de la adjudicación de recursos y competencias a las esferas subnacionales de gobierno, como las regiones, provincias y municipios, permite establecer una administración eficaz, innovación, responsabilidad, desarrollo económico e inclusión social. Las decisiones sobre políticas públicas se establecen en el territorio dónde deben aplicarse. No hay disputa entre las relaciones internacionales de los Estados y la acción internacional de los gobiernos locales; se complementan y respetan sus espacios de acción. La vida, cabe subrayar, pasa en las ciudades, la resolución de problemas va desde lo local hacia lo nacional.

La irreversible internacionalización de la Ciudad de México

Entrevista a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, coordinador general de Asuntos Internacionales

Eugène Zapata Garesché: Como primer jefe de gobierno democráticamente electo de la Ciudad de México usted crea, en 1997, la Coordinación General de Asuntos Internacionales. ¿Por qué?

Cuauhtémoc Cárdenas: Las ciudades, sobre todo las de grandes dimensiones e importancia social, económica, cultural y política como la Ciudad de México, tienen, por razones más que obvias, que relacionarse entre sí. Pasan por problemas similares y cuentan con los elementos necesarios para aportar experiencias de buen gobierno e intercambiar ideas que permitan resolver diversos problemas.

En esa época —fines de la década de los noventa— ya existía una cantidad importante de organizaciones internacionales dedicadas a trabajar los temas de las grandes ciudades y de las metrópolis. La Ciudad de México no podía quedarse ajena a esa realidad. Además, las relaciones internacionales siempre han sido parte del día a día del quehacer gubernamental local. En cada tema, las distintas dependencias y secretarías del gobierno de la ciudad han tenido asuntos internacionales. Así que era y sigue siendo conveniente contar con una coordinación centralizada que conozca lo que se

* Entrevista realizada por Eugène D. Zapata Garesché. Se llevó a cabo el 8 de junio de 2015, en la Coordinación General de Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México. Se agradece el apoyo de Francisco Plasencia para su organización.

está haciendo en cada área. Esto no significa que esta coordinación opere o sea responsable de todos los asuntos internacionales de cada dependencia.

Eugène Zapata Garesché: Además de los intercambios técnicos con actores extranjeros en temas de ciudad, ¿considera usted que la Ciudad de México debería tener una voz propia en materia de política exterior?

Cuauhtémoc Cárdenas: Sí. Una ciudad de las dimensiones y con las características de la Ciudad de México necesita estar vinculada a lo que pasa en el exterior; sin embargo, el tamaño de la ciudad no es necesariamente lo más importante para que ésta tenga relaciones internacionales. A veces se tienen que tomar posiciones, no sólo en las cuestiones urbanas o metropolitanas, entendiendo que éste es el ámbito principal de la acción internacional de las ciudades. Mucho de lo que hacemos en las ciudades tiene que ver con políticas nacionales, inclusive con políticas de orden internacional. Un ejemplo reciente es el posicionamiento tomado, en el marco de nuestro Proyecto AL-LAS, por la Ciudad de México y la ciudad de París sobre temas relativos al asilo político. Es evidente que el asilo político es un asunto de la agenda nacional, pero las ciudades tenemos mucho que aportar y de manera muy concreta.

Las ciudades y sus gobiernos no podemos desentendernos de lo que pasa en el entorno internacional, pues el diseño y la práctica de nuestras políticas tienen a menudo que ver con cuestiones de orden internacional.

Eugène Zapata Garesché: En el desarrollo de una estrategia internacional para la Ciudad de México, ¿cómo se logra la coordinación con el gobierno federal?

Cuauhtémoc Cárdenas: La acción exterior de las ciudades tiene que ver con cuestiones técnicas, con proyectos de cooperación en determinados temas, pero también con asuntos que corresponde tratar al gobierno nacional.

Es importante la coordinación en todo aquello que tenga que ver con la dimensión nacional; pues en ese espacio de una u otra forma se afecta a las ciudades. Por ejemplo, los flujos migratorios tienen implicaciones para las ciudades y por ello se requiere de una buena coordinación entre los

distintos niveles de gobierno. Éste es el caso de la Ciudad de México, que cohabita con un conjunto de municipios de la zona metropolitana que pertenecen al Estado de México, y de las relaciones que el gobierno central de la Ciudad de México debe realizar con las propias delegaciones políticas de la ciudad, que son a su vez gobiernos autónomos. En su actuar internacional, la ciudad tiene que coordinarse hacia arriba, hacia abajo y de manera horizontal con todos los que participan de las distintas actividades que llevamos a cabo, que son muchas y muy variadas.

Eugène Zapata Garesché: Usted cumplirá pronto tres años como responsable del área internacional de la Ciudad de México; ¿cuál es el reto de coordinar las relaciones exteriores de una ciudad tan grande y compleja como ésta?

Cuauhtémoc Cárdenas: La Coordinación de Asuntos Internacionales es un reto muy importante. Recuerdo que cuando creamos la oficina en 1997, era muy poca la presencia de la ciudad en los organismos multilaterales, y era mínima la relación que existía con gobiernos de otras ciudades para intercambiar experiencias. De 1997 a 2012 ha habido un gran cambio. Hoy, la ciudad está relacionada con múltiples organizaciones, de todo tipo; somos miembros de las directivas de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), de la organización de grandes Metrópolis, de la Asociación de Alcaldes por la Paz, y varios organismos especializados en cuestiones ambientales, en temas de ciudades periféricas, en centros históricos. Coordinamos un proyecto de cooperación entre ciudades de Europa y América Latina, el Proyecto AL-LAS.

La ciudad tiene programas concretos de cooperación internacional en temas de seguridad o de salud con otras ciudades del mundo e incluso con algunos gobiernos nacionales extranjeros. Este cambio muestra el desarrollo tan importante de la acción internacional de la Ciudad de México, acción que ha traído sin lugar a dudas enormes beneficios a la ciudadanía.

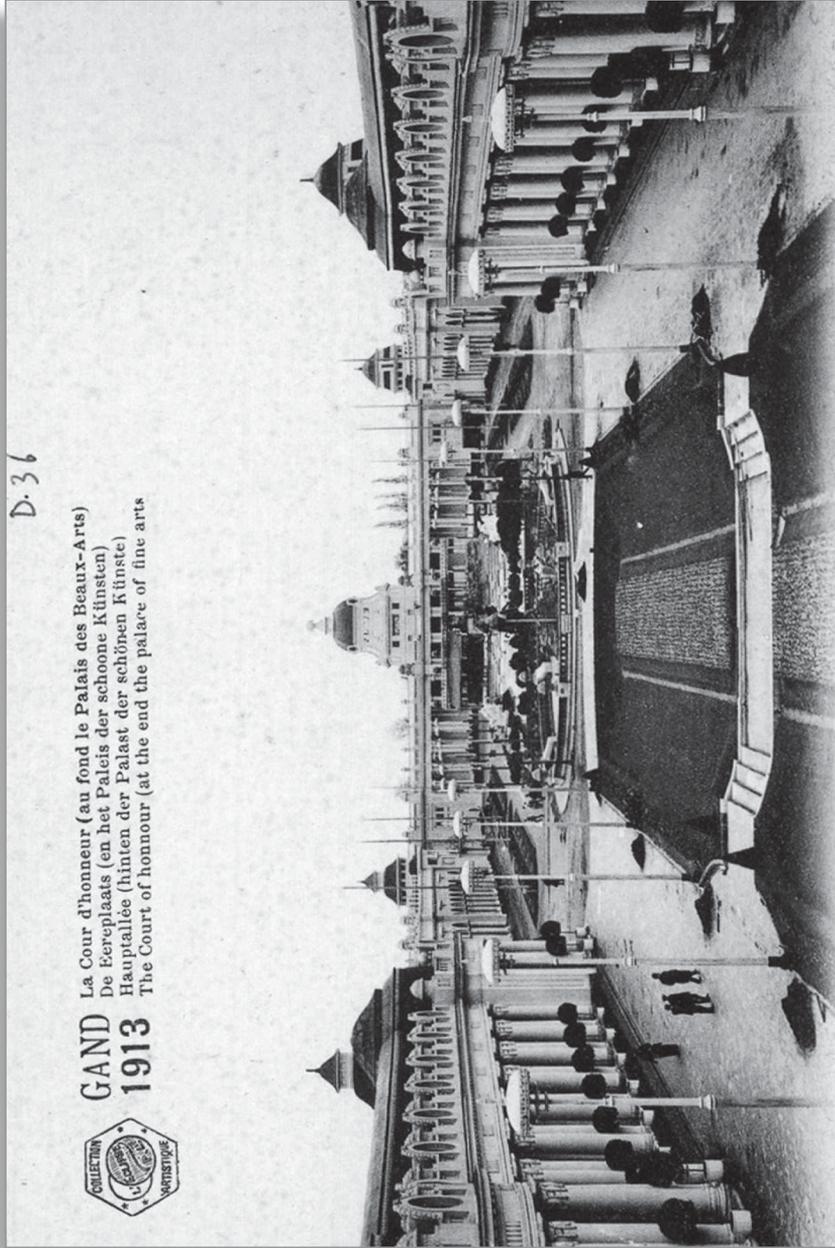
Eugène Zapata Garesché: Ingeniero, muchas gracias por su tiempo y por compartir su visión sobre la internacionalización de la Ciudad de México.

Una mirada fotográfica a un siglo de activismo municipal, 1913-2015

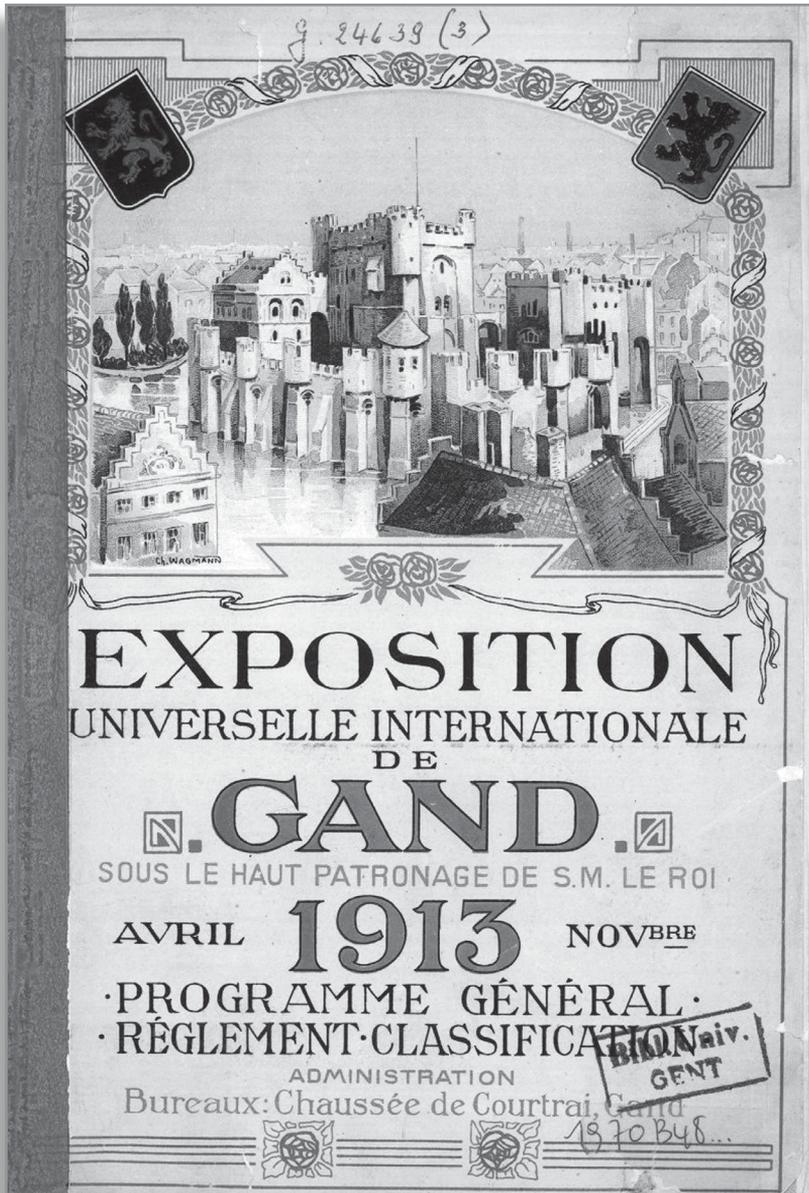
Las relaciones internacionales de los gobiernos locales han recorrido una larga historia. Desde las primeras redes de ciudades en el siglo IV hasta la creación de la organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) en 2004. Un camino que hoy se consolida como plataforma de aprendizaje, intercambio y construcción colectiva. Los desafíos que hace cien años impulsaron el inicio del activismo municipal siguen latentes ahora bajo un nuevo contexto. Las crisis financieras internacionales y las corrientes de pensamiento político que surgen en el mundo hacen que se voltee la mirada y se ponga especial énfasis en los territorios. La sustentabilidad, el cambio climático y el desarrollo, que se han convertido en temas acuciantes de la agenda global, se expresan en lo local, implicando a sus autoridades en la generación de soluciones.

A continuación se presenta una serie de fotografías y documentos alusivos a los diferentes momentos y personalidades clave que han contribuido en la construcción del “movimiento municipalista mundial”:^{*} se destacan las primeras reuniones de autoridades locales a inicios del siglo veinte, desde la creación de la pionera unión de ciudades, hasta los últimos encuentros con líderes globales.

* La selección de las fotografías fue hecha por Paola Andrea Arjona Caycedo, coordinadora técnica del Proyecto AL-LAS. Los editores desean agradecer la gentileza del Secretariado Mundial de CGLU por haber compartido estas fotos.



Edificio principal de la Feria Mundial en Gante, Bélgica, recinto que albergó la primera reunión de la Unión Internacional de Ciudades en 1913. Archivos CGIU.



Durante la Exposición Universal de 1913 se convoca al Congreso Internacional “El Arte de Construir Ciudades y Organizar la Vida Comunitaria”, Gante, Bélgica, 1913. Archivos CGLU.



Durante el Sexto Congreso de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) en Berlín y Múnich, Alemania, celebrado en 1936, se sumó la Asociación de Municipios de Estados Unidos. Delegación de alcaldes de Estados Unidos. Archivos CGLU.



Logo de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), 1954. Archivos CGLU.



Disco producido en ocasión del Octavo Congreso Mundial de la Federación Mundial de Ciudades Hermanadas (posteriormente FMCU), incluye el "Himno de las ciudades hermanas" y la "Marcha de las ciudades unidas", 1973. Archivo personal de Eugène D. Zapata Garesché.



Congreso fundador de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). París, Francia, 2004. Archivos CGLU.



Kadir Topbas, alcalde de Estambul y Presidente de CGLU, encabeza la reunión de autoridades locales con Kofi Annan, secretario general de la ONU, con motivo de la creación del Comité Asesor de Autoridades Locales ante Naciones Unidas (UNACLA, por sus siglas en inglés). Nueva York, 2005. Archivos CGLU.



Ban Ki-moon, secretario general de Naciones Unidas, recibe a la delegación de autoridades locales y regionales en preparación de la Cumbre de Río+20, como parte del camino hacia la elaboración de los nuevos Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2012. Archivos CGIU.



Augusto Barrera, alcalde de Quito, Ecuador, en representación del Proyecto AL-IAS, convoca a la reunión de alcaldes y autoridades locales de América Latina en el marco del Cuarto Congreso Mundial de CGLU, Rabat, Marruecos, 2013. Archivos Proyecto AL-IAS.



Manuel Castells, Farida Shaheed y el programa "Arena Cultura" del municipio de Belo Horizonte, Brasil, son galardonados en la primera edición del Premio Internacional CGLU-Ciudad de México a la Agenda 21 de la Cultura. Ciudad de México, 2014. Archivos Proyecto AI-LAS.

César Garizurieta: diplomacia y picaresca política

Miguel Ángel Echegaray

En su conocido relato “Tachas”, Efrén Hernández alude a un amigo de juventud: César Garizurieta Erenzweig, conocido por el sobrenombre del “Tlacuache”. Es, como se dijo en su momento, un cuento desconcertante y vanguardista, cuya trama se desarrolla dentro de un salón de clases. Hernández gustaba “retratarse” en sus narraciones y también disfrutaba hacerlo con sus propios amigos y conocidos.

El escritor introdujo el siguiente diálogo, luego de que su profesor Orteguita lo cuestionara sobre la acepción jurídica y procedimental del término “tacha”:

Orteguita, el paciente maestro que dicta la cátedra de procedimientos, con la magnanimidad de un santo, insinuó pacientemente:

—Y, díganos señor, ¿en qué acepción la toma el código de procedimientos?

Ahora, ya un poquito inhibido, confesé:

—Ésa es la única acepción que no conozco. Usted me perdonará, maestro, pero...

Todo el mundo se rio: Aguilar, Jiménez Tavera, Poncianito, Elo-dia Cruz, Orteguita. Todos se rieron, menos el Tlacuache y yo que no somos de este mundo.

Hernández y Garizurieta fueron buenos amigos durante sus estudios de Derecho; si bien el cuentista y poeta los abandonó definitivamente, su discípulo los culminó hasta graduarse y después ejercer en los ámbitos de la profesión. Garizurieta publicó también ensayos y narraciones cortas como “La credencial”, que recrea una anécdota sobre Hernández. Es un relato hoy inasequible. Como lo refiere su hijo, el abogado César Garizurieta Vega, ambos estudiantes completaban su dieta “gracias a una credencial que acreditaba a Efrén Hernández como inspector de la Secretaría de Salud, con la cual recorría los mercados ‘recabando muestras’ de frutas y verduras que después les servían como alimento; un mal día la credencial se perdió y padecieron hambre”.¹

Añado, siguiendo a Garizurieta Vega, que es precisamente en ese relato donde apareció por primera vez la famosa frase que enseña que “vivir fuera del presupuesto es vivir en el error”. En México se ha repetido por generaciones y figura aún en el código de conducta de uno que otro oportunista, convirtiéndola en su divisa favorita. Pero, además, lo llamativo es que la dichosa frase derivó en un arbitrario estigma para su autor, y no ha sido nada sencillo desenredar el equívoco.

Garizurieta representa hoy, inopinadamente, a un personaje cuya fisonomía delinear varias anécdotas y unas cuantas exageraciones cultivadas por una jocosidad mnemotécnica colectiva e irreprimible. Un hombre conocido únicamente por su ingenio verbal, aunque, hay que subrayarlo, fue mucho más que el artífice de frases picosas y simpáticas.

Su carrera registra la actuación como magistrado del Tribunal de Justicia de Veracruz; diputado en tres ocasiones, y también oficial mayor del Departamento Agrario. Después, su vida dio un giro al incorporarse al Servicio Exterior en el año de 1956, cuando el presidente Adolfo Ruiz Cortines lo designó como embajador en Haití. Estuvo al frente de la representación mexicana en Puerto Príncipe durante tres años, y en 1959 fue trasladado a Honduras.

Su adaptación a la vida diplomática no fue sencilla, según puede leerse en un texto de contenido satírico que encabezó como “Oficio del oficio” y

¹ César Garizurieta Vega, Carta al director del periódico *Reforma*, julio de 2010.

que publicó en el suplemento cultural del diario hondureño *El Día*, el 9 de abril de 1960. El clima extremo y el desconocimiento del francés y, sobre todo de la lengua *creol*, dificultaron su pronta incorporación a la vida local. Cuenta que su “noviciado fue terrible”, pues tuvo que cubrir el hospedaje de su esposa, su cuñado y su hijo, y de él mismo, no en un hotel, sino en la residencia de la Embajada mexicana, invadida por un colaborador de rango menor, entre otros inconvenientes. Tenía 50 años de edad.

Sin embargo, tales circunstancias no lo desanimaron y poco a poco fue superándolas. A los pocos días de llegar a la isla, fue invitado a cenar con el presidente haitiano: el general Paul Eugène Magloire, quien gobernaba el país desde el año de 1950; compromiso inesperado que lo obligó a conseguir entre los miembros de su misión un frac y una pajarita prestados, y “algunos kilos de condecoraciones” que exigía la etiqueta palaciega.

Fueron años convulsos que no sólo le tocó atestiguar sino también intervenir con algo más que buenos oficios diplomáticos. Unos meses después, tras realizarse nuevas elecciones presidenciales, conflictivas y violentas, fue elegido el doctor François Duvalier que, como es sabido, se convertiría luego en presidente vitalicio en 1964. El candidato opositor Louis Déjoie, senador y prominente empresario, impugnó y descalificó los resultados de la elección, y se convirtió en perseguido político del nuevo régimen. Se asiló a principios de marzo de 1958 en la Embajada mexicana. Garizurieta se mantuvo inflexible en la defensa del derecho de asilo y soportó el asedio a su sede diplomática. Su familia encontró refugio temporal en el inmueble que albergaba a la Embajada de Colombia en Puerto Príncipe.

Para el mes de mayo de ese año, la represión contra el ex candidato Déjoie se hace oficial: “Por decreto háse puesto fuera de la ley ofreciendo cinco mil dólares por su captura”, además de que, informa a la Cancillería, también “han sido decretados por el Congreso ley marcial, estado de sitio, toque de queda, entrega de armas por particulares y suspensión de garantías constitucionales. Policía ha efectuado numerosos cateos y detenciones particulares”.²

² Archivo Histórico Diplomático “Genero Estrada” (AHD), expediente III-1888-4. César Garizurieta, Informe, Puerto Príncipe, Haití, 5 de mayo de 1958.

En ese ambiente de confusión e inseguridad se movían los diplomáticos de varios países, pero el caso mexicano era particularmente grave, pues los rumores y amenazas de un inminente asalto a la Embajada para capturar a Déjoe se escuchaban a diario. Por las noches, grupos armados disfrazados de civiles rodeaban el edificio y multiplicaban un escándalo intimidatorio. No obstante, el gobierno mexicano y su embajador se mantuvieron firmes en la protección de su incómodo huésped hasta el final. Mereció entonces el embajador Garizurieta el reconocimiento institucional y público, dentro y fuera de México.

Ya bajo la presidencia de Adolfo López Mateos y como secretario de Relaciones Exteriores Manuel Tello, es designado embajador en Honduras. Se trata del momento en el que, se afirma, pronunció aquella otra famosa frase que subraya: “Las embajadas no se agradecen, se aceptan”. De nuevo las connotaciones se acumularían: una embajada era acaso: ¿beneficio o castigo personal?, ¿malquerencia probada y alejamiento necesario?, ¿valorado mérito versus valorada indisciplina? Toda especulación, como lo supo Garizurieta, cabía en la picaresca política mexicana del momento.

Ahora bien, de igual manera puede conjeturarse que esa frase procede de una circunstancia poco conocida, ya que antes de ser nombrado embajador en Honduras, buscó la posibilidad de ser designado embajador en Cuba, lo que no consiguió, pues esa representación sería el último destino del destacado diplomático Gilberto Bosques; designación que al propio Garizurieta le pareció, sencillamente, irreprochable.

Si se revisan la trayectoria política y cierta filiación ideológica de Garizurieta, debe convenirse que apostaba más por el cambio que por la permanencia. Fue uno de los líderes del movimiento por la autonomía universitaria de 1929. Como lo consigna Lucio Mendieta y Núñez, en ese año “los estudiantes de la Escuela de leyes fundaron un periódico mural denominado *La Huelga* para sostener la ideología del movimiento y el movimiento mismo mediante la venta de dicho periódico y la difusión de sus ataques y demandas. Lo dirigió César Garizurieta y colaboraron en él distinguidos jóvenes intelectuales”.³

³ Lucio Mendieta y Núñez, *Ensayo sociológico sobre la Universidad*, México, UNAM, 1980.

Fue también fundador de una liga de abogados socialistas, enseñó Derecho Agrario y elevó su voz contra el fascismo (lo que le valió un atentado por parte de los “Camisas Doradas” en Veracruz), además de ser un creyente del poder transformador de las revoluciones políticas: entre ellas, la mexicana y, posteriormente, la cubana. Tal simpatía, le acarrearía problemas como diplomático.

Las turbulencias políticas producidas, interna y externamente, en la región centroamericana representaban un duro desafío para cualquier diplomático. Después de establecerse en Tegucigalpa, presentó sus cartas credenciales y se relacionó rápidamente con las altas autoridades hondureñas. Tal acreditación la hizo ante el doctor José Ramón Villeda, un político de corte liberal que había retornado a su país en 1957, luego de que fuera derrocado el gobierno dictatorial. Unas semanas después, tras una intensa campaña, fue elegido presidente con una amplia votación y aceptación ciudadana. Fue un régimen asediado por fuerzas militares reaccionarias. Dos años más tarde, en el mes de julio, el doctor Villeda hubo de enfrentar un primer intento de golpe de Estado.

Durante su corta estancia como embajador, el político y abogado veracruzano fue protagonista de un episodio que bien podría denominarse “la cuestión de los plátanos”. Recabó cepas de plátano resistente a la plaga conocida como *chamusco* y las envió a Tabasco para reanimar con éxito la producción de esa fruta, lo que al parecer disgustó especialmente a los directivos de la United Fruit Company, que controlaba por completo las plantaciones hondureñas y su comercialización en el exterior.

Pero su mayor desencuentro fue con el gobierno del doctor Villeda y con buena parte del cuerpo diplomático acreditado en Tegucigalpa. Resulta que fue elegido por sus colegas como orador principal en la ceremonia conmemorativa del 139 aniversario de la Independencia de Centroamérica, organizada por la Casa Presidencial. El discurso, aunque breve, levantó ámpula entre los asistentes y las autoridades. Visto en retrospectiva, fueron dos o tres párrafos los que, al parecer, irritaron particularmente a anfitriones y concurrencia. Aunque con posterioridad se reconoció que el cuerpo diplomático supo anticipadamente las posiciones que expresaría Garizurieta en su discurso, se desdijeron públicamente

días después. Pero tampoco él se plantó frente al micrófono como vocero de nadie: “Venciendo mi innata timidez, voy a articular una serie de conceptos afirmativos, aunque ellos, dada su peligrosidad, sean bajo mi más absoluta responsabilidad”.

Reconoce el ambiente de libertades que se vivía en Honduras bajo el gobierno del presidente Villeda y lo celebra:

Sois espejo de democracia, digno de ser emulado por los hombres libres de Centroamérica. Asistimos y no sólo como espectadores, sino como actores, a este acto sencillo y cordial, presidido por la austeridad, sin retoques dictatoriales. Estamos lejos del payaso trágico, de mandatarios esquizofrénicos y asesinos, de las actitudes equívocas del maníaco depresivo o de los disparos mentales y agresivos del paranoico, actuante en un anticomunismo prefabricado.

Para él, la fragilidad política de la mayoría de los países de la región se debía más a las condiciones de pobreza e ignorancia que a las amenazas del comunismo internacional y sus agentes, en consecuencia, dice que: “Felizmente para nosotros en América no existe el comunismo, hay hondureños en la miseria, salvadoreños recolectores de frutos, guatemaltecos pobres, costarricenses que no comen ni el plátano que producen, panameños con la herida en la espalda del canal y mexicanos que no hablan español”.

El mensaje, reproducido por la prensa local, lo remató con unas líneas, nada ambiguas, sobre el futuro:

Esperamos que en esta libertad que Vuestra Excelencia ha sembrado, sea el lugar poético que Bolívar había soñado para Honduras, como centro ístmico y paraíso de la tierra por su céntrica colocación geográfica. Únicamente de dicha manera podemos realizar en lo temporal y espacial, aquel sueño poético que Martí quiso para América que le llamó continente de la esperanza, esperanza que existe para el que habla, si es que acaso triunfa la Revolución cubana, triunfo que será también para estos pueblos que en América, el día de hoy, celebran su independencia política, y que jubilosos espero que para

la libertad que tanto anhelamos, sea la económica, para que todos los pobres tengan su mendrugo de pan y de libertad.⁴

Luego de pronunciar su breve discurso, se enfrentó a un ambiente político cada vez más frío y enrarecido. Cierta prensa local, difundió ampliamente la noticia de que, ante la expresión de “conceptos sobre política internacional” por parte del “Embajador de la Patria de Juárez, quien elogió la revolución cubana y tuvo apreciaciones sobre Centroamérica que los embajadores de estos países consideraron ofensivas”, acordaron emitir el siguiente comunicado: “Los Jefes de Misión del Cuerpo Diplomático [...] declaran que no autorizaron los conceptos que sobre política internacional agregara a ese saludo protocolario el señor Embajador de México en su carácter particular y bajo absoluta responsabilidad”.⁵

Al margen de dimes y diretes, no se entiende cabalmente el “incidente Garizurieta”, sin el trasfondo ideológico que terminaría por expulsar después a Cuba de la Organización de los Estados Americanos y la oposición manifestada abiertamente por el gobierno mexicano en voz del embajador Vicente Sánchez Gavito. No deja de sorprender también que, un gobierno progresista como el del doctor Villeda, reaccionara exageradamente a tales expresiones. Su gobierno es recordado hoy por, entre otros logros, el impulso de la avanzada Constitución de 1957, en la cual quedaron plasmadas las garantías individuales y sociales, al igual que la ampliación de la vida democrática.

Además, emitió la Ley de Reforma Agraria e instituyó distintas políticas sociales, y consiguió desarrollar una significativa infraestructura sanitaria y educativa. Hombre ilustrado, el doctor Villeda encabezó otro notable suceso: la solución favorable del diferendo fronterizo entre su país y Nicaragua, mediante la cual se reintegraron 8500 kilómetros cuadrados en la región conocida como La Mosquita. Logros que Garizurieta apreciaba sin discusión.

⁴ “Resquemor por palabras del embajador de México”, *El Cronista*, 17 de septiembre de 1960, p. 2.

⁵ “Discurso del embajador de México dio lugar a desautorización diplomática”, *Correo del Norte*, 19 de septiembre de 1960.

El malhadado discurso tuvo repercusiones en México, gracias a que un enconado periodista que se firmaba como “P. V. C”, le dedicó varias entregas de su columna “Observatorio”, en el periódico *Excélsior* a partir del mes de octubre. De manera aleatoria, el embozado comentarista ponía en escena una categoría identitaria relativamente nueva:

Al leer íntegro el sonado reciente discurso de nuestro embajador en Honduras, lo que más llama la atención es la cabalmente falta de discurso. Más que las desaforadas impertinencias comunistoides que motivaron la justa protesta del cuerpo diplomático acreditado en Tegucigalpa y que dieron lugar a no pocas censuras de la prensa, sorprende una especie de “cantinflismo” desbarajustado y huero, una “literatura” en que la falta de ilación, de sintaxis y de sindéresis es la característica dominante y punto menos que la única substancia.⁶

El misterioso comentarista “P. V. C.”⁷ descalificó de este modo, con clara mala intención el texto, como una pieza *cantinflasca*. Con el uso de tal adjetivo, paradójicamente, atribuía a César Garizurieta uno de los rasgos más acusados del mexicano, advertido años antes por el propio diplomático.

En efecto, en 1952 Garizurieta publicó un breve ensayo con el título de *Isagoge sobre lo mexicano*, en el que analiza la figura del cómico: “Cantinflas, en defensa de su persona, se expresa en un lenguaje artificioso, no alambicado, resultado de los aspectos de su incapacidad. Ante su abultado sentimiento de inferioridad, sabe que lo mismo se compromete negando que afirmando; entonces ni niega ni afirma: oscila entre la afirmación o la negación”.

Al igual que:

Sin proponérselo, al hablar provoca indistintamente la risa o las lágrimas, porque no existen fronteras que le delimiten lo trágico de lo cómico. Su lenguaje pintoresco revela inteligencia, habla con

⁶ P. V. C. “Observatorio”, *Excélsior*, 13 de octubre de 1960, p. 7 A.

⁷ Pedro Vázquez Cisneros.

naturalidad, sin querer aparentar que es tonto ni inteligente [...] Al hablar no se preocupa del estilo, actúa reservándose, defendiéndose con su lenguaje, salvando o escondiendo su persona en una actitud fenomenológica de “tira la piedra y esconde la mano”.

En suma, Garizurieta encuentra que:

El éxito de Cantinflas hay que localizarlo en su entraña popular. Es el pueblo, parte de uno mismo, viéndose en un espejo. En un país semicolonial, como el nuestro, de analfabetos (en el que debemos enseñar a leer a los que ya saben) el medio del conocimiento debe radicar en lo objetivo y penetrar por dos sentidos: ojos y oídos. A Cantinflas se le ve y se le oye, ésta es parte de su popularidad. La crítica que hace del medio social, la lucha de los estratos que lo forman, lo entiende todo el mundo.⁸

Por supuesto que Garizurieta no encajaba en la definición de “cantinflismo” que le asignaba su detractor.

Aunque el incidente pareció desvanecerse, fue requerido en México para informar directamente al Canciller sobre lo ocurrido, pero retrasó su viaje por varias razones: debía inaugurar una semana de cine mexicano y presentar al destacado violinista Higinio Ruvalcaba en una sala de conciertos de la capital hondureña. Otro motivo más para diferir su ida al Distrito Federal, fue la invitación expresa de la Casa Presidencial para acudir a la celebración del cumpleaños del doctor Villeda.

Antes, fue anfitrión del mandatario hondureño y su esposa, en ocasión de la recepción oficial con motivo de la celebración del 50 aniversario de la Revolución mexicana. En días previos, se develó un busto de Benito Juárez en la Avenida de Los Próceres, con la participación de otras autoridades, a la que asistió, como invitado, otro personaje polémico de la historia del siglo XX mexicano: Roberto Blanco Moheno.

⁸ César Garizurieta, *Isagoge sobre lo mexicano*, México, Porrúa y Obregón, 1952, p. 56.

El diario *El Cronista* solicitó al embajador mexicano una entrevista sobre “la vigencia de la Revolución Mexicana”. Entre otras consideraciones, subrayó que:

En sus principios fue una revolución nacional y auténtica, basada en principios anti feudales y anti imperialistas. En aquellos amargos años también se le llamó a la revolución mexicana bolchevique, sucedió antes de la rusa. Lo mismo está pasando con la revolución cubana que no se le quiere comprender; lo de Cuba es fácil de explicar, ese pueblo está realizando su independencia, como hace 150 años lo hicieron casi todos los países de habla española, los motivos de insurgencia son otros, no los mismos de hace medio siglo.

Respecto de las principales realizaciones de la Revolución mexicana, afirma que: “Principalmente en materia internacional, México es oído por su autoridad moral, ya que dicta conceptos que sirven de orientación. La Revolución mexicana ha realizado mucho en los aspectos materiales y espirituales, puede explicarse con números y examinar así su progreso en todos los órdenes”.

En cuanto al juicio de que la reforma agraria resultó un serio fracaso, expone que “la Reforma Agraria de México está en pie de lucha: Actuante e insurgente; el ejido, la forma de sociabilidad económica de México, ha sido un triunfo de la Revolución, a pesar de lo que suele decir la tantas veces subsidiada prensa reaccionaria”.

Se expone, además, cuando se refiere al tema de la nacionalización de la industria eléctrica, a la que considera:

Un nuevo triunfo de la revolución mexicana, de acuerdo con la nueva política nacionalista del presidente Adolfo López Mateos. Los números hablan con claridad: La extinta Compañía Mexicana de Luz, en la actualidad, manejada por la Comisión Federal de Electricidad, en el primer trimestre de su liberación, dejó para el pueblo de México, ganancia por 8000000 de dólares canadienses que ahora servirán para el progreso de México, dinero que ya se queda en México para que más mexicanos vivan mejor.

Concluyó la entrevista, primero, reiterando que, en materia revolucionaria, los mexicanos deben especialmente mucho a dos personajes: Lázaro Cárdenas y Adolfo López Mateos, “hermanos siameses por y con la revolución”; detalla, después, la nueva política ejidal de unidades de producción, promovida por el régimen al que representa; un régimen que se define a sí mismo como un “Gobierno de extrema izquierda dentro de la Constitución Mexicana”.⁹

Por su parte, el escritor invitado por el mismo diario *El Cronista*, Roberto Blanco Moheno, pronunció dos conferencias: una en la universidad Nacional Autónoma y otra en el Centro Social Universitario. La prensa destacó de sus palabras, “la gran oportunidad que tiene Honduras de iniciar un gran programa de recuperación nacional, con la tierra que le devuelve el fallo de la corte de La Haya. [...] No debe permitir la enajenación y el monopolio extranjero”.

El orador, narró el diario, “dijo a la juventud que hacía bien en apoyar a Cuba para impedir una agresión desastrosa pero que haría mejor en empuñarse en la conquista de la libertad e independencia en la propia localidad, para seguir la lección de Zapata que peleó sólo por la entrega de la tierra a los indios de su comunidad, pero con ello planteó el problema agrario en México. Lo local viene a ser lo universal”. Es justo decir que Blanco Moheno advertía también ciertos riesgos de que la Revolución cubana se acercará “al otro imperio”.¹⁰

El desenlace de la gestión del embajador mexicano en Honduras, lo ilumina su último informe a la superioridad, despachado el 6 de diciembre de 1960. Durante la cena en honor del presidente Villeda:

Como a eso de las 9.00 hrs. p. m. se me llamó a la mesa principal donde se encontraban el ministro de gobernación Andrés Alvarado Puerto, el presidente de la República, señor Dr. Ramón Villeda Morales acompañado de sendas esposas. Yo estaba cubierto con mi

⁹ “La Revolución Mexicana no ha terminado dice C. Garizurieta”, *El Cronista*, 19 de noviembre de 1960, p. 7.

¹⁰ “Debemos entender la lección cubana”, *El Cronista*, 22 de noviembre de 1960.

abrigo por un estado gripal y la lluvia que a veces arreciaba. Repentinamente, sin decir agua va, el excelentísimo señor Secretario de Relaciones que estaba cubierto con un sombrero de petate —junco le dicen en Honduras—, se levantó de su asiento sumamente exaltado, dirigiéndose a mí, y como yo estaba frente a él, repetidamente me señaló con el índice. Habló enfáticamente en contra de la Revolución Cubana y la Mexicana, hablando de barbas, puros y maricones.

El público que rodeaba la mesa, contrariado, varias veces solicitó que yo hablara cosa que hice en virtud de los constantes aplausos. Medí bien y calculé mi contestación, no deseaba una polémica seria, empecé pues en tono de broma, diciendo que por lo de maricón no me sentía aludido, sino como revolucionarios práctico y no teórico, agregando que en Honduras tenía grandes afectos y amigos y que yo podía parar en algún lugar más gente que cualquier lidercillo.

La escena prosiguió de este modo:

Intempestivamente el Excelentísimo señor Presidente de la República, convertido en un energúmeno, me gritó, con el dedo amenazador: “cállese y siéntese!”; por educación, me senté a escuchar sus palabras que no podría recordar cada una de ellas, pero si sus conceptos. Habló que no quería revoluciones de ninguna parte sobre todo las que se basaban en teorías exóticas; afirmó que el gobierno de México tenía dos políticas, la que aplicaba en el interior donde no había libertad y la exterior donde se quería mandar sus doctrinas, es decir, quiso dar a entender que en México se persigue y en el extranjero se la propiciaban, seguramente se refería a Cuba.¹¹

Garizurieta se retiró de la fiesta y se despidió amablemente del presidente Villeda. Al día siguiente, dos emisarios de la Cancillería hondureña lo visi-

¹¹ AHD, Expediente personal de César Garizurieta, 14-24-41, fols. 286-287. César Garizurieta, Informe confidencial, Tegucigalpa, Honduras, 6 de diciembre de 1960.

taron, ofreciéndole disculpas por lo ocurrido; después acudió a despedirse personalmente del canciller y, aparentemente, “todo quedó olvidado”. Sin embargo, esa misma tarde se desató en la prensa y en la radio una campaña que desprestigiaba al embajador y a su país, misma que duraría un buen tiempo. Regresó a México y pasó a disponibilidad del Servicio Exterior.

Dos meses más tarde, apesadumbrado por la mala experiencia según algunas informaciones periodísticas, buscaba retomar su carrera política como candidato a diputado por su natal Veracruz; aún más, su nombre se mencionó meses antes como un candidato a la Rectoría de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sin embargo, tomó la decisión de quitarse la vida en los primeros días de abril de 1961. Quienes desconocen el talante mostrado durante toda su existencia, y no menos dados al cultivo de una esperpéntica picaresca política, recordaron al momento que “vivir fuera del presupuesto, era vivir en el error”.

En Honduras, periodistas, escritores, estudiantes y mucha gente más, lamentaron su ausencia como embajador y los conmocionó su muerte. Resulta curiosa otra circunstancia: el gobierno del doctor Villeda terminaría formalmente el 21 de diciembre de 1963, pero a principios de octubre de ese año, fue objeto de un golpe de Estado y se exilió en Costa Rica.

Ahora que se recuerda el nacimiento de César Garizurieta en Tuxpan, Veracruz, en 1905, al igual que se recuerdan su trayectoria política y sus escritos, no se puede más que estar de acuerdo con su hijo: “Mi padre es mucho más que esa frase”.



Llegada del presidente de Honduras, Ramón Villeda Morales, y su esposa a la recepción en la Embajada de México con motivo de la celebración de la Revolución mexicana. Tegucigalpa, Honduras, 20 de noviembre de 1960. Fototeca de la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, SRE.



El embajador de México, César Garizurieta, el canciller de Honduras, Andrés Alvarado Puerto, y el presidente de Honduras, Ramón Villeda Morales, durante la recepción en la Embajada de México con motivo de la celebración de la Revolución mexicana. Tegucigalpa, Honduras, 20 de noviembre de 1960. Fototeca de la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, SRE.



" LE NATIONAL " 110
Puerto Príncipe, 28 de abril de 1956



" LA PHALANGE "
Puerto Príncipe, 28 de abril de 1956

L'Ambassadeur Mexicain a remis ses lettres de créance

Hier matin, à 10 heures, au cours d'une cérémonie qui s'est

déroulée au Salon Jaune du Palais National, S. E. M. Cesar Garizurieta a remis à S. E. le Général Paul E. Magloire, Président de la République, les Lettres qui l'accréditent auprès du Gouvernement Haïtien comme Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire des Etats-Unis Mexicains.

Le diplomate qui était accompagné de l'Introducteur des Ambassadeurs et des Ministres et du Secrétaire de l'Ambassade Mexicaine, reçut à son arrivée au Palais comme à sa sortie les honneurs d'un bataillon de l'Armée commandé par le Capitaine Baze-

(Suite page 2)

L'Ambassadeur Mexicain a remis ses Lettres de Créance

lais. La Musique du Palais exécuta l'hymne national des deux pays.

Assj étaient à l'audience : les Ministres Charles, Telson, François, Jumelle, Dévieux, St-Lô, le Sénateur Fombrun, le Député Zamor, le Général Levelt, MM. Théard, Savain, Ochoterena et le Major Etienne.

A l'issue de la cérémonie, l'Ambassadeur Garizurieta, accompagné de l'Introducteur des Ambassadeurs et des Ministres et du Secrétaire de l'Ambassade Mexicaine, s'est rendu au Mausolée où il déposa une magnifique couronne de fleurs en hommage aux Pères de la Patrie Haïtienne.

Le Président MAGLOIRE reçoit les Lettres de Créance du Nouvel Ambassadeur des Etats-Unis du Mexique

Hier matin à 10 heures, au cours d'une audience solennelle déroulée au Salon Jaune du Palais National, le Président de la République a reçu les Lettres qui accréditent S. E. M. C. Garizurieta comme Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire des Etats-Unis Mexicains auprès du Gouvernement Haïtien.

Suivant le protocole, le distingué diplomate a été conduit au Palais National dans une voiture de la Présidence et accompagné de l'Introducteur des Ambassadeurs, M. Roger Savain et d'officiers de la Maison Militaire de Son Excellence le Président de la République.

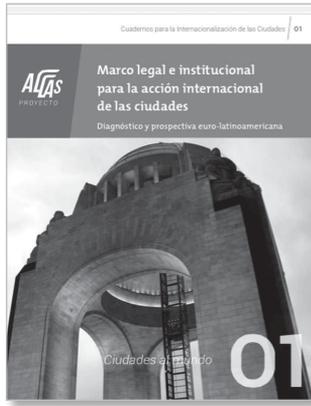
Après avoir gravi les degrés du Palais, l'Ambassadeur Garizurieta a reçu les honneurs par un bataillon de l'Armée placé sous le commandement du Capitaine M. Bazelaïs, tandis que l'orchestre du Palais entonnait l'hymne national haïtien.

Introduit au Salon Jaune par le Chef du Protocole, M. Daniel Théard, le diplomate mexicain, après les saluts d'usage, remit au Chef de l'Etat ses Lettres de Créance.

Ensuite, le Président Magloire le reçut en audience privée. L'Ambassadeur Garizurieta laissa le Palais National à dix heures vingt et reçut les mêmes honneurs.

A cette cérémonie, assistèrent les Membres du Cabinet Ministériel, des représentants des Grands Corps de l'Etat et des Hauts Grades de l'Armée.

César Garizurieta, Correo aéreo 152. Recortes de prensa con información sobre presentación de credenciales, Puerto Príncipe, Haití, 3 de mayo de 1956. AHD, Expediente personal de César Garizurieta Erenzweig, 14-24-41, fols. 109-110.



Jean Pierre Malé y Carla Cors, *Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades. Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana*, México, Gobierno del Distrito Federal/Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM (Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, 1), 2013, 127 pp.

El primer número de los Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades es producto del primer taller de aprendizaje que se llevó a cabo el mes de mayo de 2013 en la Ciudad de México. En él se analiza la actividad internacional de las ciudades y los gobiernos locales desde una óptica jurídica y organizativa.

El texto, coeditado por el Gobierno de la Ciudad de México y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), parte de la hipótesis de que si bien la acción internacional ha sido competencia exclusiva de los gobiernos centrales durante las últimas décadas, hay avances significativos en la internacionalización de las ciudades que muestran una progresiva apertura.

Se proponen así tres opciones para la acción internacional de las ciudades en el marco del Derecho Internacional Público: a) la creación de un derecho local internacional basado en el concepto de autonomía internacional de los gobiernos locales; b) la agrupación de los actores nacionales y locales dentro de un mismo planteamiento jurídico, y c) la tutela de la acción internacional por parte de los gobiernos nacionales.

Asimismo, mediante una muestra de siete países latinoamericanos se constata que el grado de autonomía reconocida a los gobiernos locales es variable. En ciertos países se reconoce local y regionalmente, mientras que, en otros, las competencias de los gobiernos locales proceden de una

simple desconcentración y están sometidas a un control directo del gobierno central.

Con estos elementos, en el Proyecto AL-LAS se presentan tres reflexiones:

- *Primera reflexión.* El marco legal internacional para la acción internacional de los gobiernos locales se puede considerar como el resultado efímero y transitorio de relaciones de fuerza, pues éstas evolucionan de manera constante en el tiempo y se modifican en función del contexto nacional y global. Por esta razón, el marco legal se ha de revisar y adaptar para que pueda regular una realidad cambiante.
- *Segunda reflexión.* Ésta apunta a que el ordenamiento legal en vigor puede utilizarse como un instrumento o arma en el contexto de las luchas de poder que se establecen entre instituciones o entre distintos niveles de la administración pública, lo que puede dar lugar o ser resultado de tensiones y resistencias.
- *Tercera reflexión.* Se refiere a la aplicabilidad de la normativa legal. En muchos casos, las condiciones severas marcadas por la ley para que la acción internacional de los gobiernos locales sea legal son inaplicables o muy difíciles de controlar.

En el Cuaderno 1 se pone de manifiesto la necesidad de que el gobierno central reconozca a las ciudades y los gobiernos subnacionales como actores internacionales, que los asocie en la elaboración de sus propias estrategias internacionales y les permita participar en las decisiones relativas a la política nacional de cooperación. El documento ilustra que también existen agendas locales que van más allá de las prioridades nacionales y que, por ende, han de tener una dinámica internacional propia.

Braulio Antonio Díaz Castro



Jean Pierre Malé, Carla Cors Oroval y Verónica Sanz Fiallo, *Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción*, México, Gobierno del Distrito Federal/Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, 2), 2014, 143 pp.

Durante los últimos años los gobiernos locales han intensificado sus actividades de acción exterior mediante la celebración de eventos internacionales, la firma de convenios con ciudades extranjeras, la organización de ferias o la participación en comisiones y encuentros para hacer oír su voz en los grandes debates internacionales.

Con estas actividades, las oficinas de asuntos internacionales de muchas ciudades han ido sumando nuevas actividades a los clásicos hermanamientos, convenios de cooperación, o a los actos de protocolo que solían ocupar la mayor parte de sus tareas de acción exterior.

En el segundo volumen de la colección Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, se analiza en cuatro capítulos los nuevos retos que enfrentan los gobiernos locales en materia internacional y la forma en que se están organizando para tratarlos.

El primer apartado muestra cómo la evolución reciente contempla por lo menos tres fenómenos simultáneos: en primer lugar, un crecimiento exponencial del activismo internacional de los gobiernos locales; en segundo lugar, un cambio de enfoque en su manera de insertarse en el mundo, ya no sólo como actores de la cooperación (donantes o beneficiarios), sino como protagonistas de la agenda global en todas sus expresiones, y, en tercer lugar, un cambio en las modalidades y formas de relacionarse con el extranjero, cada vez más profesionales, enfocadas a resultados, por proyectos, a través de redes y en marcos innovadores

como la cooperación Sur-Sur y la internacionalización con acciones supramunicipales.

En el segundo y tercer apartado se presentan elementos clave que permiten a los gobiernos locales desarrollar una política pública de acción internacional con recomendaciones específicas en distintos temas: a) recursos técnicos, humanos y financieros; b) estructura organizacional, y c) perfil profesional y visión estratégica.

De manera innovadora, en este cuaderno se dedica un último capítulo a destacar la importancia de la comunicación como un elemento clave para la construcción de una política pública de acción internacional; para ello, se señala que las acciones políticas que no llegan correctamente a los ciudadanos, o que no son bien comprendidas, difícilmente tendrán los apoyos necesarios.

En concreto, el segundo tomo de la colección, resultado de las discusiones del segundo taller de aprendizaje AL-LAS realizado en Quito, en septiembre de 2013, muestra que la internacionalización del gobierno local ya no debe ser producto de una voluntad coyuntural, ni de la improvisación de la administración en turno, sino de una política estratégica, profesional y con visión de largo plazo.

Braulio Antonio Díaz Castro



Liliana Parra, Juliana Gutiérrez y Sébastien Longhurst, *Estrategias participativas para internacionalizar el territorio. Miradas desde América Latina y Europa*, México, Gobierno del Distrito Federal/Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, 3), 2014, 119 pp.

En esta tercera entrega se reflexiona en torno a la creación de políticas de internacionalización estratégicas y participativas en los gobiernos locales, parte de un proceso analítico que tuvo en cuenta la práctica, las experiencias y los aprendizajes de las ciudades y redes miembros del Proyecto AL-LAS.

El texto recoge las principales conclusiones de los debates sostenidos entre más de cincuenta expertos y profesionales en la materia de ocho países, reunidos en Medellín, Colombia, durante el cuarto taller de aprendizaje “Internacionalización estratégica y participativa de las ciudades”, que tuvo lugar en abril de 2014.

Este cuaderno tiene como objetivo sistematizar un conjunto de orientaciones para las ciudades con el ánimo de facilitar el ejercicio de la planeación estratégica de la acción internacional, y proveer lineamientos y recomendaciones que puedan incorporarse o adaptarse a los diferentes contextos. El planteamiento central constata que la internacionalización no es, ni debe ser, un asunto exclusivo del gobierno local, sino una estrategia del territorio. En este sentido, se pregunta si la administración local debe ser responsable por la gestión internacional del territorio o si, por el contrario, la gestión internacional efectiva es el resultado de la armonización de las acciones de distintos actores.

La pregunta ha despertado una serie de posicionamientos en la región eurolatinoamericana, de los que destacan dos principales elementos: a) que

la internacionalización de una ciudad tiene un fuerte componente multi-actor, y b) que es indispensable comprender que cada territorio es autónomo a la hora de tomar la decisión de adoptar o no una política o estrategia de acción internacional. Se ponen a discusión 12 ideas para una internacionalización estratégica, participativa, que sea sostenible en el tiempo. Ésta debe ser:

- Alineada (de conformidad con las prioridades locales)
- Plural y ciudadana (no limitarse al gobierno)
- Con mirada territorial (más allá de las fronteras administrativas)
- Sintonizada con la agenda global (vinculada a grandes temas mundiales)
- Flexible (susceptible de modificarse en función de las necesidades)
- Focalizada (concreta)
- Multidimensional (diversos sectores, diversos actores)
- Visible (saber comunicar)
- Profesional (con recursos humanos, técnicos y financieros adecuados)
- Medible (capaz de demostrar su eficacia)
- Durable (que perdure y sobreviva a los cambios de gobierno)
- Para todos y todas (construida con participación ciudadana)

La colección de los Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades se conforma de siete ejemplares; en los primeros tres volúmenes, reseñados en esta 104 edición de la RMPE, se analiza de una manera integral el fenómeno de la internacionalización de los gobiernos locales, se proponen elementos para su abordaje teórico y se adelantan recomendaciones concretas para profesionalizar la práctica con base en la experiencia de una red de expertos de América Latina y Europa. El cuarto, quinto y sexto volúmenes de la colección analizan ejes de incidencia para la acción internacional —sustentabilidad, atracción del territorio e inclusión social—. Por su parte, el séptimo y último cuaderno sostiene la visión que, a dos años de construcción colectiva de conocimiento, promueve el Proyecto AL-LAS con un mensaje claro: la internacionalización de los gobiernos locales es un proceso irreversible.

Braulio Antonio Díaz Castro

Colaboradores

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano

Coordinador general de asuntos internacionales del Gobierno de la Ciudad de México. El ingeniero Cárdenas es uno de los referentes de la política y de los movimientos progresistas del México contemporáneo. Es ingeniero civil por la Escuela Nacional de Ingenieros de la UNAM. Durante gran parte de la década de los sesenta se desempeñó en los ámbitos del desarrollo regional y el aprovechamiento de los recursos naturales, encabezando el Comité de Estudios de la Cuenca del Río Balsas y presidiendo la Sociedad Mexicana de Planificación. Senador por el estado de Michoacán y gobernador de la misma entidad. Participó en la formación del movimiento Corriente Democrática y en el Frente Democrático Nacional (FDN), una amplia coalición partidista. Candidato presidencial en 1988 por el FDN, en 1994 por la Alianza Democrática Nacional, y de la Alianza por México en el año 2000. Primer jefe de Gobierno del Distrito Federal elegido por voto popular en 1997. Es presidente de la Fundación para la Democracia, A. C., el Centro Lázaro Cárdenas y Amalia Solórzano S. C., y vicepresidente de la Internacional Socialista. Convocó la construcción de una política progresista en el texto “Un México para todos” (2005), y es autor del libro *Sobre mis pasos* (2010).

Carla Cors Oroval

Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología y en Ciencias de la Comunicación, diplomado en Cooperación al Desarrollo

y en Participación Ciudadana y Desarrollo Sostenible. Es especialista en cooperación descentralizada y acción internacional de los gobiernos locales. Casi diez años de trabajo en diversas ONGD, y siete en la diputación de Barcelona, en el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL (OCD) y en la Oficina de Coordinación y Orientación (OC) del Programa URB-AL III de la Comisión Europea. Actualmente es consultora de diversas organizaciones y administraciones locales, donde elabora planes de cooperación al desarrollo municipal; evalúa programas y proyectos de cooperación internacional, y asesora sobre políticas públicas de desarrollo. Ha publicado diversos artículos acerca de cooperación descentralizada y acción internacional de los gobiernos locales, estudios y material formativo sobre la materia.

Leonardo Díaz Abraham

Doctor en Ciencia Política y maestro en Cooperación Internacional por el Instituto de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Sus intereses en investigación se refieren a temas de cooperación internacional, política exterior, gobernanza multinivel, derechos humanos y, en particular, a las relaciones internacionales de los gobiernos locales. Ha publicado en diversos medios especializados y de divulgación en México, América Latina y Europa. También, ha impartido conferencias internacionales en medios académicos, de expertos, técnicos y funcionarios. Es miembro del Consejo Consultivo de la Asociación

Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE). Ha sido profesor invitado en la Universidad de Texas (Austin), en la Open University (Milton Keynes, Inglaterra) y en la Universidad de Soochow (Taipei, Taiwán). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente, es profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.

Braulio Antonio Díaz Castro

Licenciado en Relaciones Internacionales y maestro en Ciencias Sociales por El Colegio Mexiquense A. C., con especialidades en desarrollo local, cooperación internacional y gobernanza. En 2008 fue parte del punto focal para la 62 reunión anual del Departamento de Información Pública de la ONU (DIP-ONG), y en 2010 para la Conferencia Mundial de la Juventud. Ha colaborado en la Dirección de Cooperación Lingüística y Educativa de la Embajada de Francia en México, y en la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación Pública. Participó en el Programa de Movilidad Estudiantil de los ministerios de Educación de México y Francia, y como consejero distrital del Instituto Nacional Electoral. Actualmente es responsable de comunicaciones de la Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (Proyecto AL-LAS), coordinado por el Gobierno de la Ciudad de México, y cofundador de Alma de Magüey, iniciativa que promueve los mezcales tradicionales por el mundo.

Alain Le Saux

Estudió ingeniería civil y se especializó principalmente en temas de prevención

de riesgos y medioambiente. Fue consejero técnico del ministerio encargado de la prevención de riesgos y desastres de Francia, y vicepresidente del comité científico del Instituto para el medioambiente y la prevención de riesgos. Más tarde se incorporó al secretariado general de la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (Metrópolis), como director científico. Formó parte del comité director de la región Île-de-France, encargado de los asuntos internacionales y europeos, y, como tal, fue nombrado secretario regional para Europa de Metrópolis, asociación de la cual es actualmente secretario general.

Jean Pierre Malé

Economista e ingeniero. Experto en cooperación descentralizada, planificación estratégica, evaluación de las políticas públicas y cooperación al desarrollo, con una trayectoria profesional de más de cuarenta años. Ha sido profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona en Relaciones Internacionales, y director ejecutivo del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Actualmente asesora a diversos ayuntamientos sobre sus planes directores de internacionalización y cooperación. Es autor de varias publicaciones y guías metodológicas, y responsable de módulos de formación de posgrado sobre estos temas.

Miguel Ángel Mancera Espinosa

Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Es licenciado en Derecho por la UNAM, maestro en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona y doctor en Derecho, también por la UNAM. Recibió la medalla "Alfonso Caso". Es

profesor por oposición en la UNAM. Ha impartido clases en el área de posgrado del Inacipe. Es profesor de asignatura en el ITAM. Ha publicado diversos libros en el ramo de las Ciencias Penales. En 2000 ingresa al servicio público como asesor de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en la Comisión de Procuración y Administración de Justicia. En 2006 se incorpora a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), donde ocupó los cargos de subprocurador de Procesos y subprocurador de Averiguaciones Previas Centrales. En 2008 es designado titular de la PGJDF. En ese mismo periodo es nombrado secretario ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal, y representante de la Zona Centro de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. El 8 de octubre de 2012, el Tribunal Electoral del Distrito Federal le hace entrega de la Declaratoria como Jefe de Gobierno Electo del Distrito Federal.

José Antonio Meade Kuribreña

Secretario de Relaciones Exteriores. Licenciatura en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y en Derecho por la UNAM. Doctorado en Economía por la Universidad de Yale. En el servicio público ha sido titular de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de Energía; subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); jefe de la Oficina de Coordinación del Secretario de Hacienda y Crédito Público; director general de Financiera Rural; director General de Banca y Ahorro en la SHCP; director general del Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C. (Banrural); secre-

tario adjunto de Protección al Ahorro Bancario en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, y director general de Planeación Financiera en la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Rodrigo de Oliveira Perpétuo

Economista, especialista en administración y en cooperación descentralizada. Maestro en Relaciones Internacionales. Fue secretario de Relaciones Internacionales de la Prefectura de Belo Horizonte, Brasil, y presidente del Foro Nacional de Secretarios y Gestores de Relaciones Internacionales de los Municipios Brasileños (FONARI, por sus siglas en portugués). Actualmente, se desempeña como coordinador general de Asuntos Internacionales del Gobierno de Minas Gerais, y como profesor de Política Internacional Contemporánea de la Facultad IBMEC.

Mauricio Rodas Espinel

Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito. Doctor en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica de Ecuador. Obtuvo dos maestrías en la Universidad de Pensilvania, en Administración de Gobierno y en Ciencia Política. Ha sido consultor para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Desde 2008 promueve un programa político denominado Modelo de Gobierno Responsable, que promueve, desde la aplicación de políticas públicas, una responsabilidad del gobierno hacia los ciudadanos, una visión innovadora y moderna. Es miembro fundador y presidente del Movimiento Sociedad Unida Más Acción (SUMA). Candidato a presidente de Ecuador en las elecciones

generales de 2013. En julio de 2014 fue nombrado consejero del gobierno de la Provincia de Pichincha.

Lilia del Carmen Rodríguez

Máster en Políticas Sociales y Planificación por la London School of Economics. Trabajó como representante auxiliar del Fondo de Población de Naciones Unidas en Ecuador. Fue subsecretaria de Organismos Internacionales de la Cancillería de Ecuador y directora de Relaciones Internacionales del Municipio de Quito. Actualmente, es consultora internacional en temas de cooperación y gobiernos locales.

Jorge A. Schiavon

Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, maestro en Ciencia Política por la Universidad de California en San Diego y doctorando en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la misma universidad. Fue presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Ha publicado más de ochenta productos académicos (libros, artículos, capítulos de libro y documentos de trabajo), relacionados con la política exterior de México, historia de las relaciones internacionales de México, paradiplomacia, opinión pública y política exterior, migración, relaciones México-Estados Unidos y relaciones hemisféricas latinoamericanas. Actualmente se desempeña como profesor-investigador Titular “C” de la División de Estudios Internacionales del CIDE, coordinador del Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios (CIDE-MIG), y director ejecutivo de la Encuesta de Opinión Pública y Política Exterior *México, Las Américas y el Mundo*.

Emilio Suárez Licona

Es licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y maestro en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Panamericana, donde se recibió con mención honorífica. Culminó la maestría en Ciencias Jurídicas y es doctorando en Derecho por la misma universidad. En el ámbito docente ha impartido cátedra en instituciones como el ITAM, la Universidad Panamericana y la UNAM, y es consejero honorario de la Asociación Argentina de Ciencias de la Legislación. En 2012 fue designado como titular de la Unidad de Apoyo Técnico de la Oficina del Secretario de Hacienda y Crédito Público. De 2013 a 2015 se desempeñó como director general de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Actualmente es el consultor jurídico de la Cancillería.

Xavier Tiana Casablancas

Licenciado en Ciencias Políticas —Relaciones Internacionales— y máster en Estudios Europeos por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Posgrado en proyectos locales y en desarrollo local por la Universidad de Barcelona. Cuenta con más de quince años de experiencia en áreas de cooperación internacional de la Diputación de Barcelona, y en el campo de las relaciones internacionales, especialmente en el ámbito de los fondos europeos, las políticas europeas de incidencia local, la preparación y gestión de proyectos internacionales, el trabajo en *lobby* y las redes de ciudades. Ha sido evaluador de proyectos sobre administración pública de la Comisión Europea y de las iniciativas 2014-2017 de la Asociación

Mundial de las Grandes Metrópolis (Metrópolis). Desde enero de 2014 es responsable del área de Relaciones Internacionales del Área Metropolitana de Barcelona.

Eugène D. Zapata Garesché

Estudió Relaciones Internacionales en la UNAM, una maestría en Estudios Europeos en la London School of Economics and Political Science, y otra en Cooperación Internacional y Desarrollo en la Universidad de París I (Sorbona). Se ha desempeñado como responsable de proyectos para América Latina y representante en México de la Federación Mundial de Ciudades Unidas. También ha sido director fundador del Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal, representante del Observatorio de Cambios en América Latina, de la Universidad de París, y miembro del Comité asesor de expertos del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

Actualmente es asesor de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (Ciudad de México) en asuntos internacionales, director Regional para América Latina del Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades, y coordinador de la Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, Proyecto AL-LAS.

María Luisa Zapata Trujillo

Negociadora internacional de la Universidad EAFIT de Medellín, especialista en estudios políticos y en gerencia de entidades de desarrollo social. Candidata a máster en innovación y conocimiento por la misma institución. Desde hace ocho años trabaja en la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI Medellín), promoviendo el desarrollo local a través de la cooperación internacional; de 2012 a 2014, en la subdirección de cooperación y, actualmente, como subdirectora de gestión de conocimiento.