ALCIAS
PROYECTO

Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades

Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana

Ciudades al mundo

01

Las ciudades y los gobiernos locales son cada vez más activos en las relaciones internacionales. Sin embargo, su activismo internacional ocurre a menudo en zonas grises de las leyes y marcos institucionales, lo que provoca ambigüedades e indefiniciones. Poco se ha estudiado sobre los alcances, competencias y facultades internacionales de las ciudades y sus autoridades. Tratando de que su actuación goce de certeza jurídica, las autoridades locales pugnan por ser plenamente reconocidas como actores de pleno derecho de las relaciones internacionales. Si bien hay gobiernos centrales altamente favorables a ello, a menudo se encuentran resistencias políticas, legales e institucionales.

¿Qué implicaría para los gobiernos locales el que se clarifique el marco jurídico-institucional en el qué actúan internacionalmente? ¿Ha de inscribirse obligatoriamente su acción exterior dentro de la política exterior de los gobiernos nacionales? ¿Se trata acaso del embrión de unas nuevas relaciones internacionales más locales, más descentralizadas, más horizontales?

Este libro es el primer ejemplar de la colección de *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*. En él, se presenta un diagnóstico del estado actual de los marcos jurídicos e institucionales de las relaciones internacionales de los gobiernos locales, particularmente de América Latina y en contraste con la experiencia europea. En él se incluyen elementos de reflexión basados en la actuación cotidiana de varias ciudades, ilustrada con ejemplos; además, se delinean posibles orientaciones para consolidar la práctica en el futuro.

El cuaderno ha sido realizado en marco del proyecto AL-LAs, "Alianza euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades", con el apoyo financiero de la Unión Europea. El proyecto es coordinado por el Gobierno de la Ciudad de Mexico en colaboración con los gobiernos de las ciudades de Quito, Ecuador; Lima, Perú; Medellín, Colombia; Belo Horizonte, Brasil; Morón, Argentina y Montevideo, Uruguay. Se suman como socios europeos, la red de Ciudades Unidas de Francia y el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, en España.

El proyecto AL-LAs tiene como objetivo afianzar la capacidad de acción colectiva de las autoridades locales de América Latina, sus redes y asociaciones en las relaciones internacionales contemporáneas. Lo anterior con el fin de mejorar la calidad de sus políticas públicas y su desarrollo en tres temas prioritarios: sustentabilidad, inclusión social y atractividad territorial.

El objetivo de esta colección de Cuadernos es contribuir a la reflexión, el análisis y el debate propositivo con el fin de reforzar la capacidad institucional de los gobiernos locales y sus redes para establecer una política pública profesional de relaciones internacionales. La meta es que las personas e instituciones que viven en nuestras ciudades se beneficien cada vez más de las grandes oportunidades que ofrece una ciudad más abierta al mundo.

ALCAS PROYECTO | *Ciudades al mundo*

Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades

Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana

CIUDAD DE MÉXICO Decidiendo Juntos

Proyecto financiado con el apoyo de la UE

UNAM

COORDINACION DE HUMANIDADES

PUEC-UNAM

Miguel Ángel Mancera Espinosa
Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano
Coordinador General de Relaciones Internacionales

José Narro Robles
Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México

Estela Morales Campos
Coordinadora de Humanidades

Alicia Ziccardi Contigiani
Directora del Programa Universitario
de Estudios sobre la Ciudad

Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 1 Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades: Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana

Primera edición 2013

Este libro ha sido realizado sin fines de lucro por la Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, de la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. El libro se realizó en el marco del proyecto AL-LAs, Alianza Euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, con el apoyo financiero de la Comisión Europea. Las opiniones expresadas en él son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan en modo alguno la posición oficial de los socios y colaboradores del proyecto, ni de la Comisión Europea, ni de los Estados miembros de la Unión Europea.

Universidad Nacional Autónoma de México, 2013
Gobierno del Distrito Federal, México, 2013

© Derechos Reservados

La reproducción total o parcial de los contenidos de este libro está permitida y aconsejada, siempre y cuando se cite la fuente.

ISBN: 978 607 02 5093 4

Coordinación general	Eugene D. Zapata Garesché
Autores	*Estudis Desenvolupament i Societat* Jean Pierre Malé y Carla Cors con el apoyo de Giorgio Monsagini
Editores:	Jordy Adrián Meléndez Yúdico Eugene D. Zapata Garesché Alicia Ziccardi Contigiani
Cuidado de la edición	Braulio Antonio Díaz Castro Paola Andrea Arjona Caycedo Hilda Jiménez Reséndiz
Diseño gráfico	Andrés Mario Ramírez Cuevas
Ilustraciones	Ismael Villafranco
Fotografía portada	Abraham Bonilla

JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
Coordinación General de Relaciones Internacionales
República de Chile 6
Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc
México, D.F. 06010 México.

www.df.gob.mx

PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD
Coordinación de Humanidades
Universidad Nacional Autónoma de México
Isabel la Católica 7 Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc,
México, D.F. 06000 México
www.unam.mx
www.puec.unam.mx

ALCAS PROYECTO | *Ciudades al mundo*

CIUDAD DE MÉXICO
Decidiendo Juntos

Proyecto financiado
con el apoyo de la UE

Socios

PREFEITURA
BELO HORIZONTE

cités unies france

famsi
Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional

Municipalidad Metropolitana de Lima

ACI
AGENCIA DE COOPERACIÓN E INVERSIÓN DE MEDELLÍN Y EL ÁREA METROPOLITANA

Montevideo deTodos

QUITO
DISTRITO METROPOLITANO

M
MUNICIPIO DE MORON

Colaboradores

AMAIE

ARRICOD

Liberté • Égalité • Fraternité
Ambassade de France au Mexique
Centre Culturel et de Coopération - IFAL
Francia México

Universidad del Rosario
360 años

Aliados

RIO
PREFEITURA

Yucatán
Gobierno del Estado
Comprometidos con tu bienestar
2012 - 2018

PROYECTO

Alianza euro-latinoamericana de cooperación entre ciudades

www.proyectoallas.net

Coordinación general AL-LAs
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano
Coordinador General de Asuntos Internacionales
Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México

Jefe de la Unidad AL-LAs
Eugene des Chapelles Zapata Garesché
Coordinadora técnica
Paola Andrea Arjona Caycedo
Coordinador metodológico
Jordy Adrián Meléndez Yúdico
Responsable de comunicación
Braulio Antonio Díaz Castro
Gerente administrativo
Angélica Montes Díaz

Socios AL-LAs
Municipalidad de Morón, Argentina
Lucas Hernán Ghi, Intendente
Mariano Larisgoitia, Director de Relaciones Internacionales y Cooperación

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Brasil
Marcio Lacerda, Prefeito
Rodrigo Oliveira Perpétuo, Secretario Municipal Adjunto de Relaciones Internacionales

Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, Colombia
Aníbal Gaviria, Alcalde
Juan David Valderrama, Director Ejecutivo de la ACI Medellín

Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador
Augusto Barrera, Alcalde
Lilia del Carmen Rodríguez,
Directora de Relaciones Internacionales

Fondo Andaluz de Municipalidades para Solidaridad Internacional, España
Ignacio Caraballo, Presidente
Felipe Llamas, Director del Área de Multilateral y Redes

Ciudades Unidas de Francia
Michel Delebarre, Presidente
Felicia Medina, Responsable para América Latina y el Caribe

Municipalidad de Lima Metropolitana, Perú
Susana Villarán, Alcaldesa
Tennessi Schiavi, Subgerente de Cooperación Técnica Internacional

Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay
Ana Olivera, Intendenta
Rubén García, Director de la División de Relaciones Internacionales y Cooperación

Colaboradores
Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados, AMAIE

Association française des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales, ARRICOD

Institut Français d'Amérique Latine, IFAL, Ambassade de France au Mexique

Universidad del Rosario, Colombia

Aliados
Prefeitura Municipal de Rio de Janeiro, Brasil
Gobierno del Estado de Yucatán, México

Índice

Prólogo

Miguel Ángel Mancera Espinosa | **8**

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano | **9**

Presentación

Eugene D. Zapata Garesché y Alicia Ziccardi | **10**

Nota metodológica | **14**

1. La fuerza internacional de las ciudades y los gobiernos locales | **19**

1.1 Evolución reciente | **20**

1.2 Dimensión e importancia en los hechos | **24**

1.3 El reconocimiento progresivo | **25**

2. ¿Hacia un nuevo modelo de relaciones internacionales? | **35**

2.1 El orden tradicional | **36**

2.2 Tres opciones para el Derecho Internacional Público | **43**

3. El marco jurídico de la acción internacional de los gobiernos locales | **49**

3.1 Ambigüedad, indefinición y zonas grises | **50**

3.2 Limitantes y obstáculos | **61**

3.3 La teoría *versus* la práctica | **63**

3.4 Consecuencias de un marco legal confuso | **64**

4. Estados nacionales y gobiernos locales en la arena internacional: ¿cooperación, contención o indiferencia? | **69**

4.1 Estructura institucional por país | **72**

4.2 Motivos para salir al mundo | **74**

4.3 Gobiernos centrales ¿a favor o en contra? | **77**
4.4 Nuevas formas de colaboración multi-nivel | **85**
4.5 Instrumentos nacionales que potencian la acción exterior de las ciudades | **88**
4.6 Fragilidad y reversibilidad del marco político-institucional | **94**

5. Tres preguntas clave para las autoridades locales | **97**
5.1 ¿Menos, más o mejores leyes para la internacionalización de lo local? | **99**
5.2 ¿Suma, resta, división o multiplicación de la política exterior nacional? | **102**
5.3 Gobiernos locales sin fronteras: ¿embrión de un nuevo mundo? | **105**

6. Expectativas de los gobiernos locales | **109**
6.1 Para mejorar el marco legal | **111**
6.2 Para mejorar las relaciones con el gobierno nacional | **113**
6.3 Para superar las limitaciones del marco institucional | **114**

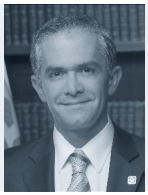
7. Conclusión: *ideas fuerza* para el futuro | **119**

Bibliografía recomendada | **126**

Siglas y abreviaturas | **127**

Caso 1. Lima: la autorización de un viaje | **28**
Caso 2. Ciudad de México: la gestión de fondos externos | **44**
Caso 3. Ecuador: facultad constitucional *versus* capacidad local | **66**
Caso 4. Medellín: acción exterior profesional y participativa | **92**
Caso 5. España: ¿vuelta atrás en la acción exterior de los entes locales? | **104**

Prólogo



Miguel Ángel Mancera Espinosa
Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

Concluida la primera década del siglo XXI, son tres las palabras que definen el mundo de nuestros días: urbano, globalizado e interdependiente. Estos tres fenómenos, en conjunto, han modificado de forma importante la manera en que vivimos y concebimos nuestras ciudades.

La creciente urbanización global ha provocado que por primera vez en la historia haya más personas viviendo en ciudades que en las zonas rurales. Esto ocasiona, que se requiera, una mayor infraestructura, provisión de servicios básicos, empleo, seguridad, espacios de convivencia y esparcimiento. Para lo cual, los gobiernos locales, han tenido que generar funciones, ampliar facultades, así como trabajar con nuevos socios con el fin de satisfacer dichos requerimientos.

La globalización es un reto para los gobiernos, pero también una oportunidad importante para la evolución de las ciudades. La inmediatez en el flujo de información, las transacciones económicas, la velocidad en tiempos de traslado, todo esto propicia la creación de nuevos modelos de desarrollo urbano, económico, cultural, en los cuales se resaltan y aprovechan las características de lo local. Es decir, cada vez más en las ciudades estamos captando los grandes flujos globales de inversión, turismo y capital humano sin perder la relevancia en generar identidad local y sentido de pertenencia. El reto para los gobiernos es aprovechar esas posibilidades en favor de los habitantes de nuestras ciudades.

Además, vivimos en un mundo más interdependiente. Lo que hoy sucede en un extremo del planeta puede tener repercusiones casi inmediatas en otro. Temas de alcance global que afectan nuestras sociedades, no respetan fronteras geográficas o límites estatales. Frente a todos ellos, en las ciudades encaramos los efectos, pero al mismo tiempo innovamos para ser parte de la solución.

En este mundo globalizado quienes gobernamos las ciudades sabemos que tenemos cada vez más cosas en común, experiencias que compartir, aprendizajes que intercambiar y tareas que resolver en conjunto.

Por ello, la Alianza Euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, Proyecto AL-LAs es una gran oportunidad para desplegar una política amplia de cooperación que cuente con la riqueza de la experiencia que tiene cada una de las ciudades que la conforman, para así aplicar o, en su caso, readecuar nuevos mecanismos que nos permitan optimizar el buen gobierno que le debemos a los ciudadanos.

La Ciudad de México se enorgullece de encabezar este esfuerzo y fortalecer así su papel como punta de lanza en la acción y cooperación internacional entre ciudades. México, América Latina y Europa tenemos un pasado histórico común. AL-LAs será, sin duda, un paso decisivo en la construcción de un futuro compartido entre las ciudades de ambos continentes, siempre con el fin principal de beneficiar a cada uno de nuestros habitantes.

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano
Coordinador General de Asuntos Internacionales
Gobierno de la Ciudad de México

La Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, proyecto AL-LAs, constituye la apuesta de la Ciudad de México por una nueva manera de concebir las relaciones internacionales.

Anteriormente, las ciudades y sus gobernantes habían sido los grandes ausentes de los debates internacionales. Antes que los alcaldes, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, incursionaron en la agenda mundial y fueron ganando espacios de interlocución e influencia. Si bien es cierto que los gobiernos locales han tardado en integrarse como actores de las relaciones internacionales, hoy llegamos con mucha fuerza y con legitimidad democrática.

Por ello, hoy día cada vez son menos las voces que ponen en duda la importancia de que las autoridades locales participen en la toma de decisiones respecto de los grandes temas de la agenda mundial.

La red AL-LAs es la visión para una nueva forma mundial de interactuar. Las redes de ciudades rompen con el prejuicio de que la cooperación es asunto de "donantes" y "beneficiarios", de relaciones asistencialistas entre un supuesto "Norte" desarrollado y un supuesto "Sur" en subdesarrollo. Las redes son un vehículo de cooperación e intercambio más horizontal, que parte de la fórmula "ganador-ganador" y que rompe con el paternalismo de la llamada "ayuda al desarrollo".

En el proyecto AL-LAs, que la Ciudad de México coordina de la mano de sus socios latinoamericanos de Montevideo, Morón, Belo Horizonte, Quito, Medellín y Lima, la estrategia es aprender de los errores y aciertos de unos y otros, sin jerarquía ni competencia.

Con el apoyo financiero de la Unión Europea y con la participación de socios europeos como Ciudades Unidas de Francia y del Fondo Andaluz de Municipalidades para la Solidaridad Internacional, AL-LAs es un proyecto de cooperación entre ciudades sin precedente en la región euro-latinoamericana. Su objetivo es fortalecer y acompañar la internacionalización de las ciudades desde una visión de política pública y en beneficio de los ciudadanos.

Este es el primer número de la *Colección de Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*. Cada cuaderno tratará, desde la teoría y la práctica, temas específicos que permitirán a las ciudades mejorar su acción y su cooperación internacional en asuntos como sustentabilidad, atractividad territorial y cohesión social.

Los gobiernos e instituciones que impulsamos este nuevo tipo de interacción internacional confiamos en que los aprendizajes del proyecto AL-LAs redundarán en beneficio de la población que habita nuestras ciudades, y con ello aportaremos a la consolidación del papel protagónico que corresponde a las ciudades en el diseño de la agenda internacional de las próximas décadas. Con este primer Cuaderno, con AL-LAs iniciamos el vuelo.

Presentación

Eugene D. Zapata Garesché*
Alicia Ziccardi Contigiani**

Poco se ha estudiado sobre los alcances, competencias y facultades internacionales de las ciudades y sus autoridades. Al tratar que su actuación goce de certeza jurídica, las autoridades locales pugnan por ser plenamente reconocidas como actores con pleno derecho en el complejo marco de las relaciones internacionales. Si bien hay gobiernos centrales altamente favorables a ello, a menudo se encuentran resistencias políticas, legales e institucionales.

¿Qué implica para los gobiernos locales que se clarifique el marco jurídico-institucional en el actúan internacionalmente? ¿Ha de inscribirse obligatoriamente su acción internacional en el contexto de la política exterior de los gobiernos nacionales? ¿Se trata acaso del embrión de unas nuevas relaciones internacionales, en las que tenga un papel protagónico el ámbito de gobierno local? ¿Será un nuevo impulso para generar relaciones internacionales más descentralizadas y más horizontales? Sin duda, estas interrogantes requieren realizar diferentes trabajos de investigación y análisis que contribuyan a su esclarecimiento y arrojen luz sobre el significado y alcance de la dimensión internacional de las políticas públicas de los gobiernos locales.

Este documento es el primer ejemplar de la colección de *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*. Se presenta aquí un diagnóstico del estado actual de los marcos jurídicos e institucionales de las relaciones internacionales de los gobiernos locales, particularmente de América Latina en contraste con la experiencia europea. En él se incluyen elementos de reflexión basados en la actuación cotidiana de varias ciudades, ilustrada con ejemplos;

* Asesor internacional en la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.
**Directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM.

además, se señalan posibles orientaciones para consolidar la práctica en el futuro.

El cuaderno cuenta con siete apartados: En el primero se introduce el contexto de la emergencia de la acción internacional de los gobiernos locales y en el segundo se hace una aproximación teórica y conceptual al fenómeno. El tercer capítulo aborda el marco jurídico actual, y el cuarto capítulo el marco político-institucional, en lo que se refiere a las relaciones entre gobiernos centrales y gobiernos locales. El quinto capítulo abre un debate provocador sobre el tema, mediante preguntas para los alcaldes y autoridades locales. Finalmente, el sexto capítulo ejemplifica algunas demandas concretas de las ciudades para fortalecer sus relaciones internacionales; y el séptimo capítulo concluye con las *ideas fuerza* del cuaderno.

Esta publicación ha sido realizada en el marco del proyecto AL-LAs, Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, con el apoyo financiero de la Unión Europea. El proyecto es coordinado por el Gobierno de la Ciudad de Mexico en colaboración con los gobiernos de las ciudades de Quito, Ecuador; Lima, Perú; Medellín, Colombia; Belo Horizonte, Brasil; Morón, Argentina y Montevideo, Uruguay. Se suman como socios europeos, la red de Ciudades Unidas de Francia y el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, en España.

AL-LAs tiene como objetivo afianzar la capacidad de acción colectiva de las autoridades locales de América Latina, sus redes y asociaciones en las relaciones internacionales contemporáneas, para mejorar la calidad de sus políticas públicas y su desarrollo territorial, en tres temas prioritarios: sustentabilidad, inclusión social y atractividad territorial.

Los objetivos específicos de este proyecto son: 1. reforzar la capacidad institucional de las autoridades locales para establecer una política pública profesional de relaciones internacionales y trabajar de forma coordinada en red; 2. contar con planes estratégicos participativos y de largo plazo y mecanismos de concertación multiactores para la internacionalización y la cooperación descentralizada y 3. acompañar acciones específicas de vinculación internacional y cooperación descentralizada en los tres temas prioritarios.

A través de talleres especializados, intercambios de experiencias, difusión de buenas prácticas y la publicación de una colección de cuadernos, el proyecto AL-LAs emprenderá las siguientes acciones:

- Revisará el marco jurídico e institucional en el que se dan las relaciones internacionales de las ciudades en América Latina;
- Adaptará la estructura administrativa y organizacional de las oficinas de relaciones internacionales de las ciudades;
- Convocará a consultas con la sociedad civil y con otros actores para la construcción participativa de la estrategia internacional de las ciudades;
- Creará una comunidad euro-latinoamericana de expertos, instituciones y funcionarios especializados en estos temas;
- Habilitará una plataforma *Web* de gestión participativa y dinámica del conocimiento que utilice tecnología semántica y permita vincular y compartir información entre los miembros de la comunidad AL-LAs de forma más eficiente;[1]
- Ofrecerá capacitación presencial y a distancia con certificación universitaria;
- Desplegará campañas en medios de comunicación y estrategias de educación ciudadana acerca del papel de las ciudades en el mundo;
- Desarrollará acciones de cabildeo e incidencia para que las ciudades puedan influir en los grandes temas de la agenda global y
- Acompañará proyectos concretos de cooperación en tres temas: sustentabilidad, inclusión social y atractividad territorial.

AL-LAs cuenta con el apoyo de cuatro instituciones colaboradoras especializadas en estos asuntos: la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE), la Asociación Francesa de Profesionales de la Acción Europea e Internacional de los Gobiernos Locales (ARRICOD), el Instituto Francés de América Latina (IFAL, Embajada de Francia en México) y la Universidad del Rosario en Colombia.

Este cuaderno ha sido coeditado con el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), de la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cabe señalar que el PUEC fue creado en 1994 y desde entonces se ha consolidado como un importante espacio universitario

1. www.proyectoallas.net opera sobre la plataforma tecnológica SPRIBO®.

para fortalecer y articular el trabajo de los académicos con las actividades que desarrollan las instituciones gubernamentales y los diferentes actores sociales involucrados en los procesos de diseño, planeación y gestión de las ciudades y el territorio. Su principal función es el trabajo de vinculación, lo cual ha permitido que se generen nuevos conocimientos e innovadoras metodologías de planeación y evaluación de las políticas urbanas y territoriales, en particular para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En esta tarea el PUEC-UNAM incorpora académicos del más alto nivel, procedentes de diferentes disciplinas, forma en la práctica a profesionales y estudiantes, apoya procesos de actualización para funcionarios y personal del sector público y social, promueve redes de intercambio académico nacional e internacional y difunde información y conocimientos actualizados a través de sus publicaciones y materiales multimedia.

Desde 2010, el PUEC colabora estrechamente con la Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Ciudad de México. Esta colaboración ha dado lugar a una nueva línea de trabajo académico en el PUEC sobre la acción internacional de las ciudades. Dicho trabajo no sólo es de investigación y de elaboaración de publicaciones conjuntas, sino que pretende promover un espacio universitario para la formación de recursos humanos altamente especializados en el tema. Asimismo, la biblioteca del PUEC contará con un fondo documental especial alimentado principalmente por las publicaciones y materiales que deriven del proyecto AL-LAs, fondo que estará abierto a la consulta pública.

Para la Coordinación General de Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México y para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM es un gusto presentar este primer título de la *Colección de Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades,* esperando que contribuya a avanzar en la reflexión y la acción sobre el papel que juegan los gobiernos locales en el mundo.

Ciudad de México, diciembre de 2013

Nota metodológica

El presente cuaderno ha sido elaborado a partir de la versión final del documento sistematizado producto del primer taller de aprendizaje del proyecto AL-LAs, celebrado en la Ciudad de México en mayo 2013. Su redacción formó parte del trabajo de asistencia técnica encargado por el Gobierno de la Ciudad de México al gabinete de consultoría internacional Estudis. Los autores del mismo son Jean Pierre Malé y Carla Cors con el apoyo de Giorgio Monsagini.

La elaboración del contenido se apoya en diferentes elementos y fases de trabajo, en los cuales han contribuido activamente los socios del proyecto AL-LAs y el equipo técnico. Las fases para su elaboración fueron:

1. Realización de un estudio bibliográfico previo, que ha ayudado a precisar el tema del marco jurídico-legal e institucional y ha servido para dar orientación y contenido adecuados al cuaderno;
2. Redacción de 12 fichas-países (10 países latinoamericanos,* más Francia y España) y nueve fichas-ciudades. Elaboración de prediagnóstico en cada una de estas fichas, los socios AL-LAs, apoyados por el equipo de asistencia técnica, han plasmado la situación de su propia ciudad o entidad y han descrito el marco jurídico-legal e institucional en el cual se desarrolla la acción internacional de los gobiernos locales en su país;
3. Elaboración de cuadros comparativos y tratamiento detallado de las informaciones, por parte del equipo de asistencia técnica;
4. Celebración y animación del taller presencial en México para discutir y validar los resultados del prediagnóstico y recoger las aportaciones de los socios y de los asistentes en general (representantes del Gobierno Federal de México y de la Ciudad de México, entidades representativas de los gobiernos locales, etcétera);
5. Revisión sistemática y acopio de complementos de información (obtenidos con la participación de los socios de AL-LAs) después del Taller;

*Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Uruguay.

6. Acopio de las observaciones y sugerencias del equipo técnico responsable del Proyecto AL-LAs;
7. Redacción final del documento base por parte del equipo de asistencia técnica;
8. Revisión por parte de los socios AL-LAs y edición final por parte del Gobierno de la Ciudad de México.

Carácter del estudio

El trabajo realizado pone el énfasis en la construcción conjunta de conocimiento a partir de la práctica y desde el terreno. Ésta es su principal riqueza y originalidad. Se basa en la realidad tal como ha sido percibida y descrita por los socios de AL-LAs y recopilada en las fichas que éstos han completado sobre la experiencia de su gobierno local y en sus intervenciones en el taller de aprendizaje celebrado en México. El análisis se apoya en un proceso participativo de revisión y validación de los resultados obtenidos.

El estudio que se presenta ha sido concebido como un instrumento operativo, orientado a la clarificación estratégica y a la toma de decisiones. Asimismo, se ha de tener presente que la metodología activa y participativa puede hacer que el documento contenga ciertas lagunas o imprecisiones que los especialistas en el tema pueden seguramente localizar y ayudar a corregir.

Objetivos del estudio

El presente cuaderno está destinado a aportar elementos de análisis para abrir un debate entre los actores locales y centrales en el ámbito euro-latinoamericano. Se propone también ayudar a los gobiernos locales a construir y desarrollar su estrategia de acción y proyección internacional, a partir de un mejor conocimiento del marco legal e institucional en el cual actúan.

Delimitación temática y conceptual

El documento se centra en el análisis del marco legal e institucional en el cual los gobiernos locales pueden desarrollar actualmente su acción internacional. Se distinguen expresamente el marco legal y el marco institucional para poner de manifiesto que el estudio no se limita a la dimensión estrictamente jurídico-legal, sino que pretende analizar también el tipo de relaciones que se establecen en este terreno entre los gobiernos nacionales y los gobiernos subnacionales. Más allá del marco legal, el documento aborda por tanto los aspectos estratégicos, institucionales y políticos ligados con la acción internacional de las ciudades.

Más concretamente, este estudio se propone analizar en primer lugar si los textos legales, tanto los de ámbito nacional como supranacional, recogen y reconocen explícitamente la capacidad de los gobiernos locales de llevar a cabo una actuación "internacional" (es decir, en este caso, una actuación más allá de las fronteras nacionales) y si el marco jurídico-legal de las relaciones internacionales facilita o limita esta capacidad de actuación.

En segundo lugar, se trata de estudiar detalladamente el marco institucional en el cual los gobiernos locales pueden ejercer efectivamente esta facultad. Para ello se analizarán las relaciones entre los municipios, los demás gobiernos subnacionales (provincias, regiones, Estados federados) y los gobiernos nacionales.

A partir de ello se formulan algunas preguntas clave y se plantean las demandas y recomendaciones de los gobiernos locales en este campo, apoyándose en algunos estudios de casos que precisan la problemática actual y dan cuenta de la complejidad de las situaciones en el ámbito euro-latinoamericano.

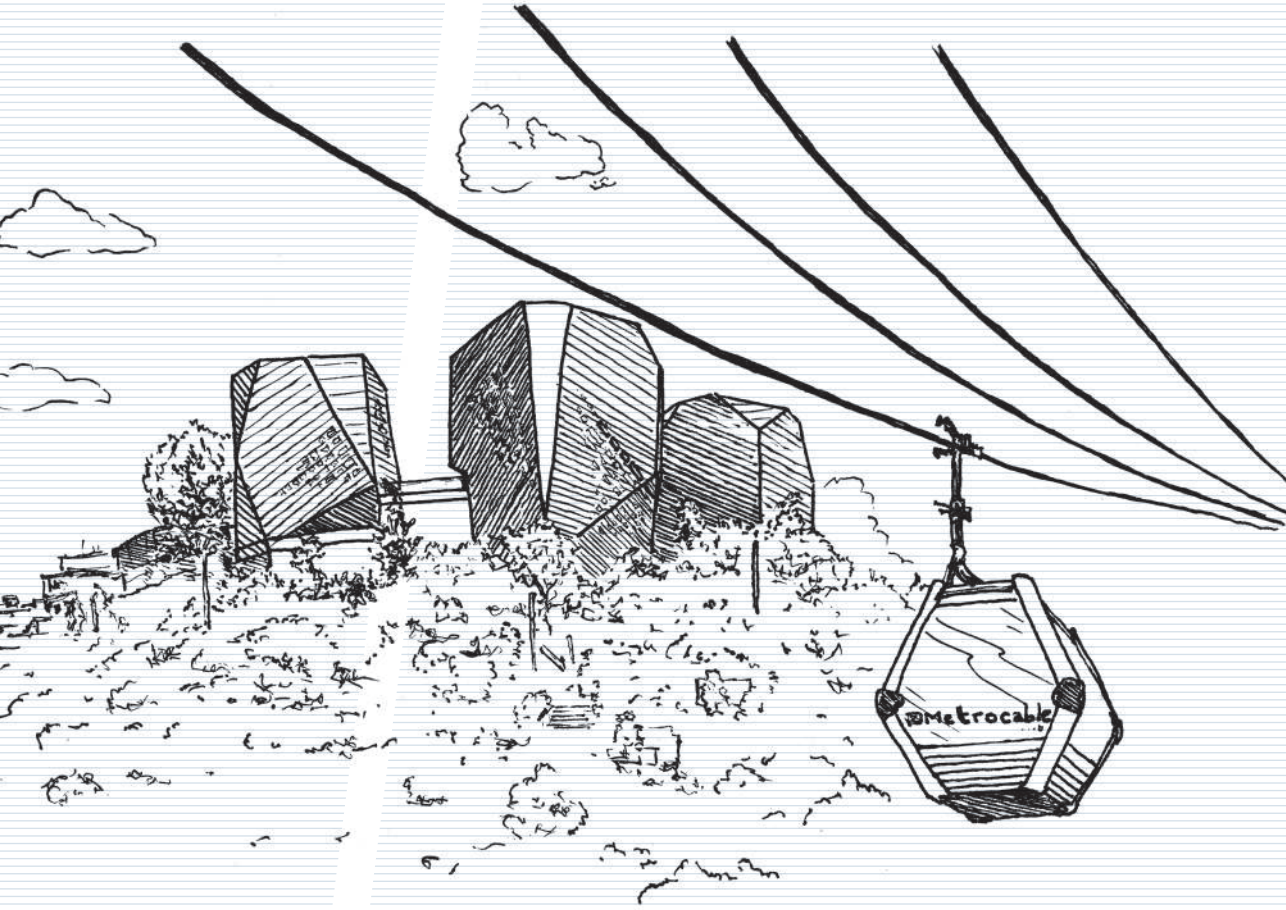
A lo largo de la publicación se utiliza de forma genérica el término "gobierno local" para referirse, sin distinción, a los gobiernos sub-nacionales como ciudades, municipios, provincias, estados federados, comunas, departamentos, regiones, mancomunidades, etcétera, independientemente de la división político administrativa del país de que se trate.

Público destino

Este trabajo se destina en primera instancia, a los responsables políticos y funcionarios técnicos de los gobiernos locales latinoamericanos y europeos así como a los representantes de los gobiernos nacionales correspondientes. El documento será también de utilidad para las instituciones, organismos y redes internacionales que trabajan con o para gobiernos locales y ciudades. De manera más amplia, también para todos aquellos académicos, investigadores, practicantes y cualquier persona interesada en conocer y analizar el marco legal e institucional en el cual se inserta actualmente la acción internacional de las ciudades.

Agradecimientos

Los editores desean expresar su agradecimiento a las siguientes personas quienes contribuyeron de manera decisiva al nacimiento del proyecto AL-LAs y a la realización de este primer cuaderno: Adrián Michel Espino, Alejandro Martínez, Ana Itzel Hernández Ramírez, Anne Claire Gaudru, Anne Sztejnberg, Antonio Navarro Wolf, Antonio Nuño Sánchez, Antonio Zurita, Armando Ahued, Aurore Chevallier, Carlos Zavala, Claire Escamez, Connie Osorio, Denisse Cabrera, Diana Torres, Edgar Amador Zamora, Eduardo Baldeón Larrea, Eduardo Neira, Emilio Suárez Licona, Elise Garcia, Esperanza Temores, Fabricio Villamar, Fréderic Deshayes, Gerardo Sánchez Alcántara, Georgina Esquivel, Griselda Ojeda, Jeannette Vélez, Jorge Vergara, José Ramón Amieva Gálvez, Juan Carlos Fernández, León Aceves Díaz de León, Lucía Hornés, Manuela Restrepo, María Irene Huerta Hernández, María José Mata Olay, María Luisa Zapata, Mariana Flores Mayén, Marie-Paule Neuville, Monserrat Iglesias Servín, Nicolás Wit, Nina Serratos Zavala, Olivia Gutiérrez, Patricia Urbano, Paulette Laurent, Rocío Varela Moreno, Rosa Ícela Rodríguez, Rosy Amaya, Salvador López, Sandra Olaya, Sebastián Balda, Simón Levy, Stephania Aleixo, Yann Thoreau La Salle, Viridiana Morales y Vita Vega.


Metrocable

1. La fuerza internacional de las ciudades y los gobiernos locales

1.1 Evolución reciente

La emergencia de la acción internacional de los gobiernos locales, especialmente en los últimos años, se manifiesta en un contexto marcado por una serie de dinámicas económicas, sociales y políticas, que contribuyen conjuntamente a fortalecer las instituciones locales, reducir las distancias entre lo local y lo global y presionar a los gobiernos locales para intervenir en la escena internacional; es decir, en un espacio reservado tradicionalmente a la actuación de los Estados nacionales. Se pueden repasar brevemente los fenómenos más importantes:

Urbanización y crecimiento de las ciudades

La urbanización acelerada es uno de los elementos básicos a tener presente. Se prevé que, en el año 2015, 60% de la población mundial vivirá en áreas urbanas. Este fenómeno se agudiza aún más en América Latina, ya que, según el último informe de ONU-Habitat (2012)[2] se tiene que: "Casi 80% de su población vive actualmente en ciudades, una proporción superior incluso a la del grupo de países más desarrollados, por lo que la región está considerada como la más urbanizada del mundo".

Según el mismo informe: "Las ciudades son también los verdaderos motores para la economía de los países de América Latina y el Caribe. Las 40 ciudades principales producen anualmente un PIB de más de 842 mil millones de dólares. Se calcula que casi dos tercios del producto interno bruto de la región proceden de áreas urbanas, donde se concentran los servicios y la industria".[3]

Estos indicadores sencillos dan una idea de la importancia creciente de las ciudades como actores económicos y sugieren que están llamadas a tener también un mayor peso político que en el pasado.

Globalización y su impacto en lo local

Desde el punto de vista económico, el fenómeno que ha tenido el mayor impacto en el campo que nos ocupa es el de la globalización, entendido como la aceleración de la tendencia al libre mercado a escala internacional, que se manifestaba ya claramente, desde 1980 como salida de la crisis fiscal del Estado de bienestar. Este fenómeno ha provocado, en lo particular, la supresión o reducción drástica de las barreras arancelarias, el incremento de las inversiones extranjeras y la penetración de la lógica del mercado y de las firmas multinacionales en los espacios locales, que habían estado hasta entonces aislados y poco permeables a las influencias externas. Ninguna ciudad (o territorio) ha sido inmune a los numerosos impactos de este fenómeno, como la deslocalización de actividades o el incremento de las migraciones y flujos turísticos.

2. ONU-Habitat, (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe.*
3. *Ibidem.* pp. 39.

Frente a los efectos –a veces devastadores– de esta dinámica, los gobiernos locales han tenido que intervenir y encontrar soluciones para responder a las demandas de los ciudadanos, y asumir un nuevo papel como promotores o impulsores del desarrollo económico y social de su territorio.

Las iniciativas de los gobiernos locales en este campo han forzado a interrogarse sobre el tipo de desarrollo que podían y querían promover, para avanzar hacia modelos más sostenibles y respetuosos con el medio ambiente como corresponde a instituciones públicas enraizadas en un territorio, presionadas por su ciudadanía y los representantes de la sociedad civil.

Así la emergencia en la arena internacional de los gobiernos locales apunta también al posible cuestionamiento del modelo de desarrollo impuesto por las instituciones y agentes centralizados.

Debilitamiento del Estado nacional

En paralelo, el fenómeno de globalización económica que se ha evocado, junto con la tendencia a la integración en bloques políticos y económicos, han determinado como es sabido una rápida pérdida de poder de los Estados nacionales, en beneficio de los organismos supranacionales y, sobre todo, del mundo de las grandes empresas e instituciones financieras. Sin posibilidad de controlar los flujos comerciales ni de manejar el valor de sus monedas, los gobiernos nacionales han perdido su capacidad de construir y ejecutar políticas públicas de ámbito nacional. Cada vez más se limitan a ser gestores de servicios públicos y proveedores de ayudas sociales en un territorio nacional modelado y estructurado por la lógica del capital internacional.

Descentralización y transferencia de competencias

El Estado nacional también ha perdido poder "por abajo", a beneficio de los gobiernos y entidades subnacionales. En efecto, la poca eficacia del Estado centralizado, su falta de recursos y las demandas de mayor protagonismo por parte de los gobiernos locales han generado una amplia onda de descentralización económica, administrativa y fiscal. Los Estados centrales han aceptado –de manera parcial y desigual– transferir una parte de sus competencias tradicionales hacia las regiones, provincias y municipios. Este fenómeno ha

tomado importancia en América Latina a partir de 1980, como se verá más adelante.

Empoderamiento de los gobiernos locales e identidades subnacionales

Todos estos fenómenos se han traducido en un empoderamiento de los gobiernos locales, que tienen ahora un mayor nivel de competencia reconocida y en ciertos casos, una mayor dotación de recursos para hacer frente a estas nuevas responsabilidades.

Al mismo tiempo, se comprueba que los sentimientos de identidad y pertenencia de la población se expresan ahora más en el ámbito local o regional que a escala nacional, lo que contribuye a la afirmación política de los entes subnacionales y a la búsqueda de soluciones específicas, enraizadas en la cultura local.

¿Competencia entre territorios o cooperación?

Como resultado de todas estas dinámicas complejas y entrelazadas, los gobiernos locales ven la necesidad de tener mayor autonomía y más margen de maniobra a escala internacional para intercambiar experiencias, ejercer mejor sus competencias en términos de gestión de los servicios locales, promover su territorio, atraer recursos y oportunidades, proyectar la imagen de la ciudad o abrir la ciudadanía a los temas internacionales que condicionan cada vez más su vida cotidiana.

De aquí surge un conjunto de iniciativas y actuaciones que se agrupan bajo el término de acción internacional de los gobiernos locales y que pueden estar basadas en la necesidad de competir entre ciudades y territorios en el espacio global o por la voluntad de cooperar y reforzarse mutuamente.

1.2 Dimensión e importancia en los hechos

La emergencia de los gobiernos locales en la escena internacional es un proceso que se extiende y se generaliza rápidamente y que parece irreversible.[4] Hoy en día un gobierno local no puede ejercer sus competencias, prestar los servicios públicos que le corresponden, promocionar su capacidad productiva, desarrollar el modelo de ciudad que quiere impulsar, sin entrar en una dinámica de relaciones internacionales.

Este fenómeno ha adquirido una dimensión tal que se ha transformado en un hecho insoslayable. A finales de la década del 2000, se contabilizaba ya un mínimo de 1 300 relaciones bilaterales establecidas entre gobiernos locales europeos y sus homólogos latinoamericanos, y se identificaba una veintena de redes eurolatinoamericanas que agrupan a 1 250 municipios y gobiernos subnacionales. Estas cifras crecen cada año.

Una transformación de esta envergadura no podía pasar inadvertida, ni realizarse sin alterar o transformar los dispositivos legales e institucionales en vigor, en el campo internacional. Tanto los Estados nacionales como los organismos internacionales siguen manteniendo una actitud cautelosa y por ahora han evitado reconocer el derecho de los gobiernos locales a participar en otras esferas de las relaciones internacionales que siguen siendo materia reservada de los Estados nacionales (defensa, emisión de monedas, regulación del comercio internacional, representación diplomática, debates intergubernamentales, entre otros).

Sin embargo, la situación está cambiando paulatinamente. Como se verá en el capítulo siguiente, este fenómeno cuestiona en primera instancia el papel de los gobiernos nacionales y la delimitación de sus competencias –hasta ahora exclusivas– en materia de relaciones internacionales. Pero la acción internacional de los gobiernos locales inquiere también a los organismos internacionales que han de establecer acuerdos y consensos a escala supranacional y que tenían hasta ahora

4. UCLG (2013), *Centenary of the International Municipal Movement: A look back, a step forward, 1913–2013*, Rabat, Morocco.

como interlocutores únicos a los gobiernos nacionales. Desde este punto de vista es interesante comprobar que los organismos internacionales han sido algo más receptivos al fenómeno de internacionalización de los gobiernos locales y han ido quizás más lejos que los gobiernos nacionales en la vía del reconocimiento de éstos como actores de relaciones internacionales, según se analiza a continuación.

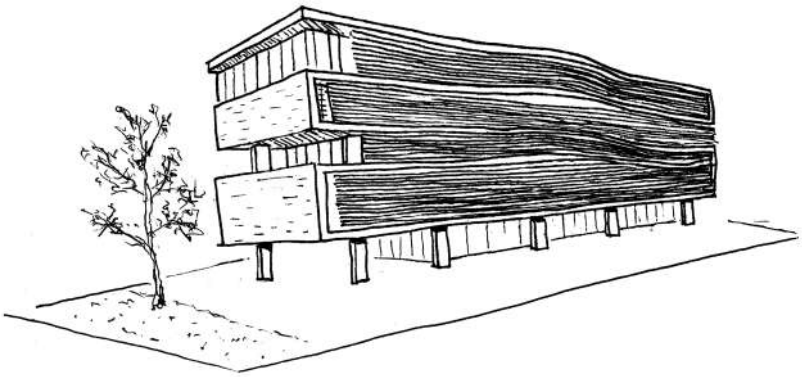
1.3 El reconocimiento progresivo

Si bien tradicionalmente la acción exterior ha sido competencia exclusiva de los gobiernos centrales, durante las últimas décadas hay avances significativos que muestran una progresiva apertura legal e institucional. Se trata, sobre todo, de avances legales en el campo de la cooperación para el desarrollo, los cuales favorecen, acompañan o potencian el papel de los gobiernos locales en dicho ámbito. Es decir, hay una apertura y reconocimiento respecto a la importancia de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo y en las cuestiones urbanas en particular.

Asimismo, en la actualidad, el reconocimiento de las relaciones exteriores de los gobiernos locales en la agenda internacional se circunscribe prácticamente a la cooperación para el desarrollo, con lo que se limita la capacidad de acción internacional de cooperación descentralizada.

Este hecho conlleva dos consecuencias de gran importancia: 1. la confusión entre acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada ya que a pesar de que la segunda forma parte de la primera, a menudo se asocian ambos términos y 2. la falta de marcos legales de acción exterior en ámbitos más amplios.

A partir de 1990 se observa un progresivo reconocimiento iniciado por la Comisión Europea (CE), ente supranacional que siempre ha estado interesado en mantener una comunicación fluida con las autoridades locales, como contrapeso a su dependencia directa de los gobiernos centrales. Así, con excepción de la Carta Europea de la Autonomía Local, el antecedente se puede encontrar en el ámbito de la Ayuda Oficial al Desarrollo, mediante el artículo 12 del IV Convenio de Lomé firmado el 1989 entre la CE y los países de África, Caribe y Pacífico



(ACP) que estableció por primera vez el concepto de cooperación descentralizada. Si bien en ese momento se llamó la atención sobre la necesidad de tener en cuenta a los gobiernos locales como ejecutores de la ayuda oficial, no fue sino hasta el año 2000 con el posterior Convenio de Cotonú, cuando se reconoció explícitamente a los gobiernos locales como asociados de pleno derecho y no como meros ejecutores.

A partir de 1992, la CE ha ido lanzando diferentes programas regionales específicos de apoyo a la cooperación descentralizada, siendo el Programa URB-AL el más importante dirigido hacia América Latina y cuya tercera fase terminó en julio de 2013. Asimismo, la CE viene convocando un programa temático sobre "Actores No Estatales y Autoridades Locales en Desarrollo" desde 2007. A punto de terminar el periodo de programación 2007-2013, la CE ya se ha comprometido a continuar apoyando mediante diferentes líneas presupuestarias a los gobiernos locales durante el nuevo periodo 2014-2020, pero sin distinguir todavía muy claramente entre dichos gobiernos y el resto de los actores "no estatales", como ONGS, sindicatos, fundaciones, distintos tipos de cooperativas, entre otros.

La apuesta por la administración local en el ámbito de la cooperación al desarrollo también ha sido respaldada mediante resoluciones y comunicaciones publicadas periódicamente por diferentes estamentos de la Unión Europea (UE). Primero fue el Parlamento Europeo el que, mediante la resolución firmada por Pierre Shapira, Alcalde Adjunto de París y Diputado Europeo, reconoció en 2007 el

papel específico de las llamadas Autoridades Locales (AL) respecto a otros agentes no estatales para el alcance de los Objetivos del Milenio. Un año más tarde (2008), en la Comunicación 626 *Autoridades locales: agentes de desarrollo* se afirmaba el derecho de las autoridades locales a ejercer iniciativas de cooperación con el fin de apoyar la dimensión local de desarrollo. La última comunicación adoptada por la UE en este sentido ha sido publicada en 2013 bajo el título: Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo. Esta comunicación, que integra los resultados del Diálogo Estructurado sobre la participación de la sociedad civil y las autoridades locales en la cooperación al desarrollo, da un paso importante en el reconocimiento de la especificidad de los gobiernos locales en temas internacionales y la necesidad de mantener un diálogo con éstos a la hora de determinar las agendas y prioridades temáticas de la cooperación.[5]

Paralelamente al apoyo de la Comisión Europea, los gobiernos locales han logrado de manera progresiva ser escuchados por el resto de actores que forman parte del sistema de cooperación internacional. Estos pasos positivos se han manifestado especialmente en la última década, cuando la falta de resultados de los proyectos y programas de cooperación dio lugar a los diversos foros promovidos por la ONU y a la construcción de una "nueva arquitectura de la ayuda". Siguiendo las dinámicas tradicionales, los primeros debates se dieron a puerta cerrada y los gobiernos locales no pudieron participar ni en la determinación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ni en las discusiones que dieron lugar a la Declaración de París, fruto del (Foro de Alto Nivel, FAN-2) en 2005. Finalmente y gracias a la presión ejercida por sus asociaciones y por las redes de las que forman parte, los gobiernos locales tuvieron una participación activa en los sucesivos Foros de Alto Nivel y su papel ha sido reconocido en la Alianza global para la cooperación eficaz al desarrollo acordada en Busán en 2011. Este nuevo "ordenamiento jurídico internacional" del ámbito de la cooperación al desarrollo ha sido suscrito por ocho países latinoamericanos entre los que se encuentran Argentina, Colombia, México y Perú.

5. Véase: https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aides/index.php/Dialogo_estructurado

Lima

CASO 1

Lima: la autorización de un viaje

La Ordenanza núm. 571 que aprueba el Reglamento Interno del Concejo Metropolitano de Lima en su artículo 6 establece que, dentro de las funciones del Concejo Metropolitano, está autorizar los viajes al exterior del país que, en comisión de servicios o representación de la municipalidad, realicen el Alcalde, los Regidores, el Gerente Municipal y cualquier otro funcionario.

La Resolución de Alcaldía núm. 692 del Reglamento Interno de Trabajo de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) establece en sus artículos 27 y 28, que entiéndase por licencia a la autorización escrita que da la Gerencia, Subgerencia o dependencias de la MML a sus trabajadores para no asistir por uno o más días calendarios a su centro laboral. Ésta se autoriza a petición formal de los trabajadores y está supeditada a la conformidad institucional, expresada a través de una Resolución emitida por la Subgerencia de Personal. Asimismo, el trámite de licencia con o sin goce de remuneraciones se inicia con la presentación de una solicitud por parte del interesado, dirigida a la Subgerencia de Personal de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con un mínimo de siete días de anticipación por intermedio de la Subgerencia de Trámite Documentario, y se indica el tipo y plazo de licencia que solicita.

Conforme a las Directivas de la Municipalidad Metropolitana de Lima es el Concejo Metropolitano el encargado de autorizar los viajes al exterior del país que, en comisión de servicios o representación de la municipalidad, realicen el Alcalde, los Regidores, el Gerente Municipal y cualquier otro funcionario. En la práctica los Subgerentes remiten un Memorando al Gerente solicitando la autorización de viaje, posteriormente el pedido es enviado a la Secretaría General para ser aprobado por el Concejo Metropolitano, durante las Sesiones de los días martes de cada mes. Este trámite demora aproximadamente 10 días.

Lo cierto es que si bien la normativa vigente permite los viajes de trabajo de la Alcaldesa, los Regidores y los funcionarios de la Municipalidad, la cambiante correlación de fuerzas en el Concejo Metropolitano no siempre favorece una aprobación expedita de las autorizaciones correspondientes, lo que en la práctica constituye un obstáculo a la acción exterior del gobierno de la ciudad.

Sin embargo, el papel de los gobiernos locales en las agendas internacionales sobre temáticas más amplias que la cooperación al desarrollo aún es muy precavido y se circunscribe a su participación en algunos debates globales. Las asociaciones y redes transnacionales de gobiernos locales constituidas desde la pasada década se han convertido en espacios de *lobby* e incidencia para hacer oír su voz. Como muestra de su labor, cabe destacar la creación del Grupo de Trabajo Global constituido por la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), sus comisiones temáticas, ORU-FOGAR (Organización Mundial de Regiones) y otras redes transnacionales. Este grupo impulsado en marzo de 2013, pretende contribuir activamente en los debates políticos internacionales en el marco del debate Post-2015, Rio +20 y el proceso que va a llevar Habitat III en 2016.

Por tanto, como se puede comprobar, se asiste gradualmente a un mayor reconocimiento de la comunidad internacional respecto al papel de los gobiernos locales en algunos espacios concretos como Objetivos de Desarrollo del Milenio, Objetivos de Desarrollo Sostenible y Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible.[6] El desempeño de los gobiernos locales en la escena internacional es así cada vez más dinámico y reconocido, aunque no exista todavía un marco jurídico internacional que respalde el pleno derecho de los gobiernos locales a establecer relaciones internacionales fuera del ámbito concreto de la cooperación.

Es decir que, en su actuar internacional los gobiernos locales han sido relativamente reconocidos como sujetos u objetos de cooperación. Este reconocimiento ha tomado tiempo y su camino no ha estado exento de obstáculos. Sin embargo, que los gobiernos locales sean actores de la cooperación internacional no es sino un primer paso, modesto, en la lucha por un reconocimiento más amplio. La

6. Este camino se inició con la creación de la UNACLA (Comité de las Naciones Unidas Asesor de Autoridades Locales) en 1999 para participar en el Programa ONU-Habitat. De modo que la interdependencia entre el ámbito internacional y el local es progresivamente asumida por los organismos internacionales, quienes cada vez más hacen un llamado a la defensa de la autonomía local. Así lo muestra el Informe Cardoso lanzado por la ONU en 2004 cuando planteó a la Asamblea General proclamar la autonomía local como principio universal. En el mismo sentido se enmarcan las declaraciones del ex Secretario general de Naciones Unidas, Koffi Annan, quien en un encuentro con CGLU subrayó que el éxito de los ODM depende 70% de los gobiernos locales.

CUADRO 1: Proceso de reconocimiento de los gobiernos locales como actores internacionales

Fecha y actor	*Evento/Documento*	*Efecto en el reconocimiento de los gobiernos locales*
1985 CE	Carta Europea de la Autonomía Local	Propuesta a los gobiernos nacionales para que reconozcan la facultad de los gobiernos locales de asociarse y cooperar a escala internacional (44 países signatarios)
1989 CE	Art.12 IV Convenio de Lomé (UE-APC)	Enfoque innovador sobre cooperación descentralizada (considera a los actores no estatales como ejecutores de ayuda)
1992 CE	Creación de la línea presupuestaria B7-5077 CE	Generalización del enfoque de Lomé al resto de países en vías de desarrollo
1995 CE	Lanzamiento de URB-AL Primera fase (1995-2000)	Programa regional específico de apoyo a la cooperación descentralizada con América Latina (su tercera fase finalizó en julio 2013)
1996 ONU	Declaración de Estambul	Conferencia Hábitat II: reconocimiento de las autoridades locales como socios más cercanos a los Estados en la aplicación del Programa ONU-Habitat
1999 ONU	Creación de UNACLA	Comité Asesor de Autoridades Locales en la ONU. Grupo de Alto nivel de alcaldes y representantes de asociaciones de gobiernos locales, creado para participar en la ejecución del Programa ONU-Habitat
2000 y 2005 CE	Convenio de Cotonú y su posterior revisión	Consideración explícita de las autoridades locales como asociados de pleno derecho y no simples ejecutores de ayuda
2001 ONU	Resolución de la Asamblea Nacional de ONU	Declaración sobre el papel de las ciudades en el nuevo milenio
2003 ONU	ONU-Habitat invita a UNACLA	Invitación de UNACLA a participar en los debates sobre los principios y marcos jurídicos para la aplicación del Programa ONU-Habitat
2004 CGLU	Creación de CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos producto de la unificación entre la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), la International Union of Local Authorities (IULA) y METROPOLIS
2004 ONU	Informe Cardoso	Propuesta núm. 17: planteamiento a la Asamblea General de la ONU para proclamar la autonomía local como principio universal Propuesta núm. 18: llamado a los representantes de la ONU a establecer relaciones con las autoridades locales y sus asociaciones

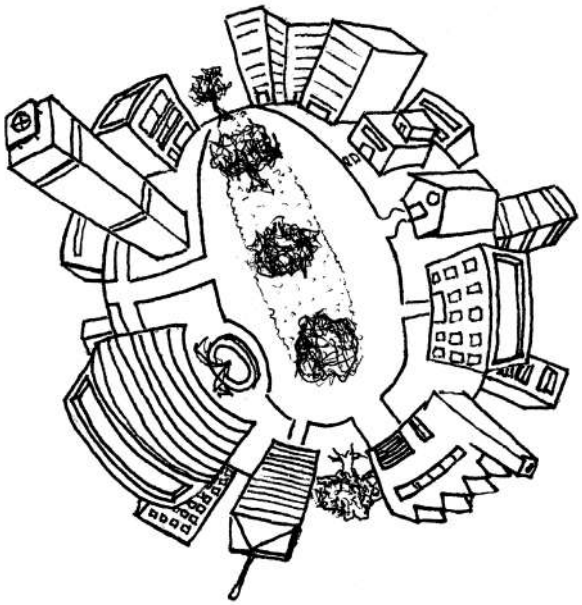
CUADRO 1: continuación

Fecha y actor	*Evento/Documento*	*Efecto en el reconocimiento de los gobiernos locales*
2007 Parlamento Europeo	Resolución Pierre Shapira	Reconocimiento del papel de los gobiernos locales para alcanzar los Objetivos del Milenio establecidos en el año 2000 por la ONU y para garantizar la buena gobernanza
2007 UE	Lanzamiento del Programa "Actores No Estatales y Autoridades Locales en Desarrollo"	Programa temático en el marco del instrumento de financiación de la Cooperación al Desarrollo. Primera distinción entre autoridades locales y actores no estatales
2008 UE	COM (2008) 626 "Autoridades locales: agentes de desarrollo"	Reconocimiento del papel de los gobiernos locales como actores de desarrollo
2008 UE	Carta Europea de la cooperación en apoyo a la gobernanza local	Anexo a la COM 626 afirmando el derecho de las Autoridades Locales a ejercer iniciativa en relación a cualquier ámbito incluido en sus competencias con el fin de apoyar la dimensión local de desarrollo
2008 Comunidad Internacional	Programa de Accra Tercer Foro Alto Nivel	Art. 13: reconocimiento de los gobiernos locales en el desarrollo y de la necesidad de reforzar sus capacidades para asumir una función activa en el diálogo sobre políticas de desarrollo
2011 UE	COM (2011) 637 "Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: programa para el Cambio"	Consideración de los gobiernos locales como actores clave para afianzar los Derechos Humanos, la democracia y la buena gobernanza
2011 Comunidad Internacional	"Alianza Global para la cooperación eficaz al desarrollo" Cuarto Foro Alto Nivel en Busán	Art. 21 establece la función esencial de los parlamentos y gobiernos locales para reforzar los vínculos entre el Estado y los ciudadanos y asegurar una apropiación democrática
2012 CE	Documento temático "Las autoridades locales en el desarrollo"	Documento que enmarca el proceso de consulta a los gobiernos locales sobre el nuevo periodo de programación 2014-2020 de la CE sobre la cooperación al desarrollo

CUADRO 1: continuación

Fecha y actor	*Evento/Documento*	*Efecto en el reconocimiento de los gobiernos locales*
2012 (sep) CE	COM (2012) 942	Comunicación resultado del Diálogo Estructurado sobre la participación de la sociedad civil y las autoridades locales en la cooperación al desarrollo. Se vuelve a reconocer el papel de las autoridades locales como agentes de desarrollo con derecho de iniciativa
2012 (junio) ONU	Cumbre Río +20	Lanzamiento intergubernamental sobre los SDGD (Objetivos de Desarrollo Sostenible). Campaña de participación en el debate por parte de CGLU y ORU-FOGAR para vertebrar una agenda menos ambientalista y más centrada en la gobernabilidad urbana y en la cohesión territorial
2012 (julio) ONU	Programa post-2015	Inicio del debate sobre la finalización de los ODM y el programa post-2015 nombrando un Grupo de Alto Nivel. Participación de los gobiernos locales en los procesos de consulta temáticos y regionales. Pendiente la participación de las autoridades locales en el proceso intergubernamental
2013 (marzo) CGLU	Grupo de Trabajo Global	Grupo creado por CGLU y diferentes redes transnacionales (Metropolis, AIMF, ATO, CLGF, FOGAR, ICLEI, Nrg4SD y UNACLA) para contribuir conjuntamente a los debates internacionales con especial incidencia en el camino Habitat III a celebrarse en 2016 para una Nueva Agenda Urbana Global
2013 (agosto) UE	COM (2013) 280	El documento: *Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo* reconoce la especificidad de los gobiernos locales en temas internacionales y la necesidad de diálogo con ellos para determinar las agendas y prioridades temáticas de la cooperación europea

FUENTE: Elaborado por Estudis, 2013.



cooperación no es sino uno de los muchos campos de actuación internacional de los gobiernos locales y quizá hoy, ni siquiera el más importante. La tarea está pendiente para que los gobiernos locales sean reconocidos y tratados como actores del Derecho Internacional Público, con todo lo que esto implica en la manera en que, ni más ni menos, se organiza y se concibe el mundo.

Como síntesis del camino recorrido en el reconocimiento de los gobiernos locales como actores internacionales, se presenta el cuadro siguiente:

Como se ha visto, el reconocimiento progresivo de los gobiernos locales como actores de relaciones internacionales se realiza de forma intermitente, no lineal, sin planteamiento global y obedeciendo a las dinámicas concretas de los diferentes organismos y de los diferentes campos temáticos. Los avances se hacen de manera irregular y pragmática. La tendencia general apunta a un reconocimiento progresivo pero, de momento, no se ha traducido de manera clara en el ordenamiento jurídico internacional.

Por ello, se examina a continuación: ¿cuál es el marco jurídico-legal y cómo considera la actuación exterior de los gobiernos locales?

2. ¿Hacia un nuevo modelo de relaciones internacionales?

2.1 El orden tradicional

La emergencia de los gobiernos locales en la escena internacional, –que se ha descrito brevemente en el apartado anterior–, es un fenómeno reciente que cuestiona el ordenamiento mismo de las relaciones internacionales y exige una revisión en profundidad del Derecho Internacional.
En efecto, se trata de una situación nueva que desborda los planteamientos tradicionales de las relaciones internacionales como se puede comprobar repasando la génesis de esta materia.

El ordenamiento jurídico-legal tradicional

El Derecho Internacional, que regula las relaciones internacionales, considera solamente dos tipos de actores: los Estados (representados por los gobiernos centrales) y los organismos supranacionales. Todo el entramado jurídico correspondiente se basa en la idea de relaciones consideradas exclusivamente como relaciones "inter-nacionales"; es decir, entre naciones o, más precisamente, entre Estados nación. En este tipo de relaciones, los únicos sujetos del Derecho son los Estados nacionales y los organismos internacionales creados y reconocidos por ellos.

Esto no es simplemente una convención o un acuerdo entre estudiosos del tema. Al contrario, es el reflejo de una realidad política –nacida de la emergencia en el siglo XVII de los Estados nación como nueva figura que desplaza a otros actores (feudos, ciudades, etcétera)– y de una etapa histórica de tres o cuatro siglos en la cual los Estados naciones se han afirmado como los actores principales y donde los conflictos entre ellos han ocupado la escena mundial.

> Los gobiernos subnacionales no están reconocidos como actores de las relaciones internacionales y permanecen por tanto "invisibles" dentro del Derecho Internacional.

Teniendo en cuenta esta definición de partida, se entiende que las ciudades y los gobiernos subnacionales en general estén ausentes del Derecho Internacional y sean "invisibles" desde su perspectiva. Así, en la actualidad, los acuerdos internacionales vinculan exclusivamente a los Estados y no mencionan ni consideran a los gobiernos o instituciones subnacionales. De hecho, los gobiernos locales son considerados sólo de forma indirecta, por su carácter de entes públicos sometidos a las normas fijadas en el contexto nacional, de acuerdo con su situación jerárquica subordinada, dentro de la estructura institucional interna. Así por ejemplo, si en un municipio o un territorio local se infringe una norma impuesta por el Derecho Internacional, el responsable es el Estado correspondiente que ha de responder en este caso, en nombre del gobierno local autor de los hechos.

El orden de Westfalia

La base conceptual sobre la cual se determinan las "relaciones internacionales" se conoce como el orden westfaliano. La tradición académica sitúa el comienzo de las relaciones llamadas "inter–nacionales" en los tratados de Westfalia de 1648, época en la que surge el Estado Moderno. Dichos tratados se basan en el concepto legal de soberanía "nacional"; es decir, que confían a los Estados la capacidad de desarrollar e imponer legislaciones propias, que son la última autoridad en el interior del territorio nacional. Si en las Antiguas Grecia o Roma la autoridad de las ciudades se ejercía en el territorio colindante controlado por ellas, el sistema de Westfalia instaura y legítima la noción de soberanía a escala de un territorio nacional más amplio en el cual el Estado es el garante de la ley y ejerce al mismo tiempo el monopolio de la fuerza, para garantizar su aplicación en el interior del país y mantener la integridad nacional frente a posibles ataques procedentes del exterior.

Los tratados de Westfalia favorecieron e impulsaron por tanto la construcción de los Estados nación independientes a través de la institucionalización de la diplomacia y de los ejércitos. Este sistema europeo fue exportado hacia América, África y Asia a través de la colonización. Las olas de descolonización posteriores a la Segunda Guerra Mundial adoptaron este mismo modelo de Estados nación como referente para el ordenamiento poscolonial.

Así, aunque los gobiernos locales no hayan sido consultados ni asociados a la definición de los acuerdos internacionales, los han de respetar, especialmente cuando estos acuerdos se han traducido en normas de ámbito nacional que se aplican a todos los sujetos presentes en el territorio nacional incluyendo por tanto, ciudades y municipios.

Se puede decir que, hasta hace poco, los diferentes niveles territoriales de la administración se concebían al estilo de las muñecas rusas: las que se situaban

En el ordenamiento actual, los textos legales afirman que el monopolio de las relaciones "inter-nacionales" lo detenta el Estado central y éste se considera legitimado para prohibir, limitar o controlar las acciones de otros actores públicos de su territorio en este campo.

La globalización ha hecho saltar por los aires la separación entre asuntos de índole local y otros de carácter internacional y ha hecho que este modelo jerarquizado sea hoy en día, prácticamente caduco, no desde una visión ideológica, sino desde una perspectiva de pragmatismo y realismo político.

más en el interior, las más pequeñas, se dedicaban a las tareas de ámbito local mientras que las más grandes, que envolvían todo, eran las únicas que se podían poner en contacto con el exterior. Las relaciones internacionales eran el monopolio de los gobiernos centrales.

La descentralización y el principio de autonomía local

El fenómeno de descentralización institucional, que se ha desarrollado progresivamente en Europa y América Latina se ha traducido en la transferencia de determinadas competencias desde el Estado central hacia las instituciones subnacionales.

Este fenómeno de descentralización se basa –de manera explícita o implícita– en el reconocimiento que las entidades subnacionales han de tener un cierto margen de autonomía en el ejercicio de dichas competencias.

La atención se centra entonces en la delimitación y reparto de las competencias y en su clasificación como exclusivas de un nivel de la administración o compartidas entre varios de estos niveles.

Respecto a las relaciones internacionales, en los procesos de descentralización llevados a cabo hasta ahora en América Latina (con la excepción destacable de Ecuador), el Estado central ha pretendido en general mantener su monopolio tradicional en materia de relaciones internacionales y no ha incluido en las competencias transferidas las actuaciones de esta índole, considerando que la descentralización se limitaba a dar a los gobiernos locales el poder y la iniciativa suficientes para resolver sus asuntos de carácter estrictamente local.

Ahora bien, esta fórmula de "blindaje" de las competencias estatales no resiste la prueba de los hechos porque no tiene en cuenta los cambios estructurales que se han mencionado en el apartado anterior sobre la globalización y su impacto multiforme en los espacios locales.

Descentralización de América Latina

Durante la década de 1980, el conjunto de América Latina ha conocido un proceso de democratización. Si bien se puede discutir sobre el alcance de esta democratización, se debe comprobar, desde un punto de vista estrictamente institucional, que hoy en día el conjunto de las autoridades locales son elegidas. Todos los niveles de gobiernos subnacionales (municipios, provincias, departamentos, Estados federados) están representados por autoridades elegidas por sufragio universal.

Sin embargo, se detectan todavía algunas excepciones. Así, en Chile, los responsables de las regiones y provincias son nombrados por el poder central, pero esto se inscribe en un proceso que debe desembocar, a corto o medio plazo, en la elección directa de una asamblea deliberante y de un ejecutivo que sustituirán a los actuales intendentes y gobernadores.

Esta democracia formal constituye un avance considerable en América Latina, máxime cuando no ha sido puesto en cuestión, incluso por gobiernos elegidos democráticamente, pero con tendencias autoritarias o populistas.

Extracto de: *Balance de la descentralización en América Latina (2007), Ministère des Affaires étrangères et européennes, Francia.*

En efecto, hoy en día, gestionar los asuntos locales y ejercer las competencias explícitamente transferidas por el gobierno nacional implica necesariamente interactuar con actores internacionales y tener actuaciones y relaciones en el espacio internacional. De alguna manera, se confirma que el espacio temático de la gestión local en sentido amplio –que abarca por ejemplo la cohesión social, el desarrollo territorial, la gestión de las diferencias y la democracia local– cobra importancia como tema de intercambios más allá de las fronteras nacionales. Asimismo, en este espacio temático, los actores que tienen legitimidad y competencias reconocidas –debido al propio proceso de descentralización– son los gobiernos subnacionales.

En estas condiciones, ya no es coherente que el gobierno central de un país sea el único actor que discute y regule temas relacionados con el desarrollo local con otros gobiernos nacionales, sin tener en cuenta los gobiernos locales, cuando precisamente el propio ordenamiento institucional reconoce a dichos gobiernos locales la competencia en estos temas.

Se manifiesta, por tanto, una contradicción creciente entre el proceso de descentralización, por una parte, y el monopolio del Estado en materia de relaciones internacionales, por otra, debido a que, en un mundo globalizado, prácticamente todas las competencias necesitan para su ejercicio de una dimensión internacional.

Por esta razón, y cada vez más, el monopolio del Estado en el campo internacional se revela como disfuncional. El mantenimiento de estas disposiciones normativas parece más ligado al intento de esta institución de mantener un poder establecido que a una necesidad real.

¿Se puede extender el principio de autonomía local al campo internacional?

Ante su falta de reconocimiento en el marco del Derecho internacional, los gobiernos locales han procurado apoyarse en el principio de autonomía local y hacer que el campo de aplicación de dicho principio se extienda en todo lo posible al campo internacional; bajo la premisa de que esto les dará una base de legitimación teórica y operacional para su creciente acción internacional.

En esta perspectiva, la UE ha sido pionera en reconocer en 1985 el principio de autonomía local y en darle una cierta concreción internacional, mediante la Carta Europea de la Autonomía Local. Dicha Carta ha sido ratificada por la casi totalidad de los países miembros del Consejo de Europa y representa por tanto un acuerdo jurídico de gran importancia. Respecto a las actuaciones internacionales de las entidades locales, la Carta, en sus artículos 10.2 y 10.3 establece:

> 10.2. El derecho de las Entidades locales a integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de Entidades locales deben ser reconocidos por cada Estado.
> 10.3. Las Entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la ley, cooperar con las Entidades de otros Estados.

Dicho enunciado reconoce a los gobiernos locales dos facultades. La primera es la de "asociarse" a escala internacional con entidades equivalentes; conviene

destacar que en este caso, los gobiernos nacionales no pueden oponerse a ella. En cambio la segunda facultad, la de "cooperar", está condicionada por las leyes existentes y su ejercicio depende por tanto, del orden jurídico interno en cada país.

Así, a pesar de la presencia de algunos elementos y normas supranacionales como esta Carta, se ve claramente la importancia en la actualidad que se confiere al marco jurídico nacional, que delimita de manera específica en cada país la capacidad de actuar internacionalmente por parte de los gobiernos locales. De hecho, el reconocimiento progresivo de los gobiernos locales como verdaderos actores de relaciones internacionales –aunque haya sido realizado parcialmente desde los organismos supranacionales– no se ha traducido de manera significativa y homogénea en las legislaciones nacionales.

Volviendo a la Carta Europea de la Autonomía Local, se puede considerar que se trata de un primer paso importante, pero este reconocimiento –además de limitarse al ámbito europeo– es todavía incompleto y ambiguo, ya que la diferencia establecida entre el hecho de asociarse y el de cooperar puede dejar sin cobertura jurídica los numerosos acuerdos de colaboración que no tengan por objeto la constitución de una asociación.[8] Además, la autonomía local así definida no cubre la posibilidad de que los gobiernos locales colaboren directamente con países o con sujetos de Derecho Internacional, lo que no ha impedido que se relacionen con ellos ni que empiecen a tener cierta presencia dentro de determinadas organizaciones internacionales, como se ha visto.

Es necesario el pleno reconocimiento del principio de autonomía internacional de los gobiernos locales, que iría más allá del concepto de autonomía local. Esta visión más amplia de la autonomía tendría dos manifestaciones especialmente importantes: Por una parte, haría patente la capacidad de los gobiernos locales de intervenir internacionalmente en aspectos no limitados estrictamente a la esfera de sus competencias legalmente reconocidas. Por otra parte, los legitimaría para establecer relaciones y acuerdos con los sujetos del derecho internacional; es decir, con los países y organismos internacionales.

8. Beltrán de Felipe, Miguel (2007), "Las ciudades y la globalización: tendencias y problemas en el incipiente derecho local internacional" en *Provincia num. 18*, julio-diciembre, Universidad de los Andes, Venezuela.

De esta forma, se estaría trabajando en la creación de un estatuto jurídico internacional propio de las entidades locales, basado en este principio.[9]

2.2 Tres opciones para el Derecho Internacional Público

La irrupción reciente de los gobiernos locales en la escena internacional que se ha descrito de manera sucinta, pone de manifiesto la presencia de nuevos actores, y obliga por consiguiente, a revisar los fundamentos mismos del Derecho Internacional que sólo contemplaba a los Estados y a los organismos creados por ellos como se ha visto anteriormente. Esta revisión necesaria puede seguir tres lógicas o perspectivas distintas.

¿Derecho Local Internacional?

Como se ha mencionado anteriormente, varios autores consideran que es necesario y urgente desarrollar un nuevo campo o una nueva faceta del Derecho Internacional que se podría designar como el Derecho Local Internacional y que estaría basado en el concepto de autonomía internacional de los gobiernos locales. Este nuevo espacio jurídico serviría para regular las actuaciones y relaciones de los gobiernos subnacionales en todos los ámbitos que superen el estricto marco nacional.

Esto conduciría a tener, por una parte, el Derecho Internacional tradicional, encargado de regular las relaciones entre gobiernos nacionales y, por otra, el Derecho Local Internacional, dedicado principalmente a regular las relaciones entre gobiernos locales de diferentes países.

El Derecho Internacional tradicional se limitaría, temáticamente, a las relaciones de tipo diplomático, a los acuerdos internacionales y al funcionamiento de los organismos internacionales, mientras que el Derecho Local Internacional tendría una delimitación temática amplia en la cual cabrían todas las actividades ligadas con la organización y gestión de la vida local, desde el suministro de los servicios públicos básicos hasta los temas de participación

9. *Ibidem.*

CASO 2

Ciudad de México

Ciudad de México: la gestión de fondos externos

Hasta 1997, la Ciudad de México operaba bajo un esquema administrativo sumamente centralizado en el Gobierno Federal. Los habitantes del Distrito Federal no elegían a sus gobernantes y el Jefe de Gobierno (Alcalde) era designado directamente por el Presidente de la República. Desde entonces, se ha dado un proceso gradual de descentralización administrativa y política. Sin embargo, aún hoy la Ciudad de México es la única entidad federativa que no cuenta con una constitución propia, sino un Estatuto de Gobierno redactado y aprobado por la Cámara de Diputados (Federal) en 1994.

Esta particularidad ocasiona que el marco jurídico de la Ciudad de México no siempre se adapte fácilmente a las necesidades de cooperación y acción internacional, lo que propicia incluso situaciones paradójicas. Por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal faculta explícitamente a algunas secretarías para la realización de actividades internacionales, no así a la Jefatura de Gobierno, de donde depende la Coordinación General de Asuntos Internacionales (CGAI). De igual forma, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente establece que ningún funcionario puede realizar más de dos viajes al extranjero al año con gasto al erario; sin embargo, existe una creciente necesidad de representar a la Ciudad de México en foros, congresos y redes internacionales donde se discuten temas prioritarios de gestión urbana, seguridad, cambio climático, entre otros.

Al 2013, las Leyes del Distrito Federal no contemplan la posibilidad de que el gobierno local gestione cooperación internacional o que la Administración Pública del Distrito Federal obtenga fondos de socios internacionales para el desarrollo de proyectos con múltiples socios, en distintos países. No lo prohíbe, pero los obstáculos administrativos son diversos. Por ejemplo, a la CGAI –al no tener personalidad jurídica propia– se le dificulta recibir y ejercer recursos provenientes de donantes u organismos internacionales. Incluso en la situación en que la CGAI pudiera recibirlos, los recursos tendrían que entrar al presupuesto del Gobierno de la Ciudad de México, lo que implica mezclar los recursos internacionales con recursos públicos locales. Esto contraviene una de las exigencias más generalizadas de los donantes internacionales: no mezclar el recurso donado con otras líneas presupuestales. De momento, la opción para ejercer este tipo de recursos, por ejemplo, el proveniente de la Unión Europea para el Proyecto AL-LAs, es a través de un Fideicomiso de derecho privado, cuya creación y gestioría se debe a una empresa paraestatal de la Ciudad de México, en donde el Jefe de Gobierno tiene calidad de Presidente del Consejo de Administración. Lo anterior garantiza cumplir a cabalidad con la normatividad europea, sin entrar en conflicto con el marco jurídico local.

ciudadana y democracia local. En este segundo espacio temático, se reconocería de manera clara la capacidad de los gobiernos locales de realizar actuaciones internacionales.

Quedarían por definir las relaciones entre estos dos campos del Derecho Internacional. Es probable que, fuera de los asuntos considerados como de competencia estrictamente local, la jerarquía que otorga preeminencia al gobierno central sobre los gobiernos locales en temas internacionales se mantendría.

¿Actores nacionales y subnacionales dentro de un mismo planteamiento jurídico?

Una segunda perspectiva teórica y conceptual deseable y probablemente mucho más rica a mediano y largo plazo que la anterior, es la de separar dos campos del Derecho Internacional, se trataría de unificar la materia, aceptando que, en el fondo, todos los actores son o pueden ser actores "internacionales", en el sentido de que actúan en la práctica en un espacio globalizado, que sobrepasa los límites y las fronteras tradicionales.

Francia: Departamentos y regiones de ultramar

En el caso de Francia, el Estado reconoce a sus departamentos-regiones de ultramar* el ejercicio de una amplia competencia en materia internacional. Además de poder establecer convenciones con sus homólogos extranjeros, están habilitados para participar en los debates y trabajos en el seno de las organizaciones internacionales con vocación regional, lo que es un privilegio reservado en principio a los sujetos de Derecho Internacional.

En este caso concreto se ve cómo la frontera que define de manera estricta dichos sujetos se está haciendo menos estricta y empieza a ser más permeable.

* Los departamentos de ultramar son cinco gobiernos locales muy alejados geográficamente de la metrópoli, pero que están integrados a la República Francesa de la misma manera que los departamentos y regiones metropolitanos. Los cinco departamentos de ultramar son: Guadalupe, Martinica, Guayana Francesa, Reunión y Mayotte. Cada uno de ellos constituye además una región monodepartamental de ultramar. Tienen el mismo nivel de importancia que una región metropolitana de Francia.

Francia: Política internacional multi-nivel

La irrupción de los gobiernos locales franceses en la escena internacional ha trastocado unas modalidades públicas de funcionamiento bien establecidas. La implicación de los entes públicos locales en las relaciones internacionales ha provocado la pérdida del monopolio del Estado en este campo. Asimilada durante mucho tiempo a un acto de soberanía, la política exterior se vuelve también tema de las autoridades territoriales. Sin embargo y pesar de esta competencia entre el nivel central y el escalón periférico en el campo de los asuntos internacionales, no existe simetría, ya que el Estado conserva el predominio. En otros términos, toda acción exterior local debe cuidarse estrictamente de no interferir de manera desfavorable con la política extranjera del Estado.

Chicot, Pierre-Yves (2005)

La compétence internationale des collectivités territoriales françaises, L'Harmattan, Paris.

Esta alternativa consistiría en renovar completamente el ordenamiento actual, sustituyendo de alguna forma la noción actual de relaciones "inter-nacionales" –que concierne únicamente a los gobiernos nacionales y en la cual los gobiernos locales tienen difícilmente cabida– por una noción más amplia, que se podría llamar relaciones "extra-nacionales" (o alternativamente relaciones "globales") y que abarcaría las relaciones que establecen todos los actores –públicos o privados–[10] cuando actúan fuera de sus fronteras nacionales.

Esto permitiría integrar conceptualmente las relaciones tradicionales entre Estados y las relaciones emergentes entre gobiernos locales, haciendo ver las complementariedades y sinergias entre estos dos fenómenos, sin separar la esfera de los gobiernos centrales y la de los gobiernos locales, dando un reconocimiento explícito a los gobiernos locales para participar en la definición de la política exterior de su gobierno nacional. Esta perspectiva recogería los esfuerzos de los gobiernos locales para ser partícipes de las decisiones sobre el

10. De hecho, las organizaciones de la sociedad civil o las entidades económicas y financieras que trabajan de manera transnacional pueden establecer relaciones con cualquier tipo de administración sea el nivel que sea.

desarrollo y la cooperación de su país y sus intentos de incidir en campos como la defensa de la paz o la para-diplomacia.

La propuesta puede parecer utópica en una época en la cual los Estados todavía se resisten a aceptar que los gobiernos locales puedan establecer relaciones institucionales con los sujetos reconocidos del Derecho Internacional tradicional. Sin embargo, en ciertos casos concretos se están dando pasos en este sentido.

Este ejemplo hace entrever a mediano o largo plazo, una posible evolución del Derecho Internacional hacia el pleno reconocimiento de los gobiernos subnacionales como actores e interlocutores en el campo de las relaciones internacionales.

Gobiernos locales: ¿actores tutelados por los gobienos nacionales?

La tercera opción, se plantea como una adaptación parcial y pragmática del marco actual, para tener en cuenta la existencia de los actores territorializados e intentar hacer compatibles el monopolio de los gobiernos nacionales en materia de relaciones internacionales y la autonomía relativa de los gobiernos locales. Ésta es la postura probablemente más difundida en la actualidad. Siguiendo esta lógica, los juristas intentan adaptar en lo posible el marco jurídico vigente al avance de la acción internacional de los gobiernos locales, y de mantener la preeminencia del Estado central. Cada acontecimiento internacional o decisión de reconocimiento por parte de un organismo internacional o por parte de un gobierno nacional representa un avance y genera una especie de jurisprudencia que poco a poco ensancha el lugar y el papel de los gobiernos locales en la materia.

Se trata de "hacer progresivamente un sitio" a los gobiernos locales dentro de un espacio concebido por y para los gobiernos nacionales lo cual plantea, evidentemente, constantes dificultades técnicas y múltiples disfunciones políticas.

¿Cómo reconocer la capacidad de los gobiernos locales para establecer libremente relaciones con actores de otros países, sin menoscabar las atribuciones actuales del Estado central? Para responder a esta pregunta clave, se intenta una revisión parcial del Derecho Internacional sin tocar sus bases conceptuales y esto conduce a buscar soluciones híbridas, en las cuales se reconoce de alguna forma la autonomía de los gobiernos locales y su capacidad de actuar fuera de sus fronteras, a condición de que su actuación quede bajo la tutela del Estado central.

3. El marco jurídico de la acción internacional de los gobiernos locales

3.1 Ambigüedad, indefinición y zonas grises

Como resultado de todo lo anterior,
y mientras no se procede a las transformaciones
o adaptaciones del Derecho Internacional
que se han mencionado, se puede afirmar que
en la situación actual (2013), en general,
las ciudades no disponen de un marco legal
regulador reconocido a escala nacional
y supranacional. Están en una zona *gris*
bastante indefinida y que se presta a
interpretaciones no coincidentes porque
se intenta combinar dos elementos, a veces,
contradictorios:

a) Por una parte, no se cuestiona el carácter "exclusivo" de las competencias del gobierno central en materia de relaciones internacionales y los gobiernos locales siguen estando, por tanto, sometidos a la política exterior de su Estado nacional y a las decisiones y acuerdos que toma en el campo internacional.

b) Por otra parte, se deja a la legislación nacional y al juego de fuerzas políticas internas el poder decidir sobre la legitimidad o no, de la acción internacional de los gobiernos locales y el derecho de fijar las limitaciones que se van a imponer a los gobiernos locales en los aspectos operativos.

El marco legal para la actuación internacional de los gobiernos locales es un marco heterogéneo, que varía sustancialmente de un país a otro –incluso, a veces, dentro de un mismo país– según la legislación en vigor.

El estudio comparativo realizado para este cuaderno muestra el parcial y desigual reconocimiento de la acción internacional de los gobiernos locales por parte de los gobiernos centrales.

Para comparar precisamente las situaciones nacionales, resulta interesante referirse a continuación al tipo de Estado, y distinguir entre los Estados unitarios y los de estructura federal, así como al grado de autonomía reconocida en cada caso a los gobiernos locales.

Estructura institucional: tipo de Estado y grado de autonomía

A efecto de valorar las similitudes y diferencias en el marco legal de los países analizados, conviene en primer lugar situar su estructura institucional y el nivel de autonomía que reconocen a las entidades subnacionales.

Teniendo en cuenta la estructura institucional de los países latinoamericanos –antes mencionada– se ha establecido el cuadro siguiente, que pretende poner en relación el tipo de Estado (unitario o federal) con el grado de autonomía reconocida a escala local:

Relaciones intergubernamentales en América Latina

Desde el punto de vista institucional, América Latina se compone de Estados unitarios y de cuatro Estados federales: Argentina, Brasil, México y Venezuela.

Estos tienen tres niveles de gobierno: federal, federado y municipal. El federalismo está más o menos desarrollado: es fuerte en Argentina, Brasil y México, donde se parece en muchos aspectos al modelo de Estados Unidos; es débil en Venezuela, donde los Estados federados disponen de prerrogativas limitadas.

Por su parte, los Estados unitarios integran dos o tres niveles de gobierno: municipio, departamento y región. Cual sea su naturaleza, la mayoría de los Estados se ha dotado de instituciones inframunicipales.

Seis países también adoptaron regímenes especiales, conocidos como autónomos, para las comunidades indígenas: Colombia, Nicaragua, Venezuela, México, Bolivia y Ecuador.

Las entidades locales disponen de órganos de gobierno generalmente electos. En efecto, el retorno de la democracia dio como resultado la elección directa de todas las autoridades municipales. Al contrario, sólo tres países eligen a su poder ejecutivo a nivel regional: Bolivia, Colombia y Perú. Así, desde 1980, los esfuerzos de descentralización han privilegiado la escala municipal y las regiones sólo se han beneficiado de meras medidas de desconcentración.

En estos últimos años, ha estado surgiendo un movimiento de mancomunidades. Muchos municipios que enfrentan carencias de medios han decidido poner en común sus experiencias para resolver conjuntamente los principales problemas de gestión local.

En la muestra de 10 países latinoamericanos estudiados (que está constituida por los siete países representados en el Proyecto AL-LAs, más Bolivia, Chile y El Salvador), la mayoría (60%) son Estados unitarios, mientras que 40% restante está compuesto de países autonómicos o federales.

El grado de autonomía reconocida a los gobiernos subestatales es variable. En ciertos países se reconoce local y regionalmente, mientras que en otros, las competencias de los gobiernos locales proceden de una simple deconcentración y están sometidas a un control directo del gobierno central.

CUADRO 2: Estructura institucional y grado de autonomía

País	Estructura institucional-territorial			
	Estado unitario	Estado autonómico o federal	Los gobiernos locales disponen de facultades de gobierno esencialmente desconcentradas	Los gobiernos locales disponen de facultades de gobierno autónomas
Argentina		●		●
Bolivia		●		●
Brasil		●		●
México		●	●	
Colombia	●			●
Ecuador	●			●
Perú	●			●
Chile	●		●	
El Salvador	●		●	
Uruguay	●		●	
España		●		●
Francia	●			●

FUENTE: Elaborado por Estudis, 2013.

A la vista de los resultados obtenidos, se puede decir que existe una cierta relación positiva entre la estructura de tipo federal y el grado de autonomía local. Los Estados federales suelen reconocer en general un alto grado de autonomía (véase cuadro 2), con excepción de la República Mexicana en dónde la ciduad de México pugna por mayor autonomía.

En cambio, para los países unitarios, la relación entre el tipo de Estado y el grado de autonomía local no está tan clara: la mitad de los países unitarios (Colombia, Ecuador y Perú) tienen un alto grado de autonomía local mientras que la otra mitad no (Chile, El Salvador y Uruguay).

Si se examinan los siete países latinoamericanos representados en el Proyecto AL-LAs, se comprueba que la gran mayoría son países con una fuerte autonomía local. Las dos excepciones son México y Uruguay, países en los cuales las capitales, Montevideo y Ciudad de México, aunque no tengan forzosamente un mayor grado de autonomía que las demás ciudades o instituciones locales del país,[11] tienen probablemente una gran fuerza política que les permite tomar iniciativas y participar en un proyecto de este tipo.

Marco jurídico en materia de relaciones internacionales: una muestra euro-latinoamericana

Se debe esclarecer si los textos legales reconocen o no ciertas competencias a los gobiernos locales en materia de relaciones internacionales (véase cuadro 3). En este cuadro se comprueba que los dos países europeos y más de la mitad de los países latinoamericanos estudiados, reconocen ciertas competencias legales a los gobiernos locales en materia de acción internacional bajo determinadas condiciones que se estudiaran más adelante. Dentro de los países representados en el proyecto AL-LAs, sólo uno (Uruguay) tiene un marco legal muy estricto que no reconoce en principio ninguna competencia a los gobiernos subnacionales en materia de relaciones internacionales.

A pesar de esto, hay que valorar, en los casos más favorables, cuál es el alcance real del reconocimiento de la acción internacional de los gobiernos locales por parte de los gobiernos nacionales. Ciertos países son relativamente conservadores, mientras que otros han realizado avances muy importantes. Desde este punto de vista, el único país latinoamericano con un reconocimiento muy explícito y muy amplio de la acción exterior de los gobiernos locales es Ecuador.

11. La Ciudad de México o Distrito Federal es una entidad más de la federación, cuyas autoridades se eligen democráticamente. Está gobernada por un Ejecutivo Local, una Asamblea Legislativa y un Tribunal de Justicia. Si bien el Jefe de Gobierno (Alcalde) debe someter el nombramiento del Secretario de Seguridad Pública al Presidente de la República y la aprobación de la cuenta pública al Congreso Federal, la Ciudad de México goza de una autonomía financiera (genera impuestos propios) y recibe participaciones federales. Esto le permite ser autónoma en el diseño y aplicación de determinadas políticas públicas como la política social, de vivienda, transporte, entre otras.

CUADRO 3: Marco jurídico-legal en materia de relaciones internacionales (RRII)

País	Marco jurídico-legal en materia de Relaciones Internacionales (RRII)			
	Competencia legal exclusiva del gobierno central	No existe regulación jurídica sobre RRII de los gobiernos locales	Gobiernos Locales disponen de ciertas competencias legales de acción exterior	Existencia de marco legal promotor de la acción internacional de los gobiernos locales
Argentina			●	
Bolivia		●		
Brasil			●	
Chile	●			
Colombia			●	
El Salvador	●			
Ecuador				●
México			●	
Perú			●	
Uruguay	●			
España				●
Francia				●

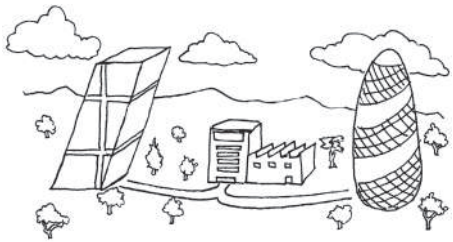
FUENTE: Elaborado por Estudis, 2013.

BRASIL: Reconocimiento de facto

En el caso de Brasil, el artículo 18 de la Constitución otorga autonomía a los entes federados, lo que se considera como un reconocimiento de facto de la acción internacional de los gobiernos locales. Además, se observa una tendencia a un mayor reconocimiento formal, que se plasma en particular en la Propuesta de Enmienda a la Constitución formulada al seno de la Cámara de Diputados (PEC 475/2005) que propone, en su artículo 2, que "los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus competencias, podrán promover actos y celebrar acuerdos o convenios con entes subnacionales extranjeros, mediante previa autorización de la Unión".

De todas maneras se ha de mencionar que el análisis del marco jurídico-legal pone de relieve ciertas diferencias entre los países respecto a la concepción del fenómeno de internacionalización de los gobiernos locales y su correspondiente reflejo terminológico. Hay casos en que el marco legal sólo aborda la cooperación internacional sin hacer mención de la acción exterior de los gobiernos locales (caso de Perú) o por el contario, otros donde hay cierta regulación sobre celebración de tratados, pero no se regula explícitamente la cooperación internacional de los entes sub-estatales (México). Esto pone de relieve la necesidad de abordar las diferencias conceptuales y avanzar conjuntamente hacia un enfoque compartido que desborde la cooperación descentralizada y considere un marco más amplio de acción exterior (pero que al mismo tiempo permita la recepción de fondos e inversiones extranjeras).

A continuación se examina de manera más detallada la situación legal de los gobiernos locales, y se distingue el campo de la diplomacia tradicional y el de las actuaciones operativas.



Competencias de carácter "diplomático"

Se puede decir que las competencias tradicionales del Estado central en materia de diplomacia, acuerdos entre países, tratados internacionales, etcétera se conservan en general intactas. La mayoría de los países de la muestra mantiene en su legislación básica esta prerrogativa del gobierno nacional. Sus textos constitucionales recogen el monopolio del Estado central en estos campos y no suelen mencionar al mismo nivel ninguna competencia explícita de los gobiernos locales en temas internacionales.

Sin embargo, hay algunas excepciones notorias, como por ejemplo el caso de Ecuador, que ya ha sido mencionado, el de Argentina, en que se reconoce en el artículo 124 de la Constitución el derecho de las provincias a celebrar convenios internacionales, y el de México.

En Argentina no ha habido hasta ahora una reglamentación concreta de este artículo de la Constitución y, por tanto, en la situación actual el marco jurídico-legal en Argentina queda ampliamente indeterminado a la práctica, lo que genera conflictos de competencia entre las provincias y el Estado federal.

ECUADOR: Reconocimiento constitucional

En Ecuador, la Constitución de 2008 y el Código Orgánico de Organización del Territorio, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establecen que los GAD (Gobiernos Autónomos Descentralizados, los gobiernos provinciales, los municipales e incluso los parroquiales gozan de competencia exclusiva para "gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias".

Además y según resolución de 2011, se establece que la acción exterior o internacional de los gobiernos sub-estatales tiene carácter de política pública y pueden emitir una normativa local al respecto.

De acuerdo con el enfoque integral y coherente entre todos los niveles administrativos, la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) que depende del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración tiene el mandato de implementar las estrategias generales, pero cada gobierno local tiene la autonomía para gestionar su cooperación internacional.

Cabe subrayar que a escala municipal, la situación jurídica es más incierta. La potestad de realizar acción exterior por parte de los municipios depende de las Constituciones Provinciales. A partir de 1994, diversos municipios han hecho uso de la autonomía municipal para adoptar unas Cartas Orgánicas Municipales que les otorgan competencias en materia de acción exterior.

Fuera de estas excepciones, se comprueba que el marco legal mantiene en general de manera muy estricta el monopolio o al menos el predominio absoluto del gobierno nacional. Asimismo, la poca apertura hacia otros actores que no sean los Estados centrales no ha de sorprender, porque estamos todavía dentro de la concepción tradicional de lo que se entiende por relaciones "inter-nacionales" (véase apartado 2.1).

Está claro que las relaciones entre Estados siguen siendo el monopolio de los mismos, pero es evidente también que los gobiernos locales no pretenden, en este momento, sustituir al Estado central en la firma de tratados entre países o en el establecimiento de ejércitos. Por tanto, no se proponen, en principio, poner en entredicho el núcleo duro de las competencias tradicionales del Estado. Su objetivo es más reducido y más concreto: se trata de tener un espacio reconocido para poder ejercer, sin limitaciones, su capacidad de desarrollar las actuaciones internacionales que juzguen necesarias para llevar a cabo sus funciones y responsabilidades de cara a la ciudadanía.

Por esta razón, interesa centrarse en este otro nivel de competencias que se han denominado "operativas".

ARGENTINA: Reconocimiento constitucional para las provincias

El reconocimiento constitucional de la acción internacional de los gobiernos locales es bastante precario –no se aplica a los municipios– y está acompañado de una serie de condiciones restrictivas. Las actuaciones internacionales de las provincias sólo son legales en el caso de que no sean incompatibles con la política exterior del país, que no afecten a las competencias delegadas al gobierno federal o al presupuesto nacional, y que se hagan con conocimiento del Congreso Nacional (Artículo 124 de la Constitución de 1994).

Se puede decir que los gobiernos locales no piden tener la competencia en materia de relaciones internacionales de carácter diplomático, como si tuvieran que disputar esta competencia al Estado, pero sí tener legitimidad para actuar en la esfera internacional, cada vez que el desarrollo de sus actividades lo necesite.

Competencias operativas de los gobiernos locales en materia internacional

En cuanto al reconocimiento de la capacidad operativa de los gobiernos locales para actuar en asuntos de ámbito internacional que les interesen y les conciernan, la situación es desigual y bastante confusa.

A escala nacional, se puede decir que la situación en cuanto al reconocimiento explícito de la acción exterior y cooperación descentralizada de los gobiernos locales es muy diferente de un país a otro. Ecuador, en América Latina, y Francia, en Europa, parecen ser los países donde el marco legal está más formalizado y más favorable, mientras que Brasil y México parecen ser unos de los países más restrictivos en este campo. En el caso de Brasil, se ha comentado ya la ambigüedad que se mantiene entre el marco legal estricto y la práctica tolerada, a veces apoyada de la acción internacional de los gobiernos locales por parte del Estado central. En México, en cambio, los gobiernos locales pueden celebrar tratados, pero se enfrentan con serios obstáculos para recibir o gestionar fondos de cooperación.

Para el ejercicio de este tipo de acción internacional –de carácter operativo– se confirma que, en la gran mayoría de los países representados, el marco legal está poco desarrollado y que la base legal puede variar incluso de una región o provincia a otra, dentro de un mismo país. Por ejemplo, el marco varía en España según las comunidades autónomas, que pueden fijar leyes específicas.

Como era de prever, el grado de autonomía de los gobiernos locales condiciona (casi siempre) las competencias legales que se le atribuyen en cuanto a la acción exterior. Cuanto mayor es su autonomía, mayores facultades legales vinculadas a relaciones internacionales y cooperación. Cuanto menor es su autonomía, mayor posibilidad de que no dispongan de competencias jurídicas en

materia de acción exterior y de que los marcos jurídicos asignen competencias exclusivas al Estado central:

- En 75% de los casos analizados la no autonomía de los gobiernos locales coincide con la existencia de marcos jurídicos que asignan competencias exclusivas a los Estados centrales en materia de acción exterior;
- Pero 67% de los gobiernos locales autónomos disponen de marcos jurídicos que les asignan competencias en materia de acción exterior o cooperación;
- Y 80% de los marcos jurídicos que asignan competencias a los gobiernos locales se dan en Estados con gobiernos locales autónomos.

A pesar de esta tendencia, hay algunas excepciones como Brasil y México. En el primer caso, la Constitución reconoce como entes federados con estatus de autonomía a los Estados y también a los municipios y, en cambio, ninguno de las dos administraciones dispone de competencias atribuidas en el ámbito de la acción

ESPAÑA: ¿Recentralización de la acción internacional?

Según la Constitución española, las relaciones internacionales son competencia exclusiva del Estado y no hay una ley específica que regule la participación de las autoridades locales en las relaciones internacionales o en la cooperación al desarrollo. Los gobiernos locales se rigen por la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, la cual no contempla la cooperación internacional ni la cooperación al desarrollo como competencias reconocidas a los gobiernos locales. Sin embargo, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo regula la participación de las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales en este ámbito específico. Las acciones en materia de cooperación al desarrollo han de ser respetuosas con las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo y con el principio de colaboración entre administraciones públicas en cuanto al acceso a la información, participación y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.

El problema que representa esta "contradicción" explica probablemente los intentos del gobierno del Presidente Mariano Rajoy de cambiar la ley de bases de régimen local, pero puede resultar en una incoherencia entre leyes.

BRASIL: Competencias informales

En Brasil se reconoce que las relaciones exteriores son competencia exclusiva del Estado federal. Sin embargo, en la medida en que el propio Estado federal crea espacios e instrumentos de apoyo a la cooperación internacional de sus gobiernos subnacionales y no se opone a que los Estados federados y los municipios actúen en el plano internacional, se crea de facto un reconocimiento progresivo de que tienen competencia para actuar en el campo internacional.

exterior. En el segundo, las atribuciones formales difícilmente se pueden materializar.

Sin embargo, hay que tener presente que la situación es muy fluida y bastante compleja. Aunque no se recoja de manera explícita el reconocimiento de la acción internacional de los gobiernos locales, a veces se puede deducir implícitamente, de la conducta de los diferentes actores. Éste es el caso, por ejemplo, de Brasil.

"La Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene unas atribuciones muy limitadas en materia internacional –que se remiten a la propuesta de convenios y *hermanamientos* al gobierno–, pero no puede ejercer acción internacional propia"

Adrián Michel Espino
Presidente del Cómite de Asuntos Internacionales-Asamblea Legislativa del Distrito Federal

3.2 Limitantes y obstáculos

Como se ha puesto de manifiesto, el reconocimiento incompleto de los gobiernos en el plano local como actores internacionales conduce a la construcción de marcos legales, híbridos, en el marco nacional. Se mantiene el monopolio del gobierno nacional sobre determinadas materias consideradas como exclusivas y se establecen en paralelo límites para la acción exterior de los gobiernos locales. Así, se reconoce a menudo a los gobiernos locales una capacidad de intervención exterior, pero circunscrita a la esfera de competencias que les son atribuidas legalmente y sin que puedan "invadir" las competencias tradicionales del Estado en materia de relaciones internacionales.

De acuerdo con estos principios, los gobiernos locales deben, por una parte, aceptar una situación de clara dependencia jerárquica respecto al Estado central, por ejemplo:

1. limitarse a los asuntos de su competencia (los que forman parte de lo que la ley entiende por competencia local);

ECUADOR: Alineación con prioridades nacionales

Incluso en Ecuador, que es actualmente el país más favorable a la autonomía local en materia internacional, se fijan ciertos límites; estipulan que "toda acción de cooperación debe apoyar el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, teniendo como principio el Buen Vivir y como filosofía, el desarrollo equitativo del territorio".

2. no comprometer el presupuesto nacional ni incrementar la deuda pública;
3. y aceptar de hecho, una especie de tutela legal ya que el gobierno nacional ha de ser informado o incluso dar su autorización previa.

Por otra parte, los gobiernos locales deben también comprometerse a no invadir la esfera de competencias exclusivas del Estado central, es decir:

1. no establecer acuerdos directos o tratados con gobiernos nacionales;
2. y de manera general, respetar en todas sus actuaciones la política exterior del gobierno nacional.

Esta doble parrilla de límites se puede analizar más en detalle en el caso de los países de América Latina que se han estudiado:

En muchos países el hecho de reconocer la posibilidad para el gobierno local de ejercer una acción internacional va acompañado de ciertas condiciones o restricciones expresadas en la normativa legal, por ejemplo:

a) la obligación de informar al gobierno central antes de establecer convenios o acuerdos con socios extranjeros (Argentina o Perú, por ejemplo);
b) la exigencia de que el gobierno nacional tenga que dar su autorización expresa en estos casos (México);
c) la facultad de que el gobierno nacional ejerza un control de legalidad (a priori o a posteriori, según sea el caso).

3.3 La teoría *versus* la práctica

Como se ha visto, el entramado legal pretende así –mediante una serie de normas y prohibiciones– garantizar que el papel del gobierno central no esté en riesgo. Sin embargo, en la práctica estas "barreras de contención" legales no suelen ser tan rígidas como parece. Una cosa es el marco legal *stricto sensu* y otra –a veces muy distinta– es la práctica efectiva y cotidiana.

En México no hay sanciones previstas para los gobiernos locales que no cumplen con las obligaciones legales establecidas en la materia. Pero también debe decirse que se trata de un marco legal –que por su indefinición más que por su contenido– obstaculiza la acción internacional de los gobiernos locales.

En Colombia, el ordenamiento jurídico se puede considerar como "permisivo": la Constitución y el aparato legislativo facultan a los gobiernos locales de manera indirecta.

En Argentina, la obligación de informar a la Cancillería es un proceso bastante laxo y solamente se vuelve obligación en el caso de presentación de informes de algunos proyectos, cuando éstos cuentan con la participación del gobierno central. Según la Intendencia Municipal de Morón, mientras el proyecto que lleve a cabo el gobierno local no entre en conflicto con la política

> **"En la práctica se ha dado de otra forma, la cooperación descentralizada es bastante difícil de controlar y las ciudades empezaron a tener vínculos sin consulta. Nosotros actuamos de hecho siguiendo nuestra línea política, buscando que el proyecto no tenga conflicto con la política nacional, pero la visión adoptada por parte del Gobierno Nacional es de no obstaculizar esas acciones. La situación, por tanto, es de voluntad política, central o provincial"**
>
> **Mariano Larisgoitia**
> Director de Relaciones Internacionales y de Cooperación de la Intendencia Municipal de Morón, Argentina

MÉXICO: Obligación de informar al gobierno nacional

En México, la Ley sobre Celebración de Tratados de 1992 permite a las dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o municipal celebrar "acuerdos interinstitucionales con uno o varios órganos extranjeros u organismos internacionales". Sin embargo, la ley limita los acuerdos a aquellos que se circunscriban exclusivamente a las atribuciones de las dependencias u organismos descentralizados con la obligatoriedad de informar a la Secretaria de Relaciones Exteriores. Es decir, la ley establece que los convenios sean dictaminados para que la Cancillería los apruebe.

> **"En la práctica, casi todas las dependencias del gobierno de la ciudad tienen acción internacional, pero aún debemos mejorar la coordinación inter-institucional entre ellas. Ésta es una gran área de oportunidad en donde el proyecto AL-LAs tiene mucho que aportar"**
>
> **José Ramón Amieva**
> Consejero Jurídico y de Servicios Legales de la Ciudad de México

nacional, la Cancillería no obstaculiza la acción exterior de los gobiernos locales.

Esto explica que algunos expertos no consideren necesario regular el marco jurídico nacional, ya que "la falta del mismo nunca supuso un obstáculo para la actividad internacional de su ciudad".

Por lo que un país como Francia, siendo de tradición centralista desde el gobierno nacional, haya ido flexibilizando su marco legal y reduciendo progresivamente las condiciones y límites que imponía formalmente a la acción exterior de sus ciudades; ya que considera que otros mecanismos de diálogo, concertación y cofinanciación de acciones, probablemente son más eficaces que un marco legal rígido para conseguir la articulación de los gobiernos locales con la acción exterior del Estado central.

La Ley Thiollière del 2 de febrero de 2007 aprobada de manera unánime por el Senado y la Asamblea Nacional acuerda que "los gobiernos locales y sus agrupaciones en el marco del respeto a los compromisos internacionales de Francia, pueden establecer convenios con autoridades locales extranjeras para realizar acciones de cooperación o de ayuda al desarrollo". Esta ley viene a fortalecer y ampliar le ley de 1992, haciendo de la acción internacional una competencia de los gobiernos locales. Ella le permite una gran libertad de iniciativa, incluso en los casos de emergencia.

3.4 Consecuencias de un marco legal confuso

Como se ha visto, en diversos países existe una fuerte contradicción entre la falta de regulación jurídica o la limitación legal a la acción de los gobiernos locales, por un lado, y la existencia de relaciones internacionales y de cooperación descentralizada de los gobiernos locales de los diferentes niveles subnacionales, por otro. Así, mientras la acción exterior de los gobiernos locales euro-latinoamericanos es una realidad cada vez más difundida, los marcos jurídicos no la regulan adecuadamente. Dicha contradicción sitúa la acción exterior de

El hecho de que la acción internacional de los gobiernos locales no tenga aún un pleno reconocimiento y que el marco legal correspondiente no esté claramente definido ni regulado, genera por tanto una cierta inseguridad jurídica y dificulta a algunas actuaciones internacionales de dichos gobiernos, dejando una importante zona *gris* en la cual se mueven habitualmente sus oficinas de relaciones internacionales.

los gobiernos locales en diversos países en una situación precaria de incumplimiento de las normativas jurídicas vigentes (caso de México, por ejemplo) o en un escenario de inseguridad jurídica (Brasil o Argentina).

Los efectos de esta situación no se detectan tanto a escala de las regiones, provincias o grandes metrópolis como en el plano de las ciudades medianas y pequeñas. En efecto, las instituciones territoriales y las grandes urbes tienen una gran capacidad de contactos exteriores y de posicionamiento en el campo internacional. Tienen también un peso político muy fuerte en relación con el resto del país, como es el caso de la Ciudad de México o de la Intendencia de Montevideo. Estas condiciones específicas hacen que dichas ciudades sean capaces de tomar iniciativas que desbordan el marco legal estricto y que puedan resistir una presión eventual por parte del gobierno central. Son ellas las que abren camino y que se sienten menos dependientes de la indefinición legal y de la aprobación o no por parte del Estado.

En cambio, muchas ciudades pequeñas y medianas, que estarían dispuestas a lanzarse por primera vez a la escena internacional, se retraen al comprobar que el marco en el cual deben insertarse no está claro. La ausencia de un marco legal definido y seguro conduce a muchas de ellas a limitarse a actuar solamente en los casos en los cuales no cabe ninguna ambigüedad. Esto reduce la iniciativa de dichos gobiernos y limita el alcance de la cooperación internacional entre ellos.

En efecto, fuera de las regiones, provincias, grandes metrópolis y ciudades ya internacionalizadas, los demás gobiernos locales no tienen generalmente ni la capacidad técnica ni la experiencia necesarias para afrontar riesgos ligados con eventuales conflictos con su gobierno central, dificultades imprevistas en el cobro de las subvenciones esperadas, contenciosos en la gestión de

Ecuador

CASO 3

Ecuador: facultad constitucional *versus* capacidad local

En Ecuador, a partir del proceso constituyente del año 2008, se priorizan cinco grandes ámbitos de transformación profunda del país: constitucional y normativa, ética, económica, social y de política internacional. Es en este marco de transformación política y social que se proponen doce estrategias de cambio para el periodo 2009-2013 y que están contenidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir, una de las cuales es el Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización.

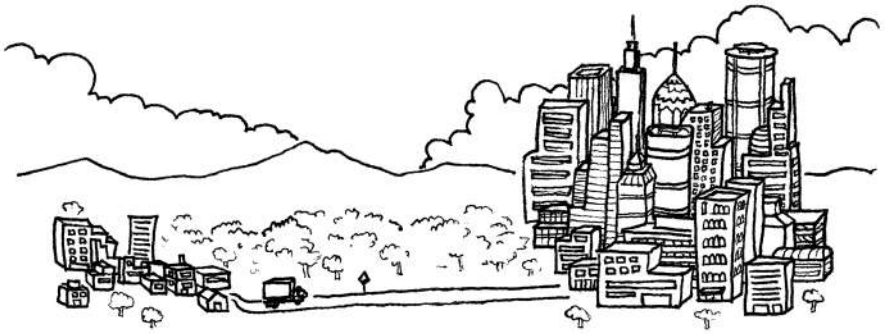
El objetivo que se propone es "consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado con capacidad de planificación y gestión territorial", que parta de la consideración de que las inequidades se expresan en el territorio y que las brechas en la calidad de vida de las personas está determinada por el lugar dónde viven, por el acceso a los bienes y servicios públicos, que a su vez se relaciona con la arbitraria asignación de recursos a los territorios en función de criterios clientelares antes que en las necesidades reales de los ciudadanos.

En este contexto, la competencia de los gobiernos locales de gestionar la cooperación internacional, que está reconocida en la Constitución Política del 2008, (art. 262-9) desafía la estructura y práctica de la gestión pública del pasado, en la que el gobierno central concentraba el conocimiento, los recursos y las decisiones sobre la política de cooperación.

Ahora, en Ecuador, los gobiernos locales son responsables de planificar y poner en práctica políticas y programas para sus ciudadanos, por ello tienen también la responsabilidad de buscar recursos que complementen su gestión.

Sin embargo, una cosa es "tener la competencia" y otra es poder "ejercer la competencia". No todos los gobiernos locales tienen la capacidad para gestionar la cooperación internacional. Por ello se estableció un proceso de transferencia que incluyó un diagnóstico de la situación de los gobiernos locales para ejercer dicha competencia.

Para el caso concreto de los municipios ecuatorianos se realizó un levantamiento de información de 194 municipios para analizar sus capacidades en términos de estructura institucional y experiencia en cooperación internacional. Con el resultado de este acopio y de la identificación de las debilidades, se estableció un plan de fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados para la gestión de la cooperación internacional, que está en marcha y que incluye fortalecimiento técnico político, del talento humano, institucional y sistemas.



los recursos atribuidos al proyecto, problemas para la movilización y desplazamiento de los recursos humanos que pensaban dedicar a las actividades u otros tipos de trabas administrativas e institucionales. En estos casos, muchas instituciones locales y ciudades pequeñas y medianas prefieren inhibirse o limitarse a actuaciones *estándares*, como por ejemplo las visitas protocolarias o los *hermanamientos*, que ya tienen de hecho un mayor reconocimiento.

Por consiguiente, la inseguridad jurídica contribuye a frenar, desincentivar o hacer más rutinaria la acción exterior de los gobiernos locales en general y sobre todo, de las ciudades pequeñas y medianas.

Otro aspecto importante a considerar es que toda indefinición del marco jurídico, toda brecha legal que deje lugar a interpretaciones diversas y contrapuestas, puede crear una situación de discrecionalidad, en la cual los gobiernos nacionales pueden tomar decisiones por su cuenta en función de afinidades políticas o de relaciones de poder o de interés. La indefinición del marco legal suele perjudicar el eslabón más débil y, en este caso, son los gobiernos locales que para estos temas, están en manos de las instituciones de nivel central.

Todo apunta por tanto, a que sería beneficioso para los gobiernos locales que se revisara y consolidara el marco legal. Sin embargo, como se verá más adelante, no hay unanimidad sobre este punto entre los gobiernos locales euro-latinoamericanos y esta cuestión merece por tanto ser abordada con mayor profundidad, cuando se hayan examinado también los aspectos políticos e institucionales (véase el apartado 6.1).

4. Estados-nacionales y gobiernos locales en la arena internacional: ¿cooperación, contención o indiferencia?

Hasta ahora, este cuaderno se ha centrado en los aspectos jurídico-legales de la acción internacional de los gobiernos locales. Con este apartado la intención es procurar dar instrumentos a los gobiernos locales euro-latinoamericanos para fortalecer sus políticas y actuaciones.

Desde este punto de vista, los aspectos jurídicos se han de tener en cuenta, pero también intervienen las relaciones entre gobiernos locales y gobiernos nacionales que condicionan fuertemente lo que los primeros puedan hacer en la práctica en el campo internacional.

Por ello, este cuarto capítulo tiene un carácter más pragmático y operativo. Se deja ahora el marco estrictamente jurídico-legal para abordar las relaciones institucionales y políticas que se establecen entre los gobiernos nacionales y los gobiernos locales y que, según los países considerados, frenan, limitan o al contrario, estimulan la acción internacional de los gobiernos locales.

Existe una relación entre los aspectos legales y los aspectos político-institucionales, porque el gobierno intenta –cuando puede– modificar el orden legal y plasmar en leyes sus opciones políticas o ideológicas. Pero la modificación de un marco legal es un proceso lento y complejo, y a veces el poder político "se ahorra" la revisión del marco legal porque puede jugar con una serie de instrumentos de otra naturaleza (políticas, planes, programas, normas, manuales de operación, etcétera) para conseguir sus objetivos, aún cuando el marco legal esté inadaptado u obsoleto.

Por tanto a partir de ahora, se centra el interés en la práctica concreta de las relaciones entre gobiernos nacionales y gobiernos locales. Se ha de tener presente que no se trata ya de un terreno marcado por los textos constitucionales y las leyes relativamente objetivables y comparables, sino de un campo más cualitativo de decisiones y estrategias que dependen en gran parte de opciones políticas y de relaciones institucionales, esto es, susceptible de interpretaciones y opiniones diversas.

Lo que aparece claramente a través de las opiniones recogidas es que –en ausencia de un marco legal reconocido que les daría seguridad jurídica en su acción exterior–, las ciudades y los gobiernos subnacionales en general dependen mucho de las relaciones que tienen establecidas con sus propios gobiernos nacionales. Siendo la base jurídica inexistente o frágil, las relaciones de carácter institucional y político toman mucha más importancia. Según la política nacional formulada en este campo, las relaciones políticas entre el gobierno nacional y el gobierno local o la cultura existente en el país en cuanto a las relaciones gobiernos nacionales-gobiernos locales, estos se sentirán incentivados y con

apoyo o, al contrario, frenados y bajo fiscalización en el ejercicio de sus actuaciones exteriores.

Para abordar esta cuestión compleja y multifacética se recordará primero la situación de los gobiernos locales dentro de la estructura institucional de su país y los motivos que los llevan a actuar en la esfera internacional, para poder situar después las relaciones que establecen con sus gobiernos nacionales.

4.1 Estructura institucional por país

Los países que han sido objeto de estudio para el presente documento presentan unas estructuras administrativas territoriales que varían bastante de un lugar a otro (véase cuadro 4).

Ciertos países tienen solamente dos niveles de gobiernos subnacionales, como Argentina (provincias y municipios), mientras que otros tienen tres y hasta cuatro niveles, como por ejemplo Ecuador (regiones, provincias, cantones y parroquias).

Otra diferencia importante es el nombre y el tamaño de los municipios. Como botón de muestra, mientras en Uruguay se identifican 89 municipios, en Francia se llega a una cifra record de 36 682. Esto apunta a que el término mismo de municipio puede representar realidades bastante diferentes de un país a otro.

Aun así, los socios del Proyecto AL-LAs tienen una fuerte homogeneidad, porque se trata en general de gobiernos locales de nivel municipal y de ciudades muy importantes (cuatro de ellas capitales). Los casos un poco singulares son los de las capitales, que suelen tener un estatuto particular: Ciudad de México (Distrito Federal); Montevideo, que corresponde al nivel departamental; Lima, que es a la vez una ciudad y una región; y Quito, que es un Gobierno Autónomo Descentralizado.

Conviene recordar también que los socios europeos tienen una naturaleza distinta, ya que Cités Unies France (CUF) es una asociación nacional de municipios y gobiernos locales para la cooperación internacional, mientras que el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) es un organismo de ámbito regional creado por los gobiernos locales de Andalucía, España.

CUADRO 4: Organización territorial

	Nivel 1	*Nivel 2*	*Nivel 3*	*Otros*
Argentina	Provincias (23)		Municipios (2 000)	Ciudad autónoma de Buenos Aires
Bolivia	Departamentos (9)	Regiones	Municipios	Territorios indígenas (TIOC)
Brasil	Estados (26)		Municipios (5 570)	
Chile	Regiones (15)	Provincias (54)	Comunas (346)	
Colombia	Departamentos (32)		Municipios (1 101)	4 Distritos + 6 áreas metropolitanas
Ecuador	Regiones (7)	Provincias (24)	Cantones (221)	Parroquias 4° nivel Quito: gobierno autónomo descentralizado
El Salvador	Departamentos (14)		Municipios (262)	
México	Estados federados (31)		Municipios (2 457)	Distrito Federal
Perú	Regiones (25)	Provincias (195)	Distritos (1 639)	Municipalidad Metropolitana de Lima
Uruguay	Departamentos (17)		Municipio (89)	
España	Comunidades autónomas (17)	Provincias (50)	Municipios (8 118)	
Francia	Regiones (26)	Departamentos (100)	Municipios (36 682)	Comunidades de comunas o municipios comunidades urbanas comunidades de aglomeración

FUENTE: Elaborado por Estudis, 2013.

4.2 Motivos para salir al mundo

Los motivos que han llevado históricamente a los gobiernos locales latinoamericanos a emprender una acción exterior pueden ser de origen bastante diverso. Este documento no pretende analizar o recopilar todas las motivaciones que pueden impulsar a un gobierno local a actuar en este campo. Simplemente se puede recordar su riqueza y complejidad mediante de algunos ejemplos.

En muchos casos, los gobiernos locales muestran que la necesidad de una captación directa de recursos ha sido determinante a la hora de iniciar una acción internacional.

Esto tiene consecuencias importantes sobre el "modelo" de acción exterior de la ciudad:

- Por una parte, está claro que, en este contexto, se concibe la cooperación como una transferencia unilateral que sigue el esquema tradicional donante-receptor y no como una actividad horizontal y de beneficio mutuo.
- Por otra parte, la preocupación por la captación de recursos conduce a la ciudad a buscar más la colaboración con las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) que la relación con otras ciudades.

En este caso, la cultura de la cooperación está marcada por estos elementos, lo que dificulta la introducción de un nuevo modelo de "internacionalización" basado en la proyección exterior, el intercambio horizontal y el beneficio mutuo. Al principio los propios departamentos municipales tienen mucha dificultad en entender los beneficios que podrían sacar de una actividad de este tipo, y las numerosas oportunidades de vinculación procedentes del exterior casi no encuentran respuesta.

> **"La diplomacia local es una herramienta idónea para insertar a las localidades en los procesos de globalización e interacción económica que hoy se viven: (inversión extranjera, promoción hacia el exterior, cooperación internacional y vinculación de comunidades migrantes hacia el exterior)"**
>
> **Emilio Suárez Licona**
> Director General de Coordinación Política Secretaría de Relaciones Exteriores (México)

Asimismo, en otros casos la acción internacional enfocada hacia la dimensión económica no responde esencialmente al sentido clásico de la cooperación, sino que tiene otros objetivos y desarrolla otros tipos de modalidades. Ejemplos importantes se encuentran en Bogotá y Medellín, donde en la acción exterior se tiene también en cuenta la proyección de la ciudad, la

promoción exterior del territorio y la atracción de inversión extranjera directa. Se cuenta con equipos especializados en dichos temas. En estos mismos términos se expresa la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

Como alternativa, es interesante señalar que en España la actuación exterior de los gobiernos locales tiene la particularidad de haber sido muy influida por la idea de "solidaridad" con ciertos países y experiencias políticas, que ha movilizado efectivamente los esfuerzos de la ciudadanía y de las instituciones locales. Sin embargo, esta visión ética y política no ha generado una cooperación de tipo nuevo, sino que se ha materializado en general en prácticas relativamente tradicionales muy centradas en la transferencia económica norte-sur; y con la utilización destacable de la modalidad de cooperación "indirecta", en las cuales las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo son los actores determinantes, que canalizan subvenciones importantes procedentes de los gobiernos locales. Se quiere reconvertir ahora este modelo hacia una visión de cooperación para la puesta práctica de otro modelo de desarrollo, por ejemplo, en el Mediterráneo.

> **"El relacionamiento internacional no es un acto administrativo, es un acto de gobierno, las decisiones de gobierno las toman los representantes electos. Para que no sea un tema de voluntad política sino un compromiso de las ciudades, se debe implicar a todos los aparatos de representación"**
>
> **Fabricio Villamar**
> Concejal Urbano de Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador

Los motivos económicos y de solidaridad no son los únicos destacables. La acción internacional responde a menudo a una toma de consciencia estratégica y a una voluntad política del gobierno local.

De hecho, la búsqueda de recursos externos ha sido a veces provocada y aumentada por razones políticas de oposición entre el gobierno local y el Estado central. Éste es el caso de la ciudad de Montevideo. En el momento de la llegada de la izquierda al poder a escala municipal, la Intendencia se lanzó a la escena internacional para asegurar la prestación de los servicios públicos y reforzarse económica y políticamente frente a un gobierno nacional de otra corriente política.

De manera semejante, en Morón, el impulso inicial a la proyección internacional nace de una voluntad de mostrar la existencia de opciones políticas diferentes, tanto a escala de la ciudad como del continente mediante la participación activa en una red como Mercociudades que tiene –como lo

> **"En el momento que empezamos, fue cuando el Gobierno Nacional se retiró de las políticas públicas del ciudadano y Montevideo las tuvo que asumir, por lo que recurrimos a la cooperación descentralizada como fuente de recursos. Después, durante el proceso de descentralización aprendimos de la experiencia de otros gobiernos locales como los españoles. Finalmente, Mercociudades fue la respuesta de 12 ciudades al proyecto neoliberal nacional"**
>
> **Rubén García**
> Director de Relaciones Internacionales de la Intendencia de Montevideo

refiere Montevideo– un claro contenido político. Esta voluntad política se completa, en una segunda etapa, con la idea de buscar oportunidades y posibles aportaciones técnicas y financieras mediante la cooperación descentralizada. Ahora se entra incluso en una tercera etapa, de integración estratégica y planificación.

México por su parte ha vivido un proceso reciente de democratización, que ha estimulado fuertemente la acción internacional concebida como instrumento de proyección estratégica y política de la ciudad. También Medellín ha privilegiado la proyección exterior de la ciudad, con el objetivo de cambiar una imagen internacional inicialmente negativa.

Se ve, por tanto, que la acción internacional de los gobiernos locales tiene a menudo un carácter fuertemente estratégico y, a veces, francamente político. Esta preocupación convive frecuentemente todavía con un modelo de cooperación centrado en la obtención de recursos y con un fuerte componente no gubernamental.

Acción internacional en red

Se observa cierta convergencia hacia nuevas formas de relacionamiento internacional caracterizadas por horizontalidad, reciprocidad y trabajo en red, que dibujan progresivamente una posible opción a las relaciones de cooperación jerarquizadas que los gobiernos nacionales establecen entre sí.

En la práctica, los modelos de acción internacional y de cooperación de los gobiernos locales se van transformando rápidamente.

De hecho, los gobiernos locales más avanzados ya no conciben su acción internacional como una manera de sustituir la falta de recursos o de paliar la no accesibilidad a la ayuda oficial al desarrollo otorgada por los países del norte y los organismos supranacionales. Tienen conciencia de la especificidad de las relaciones internacionales como herramienta eficaz al servicio del fortalecimiento institucional y del aprendizaje mutuo de las instituciones locales. Desarrollan por tanto, otro concepto de relaciones con el exterior y empiezan a cambiar su manera de entender la cooperación.

MEDELLÍN: Cooperación técnica y atracción de inversiones

La evolución de estos modelos es particularmente visible en el caso de la ciudad de Medellín. La motivación inicial fue la de captar para la urbe recursos procedentes de los programas de cooperación internacional. Ahora se tiene una visión mucho más amplia y la transformación profunda de la ciudad le permite ser un referente en términos de buenas prácticas y poder desarrollar intercambios interesantes con ciudades de todo el mundo.

Además, los gobiernos locales van más allá de la idea de cooperación y se inscriben en una lógica de acción internacional más amplia y más política, que puede llegar a hacerles intervenir en términos de *paradiplomacia*, defensa de la paz, resolución de conflictos u otros campos reservados tradicionalmente a los gobiernos centrales.

Estos modelos de cooperación y de relaciones internacionales desarrollados progresivamente por los gobiernos locales interrogan de alguna manera y pueden llegar a poner en entredicho las actuaciones de los Estados nacionales. No se trata únicamente de un problema de reparto de competencias y de protagonismo institucional –en ocasiones–, de una oposición de fondo sobre los modelos de relaciones impulsados por unos y otros (temática, objetivos, modalidades, etcétera).

4.3 Gobiernos centrales ¿a favor o en contra?

Frente a estas nuevas tendencias y perspectivas que ponen en juego no solamente la "titularidad" sino también el contenido mismo de las relaciones internacionales, la pregunta se refiere a cuál es la actitud de los gobiernos nacionales:

Visión general

Si se analiza la posición actual de los gobiernos centrales, tanto de América Latina como de Europa –observando en particular las instituciones e instrumentos que puede haber creado el gobierno nacional para apoyar la acción

internacional de los gobiernos locales y de manera general su posición frente a estos fenómenos– se presentan diversas opciones del Estado central:

1. No se preocupa de la actuación exterior de sus gobiernos locales (es indiferente al fenómeno);
2. Vigila sus prerrogativas (frena, fiscaliza, controla, entre otros);
3. Apoya la acción exterior de sus gobiernos locales, respetan su autonomía, pero intentan canalizar la cooperación descentralizada hacia sus intereses estratégicos.

Así, un primer grupo de países ignora el fenómeno de la acción internacional de los gobiernos locales y no busca formas de *relacionamiento* con los gobiernos locales. A menudo se trata de países en los cuales la acción exterior de los gobiernos locales no es aún muy poderosa, o se limita a la capital y dos o tres ciudades importantes. En estos casos, los gobiernos nacionales aún no se sienten obligados a definir su actitud.

Un segundo grupo de países mantiene una actitud relativamente beligerante intentando frenar, controlar o fiscalizar, la acción exterior de sus gobiernos locales. No se puede establecer una relación clara entre esta actitud y el tipo de Estado o el grado de descentralización y autonomía local. Más probablemente, se debería relacionar con una cierta cultura política, de fuerte contenido centralista, según la cual la internacionalización de los gobiernos locales ha sido percibida hasta ahora, como una amenaza a las prerrogativas del gobierno central.

Finalmente, un tercer grupo de países entiende que el fenómeno es irreversible, que no tiene sentido intentar luchar a contracorriente para simplemente retrasarlo unos años. Y que puede ser mucho más inteligente y productivo buscar elementos de sinergia y ver la manera de apoyar y acompañar a los gobiernos locales para que su acción exterior tenga una incidencia positiva para sus habitantes y provechosa para los intereses de la nación. Estos gobiernos han cesado ya –desde hace mucho tiempo– de tener una actitud de confrontación y de lucha de poder para abrir nuevos caminos de colaboración, apoyo y concertación con los gobiernos locales más dinámicos.

Acompañamiento de los gobiernos centrales

Para concretar y hacer efectivo su posicionamiento respecto a la acción internacional de los gobiernos locales, el gobierno central dispone de toda una serie de instrumentos a través de los cuales puede incidir, directa o indirectamente. Sólo se mencionaran a continuación algunos de ellos:

• Fijación de políticas y marcos de planificación

En este campo, un condicionamiento importante proviene del hecho de que el gobierno nacional define una política exterior y una política de cooperación en las cuales, teóricamente al menos, se tienen que enmarcar las acciones de los gobiernos subnacionales.

Se desarrollará más adelante el tema de la política exterior en su conjunto, pero ciñéndonos a la cooperación internacional está claro que la elaboración de planes directores y la fijación de orientaciones sobre países prioritarios o sectores preferentes por parte del Estado le sirve entre otras cosas, para intentar focalizar las acciones hacia los destinos concretos que le interesan y canalizar las actuaciones de los gobiernos locales hacia estos mismos objetivos. Esto se puede conseguir, por ejemplo, mediante una estrategia de cofinanciación de los proyectos de los gobiernos locales que se inscriben en estas prioridades, como lo subraya FAMSI.

El condicionamiento en este caso, tiene un fuerte componente político y estratégico, pero se vuelve más sutil y menos perceptible que una normativa legal. Esto explica, posiblemente, que muchos gobiernos locales no experimenten la sensación de tener problemas o conflictos con su gobierno nacional, y esto es probablemente verdad, siempre y cuando sus propias actuaciones no difieran mucho de la línea estratégica fijada a escala nacional.

• Restricciones normativas

Estas observaciones llevan a considerar también otros tipos de límites, de carácter administrativo, que el gobierno nacional puede establecer o utilizar. Se han citado ejemplos de normativas de tipo burocrático que obstaculizan la labor de las oficinas de relaciones internacionales (limitación drástica del número de viajes al extranjero, dificultades para movilizar a técnicos municipales de otros

MÉXICO: Ley de cooperación sin gobiernos locales

En México, en el año 2011, fue promulgada la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ignorando a los gobiernos locales como actores destinatarios o promotores de cooperación. Esta situación complica la posibilidad de recibir fondos externos por parte de los Gobiernos Locales y de manejar acciones de cooperación descentralizada. Por ello, la Ciudad de México apuesta de manera firme por una reforma del marco legal nacional, que considera imprescindible.

departamentos para una acción o un proyecto internacional, falta de "socialización" de los resultados de los contactos internacionales, etcétera).

Este tipo de trabas suelen ser especialmente visibles en el campo financiero. En ciertos países, el montaje de las actuaciones ligadas a la acción internacional de los gobiernos locales choca con la normativa existente, respecto de la recepción de fondos y subvenciones procedentes del extranjero. Esto desanima la actuación exterior o la hace más complicada y menos segura.

Además, estos obstáculos a veces obligan al gobierno local a delegar a las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo ciertas tareas importantes que tendría que llevar a cabo directamente. Por práctica que pueda resultar en ciertas ocasiones, esta solución no es recomendable o generalizable, porque no contribuye en absoluto al fortalecimiento de la institución.

- Dotación y control de los recursos económicos

Finalmente, una manera indirecta para el gobierno central de estimular o al contrario, frenar la acción internacional de los gobiernos locales, es jugar con la dotación de recursos que puede dedicar a este tema. Efectivamente, se puede ahogar o disuadir la acción internacional de los gobiernos locales de forma directa, reduciendo drásticamente las subvenciones nacionales y, de manera indirecta, ejerciendo una fuerte presión sobre las haciendas locales.

En España, por ejemplo, las mayores limitaciones en este momento se encuentran en la falta de recursos presupuestarios y en las políticas de control de déficit que se establecen desde el Estado central.

Todos estos obstáculos prácticos ligados con los recursos, los instrumentos de planificación, las reglas de funcionamiento y la normativa administrativa son a veces más determinantes que las limitaciones legales y conviene que en cada país se haga un análisis pormenorizado de todo lo que frena o limita la acción internacional de los gobiernos locales, para intentar promover las reformas oportunas, tanto a escala nacional como en el ámbito local.

Actitudes predominantes de los gobiernos nacionales: análisis comparativo

A partir de las informaciones y opiniones recogidas, si se intenta ahora caracterizar –aunque sea de manera esquemática– el enfoque predominante del gobierno central hacia las relaciones internacionales de los gobiernos locales en cada uno de los países euro-latinoamericanos representados en la muestra, se confirma que, para tres países (Chile, México y Perú) las estructuras y políticas estatales orientadas a las relaciones internacionales de los gobiernos locales apuntan principalmente hacia una función o una voluntad de control. En cinco países se detecta una actitud general de no implicación activa por parte del gobierno nacional. Finalmente, en los cuatro países restantes (Argentina, Colombia Ecuador y Francia), se observa una voluntad clara de apoyo a la acción internacional de los gobiernos locales y a su coordinación con la política estatal (véase cuadro 5).

Se comprueba por tanto una gran diversidad y dispersión de las posturas estatales frente al fenómeno de la acción internacional de los gobiernos locales. Ésta continúa siendo un tema controvertido para los estados centrales que, en general, no la respaldan de manera activa ni con políticas claras.

En América Latina solamente una minoría de los Estados analizados parecen apoyarla activamente (30%) mientras que la actitud de la mayoría sugiere que intentan sobre todo controlarla (30%) o no implicarse en la misma (40%).

Un ejemplo de actitud de control podría ser y a título ilustrativo el caso de Perú, al menos así parece percibirse de las medidas de control que impone, por ejemplo, el gobierno

“La crisis en España afecta a la capacidad de ejercer la acción exterior de los gobiernos locales y hay que repensar la agenda. Hay un discurso perverso de negar la acción internacional para destinar todos los recursos a tu propio territorio perdiendo la perspectiva de que tu acción internacional beneficia tanto a quien colabora como a tu propio territorio”

Felipe Llamas
Coordinador del Área de Redes Internacionales de FAMSI, España

CUADRO 5: Actitud de los gobiernos nacionales respecto a la acción internacional de los gobiernos locales

País	*Marco jurídico-legal e institucional en materia de relaciones internacionales*		
	Control	*No implicación*	*Coordinación y apoyo*
Argentina			●
Bolivia		●	
Brasil		●	
Chile	●		
Colombia			●
El Salvador		●	
Ecuador			●
México	●		
Perú	●		
Uruguay		●	
España		●	
Francia			●
TOTAL América Latina TOTAL Europa	3 países (30%)	4 países (40%) 1 país (50%)	3 países (30%) 1 país (50%)

FUENTE: Elaborado por Estudis, 2013.

peruano a sus gobiernos locales, los cuales tienen la obligación de informar a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional sobre sus actividades de cooperación técnica no reembolsable. Cabe destacar que en este país la acción internacional aún se concibe en el marco de la cooperación al desarrollo y, por tanto, se entiende que las relaciones entre gobiernos locales peruanos y sus homólogos extranjeros deben servir para aportar fondos para el desarrollo de acuerdo con los Planes de Desarrollo Nacional y Regional (en el caso de los municipios).

URUGUAY: Diálogo entre el Ejecutivo y Legislativo

En Uruguay, el fenómeno es incipiente para la mayoría de las Intendencias y los recién creados municipios (a excepción de Montevideo). Por ello, a pesar de contar desde 2010 con una Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, todavía no existe ningún órgano específico de coordinación con los gobiernos sub-estatales, obviando la participación de éstos en el escenario de cooperación internacional. Actualmente el gobierno de Montevideo y el de muchas otras intendencias en el país comparten el mismo partido de gobierno, por lo que parece que existe voluntad política para que los gobiernos locales contribuyan a la estrategia de inserción internacional de Uruguay. Así lo evidencia el diálogo existente entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de Intendentes en varios temas de la agenda internacional.

Otro caso de fiscalización por parte del gobierno nacional, como se ha visto, es el de México, cuya política nacional respecto de la cooperación internacional no contempla formalmente la participación de los gobiernos locales, lo que dificulta que éstos puedan recibir u otorgar fondos y frena sus actividades de cooperación, aun cuando México se sitúa a la cabeza en el reconocimiento de la acción internacional de sus gobiernos subnacionales.[12]

Como ejemplo ilustrativo de un gobierno nacional que aún no se siente obligado a definir su actitud y que tiene todavía una escasa implicación en el tema de la acción internacional de los gobiernos locales, se podría citar el caso de Uruguay.

Respecto a Europa, no se pueden sacar conclusiones generales del trabajo realizado porque la muestra de países es demasiado limitada. Se conoce la

12. México dispone de una Ley de Celebración de Tratados que permite a las dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o municipal celebrar "acuerdos interinstitucionales con uno o varios órganos extranjeros u organismos internacionales". Sin embargo, la ley limita los acuerdos a aquellos que se circunscriban exclusivamente a las atribuciones de las dependencias u organismos descentralizados con la obligatoriedad de informar a la Secretaria de Relaciones Exteriores. Adicionalmente, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo ni siquiera menciona a los gobiernos locales y centraliza toda la cooperación a través de las dependencias del gobierno federal.

ESPAÑA: La cooperación descentralizada en retroceso

Desde el año 2009, la cooperación descentralizada en España atraviesa un momento de crisis muy importante que pone en peligro su supervivencia. Al respecto, conviene destacar que según el último documento *La realidad de la Ayuda 2012* de Intermón Oxfam, el retroceso desde el año 2009, en términos de recursos, ha sido de 71% para las Comunidades Autónomas y de 69% para las Entidades Locales.

posición del gobierno francés, favorable a la acción internacional de los gobiernos locales, pero llama la atención la posición de España, donde la implicación del gobierno nacional siempre ha estado muy limitada, a pesar de que el país cuente con gobiernos locales muy activos. En efecto, es paradójico comprobar que España es uno de los países de Europa que ha dedicado más recursos a la cooperación descentralizada y que ha desarrollado mayores relaciones con América Latina. Pese a ello, los mecanismos de articulación y apoyo del gobierno central a los gobiernos locales se han limitado prácticamente al Programa Municipia. Dicho programa fue creado en 2010 como un espacio de programación conjunta entre los gobiernos locales españoles y los de los países socios, en un marco de trabajo articulado en coordinación con la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad. Incluso este tímido avance ha sido puesto en cuestión desde entonces por el gobierno, que ha dejado el Programa sin financiamiento y sin actividad efectiva.

Elementos de flexibilidad del marco institucional

De acuerdo con las consideraciones anteriores parece que según los países, los gobiernos locales se pueden encontrar en un entorno muy favorable –o, al contrario, bastante hostil– a la hora de desarrollar actuaciones internacionales. Conviene sin embargo matizar esta primera imagen, teniendo en cuenta que los gobiernos locales pueden manejarse de manera relativamente flexible frente a la posible presión del gobierno nacional de la misma forma que podían jugar hasta cierto punto, con el marco estrictamente legal.

No hay que olvidar que la posición del gobierno nacional muchas veces viene ampliamente determinada por la dinámica de los mismos gobiernos locales. Es la constante iniciativa de los gobiernos locales en materia de acción internacional la que empuja a los gobiernos nacionales a tener en cuenta y progresivamente apoyar este fenómeno. Así, se puede confirmar que todos los países cuya actitud es esencialmente de coordinación y apoyo disponen de gobiernos locales autónomos y con competencias legales en materia de acción exterior o cooperación. Este dato parece confirmar la hipótesis de que las políticas de apoyo a la acción exterior de los gobiernos locales por parte del Estado central pueden presentar un carácter esencialmente reactivo. Dichas políticas de apoyo serían fruto de la existencia de gobiernos locales autónomos y activos en las relaciones internacionales, y la actitud del gobierno nacional se podría ver afectada o modificada por la propia dinámica de los gobiernos locales.

Además, las instituciones políticas y programas de los Estados centrales destinados a la acción exterior de los gobiernos locales aparecen como bastante fragmentadas y no siempre se comportan como un todo unido y coherente. En cada país se observa un gran número de actores involucrados (organismos y oficinas vinculadas al Ministerio de Asuntos Exteriores, al Ministerio del Interior, a la Presidencia de la República, agencias de cooperación, etcétera) así como una gran diversidad de programas con múltiples objetivos y líneas de acción. Es difícil visualizar políticas o espacios de coordinación de referencia y con objetivos coherentes y resultados claros.

De todas maneras, hay que tener presente que la relación entre gobiernos nacionales y gobiernos locales evoluciona favorablemente en este campo, como se analiza a continuación.

4.4 Nuevas formas de colaboración multinivel

Dentro de la gran diversidad actual de situaciones se puede identificar, en efecto, una tendencia bastante compartida hacia actitudes y actuaciones mucho más positivas por parte de los gobiernos nacionales aún en los casos en que no

URUGUAY: Agencia de Cooperación Internacional

En Uruguay, tanto la política exterior como la cooperación internacional son competencia exclusiva del Gobierno Central. Por tanto, la acción internacional que han generado diferentes actores sub-estatales es informal y, a lo sumo, tolerado por el ministerio competente. Aun así, recientemente se aprecia un cierto giro del Gobierno Central para fomentar la cooperación de los gobiernos departamentales, en concreto gracias a la creación en 2010, de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, la cual coordina y controla actualmente su acción.

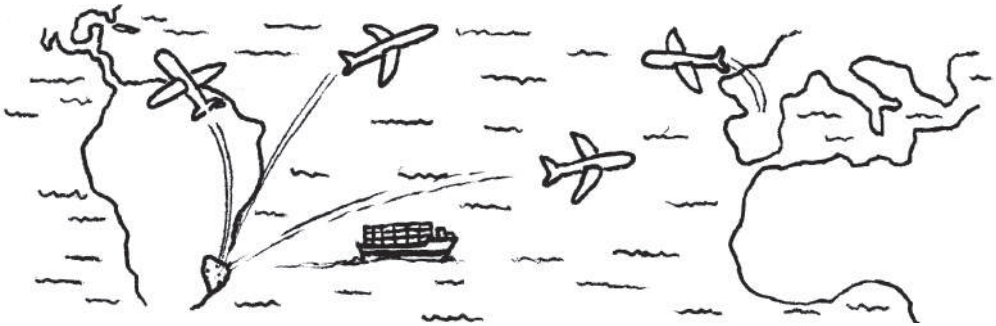
hayan modificado todavía ni su marco legal, ni sus mecanismos y dispositivos institucionales.[13]

Parece que, en muchos casos, las normas internas y los marcos legales controlan o limitan la acción exterior de los gobiernos locales. Sin embargo, el fuerte dinamismo del fenómeno y el cambio de paradigma de los patrones clásicos de cooperación al desarrollo, han forzado y siguen impulsando un cambio de rumbo por parte de algunos gobiernos centrales. En concreto, no solamente Brasil, sino también Argentina, Colombia, Uruguay y más tímidamente, México, parecen dispuestos a prestar más apoyo a la acción internacional de las administraciones locales, coinciden así con el aumento de la cooperación entre gobiernos locales de países de renta media.

13. Éste es, por ejemplo, el caso de Brasil, cuyo marco legal e institucional parecía marcado por una voluntad de control de los gobiernos locales por parte del Estado central y que sin embargo, ha desarrollado una gran variedad de actuaciones de impulso y apoyo a la acción internacional.

FRANCIA: Internacionalización descentralizada

El caso de Francia es muy esclarecedor desde este punto de vista, porque se sabe que Francia es el arquetipo de un país jacobino y centralizado. De hecho, este país es actualmente un pionero en el apoyo, acompañamiento y estimulación, de la internacionalización de sus gobiernos locales y no se limita a la cooperación, sino que apoya su participación en la política exterior.



BRASIL: Estímulos del gobierno central

En el caso de Brasil, a pesar de que las competencias en materia de acción exterior y cooperación internacional son exclusivas del Estado Federal, en los últimos años ha habido iniciativas para apuntalar la legitimidad y legalidad de las relaciones internacionales por parte de los municipios y los Estados. Así, debido al dinamismo del fenómeno, se han creado nuevas instituciones y medidas de apoyo por parte del Estado Federal, como por ejemplo la SAF (Subjefatura de Asuntos Federativos) o la AEFPA (Asesoría Especial de Asuntos Federativos y Parlamentarios), al tiempo que se han desarrollado algunos instrumentos jurídicos como los Protocolos Adicionales de Cooperación Descentralizada que se adjuntan a los acuerdos básicos de cooperación entre gobiernos nacionales. Los instrumentos y actividades de apoyo por parte del gobierno central no sólo han crecido de manera exponencial en los últimos años, sino que actualmente y comparativamente con el resto de socios latinoamericanos, Brasil es el país cuyo gobierno nacional impulsa mayor variedad de iniciativas y actividades para el apoyo y estimulo de la acción internacional de los gobiernos locales (véase apartado 4.5).

4.5 Instrumentos nacionales que potencian la acción exterior de las ciudades

El estudio comparativo ha permitido establecer una tipología que agrupa los instrumentos que los gobiernos centrales tienen a su disposición, y sitúan cada uno de los países (véase cuadro 6).

Se ha de tener presente que este cuadro no se nutre de informaciones oficiales procedentes de los Estados nacionales, sino de informaciones elaboradas por los propios gobiernos locales. Esto puede hacer perder precisión y objetividad a ciertos datos proporcionados, pero es también interesante desde otro punto de vista porque traduce la percepción y apreciación de la labor del gobierno nacional por parte de las entidades subnacionales.

El cuadro 6 permite comprobar que no se detecta en estos países ningún caso de oposición frontal a la acción internacional de los gobiernos locales por parte del gobierno nacional. Al contrario, todos los países despliegan algunas actividades de apoyo, pero de naturaleza e intensidad diferentes. Se pueden distinguir cuatro niveles de intervención posibles por parte del gobierno nacional, que representan al mismo tiempo grados diferentes de implicación y colaboración en la acción internacional de los gobiernos locales:

a) Un primer nivel abarca las tareas "sencillas" o "elementales", sobre actividades de información, establecimiento de contactos y la celebración de seminarios o eventos. Como ejemplo:
   - Organización de jornadas, encuentros, contactos y demás
   - Información sobre países y socios potenciales
   - Apoyo y establecimiento de contactos en el país de destino

Cada una de estas actuaciones está promovida actualmente por siete u ocho países latinoamericanos; es decir, la gran mayoría de los países representados en la muestra. Los gobiernos nacionales correspondientes asumen este papel de informadores y, en cierta medida, facilitadores de la acción o cooperación internacional de sus ciudades y gobiernos subnacionales.

b) Un segundo nivel, centrado en el apoyo técnico, se compone de las actuaciones siguientes:

CUADRO 6: Instrumentos del gobierno nacional en apoyo a la acción internacional de los gobiernos locales (en nueve países euro-latinoamericanos)

INSTRUMENTOS POSIBLES	*PAÍSES QUE LO UTILIZAN*	*PAÍSES QUE NO LO UTILIZAN*
Información sobre países y socios potenciales	Brasil, Colombia, Ecuador, Francia, México, Perú, Uruguay	Argentina, España
Creación y mantenimiento de un mapa de la cooperación descentralizada	Colombia, Ecuador, Francia, Perú, Uruguay	Argentina, Brasil, España, México
Soporte técnico y metodológico a los gobiernos locales	Argentina, Colombia, Ecuador, Francia, México	Brasil, Perú, Uruguay, España
Fomento de intercambio de experiencias entre los actores descentralizados	Argentina, Brasil, Ecuador, Francia	Colombia, España, México, Perú, Uruguay
Apoyo en el país de destino (embajadas)	Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, España, Francia, México, Perú, Uruguay	
Ayuda al establecimiento de partenariados	Argentina, Brasil, Ecuador, Francia, Perú	Colombia, España, México, Uruguay
Construcción de plataformas de cooperación multiactores	Brasil, Ecuador, Francia, Uruguay	Argentina, Colombia, España, México, Perú
Organización de jornadas, encuentros, contactos, etcétera por temas y países	Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, España, Francia, México, Perú, Uruguay	
Financiación o cofinanciación de una convocatoria general de proyectos destinada a los gobiernos locales (sin incidir en el destino geográfico de la cooperación descentralizada)	Brasil, Colombia, Ecuador, Francia, México, Perú, Uruguay	Argentina, España
Creación de fondos específicos para potenciar la cooperación con ciertos países	Argentina, Brasil, Francia, México	Colombia, Ecuador, España, Perú, Uruguay
Colaboración con la asociación de municipios para la gestión de estas ayudas estatales	Brasil, Ecuador, España, Francia, Perú, Uruguay	Argentina, Colombia, México
Participación de los gobiernos locales en las comisiones por países de la cooperación oficial	Colombia, Ecuador, España, Francia	Argentina, Brasil, México, Perú, Uruguay

FUENTE: Elaborado por Estudis, 2013.

COLOMBIA: Apuesta por la cooperación Sur-Sur

Hasta 2013 no se contempla normativa sobre la cooperación Sur-Sur descentralizada. Ante esta realidad, Medellín ha establecido un primer intento regulador. Más allá de esta iniciativa individual, Medellín considera que otros gobiernos locales colombianos y de otros países de renta media que son muy dinámicos en esta manera de acción exterior, deberían contar con un respaldo normativo que regule los procedimientos.

- Soporte técnico y metodológico a la cooperación descentralizada
- Establecimiento y mantenimiento del mapa de las acciones de los gobiernos locales
- Ayuda al establecimiento de partenariados
- Fomento de intercambio de experiencias entre los actores descentralizados

Este segundo grupo de actuaciones no está asumido por tantos gobiernos nacionales latinoamericanos. Se puede decir que sólo la mitad de ellos, aproximadamente, actúan en estos terrenos que exigen obviamente una mayor implicación en el contenido y la problemática de la acción internacional de los gobiernos locales.

c) El tercer nivel se relaciona con la posibilidad de una fuerte articulación entre la acción del gobierno nacional y la de los gobiernos locales:
   - Gestión de las ayudas estales por la asociación de municipios
   - Participación de los gobiernos locales en las comisiones por países de la cooperación oficial
   - Construcción de plataformas de cooperación multiactores

Este tercer nivel está relativamente poco asumido por los países euro-latinoamericanos de la muestra (entre dos y tres países asumen cada una de estas actividades).

d) Un cuarto grupo de actuaciones tiene que ver con el financiamiento de proyectos y acciones ligados con la acción internacional de los gobiernos locales. Se trata de los *ítems* siguientes:

- Convocatoria general de proyectos destinada a los gobiernos locales
- Creación de fondos específicos para financiar la cooperación con ciertos países

Este último nivel merece una atención particular porque la cofinanciación de proyectos puede ser un elemento determinante para estimular la internacionalización de una ciudad o gobierno local. Se comprueba en primer lugar que las convocatorias de proyectos destinados a los gobiernos locales no se orientan en general hacia la financiación de sus acciones exteriores. Por otra parte, los fondos específicos destinados a financiar la cooperación con otros países se refieren esencialmente a unos dispositivos establecidos por iniciativa de países europeos (Francia e Italia, principalmente) para desarrollar su cooperación descentralizada hacia los países emergentes: Argentina, Brasil y México, fundamentalmente, con la excepción del fondo México-Uruguay, que no es exclusivo de las entidades locales.

FRANCIA: Diseño constitucional

En Francia, la Comisión Nacional de la Cooperación Descentralizada (CNCD), que existe desde 1992, es una comisión paritaria (entre representantes del Estado y de los gobiernos locales). Es el órgano de articulación entre el Estado central (dicha comisión depende del Primer Ministro) y los gobiernos locales y su secretario es el Delegado para la Acción Exterior de los Gobiernos Locales. Este dispositivo muestra la voluntad del gobierno francés para articular ambos niveles de intervención en la escena internacional y se complementa con una intensa labor de apoyo técnico y diplomático. Hay además un amplio abanico de instrumentos puestos a disposición de los gobiernos locales por el Estado central y, en particular, un programa extenso de apoyo financiero, con fondos especializados para ciertos países y la participación de la Agencia Francesa de Desarrollo. En estas actividades cofinanciadas, el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) no ejerce un control directo, pero a través de sus llamados a proyectos anuales o trienales en apoyo a la cooperación descentralizada define los temas o zonas geográficas prioritarias en los que intenta concentrar la cofinanciación.

Medellín

CASO 4

Medellín: acción exterior profesional y participativa

En 2001, el Concejo de Medellín, mediante el acuerdo núm. 73, autorizó al alcalde de la ciudad para crear una institución que buscara cooperación internacional. De allí que el 19 de junio de 2002, de acuerdo con el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, se constituyera la Agencia para la Cooperación Internacional de Medellín (ACI), como resultado de una asociación entre entidades públicas: Alcaldía de Medellín, Empresas Públicas de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Empresas Varias de Medellín.

En 2004, la ACI ganó importancia porque en el Plan de Desarrollo 2004-2007 se incluyó : "Medellín Integrada con la Región y con el Mundo", que fijó parámetros para poner en marcha el proceso de internacionalización de la ciudad y, consecuentemente, brindó mejores condiciones y presupuesto para que la entidad adelantara su gestión estratégica.

Luego de una asesoría que la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) prestó a la ciudad y que tomó como referencia a las agencias de promoción de inversión ya existentes en Colombia –*Invest in Bogotá* y *Probarranquilla*–, en 2006 se recomendó que la ACI también se encargara de atraer recursos de inversión extranjera directa para la ciudad, al considerar que su experiencia y el terreno que había ganado en la tarea de internacionalizar el territorio la hacían la entidad idónea para asumir ese reto que a todas luces era una evolución lógica de su objeto social.

En consecuencia, el alcalde de entonces autorizó que la ACISE convirtiera en la agencia de promoción e inversión de Medellín y fruto de esa decisión el 7 de marzo de 2007, la entidad cambió su nombre por el de Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana para además denotar en su razón social, el papel que le compete y el territorio que le concierne.

En 2009, el interés creciente de personajes e instituciones para conocer los aciertos del desarrollo de Medellín, la ACI empezó a promover las buenas prácticas de la ciudad como una acción estratégica para extender y fortalecer relaciones internacionales clave para posicionar la ciudad como modelo de administración pública.

En 2010, la ACI reunió en un área nueva las acciones de comunicación que hacía con diferentes enfoques para divulgar los avances y aciertos del desarrollo de Medellín en el exterior y para posicionarla como sede ideal de reuniones de negocios, académicas o políticas de interés internacional.

Consecuentemente, ahora la ACI es actor clave del proceso de internacionalización de Medellín y Antioquia, pues establece y fortalece relaciones internacionales estratégicas que favorecen la consolidación de una imagen nueva y positiva, facilitan el acceso a recursos de cooperación internacional y propician el aumento de los flujos de negocios e inversión para todo el territorio antioqueño.

ESPAÑA: ¿Cooperación internacional sin gobiernos locales?

Mientras el gobierno del Presidente José Luis Rodríguez Zapatero había promovido ciertos instrumentos de apoyo a la acción exterior de los gobiernos locales, el gobierno de Mariano Rajoy manifiesta una indiferencia absoluta hacia los gobiernos locales en temas internacionales. Esto se plasma de una manera clara en el IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016), donde no se da ninguna relevancia a la acción internacional de los gobiernos locales. Éstas prácticamente desaparecen del texto y por tanto de la definición de la cooperación internacional por parte del Estado.

Otra fuente posible de financimiento, según los socios de AL-LAs, está constituida por los programas de cooperación Sur-Sur y Triangular, promovidos por países como Argentina, Brasil y Francia. Es muy difícil valorar si los gobiernos locales tienen realmente una participación significativa en dichos programas nacionales ya que, por ejemplo, el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012 de la Secretaría General Iberoamericana no los menciona.

Si se miran ahora los resultados no desde un punto de vista temático, sino desde la perspectiva de cada país, se puede utilizar un indicador sencillo que consiste en medir simplemente el número de actuaciones que cada país asume dentro de las 12 actuaciones-tipo que figuran en la lista propuesta. Es un indicador muy simple porque las actividades son diversas y de naturaleza no siempre comparables. Lo anterior permite tener una pequeña medida del recorrido que cada país ha hecho y del que puede hacer todavía en el campo del apoyo a la acción internacional de los gobiernos locales.

Respecto al número de actuaciones que cada país asume dentro de las 12 actuaciones-tipo que figuran en la lista propuesta, los resultados dentro de los países latinoamericanos, son los siguientes ▶

11	9	7	6	6
Ecuador	Brasil	Colombia, Uruguay y Perú	Argentina	México

Según este indicador, Francia ha desarrollado de alguna forma las 12 actuaciones propuestas, y cubre actualmente la totalidad del abanico posible.

Francia es referente en el tema por sus avances en el terreno conceptual. Se ha elaborado un proyecto de ley para alejar el marco jurídico francés de la esfera tradicional de la cooperación al desarrollo y sustituir el término de "cooperación descentralizada" por el de "acción exterior de los gobiernos locales", con lo que reconoce de manera oficial que los gobiernos locales son actores de pleno derecho de las relaciones internacionales, en un sentido más amplio que la simple cooperación.

Por otro lado, el caso de España es paradigmático: Al 2013 el gobierno español ha dejado de dar soporte explícito a la cooperación descentralizada o a la acción exterior de los gobiernos locales. El Programa Municipia financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), está en riesgo. Si bien se están ejecutando aún proyectos provenientes de dicho fondo, actualmente no existen programas o convocatorias de fondos en ese sentido.

> **"En Francia actualmente la terminología de acción exterior responde mejor a la realidad, la cual va más allá de la cooperación descentralizada. Dicha cooperación está inspirada en los hermanamientos que se establecieron después de la Segunda Guerra Mundial, o de la acción bilateral entre un gobierno local francés y un extranjero"**
>
> **Felicia Medina**
> Jefa de Proyectos para América Latina y el Caribe, *Cités Unies France*

Estas observaciones, por preliminares que sean, dan la imagen de un proceso en curso a lo largo del cual los gobiernos nacionales desarrollan de manera progresiva instrumentos propios de apoyo a la acción internacional de los gobiernos locales. Como se ve, muchos países tienen ante sí un largo recorrido posible para incrementar y mejorar su intervención en favor de la acción internacional de sus gobiernos subnacionales.

4.6 Fragilidad y reversibilidad del marco político-institucional

En cuanto a las tendencias identificadas en los países representados, se ha confirmado en general una evolución hacia un mayor reconocimiento de la acción internacional de los gobiernos locales por parte de los gobiernos nacionales. Esto no excluye en ciertos casos, que se de un movimiento de péndulo en sentido inverso como, por ejemplo, en España donde aparece en los años

ESPAÑA: Restricciones legales

En 2013, el gobierno nacional ha presentado el Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, una ley que de ser aprobada en su actual redacción, pondría en peligro el papel de la Administración Local dentro de la estructura del Estado. Asimismo, en el mes de junio de 2013 se aprobó el Anteproyecto de Ley de Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado (LAESEE), el cual impide a las autonomías firmar acuerdos internacionales vinculantes y les obliga a comunicar al Ministerio de Exteriores sus viajes, intercambios y actuaciones con proyección exterior. Por su parte, las entidades locales deberán seguir las directrices de acción exterior que fije su comunidad autónoma.

2012-2013 un fuerte riesgo de re-centralización y reducción de la autonomía local, que en el futuro podría limitar mucho la acción exterior de los gobiernos subnacionales.

Además, el gobierno del Presidente Mariano Rajoy parece querer ir más lejos de un simple cambio de políticas e incidir en una revisión drástica del marco legal. Como se ha visto anteriormente, la frontera entre el campo de las relaciones inter-institucionales y el campo jurídico-legal es frágil y fácilmente traspasable.

Esta situación puede representar una involución respecto de las tendencias anteriores, cuestión que tiene diversas reacciones: como ejemplo, la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad firmó en febrero de 2013 un compromiso reivindicando la cooperación descentralizada como un derecho y una oportunidad para un desarrollo humano en tiempos de crisis.

Por esta razón, los representantes de los gobiernos locales tienen conciencia de que el grado de autonomía local puede ser en todo momento revisado o cuestionado por el gobierno nacional.

Antes de examinar las demandas y las iniciativas de los gobiernos locales que quieren avanzar en esta dirección, en los capítulos siguientes se presentarán cinco estudios de caso que ilustran la problemática abordada y se plantearán tres preguntas que pueden orientar o condicionar las estrategias de actuación de los gobiernos locales.

5. Tres preguntas clave para las autoridades locales

Como resultado del proceso de análisis y reflexión sobre el marco jurídico-legal y político-institucional, surgen algunas preguntas clave, que pueden determinar y clarificar la posición de los gobiernos locales.

A continuación se recogen estas preguntas y las observaciones más destacadas al respecto:

5.1 ¿Menos, más o mejores leyes para la internacionalización de lo local?

Respecto a los aspectos jurídico-legales, se ha detectado una cierta duda sobre la pertinencia de "formalizar" o no este marco jurídico. Ciertos gobiernos locales manifiestan que puede ser más fácil moverse en las *zonas grises* actuales que negociar con el gobierno nacional un cambio del marco jurídico-institucional existente.

> **"Sería deseable un mayor reconocimiento, pero existe el riesgo de que la existencia de una ley nacional limite la acción local en el sentido de tener que alinearse con las políticas del Estado y por tanto, se podría dar una pérdida de la autonomía local. En este sentido nosotros quizás nos movemos mejor en ese *gris* que representa el vacío legal actual"**
>
> **Felipe Llamas**
> Coordinador del Área de Redes Internacionales del Fondo Andaluz de Municipios para la para la Solidaridad Internacional (FAMSI)

En la misma línea, algunos gobiernos locales señalan inconvenientes o riesgos en el hecho de promover un debate abierto con el gobierno nacional sobre la legalidad de la acción internacional del ente local. Opinan que este debate tendría lugar en las instancias deliberativas y jurídicas de ámbito nacional (Parlamento, Corte Superior de Justicia u otros estamentos parecidos) y que tendería a crear una situación de bloqueo como en el caso del artículo 124 de la Constitución Argentina; o bien a decantarse a favor de un mayor control por parte del Estado con la posibilidad de que esto contribuya a establecer prácticas más burocráticas y fiscalizadoras por parte de la Administración Central.

Se puede decir que algunos gobiernos locales relativizan la importancia del marco legal formal, y manifiestan que lo más importante es que mantengan y desarrollen su propia capacidad de iniciativa en el campo internacional, a fin de sortear las trabas legales de sus respectivos países.

Desde el ámbito académico se expresan dudas sobre si un cambio en la redacción de las atribuciones, competencias o derechos de los gobiernos locales, sería suficiente para mejorar claramente su posición y su capacidad de actuar a escala internacional.

Estas observaciones han de ser tenidas en cuenta para incitar a los gobiernos locales a analizar detalladamente la situación específica de cada país antes de promover un debate nacional.

Asimismo, no hay duda de que sería muy importante llegar a clarificar y precisar el marco legal y sus posibles beneficios, como por ejemplo, mayor seguridad

ARGENTINA: Debate constitucional

En el caso de Argentina: "Cambiar la Constitución para reconocer explícitamente a los gobiernos subnacionales (entendiendo en este caso a las provincias) unas competencias internacionales y de cooperación descentralizada puede fortalecer la posición de los gobiernos subnacionales, pero no garantiza automáticamente la seguridad jurídica. Todo depende de la redacción de cómo se diseña el dispositivo y de su posterior reglamentación".*

Según este autor, la redacción ambigua del artículo 124 de la Constitución mantiene una fuerte tensión entre partidarios de la centralización –que entienden que los convenios entre gobiernos subnacionales deben ser aprobados por el Poder Legislativo Nacional– y partidarios de la descentralización –que consideran que es suficiente que el Congreso esté informado de dichos convenios.

*Rodrigues, Gilberto M. A. (2011) *Marco Jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada: Um Estudo sobre o Caso Brasileiro,* Frente Nacional de Prefeitos, São Paulo.

"La legislación pública colombiana, caracterizada por su rigidez proteccionista, se convierte en un obstáculo para las relaciones internacionales, dinámicas, espontáneas y mutables; es importante poner en boca de los legisladores el nuevo papel de las ciudades y departamentos como actores de la *para-diplomacia* y concientizar a los responsables de la creación de las leyes en nuestro país de la importancia de brindar un marco jurídico lo suficientemente adaptable a las circunstancias"

María Luisa Zapata
Subdirectora de Cooperación Internacional de la ACI (Medellín)

jurídica, mayor protección contra los posibles cambios de actitud del gobierno nacional ligados a fenómenos electorales, la posibilidad de establecer convenios y acuerdos con socios extranjeros, o mayor flexibilidad de gestión de fondos externos. Esto serviría también para dar legalidad, transparencia y seguridad a las actuaciones de los gobiernos subnacionales fuera de las fronteras nacionales, evitar posibles conflictos de competencia y determinar con más precisión el alcance y límites de la autonomía de los gobiernos locales en el campo internacional.

En cambio, para los gobiernos locales latinoamericanos que son partidarios de una reformulación del marco legal, es importante poner en la agenda el tema de la revisión y *segurización* del marco legal y buscar espacios de diálogo con los gobiernos nacionales interesados en revisar su ordenamiento jurídico en materia internacional.

En el caso de México, esta demanda se dirige tanto hacia el marco legal nacional como hacia el marco jurídico interno al gobierno

del Distrito Federal, que dificulta la labor de la Coordinación General de Asuntos Internacionales.

Para estos gobiernos locales es importante, además, que estas cuestiones se planteen en un marco supranacional y que se establezca un nuevo consenso a escala regional (o en el ámbito euro-latinoamericano) acerca de cuáles han de ser papely la competencia de los gobiernos locales en el campo internacional.

Se comprueba por tanto la existencia de posiciones diferentes respecto a la necesidad de un cambio legislativo. Sin embargo, los socios del Proyecto AL-LAs –y los gobiernos locales euro-latinoamericanos en general– deberían profundizar esta cuestión y no simplemente quedarse en una disyuntiva simplista. No se trata en efecto de situarse en pro o en contra de un cambio de marco, sino de exigir y asegurar el contenido de este cambio.

> **"En México necesitamos revisar el marco legal e institucional en el que se desarrollan las relaciones internacionales de nuestra ciudad, tanto al interior del gobierno local para superar trabas administrativas y mejorar la coordinación interinstitucional, como a escala nacional, con la Secretaría de Relaciones Exteriores para garantizar que en la acción exterior del país tome en cuenta a los gobiernos locales y se promueva su acción internacional"**
>
> **Eugene Zapata Garesché**
> Jefe de la Unidad AL-LAs, Gobierno de la Ciudad de México

Es cierto que, en una perspectiva a corto plazo, las ciudades fuertes que tienen un marco legal relativamente favorable o que mantienen una relación fluida con el gobierno nacional pueden pensar en no promover un

BRASIL: Reformas al marco jurídico nacional

No es de extrañar que, a pesar de intentos para reformar la ley, actualmente no haya consenso al respecto por parte de los entes federados. Uno de los últimos esfuerzos fue la presentación en 2005 del Proyecto de Enmienda a la Constitución 475/2005 para otorgar competencia a los gobiernos sub-nacionales y capacidad de acuerdos de cooperación internacional, el cual fue archivado. Ante esta situación, algunos defienden la necesidad de reformar la legislación ya que consideran que la obligatoriedad de solicitar autorización previa a la Unión viola el principio de autonomía local. En cambio, otros entienden que una reforma podría implicar mayores cargas burocráticas y representar un freno a su actividad internacional. Además, consideran que el texto constitucional no impide explícitamente a los Estados y Municipios celebrar actividades internacionales, siempre y cuando entren en la esfera de sus competencias y argumentan que dicha capacidad emana de la autonomía local reconocida en el artículo 18 de la Constitución.

Recomendaciones sobre el marco legal

1. Ampliar y operacionalizar la capacidad de actuación internacional de los gobiernos locales
2. Clarificar del marco legal y reducir la inseguridad jurídica en la cual actúan los gobiernos locales
3. Para dar sostenibilidad al nuevo entramado jurídico mediante amplio consenso político y ciudadano
4. Homogeneizar (o acercar progresivamente) los marcos legales nacionales, a escala regional y eurolatinoamericana

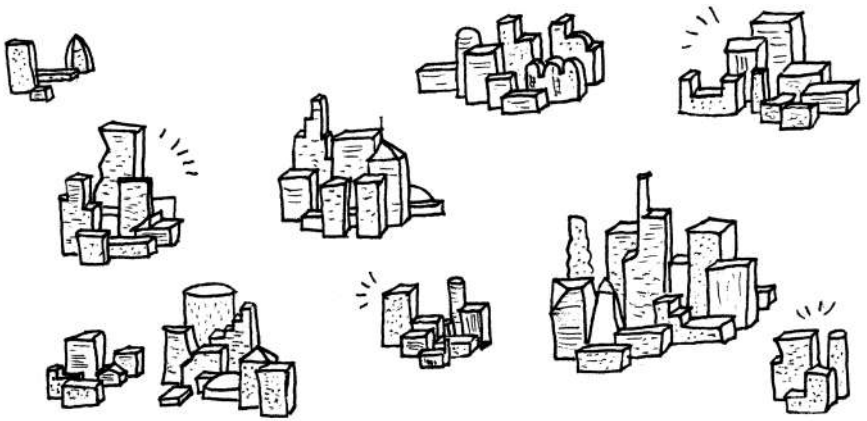
debate nacional que les podría perjudicar. Ahora bien, se ve claramente que el interés común de las ciudades latinoamericanas a mediano y largo plazo es de conseguir una transformación del marco legal, que vaya en cuatro direcciones complementarias.

Estas cuatro vertientes dan un sentido progresista a un cambio de marco legal y son efectivamente las que inspiran las demandas e iniciativas de los gobiernos locales, como se verá en el próximo capítulo. La reforma del marco legal en el cual se sitúa la acción internacional de los gobiernos locales será necesaria y oportuna sólo si se puede asegurar que estas orientaciones se cumplan.

5.2 ¿Suma, resta, división o multiplicación de la política exterior nacional?

Los marcos legales explicitan muchas veces la condición de que la acción internacional de los gobiernos locales se sitúe "en el marco de la política exterior definida por el gobierno nacional". En consecuencia, un punto de discusión interesante es el de saber hasta qué punto la acción internacional de los gobiernos locales debe respetar o no las orientaciones del Estado.

De hecho, la práctica de la acción internacional y de la cooperación internacional por parte de los gobiernos locales muestra que éstos pueden tener (y



ejercer en los hechos) una cierta autonomía e independencia, con respeto a las orientaciones nacionales.

En ciertos casos, estas diferencias se pueden considerar como una especie de complementariedad aceptada de forma implícita. Por ejemplo, en Francia de manera coloquial se dice que "donde no puede intervenir el gobierno central, puede actuar una ciudad francesa". En otros muchos países, estas diferencias expresan opciones políticas y estratégicas alternas –o incluso francamente opuestas– entre el gobierno nacional y ciertos gobiernos locales, que se pueden manifestar cuando el peso político de dichos gobiernos locales; les permite mantener públicamente posiciones no coincidentes con la política exterior "oficial" de su propio país.

> **"Si hubiera un cambio legislativo que normara la acción exterior de los gobiernos locales en Brasil, en parte podría ser una molestia que ahora no existe; ya que probablemente implicaría mayores cargas burocráticas y prácticas más fiscalizadoras por parte del Estado central"**
>
> **Rodrigo Perpétuo**
> Secretário Municipal de Relações Internacionais da Prefeitura de Belo Horizonte

Diversos ejemplos del estudio realizado ilustran esta realidad:

- Montevideo ha recordado que la creación de la red Mercociudades ha sido una toma de posición de los gobiernos locales en contra del liberalismo dominante impulsado por sus gobiernos nacionales en el marco de Mercosur.
- FAMSI ha referido que ciertas opciones de cooperación de los gobiernos locales españoles (hacia Cuba, el Frente Polisario en el Sahara Occidental, etcétera.) se han situado en franca oposición con la línea impulsada desde el gobierno central.

CASO 5

España

España: ¿vuelta atrás en la acción exterior de los entes locales?

En el marco de una crisis económica de grandes proporciones en España, el Consejo de Ministros del Estado Español aprobó en junio de 2013 remitir a las Cortes Generales el Proyecto de Ley de Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado (LAESEE), la cual concibe el Servicio Exterior del Estado como instrumento fundamental para la ejecución de la política exterior y la acción exterior del servicio público español de todos los niveles.

Esta norma consagra siete principios básicos: unidad de acción en el exterior, lealtad institucional, coordinación, planificación, eficiencia, eficacia y especialización, transparencia y servicio al interés general.

Asimismo, reafirma: 1. la competencia del Gobierno, en su papel de dirección de la política exterior, y sus facultades de coordinación de la Acción Exterior de los distintos actores, entre los que destacan una serie de limitaciones institucionales para las comunidades autonómicas y, 2. revitaliza el Consejo de Política Exterior y su Consejo Ejecutivo a los que corresponde velar para que la acción internacional de las denominadas "comunidades autonómicas" se desarrolle de conformidad con los principios y objetivos de la Política Exterior.

El enfoque del anteproyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros, obliga a los gobiernos autonómicos entre otras cosas a:

- Solicitar de los órganos del Servicio Exterior del Estado el apoyo necesario a las iniciativas autonómicas en el ámbito de sus competencias.
- No firmar acuerdos internacionales vinculantes para el Estado ni para las propias comunidades autonómicas, salvo que se trate de la mera ejecución de tratados firmados por el Gobierno.
- Crear un sistema que informe al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de las actuaciones, viajes y visitas al exterior por parte de los sujetos de acción exterior, así como de la apertura de oficinas en el exterior (las llamadas "embajadas autonómicas"), las cuales no podrán tener veto del Estado.
- Otorgar un peso específico al Consejo de Política Exterior, con representación de todos los departamentos implicados, como estratega del Plan Director de Cooperación.

- CUF ha recordado también las iniciativas de cooperación y hermanamientos de los gobiernos locales durante la Guerra Fría, superando las tensiones interestatales.

Los gobiernos locales tienen así, no solamente el derecho, sino el deber –al menos en determinados casos– de expresar en los hechos su solidaridad política o su visión del desarrollo y de la paz, así como establecer relaciones con socios extranjeros según sus propios criterios e intentando desarrollar una "diplomacia desde lo local".

De hecho, la acción internacional de los gobiernos locales debería considerarse como un campo de actuación que refleje la legitimidad democrática, ya que un gobierno electo bajo el principio de autonomía local, detenta por naturaleza el derecho a relacionarse con quien convenga –en el marco del mandato que recibe de su ciudadanía.

5.3 ¿Gobiernos locales sin fronteras: ¿embrión de un nuevo mundo?

Más allá del conflicto de competencias y de la lucha por el poder entre los diferentes niveles de la administración, los gobiernos locales tienen que interrogarse sobre el papel que piden al Estado central, y sobre el tipo de articulación que desean. Es importante preguntarse si quieren desarrollar relaciones internacionales del mismo tipo y con el mismo contenido que los gobiernos nacionales.

No parece conveniente dar a los gobiernos nacionales un papel que no corresponde. Un camino diseñado por el gobierno nacional en este tema sería probablemente un camino muy influido por sus intereses geopolíticos y, por tanto, distinto de la realidad nacional.

En cambio, se puede afirmar que la iniciativa de los gobiernos locales es fundamental e insustituible porque construye desde su propia autonomía, una nueva lógica en las relaciones internacionales que no pone en competencia, como en el pasado, los Estados nacionales, sino privilegiando las ideas de proximidad, horizontalidad, reciprocidad e interés mutuo.

Los gobiernos locales no se pueden transformar en instrumentos, apéndices o cómplices de los intereses estratégicos de los Estados y de las grandes empresas. Al contrario, son ellos los defensores de la democracia local, del desarrollo local sostenible, de relaciones de proximidad y de una verdadera cohesión social.

De aquí la importancia de que mantengan su propia iniciativa y su propia lógica y sin necesariamente alinearse a intereses geoestratégicos de otra naturaleza. Por ello, parece esencial apoyar los esfuerzos de los gobiernos locales para desarrollar su acción exterior, fortalecerse institucionalmente, dotarse de mecanismos más ágiles y eficientes, capacitar a sus técnicos, sensibilizar a sus responsables políticos, trabajar en red y, sobre todo, afirmar su capacidad para elaborar estrategias propias y posicionarse a partir de un ejercicio de participación y expresión democráticas.

Históricamente lo que está en juego en el contexto de debilitamiento del gobierno central, de empoderamiento y fortalecimiento de los gobiernos locales, es la posibilidad o no de avanzar hacia una nueva concepción de las relaciones entre actores de diferentes países que se libere de la visión jerarquizada donde cualquier sujeto económico, social o político está sometido a la autoridad del Estado central. Tal como el modelo *westfaliano* que se ha evocado al principio del documento.

Lo realmente importante es que los gobiernos locales son portadores de una lógica propia de *relacionamiento internacional*, porque son promotores al mismo tiempo de otra lógica de desarrollo.

Pueden, en efecto, relacionarse entre ellos de manera no jerárquica y cooperar horizontalmente y al mismo tiempo imponer las agendas y prioridades locales (poniendo el desarrollo local, la cohesión social, la consolidación de la democracia local y los problemas de proximidad en el centro de la atención), en lugar de las agendas de los gobiernos nacionales.

Así, desde el punto de vista de las modalidades de relación como desde el punto de vista de su contenido, los gobiernos locales están en condiciones de construir un modelo alterno de relaciones internacionales en el cual el papel de los Estados centrales no será tan determinante.

Este cambio de modelo implicará, sin duda, a mediano y largo plazo, una transformación profunda de los instrumentos y estructuras existentes. Cuando se trataba simplemente de captar recursos externos, era suficiente tener un buen servicio de relaciones internacionales técnicamente competente. No hacía falta transversalidad y trabajo con los demás departamentos municipales, ni participación de los actores locales y de la ciudadanía, ni tampoco articulación con el territorio. En cambio hoy en día, la visión de relaciones horizontales y de internacionalización orientada a promover conjuntamente otro tipo de desarrollo, obliga a una reconversión profunda que tiene aspectos técnicos y organizativos pero también culturales, sociales, estratégicos y políticos.

Participar activamente en estos cambios, en el marco amplio de la revisión en curso de las modalidades de relaciones internacionales y de cooperación, es el reto que se presenta a los gobiernos locales euro-latinoamericanos.

6. Expectativas de los gobiernos locales

Al situar brevemente cuáles son las principales demandas de los gobiernos locales, se pueden distinguir las que se refieren a una revisión o transformación del marco legal y las que se dirigen directamente al gobierno nacional para que mejore su política y sus instrumentos a favor de la acción internacional de los gobiernos locales.

Después se mencionará una serie de iniciativas y prácticas respecto a la manera según la cual los gobiernos locales se sitúan frente a las limitaciones de sus marcos legales e institucionales.

6.1 Para mejorar el marco legal

Para entender la actitud y situar las demandas de los gobiernos locales frente al marco jurídico-legal en el que se inserta su acción exterior, hay que tener en cuenta que se trata de un tema complejo y ambiguo. Tres observaciones previas pueden ayudar a comprender mejor la postura –no siempre unánime– de los gobiernos locales al respecto:

- Una primera reflexión es que el marco legal internacional que prevalece en un momento dado se puede considerar como el resultado de relaciones de fuerza. Como en otras materias, el hecho precede el derecho. Se ha visto cómo la acción internacional de los gobiernos locales se impone –a pesar de su falta de reconocimiento legal inicial– y crea una nueva situación de hecho que se intenta regular jurídicamente a posteriori.
- Además, se ha de tener siempre presente que el resultado de estas relaciones de fuerza es efímero y transitorio, ya que dichas fuerzas evolucionan constantemente 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 constantemente para que pueda regular una realidad cambiante.
- De la misma manera, los posibles avances hacia una mayor autonomía de los gobiernos locales son siempre frágiles y reversibles, como se ha visto anteriormente. No se puede considerar que lo que se ha logrado está definitivamente garantizado y hay que mantener siempre la atención para mantener los resultados adquiridos.
- Un segundo aspecto, ligado con el anterior, es que el ordenamiento legal en vigor puede ser utilizado por unos o por otros como un instrumento o una arma en el contexto de la lucha de poder que se establece entre instituciones o entre niveles de la administración. Es entonces cuando el marco legal puede ser vivido como una camisa de fuerza por parte de los gobiernos locales o un muro de contención por parte de los gobiernos nacionales.
- En efecto, se ha visto como el marco legal puede volverse en manos de ciertos gobiernos nacionales, un instrumento de control y freno de la acción internacional de los gobiernos locales. Es posible en estos casos, que se fijen condiciones legales restrictivas o que la inseguridad legal se mantenga a

propósito desde las instancias del Estado central, con el objetivo de limitar la iniciativa de los gobiernos locales o hacerles desistir de invertir esfuerzos en el contexto internacional.

- Una 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 este caso, el marco legal que no tiene sanciones ni aplicabilidad real puede transformarse en mero formalismo. Puede así coexistir un marco legal restrictivo junto con una dinámica acción exterior de los gobiernos locales y que escape en la práctica a los controles o limitaciones previstos.

Si se tienen en cuenta estas observaciones se entiende que los gobiernos locales sostengan a veces posiciones no del todo coincidentes. Dentro mismo del proyecto AL-LAs, algunos socios optarían fácilmente por mantener las cosas tal como están, al confiar en su capacidad de dar la vuelta a los requisitos y limitaciones legales y aprovechar los nichos de oportunidades que se presentan.

Sin embargo, cuando se ponen de acuerdo para pedir una revisión del marco legal, los gobiernos locales expresan deseos o demandas convergentes que se pueden resumir de la manera siguiente:

- que el marco legal –a escala nacional y supranacional– reconozca la legitimidad de la acción exterior de los gobiernos subnacionales;
- que dichos gobiernos estén facultados para establecer acuerdos y convenios con gobiernos subnacionales de otros países y también, en determinadas circunstancias, con gobiernos nacionales y organismos internacionales;

- que la temática de sus actuaciones internacionales abarque todo lo que el gobierno local considera de interés para su población y su territorio, y no esté limitada a lo que el Estado central defina como "competencias locales";
- que puedan recibir y gestionar directamente fondos y recursos procedentes del exterior.

De manera general y profunda se trata de:

- Reconocer el principio de autonomía internacional de los gobiernos locales;
- tratarles como actores de pleno derecho en la escena internacional;
- participen en la elaboración ejecución y seguimiento de las políticas exteriores de su país; y
- garantizar su presencia y participación activa en los organismos internacionales con el fin de influir en las orientaciones de la agenda global.

6. 2 Para mejorar las relaciones con el gobierno nacional

Independientemente del marco jurídico-legal, los gobiernos locales entrevistados en el marco del estudio formulan una serie de demandas y propuestas dirigidas a mejorar las relaciones institucionales entre gobiernos nacionales y gobiernos locales. Se pide en primer lugar que el Estado central desarrolle una serie de actuaciones de apoyo concreto a la acción internacional de los gobiernos locales y, en particular:

- la creación de un fondo de apoyo económico para el cofinanciamiento de las acciones;
- apoyo técnico para el funcionamiento de las oficinas, capacitación del personal correspondiente, seminarios de información y reflexión, intercambios internacionales sobre estos temas, entre otros;
- la apertura de un espacio de diálogo y concertación política con los gobiernos locales en temas de relaciones internacionales;
- la realización de una campaña de promoción y sensibilización alrededor del nuevo modelo de cooperación y de la importancia de las relaciones internacionales desde la ciudad.

Más allá de la puesta en marcha de estos instrumentos de apoyo, se pide al Estado central que reconozca a los gobiernos locales como actores internacionales, que los asocie a la elaboración de sus propias estrategias internacionales y que les haga participar en las decisiones relativas a la política nacional de cooperación.

En la misma perspectiva, se propone que los gobiernos nacionales generen un espacio de concertación política con los gobiernos locales sobre los temas de la agenda global: cambio climático, pobreza, cohesión social, entre otros.

Se ve claramente que la posición común de los gobiernos locales que se han expresado no se limita a demandas "corporativas" para obtener más recursos para sus actividades, sino que apunta a una transformación progresiva de la relación entre los diferentes niveles de la administración para avanzar hacia una nueva gobernabilidad multinivel que se aleje de una visión vertical y jerárquica.

6.3 Para superar las limitaciones del marco institucional

Los gobiernos locales no se limitan a formular demandas, sino que desarrollan –de manera individual o colectiva– una serie de iniciativas para paliar la falta de marco legal o superar sus limitaciones. El documento se limitará a ilustrar esta afirmación mediante algunas prácticas o casos destacables.

Coordinación interinstitucional / Morón

En primer lugar, se ve que el gobierno local puede intentar situarse de la mejor manera posible, recurriendo a los niveles de la Administración que son más favorables a la acción internacional de los gobiernos locales o más acordes con su línea política y utilizando también, si se presenta la oportunidad, el apoyo externo procedente de la cooperación.

La experiencia de la ciudad de Morón es bastante clara en este sentido: al no tener soporte a nivel de la Provincia de Buenos Aires a la cual pertenece, el municipio ha desarrollado una estrategia de relacionamiento directo con el Estado central que le resulta beneficioso y ha utilizado también el apoyo de la ciudad de Barcelona para poner a punto instrumentos operativos.

ARGENTINA: Activismo internacional del municipio

En Argentina, la Provincia de Buenos Aires, en la Constitución Provincial de 1994 ha ignorado el Artículo 123 que estipula que las provincias deben asegurar la Autonomía Municipal. Esto significa, en los hechos, la imposibilidad para los municipios de dictar su propia Carta Orgánica. A pesar de ello, según la ciudad de Morón, la falta de un marco jurídico no ha supuesto un obstáculo real, ya que la ciudad mantiene para su acción exterior una comunicación directa con la Cancillería. Asimismo y como forma de paliar la falta de instrumentos jurídicos para la acción internacional de los gobiernos locales, Morón ha generado sus propios instrumentos: formatos de convenios, acuerdos de cooperación, cartas de compromiso, etcétera. Según la necesidad, éstos fueron variando desde los primeros impulsados a partir de un trabajo con el Ayuntamiento de Barcelona (España), con quien se diseñó un convenio inspirado en el modelo catalán. Así se da la circunstancia de que gracias a una relación de cooperación descentralizada, Morón generó los instrumentos jurídicos que le permiten ejercer su acción exterior, a pesar del vacío legal existente a escala nacional.

Fortalecimiento institucional, sistematización de buenas prácticas e intercambio de experiencias / Medellín

Una iniciativa paralela consiste en fortalecer a los gobiernos locales. En Colombia, por ejemplo, la mayor problemática práctica para la gestión y ejecución de recursos de cooperación por parte de los entes locales es su incorporación al presupuesto público y la legislación. En este sentido, el Estatuto General de la Contratación Pública es muy rígido, de carácter estanco y poco flexible en los procedimientos contractuales, fiscales y presupuestales para los entes públicos. Dicha rigidez y dificultad provocan a menudo, que el problema radique en la falta de conocimiento sobre la ley y su aplicación por parte de las propias secretarías de hacienda municipal o los equipos jurídicos de otras secretarias. Además, la ley dictamina que los recursos de fondos de organismos internacionales se ejecuten según la normatividad del organismo internacional; procedimientos que son también desconocidos por el personal municipal. Así, en Colombia a menudo se presenta la contradicción de que son los propios gobiernos locales los que frenan la acción exterior debido al desconocimiento de la ley, no a la falta de normativa.

COLOMBIA: Referencia de colaboración

Medellín y el Departamento de Antioquia iniciaron desde 2012 una serie de talleres sobre el "marco jurídico y financiero de la cooperación internacional", con el apoyo de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional en Colombia (APC–Colombia), quien pone a disposición de los gobiernos locales su conocimiento sobre la normativa colombiana y está sensibilizando y formando a los equipos jurídicos locales sobre el marco legal colombiano y de los organismos internacionales como por ejemplo, la Comisión Europea.

Adicionalmente, el marco normativo en Colombia otorga potestad a los gobiernos locales para ejercer actividad internacional, defiende la necesidad de adaptar la legislación vigente a una nueva realidad donde el papel del gobierno local ha pasado de ser receptor a ofertante. En efecto, Colombia es el país de la región con mayores iniciativas de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular. La necesidad de normar los procedimientos para adaptarse a esta nueva situación ha llevado a la ciudad de Medellín a sistematizar sus "buenas prácticas" y a establecer una hoja de ruta interna sobre los procedimientos a seguir por parte del Programa "Proyección de Ciudad" de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, ACI. Se trata de normar las rutas y canales que van a permitir a Medellín compartir sus experiencias y las de otros gobiernos locales. Además, ha establecido un sistema de doble vía con el área de cooperación internacional de la ACI para que dichos intercambios puedan ser susceptibles de un proyecto bilateral.

Cambios administrativos y crecimiento institucional / Lima

Otra orientación importante consiste en dar al departamento de relaciones internacionales la mejor posición posible dentro del organigrama del gobierno local. En Perú, la Subgerencia de Cooperación Técnica Internacional (SCTI), adscrita a la Gerencia de Planificación de Lima, está viviendo en 2013 un cambio positivo al contar con el apoyo de la Alta Dirección para cambiar su estatus y elevarla jerárquicamente.

PERÚ: Hacia un cambio de modelo de la cooperación internacional

En Perú, la Ley de la Cooperación Técnica Internacional de 1991 reconoce el papel de los gobiernos Regionales y Locales en la cooperación internacional no reembolsable, aunque el ente responsable y rector de la acción exterior sigue siendo el Estado peruano. Así, los gobiernos locales tienen la obligación de informar a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional sobre sus actividades de cooperación técnica no reembolsable. Según la Subgerencia de Cooperación Técnica Internacional, adscrita a la Gerencia de Planificación de Lima, en general los gobiernos locales peruanos están muy lejos de la acción exterior, de la idea de internacionalizarse y necesitan que las estructuras reflejen un cambio de modelo y una mayor importancia de la acción internacional.

Asociación y trabajo en red / CUF

En el caso de Francia, hay que destacar el papel de CUF que, desde su creación en 1975 por iniciativa de los electos locales se ha especializado en la cooperación y, posteriormente, en la acción exterior de los gobiernos locales franceses. Se trata de una iniciativa creada por los propios gobiernos locales, cuyo papel ha sido determinante para estimular de manera colectiva su acción exterior. Así, CUF juega un papel importante en actividades de apoyo técnico, metodológico, formación de grupos-país, espacios temáticos y en actividades de difusión y debate sobre el fenómeno. Además, dicha organización lleva a cabo una labor de interlocución con el gobierno central y de representación de los gobiernos locales franceses en los organismos y redes internacionales.

"Estos cambios administrativos nos darán mayor importancia dentro de la Municipalidad Metropolitana de Lima y ayudarán a que las demás áreas tengan un referente en cooperación técnica y en relaciones internacionales; así como autonomía presupuestaria para poder trabajar e impulsar la cooperación técnica y las relaciones internacionales a un nivel que hasta la fecha no hemos podido tener"

Tennessii Schiavi Vergani
Subgerencia de Cooperación Técnica Internacional de la Municipalidad Metropolitana de Lima

7. Conclusión: *ideas fuerza* para el futuro

Después de repasar el marco jurídico-legal y el marco institucional en los cuales se ejerce actualmente la acción internacional de los gobiernos locales, cabe destacar algunas *ideas fuerza* y conclusiones comunes, sin entrar en el detalle y en las diferencias entre países que ya se han señalado.

A. Respecto al marco jurídico-legal:

- La actuación de los gobiernos locales en la escena internacional no es un fenómeno nuevo; sin embargo, cobra fuerza y gran dinamismo desde finales de la década de 1980, por lo que la irrupción de estos nuevos actores en la escena internacional, en múltiples canales y con diversas demandas cuestiona el orden jurídico-legal establecido.
- A escala mundial, este fenómeno ha tenido ya un fuerte impacto y progresivamente los gobiernos locales empiezan a ser reconocidos como actores internacionales.
- Los marcos jurídicos nacionales, por su parte, siguen reflejando en general la concepción tradicional de las relaciones internacionales, entendidas como las relaciones entre Estados-nación, donde el Estado central tiene en general el monopolio y donde los únicos sujetos reconocidos son dichos Estados y los organismos internacionales que han creado.
- Progresivamente se dibuja un cierto reconocimiento de la capacidad de los gobiernos locales para actuar en el plano internacional a nivel operativo. Dicho reconocimiento, que depende de cada legislación nacional, se hace en general de manera parcial y desigual, lo cual genera a escala eurolatinoamericana un panorama bastante heterogéneo.
- Lo anterior viene acompañado de condiciones y limitaciones que marcan la voluntad del legislador de mantener en la práctica una cierta tutela del gobierno nacional sobre los gobiernos locales, y de evitar que invadan la esfera de competencias consideradas como exclusivas del nivel central.
- El resultado es que, en la mayoría de los países euro-latinoamericanos, se puede decir que los marcos jurídico-legales no reflejan adecuadamente la realidad de la acción exterior de los gobiernos locales. Según los casos, se puede tratar de una voluntad de control y fiscalización por parte del gobierno nacional o de una simple inadecuación o distanciamiento entre la esfera jurídica formal y la práctica real.

- Debido a ello, en diversos países la acción exterior de los gobiernos locales se lleva a cabo en contradicción con los marcos jurídicos y a pesar de su rigidez o indefinición, lo que genera en muchos casos un escenario de inseguridad jurídica o una cierta inhibición por parte de los gobiernos locales menos experimentados en este campo.
- Las ventajas de proceder a una revisión y mejora del marco legal de la acción internacional de los gobiernos locales son importantes y obvias: mayor seguridad jurídica, mejor protección contra las posibles consecuencias de cambios electorales, posibilidad de establecer más fácilmente convenios y acuerdos con socios extranjeros de todo tipo, mayor facilidad de gestión de fondos externos, etcétera.
- Hay consenso para decir que, en la mayoría de los países euro-latinoamericanos, se requieren mejoras en la regulación legal para adaptarla a la realidad de la acción exterior de los gobiernos locales. A mediano y largo plazo, no hay duda de que la mejora del marco legal es necesaria y oportuna.
- A pesar de esto, hay una división de opiniones sobre la conveniencia o no de emprender desde ahora un camino de discusión y revisión del marco legal establecido, debido a que algunos de ellos perciben que un tal proceso comportaría el riesgo de provocar finalmente el establecimiento de normas más rígidas y burocráticas. Hay una cierta "tentación" de seguir actuando sin marco legal o con un marco legal claramente insuficiente e incluso obsoleto.
- Antes de iniciar la dinámica de revisión del marco legal en un país determinado, convendría por tanto que se analizara detalladamente la situación y la relación de fuerzas internas para ver si se puede garantizar que el proceso conduzca a los tres objetivos que se han identificado como centrales: 1. ampliar y hacer más operacional la capacidad de actuación de los gobiernos locales; 2. clarificar el marco legal y reducir la inseguridad jurídica en la cual actúan los gobiernos locales; y 3. ampliar el consenso político y ciudadano para dar sostenibilidad al nuevo entramado jurídico.
- En paralelo, el trabajo compartido entre los gobiernos locales interesados, la comparación activa entre sus situaciones legales y la búsqueda común de una incidencia política y legal, permitiría avanzar hacia un mayor acercamiento de los marcos jurídico-legales en América Latina y en Europa.

B. Respecto a las relaciones político-institucionales entre gobiernos nacionales y gobiernos locales

Más allá de los aspectos estrictamente legales, se ha comprobado también que:

- El ejercicio de la acción internacional de los gobiernos locales no depende únicamente –ni siquiera principalmente– del marco jurídico-legal establecido. Las relaciones de carácter institucional y político con el gobierno nacional son básicas porque éste dispone de toda una serie de instrumentos para controlar, limitar o estimular la acción internacional de los gobiernos locales. Esto independientemente del marco definido por la Constitución y el aparato legal, como por ejemplo la definición de políticas y estrategias nacionales, la fijación de normativas y regulaciones, la dotación de recursos, etcétera.
- Desde este punto de vista se ha confirmado que la posición y actitud de los gobiernos nacionales respecto a la acción internacional de los gobiernos locales es bastante variable de un país a otro y evoluciona en el tiempo. Se han detectado tres tipos de actitud iniciales, orientadas respectivamente a) hacia el control y la fiscalización, b) la permisividad acompañada de una cierta indiferencia, o c) el apoyo y la colaboración activa.
- A partir de estas actitudes iniciales, la evolución es bastante importante porque se comprueba que las políticas de los Estados centrales hacia la acción exterior y la cooperación de los gobiernos locales presentan un carácter esencialmente reactivo. Así, los gobiernos nacionales han ido reaccionando frente al fenómeno emergente de la acción internacional de los gobiernos locales y adaptándose a él. Los gobiernos locales autónomos y activos en las relaciones internacionales han generado a menudo políticas de apoyo por parte de sus gobiernos centrales.
- El análisis realizado en este cuaderno indica que la posición y actitud actual de los gobiernos nacionales es generalmente más favorable, en la práctica, de lo que estipula el marco legal estricto y que la evolución parece ir en el sentido de mejorar la relación entre gobiernos nacionales y gobiernos locales (a pesar de que esta situación es siempre reversible y puede dar lugar en ciertos casos a políticas deliberadas de recentralización).

- Se puede, por tanto, tener por horizonte a mediano y largo plazo el establecimiento progresivo de una verdadera gobernanza multinivel en el campo de las relaciones internacionales, para articular mejor la acción de los gobiernos nacionales con la de los gobiernos locales y demás agentes del territorio.
- A más corto plazo, existen todavía amplios márgenes de mejora de los mecanismos políticos e institucionales de apoyo a la acción internacional de los gobiernos locales y de articulación entre gobiernos centrales y gobiernos locales. Los gobiernos nacionales se limitan a menudo a dar un tímido apoyo a los gobiernos locales en forma de información, apoyo a los contactos y celebración de seminarios y actividades. Les queda un largo camino a recorrer para prestar un mayor apoyo técnico y político a los gobiernos locales, aportarles mayores recursos financieros, desarrollar con ellos y con los demás agentes unas plataformas comunes de colaboración y hacerles participar plenamente en la definición, ejecución y seguimiento de las políticas nacionales en materia de relaciones exteriores.
- En esta perspectiva, una acción coordinada de los gobiernos locales de los diferentes países euro-latinoamericanos podría jugar un papel importante para comparar las situaciones nacionales y tratar de incidir para estimular a los gobiernos nacionales menos implicados a favor de la acción internacional de los gobiernos locales.

C. Respecto a la autonomía internacional de los gobiernos locales

- Tomando en cuenta lo anterior, los gobiernos locales adquieren conciencia que la solución no vendrá "desde arriba", y no están pendientes únicamente de decisiones tomadas por los gobiernos nacionales u organismos internacionales. El elemento esencial y efectivo para el cambio es el propio dinamismo de la acción internacional de los gobiernos locales, que mueve y transforma la situación, con o sin marco legal adecuado. Es importante situar como objetivo el hecho de flexibilizar los marcos legales y hacer más favorable la actitud del gobierno nacional, pero también es necesario tener presente que el actor principal de este cambio es el conjunto de los gobiernos locales.
- El papel pro-activo de los gobiernos locales es, por tanto, absolutamente fundamental. En los países latinoamericanos, como en Europa, es la actuación decidida de los gobiernos locales más avanzados la que fuerza a los gobiernos nacionales a reconocer de facto la presencia de los gobiernos locales en la escena internacional y la que hace evolucionar progresivamente el marco legal.
- Esta última observación pone el énfasis en la capacidad de los gobiernos locales para construir su propia acción internacional, sin reproducir los esquemas de los gobiernos nacionales ni forzosamente alinearse sobre la política exterior del Estado.
- Éste es un punto de especial importancia, porque los gobiernos locales son portadores de otra lógica, basada en particular en las relaciones de proximidad, en el desarrollo local sostenible, en la cohesión social y en la democracia local. Pueden dotar a las relaciones internacionales y a la cooperación de otra agenda más cercana al ciudadano y de otras prioridades y modalidades, con un contenido profundamente innovador.
- Por ello, es muy importante que los gobiernos locales: desarrollen su acción exterior, se fortalezcan institucionalmente, se doten de mecanismos más ágiles y eficientes, capaciten a sus técnicos, sensibilicen a sus responsables políticos, trabajen en red y, sobre todo, afirmen su capacidad de elaborar sus propias estrategias de acción internacional y se posicionen de manera autónoma a partir de un ejercicio de participación y expresión democráticas.

Bibliografía recomendada

Beltrán de Felipe, Miguel (2007), "Las ciudades y la globalización: tendencias y problemas en el incipiente derecho local internacional" en *Provincia núm. 18,* julio-diciembre 2007, Universidad de los Andes, Venezuela.

Beltrán, Suzana (2010), "Hacia una autonomía internacional de los entes locales" en *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas* Martin López, Miguel Ángel y Nahuel Oddone, Carlos, (compiladores).

Bossuyt, Jean (2008), *Políticas e instrumentos de apoyo a la cooperación descentralizada por parte de los Estados miembro de la Unión Europea y la Comisión Europea: un análisis comparativo,* Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.

Chicot, Pierre-Yves (2005), *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises,* L'Harmattan, Paris.

Comité de las Regiones (2013), *La descentralización en la Unión europea y el lugar del autogobierno local y regional en la elaboración y ejecución de las políticas de la UE* (Proyecto de dictamen).

Cors, Carla (2013), *El reconocimiento de los gobiernos locales como actores internacionales,* Documento presentado en el Taller núm. 1 del proyecto AL-LAs, México.

Colacrai, Miryam y Graciela Zubelzú (2004), "Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegados por las Provincias Argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales", en Vigevani, Tullo, Luiz Eduardo Wanderley; Maria Inês Barreto y Marcelo Passini Mariano. *A dimensão subnacional e as relações internacionais.* Editora PUC/ Editora UNESP/CEDEC/FAPESP, São Paulo.

Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (2007), *Balance de la descentralización en América Latina,* Ministère des Affaires étrangères et européennes, Francia.

Freres, Christian (2008), *Los Gobiernos nacionales de América Latina y los Organismos Multilaterales ante la Cooperación Descentralizada: ¿Hacia una articulación multi-nivel?,* 3ª Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina. Barcelona.

Gamio, Noelia (2006), *Guía Práctica núm. 6/Atribuciones de las entidades sub nacionales para actuar en el campo internacional. Pontis Consultora. Argentina.*

Ministerio de Asuntos Exteriores (2012), *L'appui de l'Etat à l'action internationale des collectivités territoriales,* Francia.

ONU-Habitat (2007), *National legal frameworks for local government international action.*

ONU-Habitat (2012), Informe *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana.*

Rodrigues, Gilberto M. A. (2011), *Marco Jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada: Um Estudo sobre o Caso Brasileiro,* Frente Nacional de Prefeitos, São Paulo.

Secretaría General Iberoamericana (2012), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012.*

Serra, Albert (2008), *Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.* Observatorio de cooperación descentralizada UE-AL. Montevideo.

Vigevani, Tullo (2004), *El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores sub nacionales gubernamentales en Brasil.* Integración y Comercio, Brasil.

Siglas y abreviaturas

ACI	Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana
ACP	África, Caribe y Pacífico
AEFPA	Asesoría Especial de Asuntos Federativos y Parlamentarios (Brasil)
AIGL	Acción internacional de los gobiernos locales
AIMF	Association International des Maires Francophones / Asociación internacional de alcaldes de habla francesa
AL-LAs	Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades
AL	Autoridades locales
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
APC	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
ATO	Arab Towns Organization / Asociación de Ciudades Árabes
CD	Cooperación descentralizada
CE	Comisión Europea
CGAI	Coordinación General de Asuntos Internacionales (Ciudad de México)
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CLGF	Commonwealth Local Government Forum / Foro de Gobiernos Locales de la Comunidad Británica de Naciones
CNCD	Comisión Nacional de la Cooperación Descentralizada (Francia)
COOTAD	Código Orgánico de Organización del Territorio, Autonomía y Descentralización (Ecuador)
CUF	Cités Unies France / Ciudades Unidas de Francia
DF	Distrito Federal
FAMSI	Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional
FAN-2	Foro de Alto Nivel (Paris)
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FMCU	Federación Mundial de Ciudades Unidas
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados (Ecuador)
ICLEI	Local Governments for Sustainability / Gobiernos Locales por la Sostenibilidad
IULA	International Union of Local Authorities
LAESEE	Ley de Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado (España)
MAE	Ministerio de Asuntos Extranjeros (Francia)
METROPOLIS	Asociación mundial de las grandes metrópolis
MML	Municipalidad Metropolitana de Lima, Perú
Nrg4SD	Network of Regional Governments for Sustainable Development / Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sustentable
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sustentable
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONGD	Organizaciones no gubernamentales para el desarrollo
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ORU-FOGAR	Organización Mundial de Regiones Unidas
RRII	Relaciones Internacionales
SAF	Subjefatura de Asuntos Federativos (Brasil)
SCTI	Subgerencia de Cooperación Técnica Internacional (Perú)
SRE	Secretaria de Relaciones Exteriores (México)
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (Ecuador)
TIOC	Territorios Indígenas, Originarios y Campesinos (Bolivia)
UCLG	United Cities and Local Governments
UE	Unión Europea
UNACLA	United Nations Advisory Committee on Local Authorities / Comité Asesor de las Naciones Unidas sobre Autoridades Locales

Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades **01**

se terminó de imprimir en el mes de noviembre
de 2013, en la Ciudad de México. La impresión estuvo
a cargo de Roberto Domínguez. El tiraje fue de 1 000
ejemplares más sobrantes para su reposición.

ALCAS PROYECTO

Alianza euro-latinoamericana de cooperación entre ciudades

www.proyectoallas.net

01

CIUDAD DE MÉXICO Decidiendo Juntos

Proyecto financiado con el apoyo de la UE

UNAM

COORDINACION DE HUMANIDADES

PUEC-UNAM