



Los gobiernos locales en la agenda internacional: ¿actores o espectadores?



Ciudades al mundo

07

Los gobiernos locales han ido potenciando progresivamente sus capacidades para incidir tanto en las agendas nacionales, como en las regionales e internacionales. Sin embargo, el espacio que desean ocupar en un entorno tradicionalmente reservado a los gobiernos centrales sigue, a menudo, generando resistencias que hay que superar.

En un contexto de discusión de las agendas globales donde las ciudades y los territorios se juegan gran parte de su futuro, este cuaderno se propone responder a las siguientes preguntas: ¿deben las ciudades participar de los grandes temas de la agenda global y por qué? ¿qué mecanismos o herramientas tienen las ciudades para incidir en las agendas globales? ¿pueden los gobiernos locales exportar sus prioridades a las agendas globales y no solo alinearse, cumplirlas o influir en ellas?

Esta séptima entrega de la colección de *Cuadernos para la internacionalización de las Ciudades* ofrece al lector elementos para pensar y discutir el papel de las ciudades en los grandes temas de la agenda global, destacando que incidir no es más una opción sino una necesidad íntimamente vinculada con el ejercicio responsable de la acción de gobierno.

Este libro ha sido realizado en el marco del proyecto AL-LAs “*Alianza euro-latinoamericana de cooperación entre ciudades*”. Su edición ha estado a cargo de la Intendencia de Montevideo, Uruguay, con el apoyo financiero de la Unión Europea. 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 en tres temas prioritarios: sustentabilidad, inclusión social y atraktividad territorial.

El proyecto AL-LAs es coordinado por el Gobierno de la Ciudad de México en colaboración con los gobiernos de las ciudades de Belo Horizonte, Brasil; Lima, Perú; Medellín, Colombia; Morón, Argentina; Montevideo, Uruguay y Quito, Ecuador. Se suman como socios europeos, la red de Ciudades Unidas de Francia y el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional en España y como aliada la alcaldía de Río de Janeiro en Brasil.

Con este séptimo volumen, el proyecto AL-LAs afirma que los gobiernos locales han pasado de ser meros espectadores a desempeñar un papel de actores, cada vez más reconocidos y legitimados en la escena mundial.



Ciudades al mundo

Los gobiernos locales
en la agenda internacional:
¿actores o espectadores?



CDMX
CIUDAD DE MÉXICO



Proyecto financiado
con el apoyo de la UE



**Intendencia
de Montevideo**



MERCOCIUDADES

Miguel Ángel Mancera Espinosa

Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

Cuahtémoc Cárdenas Solórzano

Coordinador General de Asuntos Internacionales

Daniel Martínez

Intendente de Montevideo

Néilson Fernández

Director de la División de Relaciones Internacionales y Cooperación

Jorge Rodríguez Dircea

Secretario Ejecutivo de Mercociudades

*Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 7
Los gobiernos locales en la agenda internacional: ¿actores o
espectadores?*

Primera edición 2016

Este libro ha sido realizado, sin fines de lucro, por la Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y la División de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Intendencia de Montevideo, Uruguay, 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.

COORDINACIÓN GENERAL Eugène D. Zapata Garesché

AUTORES Agustí Fernández de Losada
María del Huerto Romero

COORDINACIÓN EDITORIAL Jordy Adrián Meléndez Yúdice

CUIDADO DE LA EDICIÓN Braulio Antonio Díaz Castro
Paola Andrea Arjona Caycedo
Lucía Hornes

DISEÑO GRÁFICO Andrés Mario Ramírez Cuevas

ILUSTRACIONES Ismael Villafranco

FOTOGRAFÍA PORTADA Cortesía de la Intendencia de Montevideo

© Derechos Reservados

Gobierno de la Ciudad de México, México, 2016

Intendencia de Montevideo, Uruguay, 2016

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

JEFATURA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Coordinación General de Asuntos Internacionales

República de Chile 6

Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc

México, D.F. 06010 México.

www.cdmx.gob.mx

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO

Avenida 18 de Julio 1360

Montevideo, 11299

Uruguay

www.montevideo.gub.uy



Ciudades al mundo



CDMX
CIUDAD DE MÉXICO



Proyecto financiado
con el apoyo de la UE

Socios



Creamos lazos con el mundo para el desarrollo



Colaboradores



Aliado





*Alianza euro-latinoamericana
de cooperación entre ciudades*
www.proyectoallas.net

Coordinación General AL-LAs

Cuahtémoc 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 Yúdice
Responsable de comunicación
Braulio Antonio Díaz Castro
Gerente administrativo
Angélica Montes Díaz

Socios AL-LAs

Municipio de Morón, Argentina
Lucas Hernán Ghi, Intendente
Mariano Larisgoitia, Director de Relaciones
Internacionales y Cooperación

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Brasil
Marcio Araujo de Lacerda, Prefeito
Stephania de Aleixo de Paula e Silva, Secretaria Municipal
Adjunta de Relaciones Internacionales

**Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín
y el Área Metropolitana, Colombia**
Federico Gutiérrez, Alcalde
Sergio Escobar Solórzano, Director ACI

Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador
Mauricio Rodas, Alcalde
Cristian Espinoza Cañizares, Director Metropolitano
de Relaciones Internacionales

**Fondo Andaluz de Municipalidades
para la Solidaridad Internacional, España**
Ignacio Carballo, Presidente
Emilio R. Rabasco Jiménez, Director de Programas

Ciudades Unidas de Francia
Roland Ries, Presidente
Felicía Medina, Responsable
para América Latina y el Caribe

Municipalidad de Lima Metropolitana, Perú
Luis Castañeda Lossio, Alcalde
Jaime Salinas López-Torres, Presidente de la Comisión
de Cooperación y Relaciones Internacionales

Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay
Daniel Martínez, Intendente
Néilson Fernández, 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 Río de Janeiro, Brasil

Índice

Prólogo	9
Presentación Nelson Fernández	12
Nota metodológica	16
Introducción Eugene D. Zapata Garesché	20
1. Agenda global y gobiernos locales	29
2. Incidencia de las ciudades a nivel regional: América Latina y Europa	37
2.1 Los gobiernos locales frente al Mercosur	39
2.2 Los gobiernos locales frente a la Unión Europea	49
3. Las agendas internacionales con mayor incidencia en el ámbito local	63
3.1 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible	67
3.2 Financiamiento del desarrollo	74
3.3 Cambio climático	77
3.4 Hábitat III y la nueva agenda urbana	81

4. Mecanismos y herramientas de incidencia	 87
a) El indispensable trabajo en red	90
b) Más allá de discursos incidir con hechos	92
c) Hacerse visible: comunicar los intereses de los gobiernos locales en las agendas globales	93
d) La coordinación multinivel	98
e) El gobierno local no puede solo. Participación ciudadana y rendición de cuentas	100

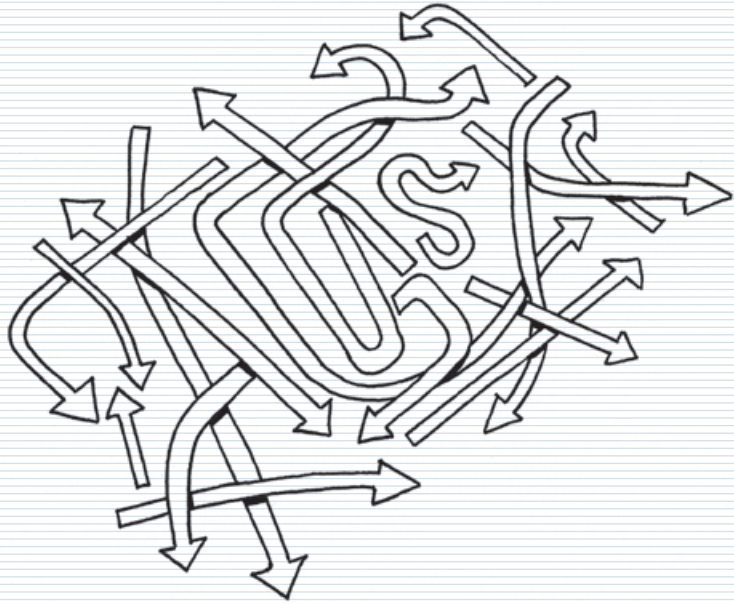
Anexos

Anexo 1. Todos los ODS son locales: Hacia una Agenda de acción para Hábitat III	110
Anexo 2. Los mensajes de AL-LAs sobre la irreversible internacionalización de los gobiernos locales 2015	114

Referencias bibliográficas	 118
Siglas y abreviaturas	 119

Recuadros

1. Estructura orgánica de Mercociudades	43
2. El Comité de las Regiones de la UE	51
3. El principio de subsidiariedad en la legislación de la Unión Europea	52
4. El Diálogo Estructurado para una cooperación al desarrollo eficaz	55
5. Programas europeos con la participación de los gobiernos locales	59
6. La nueva agenda del desarrollo de las Naciones Unidas	70
7. La plataforma de medición de los efectos del cambio climático a Nivel Local “Compact of Mayors”	79
8. Declaración de París como contribución de los gobiernos locales a la COP21	80
9. cglu y la Global Task Force: Temas prioritarios de la nueva agenda urbana	84
10. Redes internacionales de gobiernos locales	91
11. Declaraciones políticas de alcaldes latinoamericanos promovidas por AL-LAs	94
12. Mercociudades a 20 años de la Cumbre de la Tierra	96
14. PrepCity: Preparando las ciudades para los ODS y la Nueva Agenda Urbana	99
14. El análisis de la cooperación descentralizada entre Europa y América Latina	101



Prólogo

ALFAS



Miguel Ángel Mancera Espinosa

Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

En los últimos años el reconocimiento y la legitimidad de los gobiernos locales como actores claves del desarrollo ha aumentado y dado lugar a que algunos organismos internacionales generen espacios para dialogar e incorporar sus necesidades e intereses.

En algunos casos, el hecho de tener voz, pero no voto, en la escena internacional repercute en que los alcaldes y autoridades locales sean considerados como simples implementadores de acuerdos alcanzados entre los Estados. En otros casos, el poco espacio para incidir en las negociaciones sobre temas importantes de la agenda mundial, ha traído consigo que las ciudades y gobiernos locales generen sus propios espacios de influencia.

Desafíos como la lucha contra la pobreza y la desigualdad social, el impacto del cambio climático, las migraciones y la acelerada urbanización, sólo podrán ser solucionados por la comunidad internacional con políticas que se conciben e implementen “desde y para las ciudades.”

En este escenario, el Gobierno de la Ciudad de México, de la mano de sus principales socios

extranjeros, ha dedicado esfuerzos importantes a las acciones de lobby e incidencia internacional, para ganar terreno, obtener visibilidad y pugnar por aquello que preocupa a nuestros ciudadanos. Este activismo internacional lo hemos hecho de manera responsable, en el marco de nuestras competencias y en estricto respeto a los principios de política exterior del Estado mexicano. De manera decidida, la Ciudad de México ha apostado a consolidar su lugar como actor protagónico de lo que sucede en el mundo.

En este contexto, el Gobierno de la Ciudad de México, en el marco de la Alianza Euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, proyecto AL-LAs, tiene el honor de presentar la séptima entrega de la Colección de Cuadernos para Internacionalización de las Ciudades.

Confiamos en que esta reflexión contribuya al proceso de reflexión sobre la capacidad de movilización que tienen las ciudades y sus autoridades para incidir en la agenda mundial, de forma coordinada en red, y con el objetivo de mejorar el bienestar de sus habitantes.



Daniel Martínez
Intendente de Montevideo

Las primeras experiencias de relacionamiento internacional, desde las épocas más pretéritas, fueron mediante los vínculos de las tribus, luego ciudades o ciudades estado, quienes comerciaban, cooperaban, peleaban o establecían vínculos entre sí o entre grupos de ciudades.

Con el paso del tiempo y el advenimiento de las unificaciones de los Estados, que culminan mayoritariamente en el siglo XIX, el sistema internacional ha sido pautado por la existencia de un actor que detenta y concentra el poder a la hora de tomar decisiones: el Estado Nación.

Sin embargo, en los últimos años se están presentando ciertos cambios en la realidad de las relaciones internacionales con la aparición de nuevos actores, más pequeños pero quizás más representativos de las necesidades directas de la población; que pujan en pro de hacer valer los derechos de sus ciudadanos y adquieren día a día mayor relevancia. El papel que cumplen alcaldes y alcaldesas, intendentes y/o gobernadores resulta cada vez más necesario para el sistema de toma de decisiones a nivel global.

Nuevamente, como en el principio de la civilización, las ciudades están siendo importantes en y para las relaciones internacionales. Esto ha sido la esencia del séptimo volumen de la colección “Cuadernos para la internacionalización de las ciudades”. El texto que a

continuación presentamos plasma de manera fehaciente la importancia de incidencia global de las ciudades, invirtiendo la jerarquía y poniendo en valor la base, que somos los ciudadanos; todos y cada uno de nosotros.

Si bien las administraciones locales aún no han consolidado un peso determinante en el sistema internacional, se ha iniciado un camino para modificar esta situación: diversas agencias internacionales, están poniendo el foco en los gobiernos locales, por su representatividad y dinamismo. Por su parte, el trabajo en redes de ciudades ha demostrado vigor, voluntad de cooperación y capacidad de resiliencia, envidiadas hasta por gobiernos nacionales que no logran hacer avanzar sus propios procesos de integración regional.

Desde la Intendencia de Montevideo tenemos la convicción de que la participación de las representaciones locales en calidad de actores portando la voz de los ciudadanos es esencial para generar un cambio en el plano internacional. Es por ello, que siendo el bienestar social el eje y motor de nuestras convicciones y de nuestro accionar, consideramos de suma importancia el reconocimiento del rol del ámbito local, así como su legitimación internacional.

Deseamos que el aporte sea constructivo para los retos que hemos asumido ante la nueva coyuntura internacional, en donde la inclusión, la equidad, la seguridad, la integración y la cooperación son los pilares.

Presentación

Nelson Fernández*

Las ciudades atraviesan por una era de crecimiento y mayor importancia en la toma de decisiones de la agenda internacional. Esto determina que los gobiernos locales incrementen su participación, activismo e incidencia mas allá de sus fronteras.

Para entender el funcionamiento de las ciudades en el siglo XXI debemos mirarlas desde varias perspectivas simultáneas. Por un lado, desde los flujos migratorios que circulan con mayor intensidad hacia las ciudades que presentan nuevos retos para sus gobiernos, tales como el de ampliar la cantidad y calidad de los servicios públicos, tanto básicos como complementarios. El reto es asegurar una vida digna, evitando, que ante estas nuevas dinámicas se profundicen las situaciones de exclusión para el acceso a una vivienda decorosa, al transporte y otros servicios que impactan en los índices de desarrollo humano. Por otro lado, constatamos que en escenarios de marginalidad y/o pobreza, cuestiones ambientales como el cambio climático y el calentamiento global tienen un impacto mayor. Finalmente, nuestras ciudades también deben ser espacios de creatividad, de innovación y de talento, y el lugar donde los seres humanos convivimos y disfrutamos la vida.

En las últimas dos décadas, la ciudad de Montevideo ha aumentado de manera exponencial su participación a nivel local, regional y mundial. Al igual que otras grandes ciudades de América Latina y del mundo, Montevideo concentra

* Director de la División de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Intendencia de Montevideo

casi la mitad de la población del país. El enfoque es claro para el gobierno local: fomentar y lograr una ciudad más “habitabile” e integrada, mejorando las condiciones de vivienda, de acceso democrático a los espacios públicos, a los centros de salud y de estudio; teniendo siempre como base un desarrollo sostenible que permita mejorar la calidad de vida de la población actual y asegure también condiciones de vida dignas para las generaciones futuras.

El presente cuaderno, producto de las discusiones del séptimo taller de aprendizaje AL-LAs “Incidencia Global de las Ciudades” que se llevó a cabo del 18 al 21 de marzo de 2015 en Montevideo, ofrece al lector elementos para pensar y discutir estrategias de internacionalización que cada vez más ciudades en el mundo empiezan a implementar.

Cuando el lector emprenda su viaje por este libro, verá que para poder trasladar las prioridades y preocupaciones locales a las agendas globales es necesario actuar en forma coordinada con otras ciudades, tendiendo a una participación conjunta que represente los intereses de los diversos actores de las ciudades como son: los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y universidades, entre otros. Esta séptima entrega de la colección de *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades* busca fomentar lazos de cooperación entre ciudades mediante la formación de alianzas reales con una visión horizontal y de colaboración entre pares por objetivos concretos.

El texto se divide en cuatro capítulos, en el primero se enfatiza que las prioridades globales son a su vez, un reflejo de las necesidades locales, y destaca la necesidad de que las políticas internacionales cuenten con los actores del territorio para ser eficaces. En este marco, los gobiernos locales han ido potenciando progresivamente sus capacidades de incidencia ya no solo en las agendas nacionales sino en las regionales e internacionales.

El segundo apartado examina el nivel de incidencia de las ciudades a nivel regional con dos casos concretos: por un lado, el papel de América Latina frente al Mercosur donde la red Mercociudades y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur han permitido el enriquecimiento de las agendas regionales al incorporar aspectos culturales, sociales, políticos y estratégicos de la integración desde lo local; y por otro, el caso de los gobiernos locales en la Unión Europea, con instrumentos como

el Comité de Regiones, los canales de comunicación directa con la Comisión Europea como el “Diálogo Estructurado” y el “Pacto de los Alcaldes”, y un importante trabajo de articulación en red.

El tercer capítulo analiza la participación de los gobiernos locales en la definición de las nuevas agendas políticas que darán impulso a los procesos de desarrollo a escala global hasta 2030. Por su parte, el último capítulo promueve una serie de herramientas que permiten potenciar las capacidades de incidencia global en defensa del interés y necesidades locales. Entre ellas, se destacan el trabajo en redes de gobiernos locales, la comunicación estratégica, la coordinación multinivel, la participación ciudadana y los esquemas de rendición de cuentas. Hacia final del texto se enlistan una serie de ideas fuerza que demuestran que para incidir no basta la voluntad política, sino que se requiere que el gobierno local se profesionalice para llevar a buen puerto su acción internacional.

Nuestra tarea desde el gobierno, además de administrar y proyectar al futuro nuestras ciudades, es lograr que los gobiernos locales sean vistos como actores de peso en las relaciones internacionales, capaces de decidir sobre cuestiones que los involucran y no ser meros espectadores. Este es el compromiso que promovemos desde red AL-LAs y la División de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Intendencia de Montevideo. ¡Les deseamos buena lectura!

Agradecimientos

Los editores desean expresar sus agradecimientos a todas las personas que contribuyeron con sus ideas y esfuerzos a la realización del presente cuaderno. De manera muy especial el proyecto AL-LAs agradece a las autoridades de la anterior administración de la Intendencia de Montevideo: Prof. Ana Olivera, ex intendenta de Montevideo, Sr. Rubén García, ex Director de la División de Relaciones Internacionales y Cooperación. Asimismo AL-ALs reconoce los aportes de Rodrigo Perpétuo, ex Secretario Municipal Adjunto de Relaciones Internacionales de la Prefectura de Belo Horizonte y Felipe Llamas, ex Director de Redes y Relaciones Multilaterales del FAMSI, comprometidos desde el inicio del proyecto y quienes han sido llamados a seguir su camino por

nuevos horizontes personales y profesionales.

Se agradece especialmente a Mónica Féin, Intendenta de Rosario, Argentina, Délio Malheiros, Vice Prefeito de Belo Horizonte y Nadia Campeão, Vice Prefeita de São Paulo.

Adicionalmente, por sus invaluable contribuciones los editores agradecen a María Luisa Zapata, María Lorena Ponce, Mariano Larisgoitia, Felicia Medina, Jeannette Vélez, Sandra Olaya, Frédéric Deshayes, Verónica María Becerra, Julie Clerc, Inti Muñoz, Betina Chávez, Michel Azcueta, Sebastián Valdomir, Cristina Pacheco, Martín de León, Jorge Rodríguez, Diana Castro, Stephania Aleixo, Livia L. Barakat, Anne Stzejnberg, Felicia Medina, Anne Claire Gaudru, Ana María Botero, Pablo Maturana, Sebastián Balda y Emilio Rabasco.

Nota metodológica

Este cuaderno expone los principales argumentos que permiten sostener que los gobiernos locales son actores de primer nivel en la agenda internacional. El texto identifica los mecanismos de articulación e incidencia, así como los temas que vinculan a las prioridades locales con los debates globales y viceversa, destacando, que en la construcción de una nueva agenda global las ciudades y los territorios se juegan gran parte de su futuro, condicionando las políticas públicas que impulsen sus gobiernos.

El objetivo del cuaderno es demostrar a las ciudades y los gobiernos locales que incidir en el mundo ya no es más una opción sino una necesidad íntimamente vinculada con el ejercicio responsable de la acción de gobierno. A lo largo de los capítulos se busca responder a los cuestionamientos ¿Deben las ciudades participar de los grandes temas de la agenda global y por qué? ¿Son los gobiernos locales actores protagónicos o de reparto en el escenario mundial? ¿Qué mecanismos o herramientas tienen las autoridades locales para incidir en las agendas globales? ¿Pueden las ciudades exportar sus prioridades a las agendas globales y no solamente alinearse, cumplir o influir en las agendas del sistema de Naciones Unidas?

El presente cuaderno está destinado a funcionarios y trabajadores de gobiernos locales, regionales y sus redes, que identifican la necesidad de trasladar las prioridades de sus territorios a las discusiones internacionales. Así, se ofrecen elementos y herramientas para incidir con profesionalismo, responsabilidad y visión.

Para la realización del cuaderno se tomaron en cuenta:

- Los aportes de más de 110 expertos internacionales reunidos en ocasión del séptimo taller de aprendizaje AL-LAs y Foro Internacional “Incidencia Global de las Ciudades” que se llevó a cabo del 18 al 21 de marzo de 2015 en Montevideo.
- El Documento base “Incidencia Global de las Ciudades”. Construido por la asistencia técnica integrada por Agustí Fernández de Losada y María del Huerto Romero en conjunto con la Intendencia de Montevideo y la Coordinación General AL-LAs. El documento sirvió para contextualizar los debates del séptimo taller de aprendizaje AL-LAs y tuvo como eje el discutir

el estado actual de las principales agendas globales con incidencia en las ciudades y en las políticas públicas locales; los espacios de participación en ellas para los gobiernos locales; y las herramientas para potenciar su capacidad de incidir. El texto fue circulado previamente a todos los participantes del Foro.

- La síntesis ejecutiva que registró y sistematizó las actividades que confluyeron en Montevideo la semana del 18 al 21 de marzo de 2015: 1. Séptimo taller de aprendizaje del proyecto AL-LAs, 2. Reunión de coordinadores y subcoordinadores de las Unidades Temáticas y grupos de trabajo de la red Mercociudades, 3. Tercer Seminario Internacional de Gestión de Residuos “Los modelos de gestión de residuos de las ciudades de América Latina”, 4. Reunión del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (OCD-UE AL), 5. Lanzamiento del proyecto Red Urbana para el Desarrollo y la Innovación Municipal, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y 6. Reunión del Comité Ejecutivo de la Coalición Latinoamericana de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia (promovida por Unesco). El conjunto de actividades se enmarcó en las celebraciones del 20 Aniversario de Mercociudades y del 10º Aniversario del OCD-UE AL, así como del séptimo taller de aprendizaje del proyecto AL-LAs.
- Los apuntes sobre el futuro de AL-LAs resultado del Séptimo Comité de pilotaje que se realizó en el Jardín de la Integración del Edificio del Mercosur el 20 de marzo de 2015.
- El registro en medios de comunicación, sitios web y redes sociales de las actividades del taller y foro internacional. Este registro puede ser consultado en <https://www.proyectoallas.net/tipodepublicacion?id=1446219554708>
- Los debates sostenidos por expertos y socios en el marco de la comunidad de expertos, albergada en la web www.proyectoallas.net, particularmente en la sección *Café con AL-LAs* que coordina Ciudades Unidas de Francia.
- La compilación y revisión de literatura así como de fuentes secundarias asociadas a la temática.
- La incorporación del texto “Las alianzas de ciudades y gobiernos locales como germen de un mundo nuevo” publicado en el número 104 de la

Revista Mexicana de Política Exterior “Gobiernos locales: actores internacionales” editado por el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, como introducción.

Por otro lado, fue muy valioso para este cuaderno contar con los aportes de los distintos actores reunidos en ocasión de los trabajos en Montevideo: Mónica Fein, Intendente de Rosario, Argentina, Ana Olivera, Ex Intendente de Montevideo, Nadia Campeão, Vice Prefeita de São Paulo Sergio Barrios, Délio Malheiros, Vice Prefeito de Belo Horizonte, Brasil, Sergio Barrios, Director de Asuntos Internacionales del Municipio de Rosario, Argentina, Juan Canesa, Director de Desarrollo Ambiental de la Intendencia de Montevideo, Diana Castro, Observatorio de Cooperación Descentralizada ocd-ue, Florisvaldo Fier “Rosinha”, Alto Representante del Mercosur, Gladys Genua, Directora Regional del Banco de Desarrollo de América Latina, Roberto Conde, Ex Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay, Betina Chávez, Coordinadora de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Conferencia Nacional de Gobernadores de México (Conago), Sebastián Valdomir, ex asesor de la División de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Intendencia de Montevideo, Daiana Ferraro, Coordinadora de la Secretaría del Mercosur, Vicente Trevas, Secretario Adjunto de Relaciones Internacionales del Municipio de Sao Paulo, Brasil, María Julia Aguerre, Directora del Programa Mercosur Social y Solidario, Denise Cook, Coordinadora Residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uruguay, María Verónica Becerra, Ex Vicepresidenta de la Comisión de Cooperación Internacional de la Municipalidad de Lima, Perú, Luciano Jurcovich, Coordinador de Relaciones Internacionales de la Prefeitura de Osasco, Brasil, Michel Azcueta, Presidente de la Escuela Mayor de Gestión Municipal de Lima, Perú, Ana Tapia, Diputación de Barcelona, Arnau Gutiérrez Camps, Asesor de Relaciones Multilaterales y Proyección Internacional de la Diputación de Barcelona, Jorge Rodriguez, Coordinador de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, Romina Viale, Directora de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Pergamino, Argentina, Gerardo Caetano, Directora Académico del Centro de Formación para la Integración Regional

(CEFIR), Inti Muñoz Santini, Ex director del Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México, Elkin Velázquez, Director Regional de la Oficina para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ROLAC-ONU-HABITAT), Ricardo Ehrlich, Ex Ministro de Educación y Cultura de Uruguay, César Busatto, Director de Gabinete de la Prefeitura de Porto Alegre, Brasil, María Lorena Ponce, Asesora de Cooperación Internacional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador, Noelia Wayar, Subsecretaria de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Córdoba, Argentina, Juan Faroppa, Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDDH), Uruguay, Fernando García, representante de la Ciudad de Bogotá, Colombia, Luis Carrizo, Oficina Regional de Ciencia de la Unesco para América Latina y el Caribe, Gustavo Moreno, Director de Derechos Humanos de la Municipalidad de Morón, Argentina, Natalia Michelena, Coordinadora de la Coalición Latinoamericana de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia,

Las discusiones han constituido una fuente de información privilegiada para generar un material conceptual basado en la práctica, que suma a la discusión sobre el papel de las ciudades en el mundo.

Introducción

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

Eugene D. Zapata Garesché*

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

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

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

*Eugene Zapata Garesché es Asesor Internacional en la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y responsable del proyecto AL-LAs. Este artículo fue originalmente escrito para el número 104, “Gobiernos locales: actores internacionales”, de la Revista Mexicana de Política Exterior, publicada por el Instituto Matías Romero, de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (mayo-agosto 2015).

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

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

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

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

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

La internacionalización de la ciudad se da en todos los ámbitos y en todas las direcciones, con o sin el aval o el acompañamiento de sus gobiernos. Se da en temas como: la movilidad estudiantil y los intercambios entre profesores, investigadores y científicos; el comercio, la inversión, el intercambio de conocimientos en la prestación de servicios básicos; la cultura y el entretenimiento, la defensa de valores democráticos, etc.

Aunque la internacionalización sea un hecho inevitable, son muy pocos los gobiernos locales que se han dotado de una política pública en este tema. La mayoría de los alcaldes ignoran el potencial y se mantienen al margen,

pero otros empiezan a ver la internacionalización como una oportunidad y se dotan de herramientas, marcos legales e instituciones para potenciarla.

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

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

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

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

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

Sin embargo, ha llegado el momento de preguntarse si este tipo de reivindicación sigue siendo de actualidad. El Sistema de Naciones Unidas que hoy

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

conocemos data del fin de la Segunda Guerra Mundial. Su arquitectura institucional no refleja más la realidad del planeta y mucho menos el dinamismo de las relaciones internacionales. Si bien hay un consenso sobre la urgente necesidad de reformar el sistema, esto no ha sido posible precisamente por su pesadez política y burocrática, la lentitud de su funcionamiento basado en la defensa de intereses nacionales, a menudo contradictorios, y la incapacidad de la ONU para subirse como institución a la ola del cambio.

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

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

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

En su búsqueda de reconocimiento, las organizaciones de ciudades realizan cumbres y asambleas paralelas, previas o simultáneas a las de las naciones, en las cuales adoptan declaraciones y documentos que entregan al día siguiente a los jefes de Estado, y de las cuales pocas veces se sabe el paradero. Y todo esto, desde una lógica completamente esquizofrénica: los gobiernos locales son tratados por las Naciones Unidas como organizaciones no gubernamentales. La acreditación

de un alcalde para acceder a un recinto de la ONU, en donde ni más ni menos se debate el futuro de su ciudad, no es un tema fácil; conocemos más de uno que se ha quedado literalmente en la calle esperando a que le abran, sin suerte, la puerta.

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

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

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

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

En los eventos esporádicos se privilegia el intercambio de experiencias y de las llamadas “buenas prácticas”. Paradójicamente, el intercambio se reduce a menudo a un desfile de presentaciones en PowerPoint, muchas de las cuales son meramente informativas o llenas de autocomplacencias. Éste es otro punto que tendría que revisarse: no es lo mismo intercambiar experiencias que establecer alianzas para trabajar conjuntamente. Es interesante trocar recetas, pero

es mucho más productivo trabajar de forma colectiva en la creación de soluciones. Además, no es tan fácil sistematizar una buena práctica para que ésta pueda derivar en enseñanzas de índole más general, particularmente cuando los políticos tienden a publicitar sus logros más que a visibilizar los retos, los problemas enfrentados y los errores aprendidos.

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

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

Se trata entonces de dar el salto hacia otra manera de relacionarse. El intercambio tradicional entre ciudades es en esencia una especie de colaboración “de cara a cara”, es decir, aquella en que cada ciudad establece relaciones con otra, pero desde su propia agenda e intereses. La nueva cooperación se asemeja más a una relación “de lado a lado”, no tanto como participantes individuales de un proyecto específico, sino más bien como cómplices en el largo plazo de una misma causa.³

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

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

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

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

Las nuevas redes no existirán en contraposición a los Estados nacionales ni serán sólo declarativas. Su actuar no se define como lo que no es (como ha sido el caso de la llamada cooperación no central, o “descentralizada”). La complicidad se basará en voluntad, afinidad y entusiasmo frente a un objetivo compartido, sin que importe mucho la formalización de una membresía o el pago de una cuota.

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

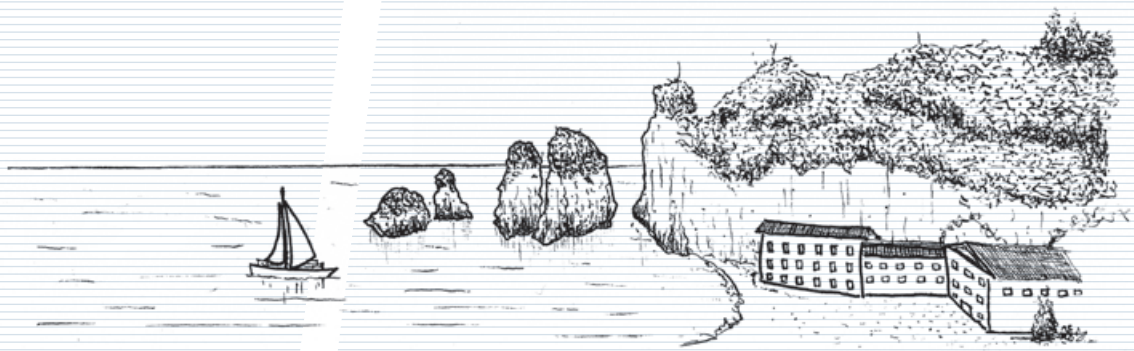
4. Pierre Calame, *Essaie sur l'économie*, París, Éditions Charles Léopold Mayer, 2009.

5. T. Geoffroy, *op. cit.*

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

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

La interdependencia habrá entonces que asumirse si es que queremos salvaguardar el bien común y proteger el futuro de las próximas generaciones. Las ciudades y los gobiernos locales están mejor posicionados para hacer frente a esto, porque no funcionan con la lógica de las empresas que sólo buscan maximizar ganancias. Porque pueden renunciar a la vía suicida de la economía competitiva. Porque no se comportan como grandes potencias que se enfrentan y porque están más cerca de la ciudadanía. Los gobiernos locales saben relacionarse entre sí, sin jerarquías y sin subordinación. Es éste el reto de la nueva internacionalización de la ciudad, ni más ni menos que la construcción colectiva de una nueva forma de organización del planeta.



1. Agenda global y gobiernos locales

El presente capítulo analiza cómo los gobiernos locales han ido potenciado progresivamente sus capacidades para incidir ya no solo en las agendas nacionales, sino también en las regionales e internacionales. Se destaca que esta participación es relevante por un doble motivo: porque permite ajustar las agendas para que respondan mejor a las necesidades locales de los actores del territorio, y porque contribuye a mejorar la calidad de las estrategias globales y a legitimar las decisiones que se adopten.

El reto actual es dar el salto de meros espectadores del escenario internacional a desempeñar un papel de actores, reconocidos, legitimados y necesarios.

La presencia de los gobiernos locales en el escenario internacional puede parecer un contrasentido con la esencia misma de su misión primera. Efectivamente, los gobiernos locales de todo el mundo están llamados a gestionar, cada uno en el contexto de su entorno más cercano, los servicios relacionados con las necesidades más básicas de la ciudadanía. Las políticas públicas locales se vinculan por lo general con los servicios dirigidos a atender necesidades perentorias como: la educación; la cultura; la salud; el empleo; el transporte; el acceso a la vivienda, servicios sociales, agua o la recogida y tratamiento de los residuos; por poner solo algunos ejemplos.

Podría parecer que lo que se debate en la arena internacional, tradicionalmente vinculado a políticas como la defensa, el comercio internacional, la macroeconomía o las migraciones, queda muy lejos de las preocupaciones locales y de las políticas que los gobiernos de proximidad articulan para atenderlas.

Pero esto ya no es así. Hoy en día una parte muy importante de los temas que conforman la agenda internacional tienen un fuerte impacto en el ámbito local. Empezando por las políticas de desarrollo, pasando por las que se vinculan a la lucha contra el cambio climático o la gestión de las migraciones internacionales, hasta las que se definen para tratar de gestionar la urbanización del planeta. El vínculo entre los fenómenos que responden a lógicas globales y sus impactos locales es cada vez más importante.

Efectivamente, hoy en día existe un consenso muy generalizado en que las políticas internacionales deben contar con los gobiernos locales y con los actores de las ciudades y territorios (organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas, academia, etc...) para ser eficaces. Dichas políticas se vinculan claramente con muchas de las competencias que gestionan los gobiernos locales que, en la mayoría de los contextos, son garantes de lo que se considera como servicios de carácter básico. Las políticas locales tienen una incidencia cada vez mayor sobre los principales temas de la agenda global en las últimas décadas.

Sin ir más lejos, desempeñan un rol determinante en la lucha contra el cambio climático. En la medida en que cerca del 80% de las emisiones de CO² se producen en los entornos urbanos, apoyar las políticas locales destinadas a

“La dimensión territorial importa, ha llegado para quedarse en las agendas globales. Si bien queda aún mucho por hacer, la dimensión local ha logrado colarse en las agendas globales”

DENISE COOK,
*Coordinadora Residente
del PNUD en Uruguay*

favorecer el uso de energías renovables o a promover prácticas de ahorro energético y de reducción de emisiones en los entornos urbanos, se ha convertido en un reto clave.

Los gobiernos locales juegan también un papel determinante en la gestión de los flujos migratorios, en la medida en que gestionan políticas de integración social que pasan por el acceso a la vivienda, a la educación, a la salud o al empleo y fomentan entre la ciudadanía valores tan necesarios como la tolerancia y el respeto a la diversidad.

“La ciudad es el espacio común donde la humanidad va a dirimir todas las luchas por la conciencia colectiva, por la acción social y por la acción política que impactan en el futuro global”

ROBERTO CONDE,
Ex-Subsecretario de Relaciones
Exteriores de Uruguay
y Ex-Presidente
del Parlamento del Mercosur

En el mismo sentido, la creciente urbanización del planeta (las últimas proyecciones sitúan la población urbana por encima del 60% en 2050) ha convertido la agenda urbana en un desafío de primera importancia. Los gobiernos centrales empiezan a trabajar en ella y a debatir retos y medidas, también, en el ámbito internacional. Como veremos más adelante, la nueva Agenda del Desarrollo Sostenible incorpora por primera vez un objetivo urbano, y la Conferencia Hábitat III se plantea definir lo que deberá ser la nueva agenda urbana hasta 2030 y los grandes retos de las ciudades en las próximas décadas.



En este marco, es necesario reforzar las capacidades institucionales y operativas de los gobiernos locales y mejorar los entornos en los cuales funcionan. Esta visión se ha generalizado y ha ido venciendo resistencias. Efectivamente, para que puedan asumir las responsabilidades que les corresponden, y lo hagan de forma eficiente, es necesario que los gobiernos locales cuenten con los recursos necesarios, tanto a nivel financiero como humano y material. Esto es vuelve relevante en las relaciones con el exterior en donde hoy siguen siendo pocas las alcaldías o autoridades locales que cuentan con las capacidades necesarias para su internacionalización.

De la misma manera, es necesario que los marcos normativos, institucionales y económicos en los que operan los gobiernos locales, respondan a su naturaleza como gobiernos de proximidad y a las políticas que tienen la responsabilidad de abordar. Se habla de descentralización, de autonomía local, de subsidiariedad, de financiamiento local, etc. Conceptos que a menudo encuentran resistencias.

Por ejemplo, los gobiernos locales europeos y latinoamericanos han tratado de jugar un papel protagónico en los procesos de integración regional. Han creado redes como Eurociudades, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa o Mercociudades y han participado de forma activa en la integración de ambas regiones aportando el peso específico y el valor añadido de las políticas de proximidad.

Los gobiernos locales han ido potenciando progresivamente sus capacidades para incidir ya no solo en las agendas nacionales sino también en las regionales y en las internacionales.



Poco a poco, van haciendo lo mismo en el contexto global. También a través de redes como la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Metrópolis o de ICLEI (la red mundial de gobiernos locales por la sustentabilidad) los gobiernos locales tejen estrategias y se dotan de recursos que les permiten tener una presencia cada vez mayor en algunas de las agendas centrales del ámbito internacional.

Las redes son, sin lugar a duda, las principales herramientas de las que disponen los gobiernos locales para incidir en las agendas globales. La suma de esfuerzos les permite disponer de la masa crítica suficiente para hacer que se escuche su voz y para que dichas agendas se configuren teniendo en cuenta sus necesidades e intereses. Sin embargo, resulta clave reforzar las capacidades de dichas redes para que los esfuerzos de incidencia tengan sentido; aportando evidencias basadas en el conocimiento que tienen de los asuntos locales, que sustenten sus argumentos, comunicando sus posiciones de forma eficaz, utilizando medios de alcance global, coordinándose con otros actores, tales como: gobiernos nacionales, organismos multilaterales, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, entre otros, y consolidando su vínculo con la ciudadanía mediante una estrategia clara de participación, transparencia y rendición de cuentas.

Como veremos a continuación, la participación de los gobiernos locales en la definición e implementación de las agendas globales es relevante por un doble motivo.

En primer lugar, porque permite ajustarlas para que respondan mejor a las necesidades locales de los actores del territorio. Ello es importante en la medida

en que las agendas globales inciden claramente en las políticas nacionales y en la implementación de las mismas a escala local, impactando en el día a día de los ciudadanos.

En segundo lugar, la participación de los gobiernos locales es relevante porque contribuye a mejorar la calidad de las estrategias globales y a legitimar las decisiones que se adoptan. Efectivamente, en la medida en que toman en cuenta las necesidades y los intereses de los gobiernos locales, las agendas globales se acercan a los problemas más tangibles de los ciudadanos y se alejan de las construcciones de laboratorio o burocráticas que a menudo las caracterizan.

“No hay hoy posibilidades de que el mundo se siga conduciendo y dirigiendo sin la voz de los gobiernos locales. Eso es a lo que apunta AL-LAs, a profesionalizar la internacionalización de las ciudades y de sus autoridades, siempre y cuando esto se haga de la mano de la ciudadanía”

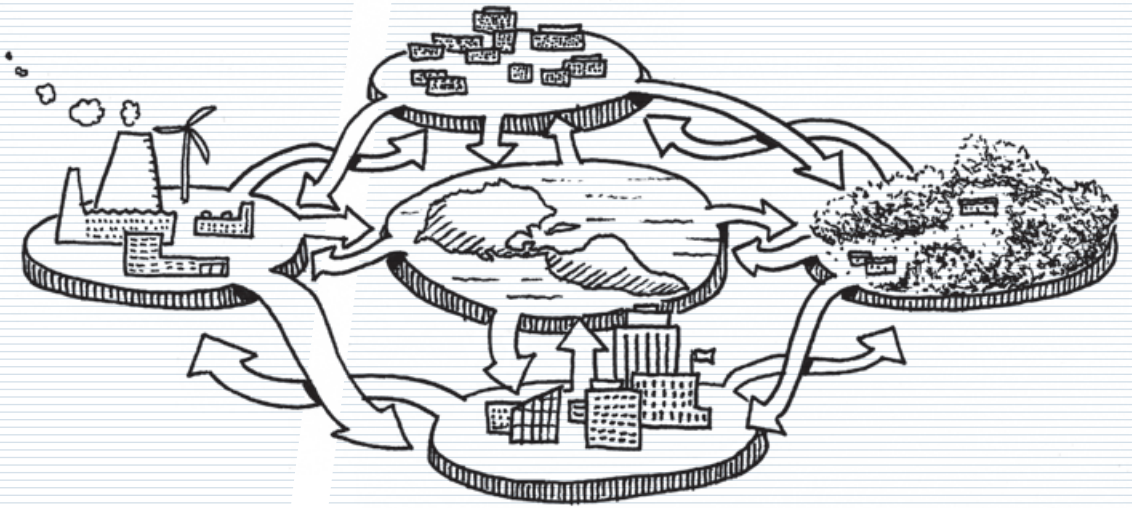
EUGENE ZAPATA GARESCHÉ,

Gobierno de la Ciudad de México,
Coordinador del Proyecto AL-LAs.



Los gobiernos locales deben asumir, junto con otros actores, como las organizaciones de la sociedad civil, la capacidad que tienen para construir puentes entre lo que se debate a escala global y lo que preocupa a escala local, en la calle.

Ellos se han ganado un reconocimiento incipiente en el escenario internacional. Su rol parece claro, la necesidad de reforzarlo también. Pero el espacio que pretenden ocupar en un entorno tradicionalmente reservado a los gobiernos centrales sigue generando resistencias que hay que superar. Juegan todavía un papel secundario aunque su importancia y su peso crece de forma constante. Hoy se puede afirmar que los gobiernos locales han pasado de ser meros espectadores del escenario internacional a desempeñar un papel de actores, aunque todavía de reparto, reconocidos, legitimados y necesarios.



2. Incidencia de las ciudades a nivel regional: América Latina y Europa

El presente capítulo identifica algunos de los procesos que han impulsado los gobiernos locales para incidir en las agendas regionales. De manera particular, se revisan las experiencias de articulación promovidas por los gobiernos locales de América Latina frente al Mercosur donde se destaca el trabajo, a la vez como actor interno y externo, de la red Mercociudades, que ha permitido posicionar temas prioritarios para los territorios. Asimismo, se presenta la experiencia Europea de integración regional que ha reivindicado, en la última década, el papel protagónico de las entidades locales a través de plataformas de diálogo, programas de financiamiento y cooperación y las múltiples redes construidas en este periodo.

2.1 Los gobiernos locales frente al Mercosur

En América Latina, la toma de decisiones y las acciones relativas a la integración regional han estado tradicionalmente centralizadas en los gobiernos nacionales. Como consecuencia de ello, la dimensión subnacional ha estado ausente en las agendas regionales y en las estructuras institucionales de la gran mayoría de los esquemas latinoamericanos de integración.

En el Cono Sur estas características imprimieron la génesis del Mercosur, como lo han reconocido las propias instancias del bloque.

“Es necesario incorporar la noción del territorio de forma abarcativa y descentralizar la incidencia que hoy tiene el proceso de integración. El Mercosur posee una gran incidencia política y económica en los estados y las ciudades, pero esto se materializa fundamentalmente en las capitales de nuestros países y en las ciudades de frontera y no en el resto del territorio.”⁷

Aunque los gobiernos nacionales (en particular sus poderes ejecutivos) continúan siendo los principales actores que determinan los rumbos de la integración, desde el inicio del proceso Mercosur se generaron movimientos de gobiernos subnacionales que buscaron influenciar la agenda regional. La dinámica de estos actores partió de una premisa básica:

“como instancias de gobierno que administran un territorio, donde se asienta la institucionalidad y las acciones de la integración, en tanto enclave territorial primordial para la implementación de las políticas públicas, (los gobiernos locales) pueden y deben realizar un aporte relevante al proceso de integración”⁸

Para ello, los gobiernos locales del Cono Sur y particularmente las ciudades crearon dos tipos de mecanismos de incidencia a nivel regional: uno externo al proceso (la Red de Mercociudades), y otros internos (el Foro Consultivo de

7. Mercosur/FCCR/ACTA N° 02/09

8. Mercosur, *op. cit.*

“En el camino de la integración regional, las ciudades tenemos mucho para aportar y así lo hemos demostrado”

ANA OLIVERA,

Ex Intendente de Montevideo, Uruguay

Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, y su antecesora la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del Mercosur). Como veremos más adelante, en ciertas ocasiones el carácter de “interno” y el de “externo” se confunden.

A través de estos mecanismos –innovadores en América Latina– los gobiernos locales han encaminado sus esfuerzos para influenciar en la agenda regional y en la marcha del proceso Mercosur.

2.1.1 Mecanismos de incidencia

La Red de Mercociudades

En 1991 con la firma del Tratado de Asunción por parte de los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se constituye el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), dando inicio a su período de transición. Durante esta etapa surgieron las primeras demandas “individuales” de algunos gobiernos locales ante la ausencia de la dimensión subnacional en la agenda del Mercosur. En paralelo algunas ciudades comenzaron a incluir la dimensión de la integración regional en la construcción de sus propias agendas, creando en sus estructuras organizativas espacios institucionales para abordar dicha problemática.

A casi cuatro años del Tratado de Asunción, el 17 de diciembre de 1994, los presidentes de los países socios del bloque firmaron el Protocolo de Ouro Preto, el cual, entre otros aspectos, pone fin al período de transición y determina la institucionalidad del Mercosur. La dimensión subnacional seguía sin estar presente en la agenda regional, ni inserta en el diseño institucional establecido.

El Mercosur no contemplaba dentro de su estructura un ámbito para la participación de los gobiernos locales, ni en sus órganos principales, ni en los auxiliares. La acción “individual” que habían desarrollado inicialmente algunas autoridades locales resultaba cada vez más insuficiente para influir en el proceso de integración.

La acción internacional de las ciudades adquiere entonces un nuevo carácter, basado en la cooperación, el trabajo en red y la voluntad de construir mecanismos para incidir en la agenda regional.

El hito fundacional de este proceso colectivo lo constituyó el Seminario “Mercosur: Oportunidades y Desafíos para las Ciudades” organizado por la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (uccí) celebrado el 7 de marzo de 1995 en Asunción, Paraguay. En su Declaración final, firmada por los alcaldes de Asunción y Montevideo, y representantes de Brasilia, Río de Janeiro, Buenos Aires y Santiago de Chile, se planteó la necesidad de crear una red de ciudades de los países que componen el Mercosur para otorgar a las autoridades municipales elegidas democráticamente la posibilidad de participar de las decisiones de la integración regional en los temas de su competencia.

En noviembre de 1995, once ciudades firmaron el Acta de Fundación de Mercociudades: Asunción (Paraguay); Montevideo (Uruguay); Rosario, Córdoba y La Plata (Argentina); Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Brasilia, Salvador y Río de Janeiro (Brasil).

Mercociudades nace con un objetivo claro de incidencia política, desde lo local hacia marcos regionales. No por casualidad el primer objetivo de la red establecido por su Estatuto⁹ es “buscar el reconocimiento de Mercociudades en la estructura del Mercosur, persiguiendo la co–decisión en las áreas de su competencia”.

Este objetivo también se refleja en la Carta de Porto Alegre firmada durante la II Cumbre de Mercociudades donde se expresa que el propósito de la Red es “Incluir a los gobiernos de los estados y provincias, los municipios e intendencias y el conjunto de la sociedad civil al proceso de integración; no como elementos subordinados de una lógica concentradora de poder y apartada de las comunidades, sino construyendo espacios reales de participación, en donde el poder local pueda constituirse como sujeto deliberante de políticas públicas comunes y actor indispensable para la consolidación del diálogo integrador de gobiernos y sociedades”.

9. El Estatuto de Mercociudades fue firmado en ocasión de la II Cumbre de la Red, en septiembre de 1996, en Porto Alegre (Brasil).

Mercociudades entendió desde sus orígenes que no bastaba con generar canales de cooperación entre sus miembros, plantear posiciones comunes o establecerse como interlocutor “externo” de los gobiernos nacionales y organismos regionales. Era necesario trabajar por el establecimiento de un espacio de representación de los gobiernos locales en la estructura del Mercosur para poder incidir en la agenda regional.

En los 20 años transcurridos desde su creación, Mercociudades ha atravesado diversas etapas, generado modificaciones en su estructura y programa de acción. Ha ampliado considerablemente el número de sus ciudades miembros (de las 11 iniciales a las casi 300 en la actualidad), así como su cobertura geográfica, acompañando los procesos de ampliación del Mercosur¹⁰.

Durante todo este recorrido, el propósito fundacional “de incidencia política” orientó gran parte del accionar de la red. Para ello, Mercociudades centró sus esfuerzos en la generación de mecanismos institucionales dentro del Mercosur que permitieran una incidencia directa de los gobiernos locales en la agenda regional. La Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del Mercosur y, posteriormente, el Foro Consultivo de Municipios (FCCR), Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, se constituyeron en esos mecanismos.

10. Actualmente, integran la red ciudades de los países socios plenos del Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela) y de los asociados (Bolivia, Chile, Colombia y Perú).

Cuadro 1. Estructura orgánica de Mercociudades

- *Asamblea General de los socios* (Cumbre): órgano máximo de deliberación y dirección. Formada por los Jefes de Gobierno de las ciudades socias.
- *Consejo de Mercociudades*: órgano superior de administración. Compuesto por dos ciudades de cada país miembro del Mercosur y una de cada país asociado.
- *Secretaría Ejecutiva*: responsable de la coordinación de los trabajos del Consejo de la Red. Representa oficialmente a Mercociudades. Su mandato es de un año.
- *Unidades Técnicas*: instancias responsables por el desarrollo de temas específicos. La definición de la cantidad y contenido temático de las Unidades Técnicas se ha ido modificando en función de los temas y preocupaciones de mayor interés.
- *Comisión Directiva*: compuesta por la actual Secretaría Ejecutiva, la saliente y la futura.
- *Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades*: con sede fija en Montevideo, que brinda apoyo y asesoría en referencia a trabajos técnicos y administrativos, desarrolla la memoria institucional de la Red, realiza el seguimiento de temas y debates del proceso de integración y oficia de enlace con la Secretaría del Mercosur.



En efecto, durante 5 años Mercociudades impulsó negociaciones con los organismos del Mercosur y con sus Estados Parte para crear, dentro de la estructura institucional regional, un ámbito específico para tratar los asuntos de interés para sus ciudades. El mayor obstáculo externo enfrentado por la Red en un primer momento se encontró en los propios gobiernos centrales. En algunos casos la resistencia, en otros la indiferencia, dificultó el diálogo y las negociaciones. Esta situación fue cambiando a medida que el proceso de Mercociudades se fue consolidando y en diciembre del año 2000 los Estados Parte del Mercosur acordaron la creación de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI), como un órgano auxiliar del Grupo Mercado Común, de tipo consultivo. La REMI estaba integrada por representantes de municipios e intendencias designados por los cuatro Estados Parte.

“Las ciudades y regiones no somos ‘temas’ de la agenda sino ‘actores’ de las agendas de integración regional y por eso requerimos de una expresión propia en la institucionalidad en el Mercosur”.

VICENTE TREVAS,

Secretario Adjunto de Relaciones
Internacionales y Federativas,
Alcaldía de Sao Paulo, Brasil.

Aunque Mercociudades reconocía a la REMI como un avance para la incidencia de las ciudades en la agenda regional, ella no respondía al modelo de instancia de representación que las ciudades demandaban. El mayor desacuerdo de Mercociudades se centraba básicamente en la categoría de *Reunión Especializada* de la REMI, que implicaba que los gobiernos locales eran tratados como “un tema”. Exactamente esa discordancia fue la que suscitó posteriormente –por impulso de Mercociudades– la realización de negociaciones para convertir la REMI en una nueva estructura formal.



El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR)

La expresión de los gobiernos locales en la institucionalidad del Mercosur como *actores* se plasmó en diciembre de 2004 con la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), en sustitución de la REMI.

El Foro es parte orgánica y consultiva de la estructura del Mercosur (no ya en un tema de alguna reunión especializada), lo cual “representa un paso importante rumbo al reconocimiento institucional de los gobiernos locales como actores relevantes del proceso de integración”.¹¹

El FCCR incluye tanto a las ciudades como a los gobiernos intermedios (provincias, estados, departamentos, etc.). Estos últimos habían sido menos activos que las ciudades en la búsqueda de espacios de participación dentro del bloque, y no habían constituido una red de incidencia política (como Mercociudades) frente a la agenda regional.

Como se menciona en la declaratoria de creación, el FCCR tiene carácter consultivo, es decir, no tiene carácter deliberativo o poder decisorio. Está subordinado al Grupo del Mercado Común, a través del cual se pronuncia, dentro de sus competencias, emitiendo recomendaciones.

El Foro se estructuró en dos comités compuestos por representantes designados por los Estados miembros del bloque.¹² En la práctica, y tras casi ocho años desde su puesta en funcionamiento, la capacidad del FCCR para influenciar efectivamente sobre la agenda regional y las decisiones gubernamentales, se ha

“Mercociudades es, en sí misma, el principal instrumento de cooperación Sur/Sur de nuestra región. Sin embargo, desarrollar un instrumento de cooperación propio, que pueda incidir para adentro y fuera de la red, es importante en términos de sus desafíos a futuro.”

RODRIGO PERPETUO,

Jefe de la Asesoría en Asuntos Internacionales, Gobierno del Estado de Minas Gerais, Brasil

11. Vigevani, Tullo “Actores locales, cooperación descentralizada y fortalecimiento institucional: posibilidad de profundización del Mercosur”, en *Anuario de la Cooperación Descentralizada. Año 2010*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea–América Latina, Montevideo, 2011, pág.154

12. Los Estados asociados pueden participar de las reuniones de los Comités en calidad de *invitados* para tratar temas de interés común, lo cual constituye una diferencia con Mercociudades, donde son miembros plenos.

demostrado limitada,¹³ por varios motivos. Las razones más evidentes están relacionadas con el funcionamiento de sus competencias institucionales; el carácter consultivo, no vinculante de sus atribuciones; al lugar poco privilegiado que ocupa en la estructura institucional del Mercosur (no es un órgano independiente pues está subordinado al Grupo Mercado Común a través del cual se pronuncia); y el rol que ejercen los gobiernos centrales en su constitución y funcionamiento.

Si bien el FCCR ha desarrollado esfuerzos para superar sus limitaciones (como la creación de una secretaría permanente del Foro, entre otros), pareciera que ellos no son suficientes para transformar en un verdadero mecanismo de incidencia de las ciudades y gobiernos intermedios en la agenda regional.

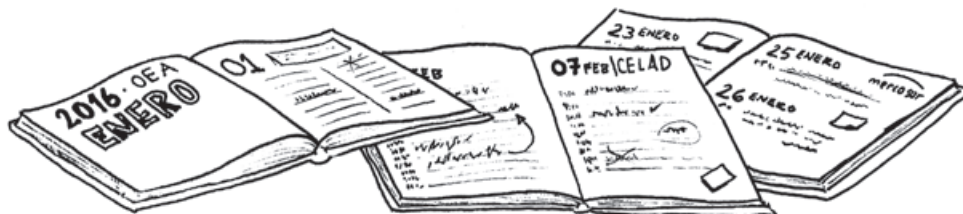
2.1.2 El ámbito de incidencia: la agenda regional

A través de los mecanismos señalados en el apartado anterior, los gobiernos locales del Cono Sur han incidido o intentado incidir en la agenda del Mercosur, en particular, las ciudades, pues los gobiernos intermedios no cuentan con un mecanismo externo de incidencia como Mercociudades.

También se ha señalado que, desde una perspectiva institucional, Mercociudades ha tenido un rol decisivo en la generación de instancias de participación e incidencia de las ciudades (e incluso de gobierno intermedios) dentro de la estructura del Mercosur. Más allá de las limitaciones a la capacidad de incidencia de dichas instancias, lo cierto es que su creación ha significado la instalación de la dimensión local en la agenda regional.

Como menciona Vicente Trevas, Secretario Adjunto de Relaciones Internacionales y Federativas de la Alcaldía de São Paulo, Brasil, “para hablar de la incidencia global de las ciudades tenemos que hacer diálogos geopolíticos: hay una agenda de ciudades del sur (en el marco del Mercosur), una de las ciudades latinoamericanas (en el marco de CELAC) y una agenda continental (en el marco de OEA)”.

13. Vigevani, Tullo, *op.cit.*; y BLANES, Josep; PEREIRA, Demetrius Cesáreo, “O Foro Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos do Mercosul: Um olhar comparativo desde as cidades”, *Eureges Dossier* Nro. 3, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Barcelona, 2011.



En el ámbito de los contenidos de dicha agenda, Mercociudades ha buscado influir desde dos perspectivas:

En primer lugar, como red externa al proceso. En este sentido Mercociudades ha trabajado por incidir a través del establecimiento de una instancia democrática, regular e institucionalizada en su interior para acordar posiciones frente al Mercosur y sus principales temas de debate. En las declaraciones de las diferentes Cumbres y Reuniones de Consejo¹⁴ se han fijado posiciones en relación a temas tales como: el proceso de constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el relanzamiento del Mercosur, la profundización del proceso de integración, la crisis institucional en Paraguay, la crisis económica de Argentina, la incorporación plena de Chile y Bolivia al Mercosur, el Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea, la agenda social del Mercosur, etc.

Otro instrumento de incidencia externa sobre la agenda regional ha sido la generación de conocimiento sobre problemáticas y políticas públicas locales, en el marco de las diferentes Unidades Temáticas de la red. En muchas ocasiones, los resultados del trabajo de ellas han sido elevados o discutidos con autoridades nacionales u órganos competentes del Mercosur. Ejemplo de ello es el trabajo realizado –de cara a la Cumbre Río+20– por la Unidad Temática de

“Las ciudades otorgaron una sensibilidad diferente a las políticas del Mercosur promoviendo dimensiones no contempladas inicialmente por el proceso de integración: la dimensión ciudadana y social de la integración”.

DAIANA FERRARO,
Coordinadora de la Secretaría
del Mercosur.

14. Dichas Declaraciones pueden ser consultadas en: www.mercociudades.org

Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de Mercociudades, que sirvió de base para el diálogo con los gobiernos y las instancias regionales.

Asimismo, se fueron diseñando mecanismos de incidencia indirecta desde la propia red: la ubicación de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades en el edificio sede del Mercosur; la constitución de dicha Secretaría como Oficina de Enlace con la Secretaría del Mercosur; la preocupación por vincular el trabajo de las Unidades Temáticas y la agenda de Mercociudades en general, con el ritmo y las agendas de los organismos del Mercosur, entre otros.

“Mercociudades surge planteando otro modelo de integración, poniendo énfasis en la ciudadanía regional en lugar de la integración basada únicamente en el mercado. Ha influido en el proceso de integración, contribuyendo a transformar el Mercosur neoliberal de los años noventa en uno donde la dimensión social está representada”.

RUBEN GARCÍA, ex Director de la División de Relaciones Internacionales y Cooperación, Intendencia de Montevideo.

En segundo lugar, Mercociudades se ha posicionado como un actor interno dentro de la REMI y el FCCR y desde allí ha incidido directamente en la construcción de sus agendas e indirectamente de la agenda regional.

En ambos casos (actor externo o interno), la mayor contribución de las ciudades a la agenda del Mercosur ha sido el enfoque que Mercociudades y a través de ella, el FCCR ha adoptado desde sus inicios sobre la integración regional. Un enfoque superador de la visión netamente comercialista; que valoriza el carácter multidimensional y multisectorial del proceso. Un enfoque que enriquece la agenda regional al incorporar aspectos culturales, sociales, políticos y estratégicos de la integración desde lo local.

Este enfoque de la red fue adoptado por el FCCR desde su constitución, como se señala en la Carta de Río emanada de su primera reunión donde se acordó trabajar para profundizar el Mercosur, para ser un motor de la integración que incorpore una mirada desde lo local, comprometiéndose a desarrollar todos sus esfuerzos para generar políticas regionales que procuren la inclusión y la equidad social y cultural; así como velar por un desarrollo humano con una amplia participación de los ciudadanos del Mercosur. Las Declaraciones de las sucesivas reuniones del FCCR reiteran su vocación por este enfoque:

“..el FCCR expresa su voluntad de continuar por el camino de una integración con mayor contenido social, político, productivo, cultural y sustentable, ratificando la importancia que sus actores continúen aportando la perspectiva local y regional al debate del bloque...”. (Declaración de Montevideo, II Reunión, 2007)

“Los gobiernos locales, por la proximidad en el ejercicio democrático y el contacto permanente e intenso con los ciudadanos, pueden aportar una perspectiva enriquecedora a la integración. Una perspectiva que no es contradictoria a la comercial e intergubernamental que prima hasta hoy en el bloque, una perspectiva de construcción de ciudadanía y generación de una identidad común, diversa y plural de los pueblos del Mercosur” (Declaración de Asunción, V Reunión, 2009).

2.2 Los gobiernos locales frente a la Unión Europea

El de Europa es probablemente el proceso de integración regional más importante que se ha dado en la historia moderna. Un proceso que, en poco más de 50 años, ha redundado en la época de paz y estabilidad política más larga que ha vivido la región; en la creación de un gran mercado común de cerca de 500 millones de habitantes, un mercado en el cual personas, bienes y capitales circulan libremente; en el establecimiento de una unión monetaria y una moneda común. El proceso ha servido también para impulsar políticas supranacionales en ámbitos tan sensibles como el medio ambiente, la innovación, la investigación y el desarrollo tecnológico, la económica, social y territorial; o la cooperación internacional.

Dicho proceso ha sido gobernado por un sistema complejo de instituciones diseñadas para dar voz a los distintos actores. Aun así, han sido los gobiernos centrales quienes durante décadas y de forma monopólica han dibujado el recorrido hacia la unión económica, primero y la política, después, como fin último.

Sin embargo, con el inicio del siglo los gobiernos centrales han empezado a ceder parte de su protagonismo en favor de otros actores clave en el proceso de integración. Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993, el Parlamento Europeo— la institución que representa la voz de los ciudadanos, la única que responde a una elección directa— ha visto reforzadas sus competencias y se ha ido convirtiendo en colegislador junto con el Consejo (la institución que representa a los Estados y marca las pautas).

Así, el voto favorable del Parlamento es necesario para avanzar en cuestiones tan relevantes como la aprobación del presupuesto comunitario o el nombramiento del presidente y los miembros de la Comisión Europea, el gobierno comunitario con sede en Bruselas, Bélgica. En la elección de la última Comisión se ha dado un paso hacia delante muy significativo con el nombramiento como presidente del líder del grupo político vencedor en las elecciones al Parlamento. Con el nombramiento de un presidente de la Comisión que, aun teniendo el visto bueno de los Estados, viene avalado por las urnas, se ha superado, en cierta medida, una deuda democrática que arrastraba la unión desde su fundación.

2.2.1 El Comité de las Regiones

El Tratado de Maastricht fue mucho más allá y abrió la puerta de la construcción europea a otros actores. Al lado del Comité Económico y Social, instituido en 1957 en los tratados constitutivos, se crea el Comité de las Regiones con la voluntad de implicar a los gobiernos locales y regionales europeos en la definición de las políticas europeas que les atañen.

El Comité de las Regiones, sin embargo, es una institución consultiva que emite dictámenes no vinculantes pero que son preceptivos en determinadas materias que incumben a los gobiernos territoriales europeos. Los miembros que lo integran, representantes de gobiernos regionales y locales, son nombrados por los Estados miembros, se agrupan por filiaciones políticas y trabajan en plenaria y en 6 comisiones temáticas:

- Ciudadanía, gobernanza y asuntos institucionales y externos;
- Política territorial y de cohesión y presupuesto;
- Política económica;
- Medio ambiente, cambio climático y energía;
- Recursos naturales;
- Política social, educación, empleo, investigación y cultura.

La creación del Comité respondió a una doble realidad. Por un lado, a la apuesta decidida de la Comunidad Europea por la cohesión económica, social, territorial y por la convergencia regional. A finales de los años ochenta del siglo pasado Europa decide reforzar los instrumentos creados para reducir



Cuadro 2. El Comité de las Regiones de la UE

El Comité de las Regiones es un organismo consultivo de la UE compuesto por representantes electos, locales y regionales, procedentes de los veintiocho Estados miembros. A través del Comité los representantes pueden dar a conocer su opinión sobre la legislación de la UE que repercute directamente en las regiones y ciudades.

El Comité permite a las regiones y ciudades participar formalmente en la elaboración de la legislación de la UE, garantizando el respeto de la posición y las necesidades de los entes regionales y locales.

El Comité está formado por 353 miembros de los 28 países de la UE integrados en 5 grupos políticos diferentes. Realiza 6 plenarios al año, emite más de 50 dictámenes sobre la legislación de la UE y lanza alrededor de 40 consultas a las partes interesadas.

www.cor.europa.eu

las importantes disparidades entre regiones. A través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder) se sitúa la política regional como una de las políticas clave cuya importancia en el presupuesto europeo no para de crecer. En este ámbito, como es natural, y a pesar de que se trata de una política ejecutada a través de los gobiernos centrales, los gobiernos regionales y locales se convierten en interlocutores privilegiados.

Por otro lado, se constata que una parte sustantiva de las políticas que se despliegan desde Bruselas tienen un impacto muy importante en las regiones y en las ciudades.

Dos terceras partes de la legislación de la Unión Europea es aplicada directamente por los gobiernos locales.

No se trata únicamente de la política regional (que alcanza hasta un tercio del presupuesto europeo) sino que se refiere también a otros ámbitos como el medio ambiente, las políticas sociales, la cultura, la educación, la defensa de los consumidores, la generación de empleo, el comercio o la cooperación al desarrollo, por poner algunos ejemplos.

Cuadro 3. El principio de subsidiariedad en la legislación de la Unión Europea

El artículo 5 del Tratado de la Unión Europea dice: “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”.

En este sentido, lo que busca el Tratado de Maastricht con la creación del Comité de las Regiones es que las realidades locales y regionales informen e incidan en los procesos de elaboración de las políticas europeas con la voluntad de que dichas políticas respondan mejor a los intereses y necesidades de los ciudadanos. Se trata de una apuesta por la mejora de la calidad democrática de las políticas de la unión.

Aunque el rol del Comité de las Regiones puede ser considerado menor, sus competencias se han visto reforzadas en los últimos años con el mecanismo destinado a controlar la aplicación del principio de subsidiariedad reconocido en el Tratado de la Unión, y la potestad de presentar recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión en determinados supuestos ligados a las materias sobre las que ejerce potestad.

El principio de subsidiariedad es seguramente uno de los principios de mayor calado democrático en el contexto de la gobernanza moderna o contemporánea. Considerado como fundamento básico del federalismo ha tenido un extenso recorrido en la Unión Europea y en sus Tratados Constitutivos. Se trata de un principio de carácter organizacional que se orienta a dirimir el nivel de intervención más pertinente cuando las competencias son compartidas y que determina que las decisiones deben adoptarse en el nivel de gobierno más cercano posible al ciudadano.¹⁵

15. FERNÁNDEZ DE LOSADA PASSOLS, Agusti; SERRANO MADRID, Claudia, “Descentralización, transparencia y seguridad jurídica en América Latina y Europa”, INAP, Madrid, 2014.

2.2.2 La Comisión Europea y los gobiernos locales

Más allá del papel que juega el Comité de las Regiones, las instituciones comunitarias y de forma muy especial la Comisión Europea han establecido canales formales e informales de comunicación y colaboración con los gobiernos locales en ámbitos muy diversos.

Los canales formales son múltiples. Van desde mecanismos de consulta lanzados en el marco de determinados procesos legislativos que buscan la participación de lo que podríamos denominar interlocutores necesarios para asegurar la eficacia de las normas que se dictan; a los espacios de diálogo; hasta los programas financieros establecidos en el marco de las diferentes políticas. En este caso cabe mencionar la “Consulta sobre la dimensión urbana de las políticas de la UE” (Elementos clave para una agenda urbana europea). En este proceso se recibieron 225 respuestas de asociaciones de gobiernos locales, federaciones de comercio e industria y organizaciones de la sociedad civil. En paralelo algunos Estados miembros lanzaron consultas nacionales. De la consulta se deriva claramente la apuesta por una ciudad inteligente, verde e inclusiva.¹⁶

La Comisión Europea es cada vez más partidaria de abrir consultas con los ciudadanos y otros actores interesados en el proceso de definición de normas, agendas políticas y programas financieros. En la fecha en la que se escribe el presente cuaderno, la Comisión mantiene abiertas 20 consultas públicas sobre temas muy diversos publicadas en el portal “*Your voice in Europe*”.¹⁷

Muchas de las consultas abiertas inciden en las competencias o en el ámbito de interés de los gobiernos locales. Éstos se han mostrado activos y participan directamente o a través de las múltiples redes en las que tienen presencia.

Además de estos procesos de consulta pública en los que los gobiernos locales pueden participar, la Comisión Europea ha establecido los llamados “Diálogos Estructurados” en ámbitos tan sensibles como la política regional y las infraestructuras, las políticas de juventud o de cooperación al desarrollo. Se trata de mecanismos formales a partir de los cuales la Comisión abre espacios

16. Ver http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/urban-agenda/

17. Ver: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm



de diálogo a todo tipo de actores, ya sean gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, academia o empresas del sector privado.

Seguramente el diálogo estructurado más relevante es el que se abre en el marco de la política regional y de los fondos estructurales y de infraestructuras.¹⁸ Lo es en la medida en que la política regional es la que mayor impacto tiene en los gobiernos locales y regionales europeos, con importantes inversiones en infraestructuras y proyectos que inciden de forma muy directa en su desarrollo.

Se trata de un mecanismo previsto en los reglamentos que norman dichos fondos a través del cual se propone crear un grupo de expertos formado por instituciones representativas de los gobiernos locales y de la sociedad civil y que tiene como misión principal:

- apoyar el trabajo de la Comisión en lo relativo al desarrollo de las políticas de cohesión, de desarrollo rural, pesquera común y la marítima integradas en diferentes áreas de especialización;
- asistir a la Comisión sobre las cuestiones relativas a la aplicación de ayuda de los fondos estructurales y de inversión;
- dar seguimiento a la evolución de la política regional en el ámbito de la gobernanza multinivel;
- intercambiar experiencias y buenas prácticas en el ámbito de la política regional.

Pero también hay que tener muy en cuenta, aunque incide de forma menos directa en sus competencias domésticas, al *diálogo estructurado para la definición de una asociación eficiente en el ámbito de la política de cooperación al desarrollo*,¹⁹ que se celebró entre 2010 y 2011 y reunió a más de 700 representantes de gobiernos locales y de organizaciones de la sociedad civil.

El diálogo estructurado tuvo dos consecuencias concretas e importantes, las cuales reflejan cómo los gobiernos locales han entrado a formar parte del sistema europeo de cooperación al desarrollo.

Por un lado, esto dio lugar a la comunicación “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”²⁰ en la que se pone el acento en el rol

¹⁸. http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_en.htm

Cuadro 4. El Diálogo Estructurado para una cooperación al desarrollo eficaz



El llamado “Diálogo Estructurado” fue un proceso lanzado en 2010 por la Unión Europea para intercambiar opiniones y consensar estrategias sobre la política de cooperación internacional de la UE con organismos de la sociedad civil y gobiernos locales.

El Diálogo Estructurado planteó como principal conclusión aumentar y continuar todos los esfuerzos para crear un entorno propicio que permitiera a las organizaciones de la sociedad civil y a las autoridades locales operar con eficacia y por propio derecho como actores del desarrollo y como socios de la cooperación de la UE.

El Diálogo Estructurado dio lugar en 2014 a la constitución de una entidad más formal, el llamado Foro Político sobre Desarrollo.

Más información: https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Policy_forum

central que juegan los gobiernos locales como actores clave en los procesos de desarrollo y en la necesidad de reforzar sus capacidades y mejorar los entornos políticos e institucionales en los que operan.

Por otro lado, se crea el denominado Foro Político para el Desarrollo, un espacio informal de diálogo entre la Comisión Europea, los Estados miembros y representantes de la sociedad civil y los gobiernos locales. Con el Foro se pretende:

- facilitar el diálogo sobre cuestiones transversales relacionadas con el papel de las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales como actores del desarrollo;
- promover el debate y el intercambio de información y experiencias sobre las principales políticas e iniciativas de la UE en el campo del desarrollo;
- apoyar la aplicación de las recomendaciones del diálogo estructurado²¹ proporcionando un espacio para la actualización periódica y la revisión por parte de todos los actores.

19. La relatoria del proceso puede ser consultada en https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue

20. COM (2013) 280 final de 15/05/2013

21. https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue

Gobiernos locales europeos firmantes del Pacto de Alcaldes



Más allá de la creación de espacios de diálogo, la Comisión Europea ha contado como socios principales a los gobiernos locales en algunas operaciones de gran calado. La más relevante por su trascendencia es el denominado “Pacto de los Alcaldes”²² una agenda política en la cual los alcaldes que la subscriben asumen una serie de compromisos en la lucha en contra el cambio climático, a través de la mejora en la eficiencia energética y la utilización de fuentes de energía renovables en sus territorios.

Tras la adopción, en 2008, del paquete de medidas de la UE sobre cambio climático y energía, la Comisión Europea presentó el Pacto de los Alcaldes como una iniciativa que respalda el esfuerzo de las autoridades locales en la aplicación de políticas de energía sostenible, en los entendidos que los gobiernos locales desempeñan un papel decisivo a la hora de atenuar los efectos del cambio

22. Más información sobre los compromisos del “Pacto de los Alcaldes”
<http://www.pactodelosalcaldes.eu/>

climático, máxime si consideramos que el 80 % del consumo energético y las emisiones de CO₂ está asociado con la actividad urbana.

Para cristalizar el compromiso político en medidas y proyectos concretos, los firmantes del Pacto deben elaborar un “Inventario de Emisiones de Referencia” y presentar un “Plan de Acción para la Energía Sostenible” que resuma las acciones fundamentales que prevén llevar a cabo.

Por sus características singulares, el Pacto es la única iniciativa que moviliza a actores regionales y locales en torno al cumplimiento de los objetivos de la UE. Las instituciones europeas definen el Pacto de los Alcaldes como un modelo excepcional de gobernanza multinivel.

Pero seguramente los mecanismos que mejor ilustran la colaboración entre la Comisión Europea y los gobiernos locales son los denominados programas financieros de la Unión Europea en los que pueden participar los gobiernos territoriales. Los programas son, junto con los instrumentos legislativos, las principales herramientas de las diferentes políticas de la UE. Y muchas de ellas están abiertas a los gobiernos locales.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder), es el instrumento estrella que ha permitido durante muchos años financiar infraestructuras muy importantes a nivel local y regional (Ligadas al desarrollo local y urbano, al medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, a la innovación y el desarrollo tecnológico, al apoyo a las PyMES, etc). El Feder ha servido también para potenciar la cooperación entre territorios fronterizos y entre aquellos de toda la UE, en el marco de lo que se ha denominado cooperación interterritorial.

Otros fondos, como el Fondo de Cohesión, en la construcción de infraestructuras ambientales; el Fondo Social Europeo, en el apoyo a las políticas activas de empleo; o el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural –en la financiamiento de iniciativas de desarrollo rural– han sido clave en el proceso de desarrollo de los territorios en Europa.

Cabe mencionar que los programas de la UE han aportado a los gobiernos locales mucho más que recursos económicos. La Comisión financia por lo general proyectos innovadores, transnacionales (en los que participan instituciones de diferentes países de la UE), replicables y en los que el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimiento es un componente esencial.



Es por ello que se puede afirmar que la participación en programas europeos ha facilitado:

- El acceso a prácticas innovadoras y al desarrollo de nuevas maneras de abordar los retos que atienden los gobiernos locales en todos los ámbitos en los que actúan;
- El acceso a experiencias contrastadas y a conocimiento relevante que derivan en un aprendizaje que mejora la calidad de las políticas públicas que se desarrollan;
- La colaboración entre diferentes niveles de gobierno (local, regional, nacional e internacional) y con otras instituciones públicas y privadas (universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas, etc.);
- La internacionalización del gobierno local y de los actores de la ciudad o territorio.

2.2.3 Las redes de gobiernos locales en la UE

Indudablemente, los gobiernos locales europeos no hubieran podido realizar todo este recorrido, acompañando el proceso de integración, de forma individual. Lo han hecho sumando esfuerzos, ganando masa crítica a través de las múltiples redes que se han ido constituyendo en las últimas décadas.

Coincidiendo con la Conferencia Intergubernamental de 1991 que dio lugar al Tratado de Maastricht y a la creación del Comité de las Regiones, con el refuerzo de la política regional y con el despliegue de instrumentos que inciden en los intereses de los gobiernos locales, éstos empiezan a organizarse.

Hasta entonces, en Europa únicamente existía el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, fundado en 1951. Se trataba del gremio de las asociaciones nacionales de gobiernos locales y la sección europea de la IULA (International Union of Local Authorities), fundada en 1913, y que representaba a las asociaciones de gobiernos locales a escala mundial.

También operaba en Europa, aunque lo hacía a escala global, la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), fundada en 1957 y que ejercía de contrapunto de las grandes ciudades a las asociaciones de gobiernos locales.

Cuadro 5. Programas europeos con la participación de los gobiernos locales

- Programa Life +; políticas ambientales y de lucha contra el cambio climático.
- Programa URBACT; políticas urbanas.
- Programa Europa Creativa; políticas culturales.
- Programa Erasmus; educación y la formación profesional.
- Programa COSME; en el apoyo a la competitividad y las PyMES.
- Programa de organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales; en la cooperación al desarrollo.
- Programa Horizonte 2020; en las políticas de investigación y desarrollo tecnológico.

Pero no es hasta finales de la década de los ochenta, con la creación de Eurocities (1986), o principios de los noventa, cuando empiezan a proliferar redes que con diferentes objetivos y voluntades se proponen incidir en las políticas de la Unión Europea.

Aun a riesgo de simplificar, podemos agrupar las redes que operan en Europa en 3 categorías diferenciadas: generalistas, especialistas y territoriales.

Las redes generalistas son las que tienen por vocación defender los intereses de los gobiernos locales ante las instituciones de la Unión Europea. Se trata de intereses en sentido genérico puesto que éstas se fijan en todas las políticas que despliega la UE y que inciden, de la manera que sea, en los gobiernos locales.

Se pueden señalar tres ejemplos de redes generalistas:

- El Consejo de Municipios y Regiones de Europa,²³ que busca representar a los gobiernos locales a través de las asociaciones de municipios y regiones;
- Eurocities,²⁴ representa los intereses de las ciudades de más de 200 mil habitantes y;
- Eurotowns,²⁵ una red que se fija en los intereses de las ciudades medias y pequeñas.

23. www.ccre.org

24. www.eurocities.eu

25. www.eurotowns.org

A pesar que las dos primeras tienen una gran capacidad de interlocución con las instituciones de la Unión, disponen de una base de asociados importante y cuentan con recursos para incidir con eficacia, no tienen reconocido un nivel de representatividad exclusivo en la medida en que se trata de instituciones privadas, no “oficiales”, y que por tanto representan únicamente los intereses de sus agremiados.

En paralelo, existen redes que podemos calificar como especializadas, es decir, que centran su ámbito de actuación en una temática concreta. Este tipo de red es el que más ha proliferado con el tiempo, y hoy en día se puede afirmar que existen redes o plataformas que cubren todas las políticas que desarrolla la Unión y que inciden en el ámbito local.

Se pueden citar algunos ejemplos:

- Energy Cities:²⁶ red fundada en 1990 especializada en las políticas energéticas que inciden en el ámbito local;
- Plataforma:²⁷ es la instancia surgida en el marco del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), actúa como interlocutora de los gobiernos locales europeos en el ámbito de las políticas de cooperación internacional;
- Polis:²⁸ ciudades y regiones para un mejor transporte.

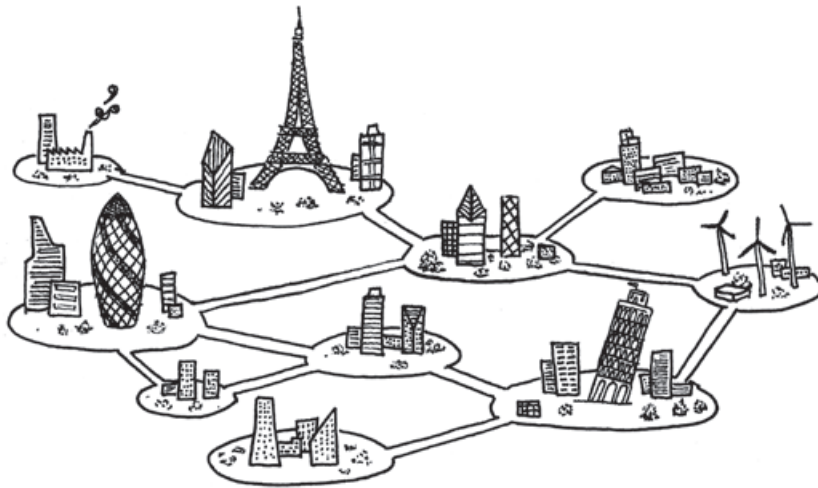
La representatividad de estas redes varía en función de sus socios, pero muchas de ellas disponen de un buen nivel de interlocución con las instituciones comunitarias, especialmente con la Comisión Europea, por su alto nivel de especialidad.

Finalmente, las redes territoriales han proliferado a la luz de la política regional de la Unión Europea y de los instrumentos centrados en la cooperación transnacional. De manera ilustrativa, se pueden apuntar tres ejemplos significativos:

26. www.energy-cities.eu

27. www.platforma-dev.eu

28. www.polisnetwork.eu



- Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa:²⁹ reúne a 150 regiones de la periferia marítima de Europa;
- Arco Latino:³⁰ se trata de la red de gobiernos locales intermedios (provincias) del litoral (y adyacentes) del mediterráneo noroccidental. Agrupa las provincias que van desde Sicilia en Italia hasta Andalucía en España;
- Unión de Ciudades del Báltico:³¹ se trata de una red consolidada que agrupa las ciudades de los países del mar Báltico.

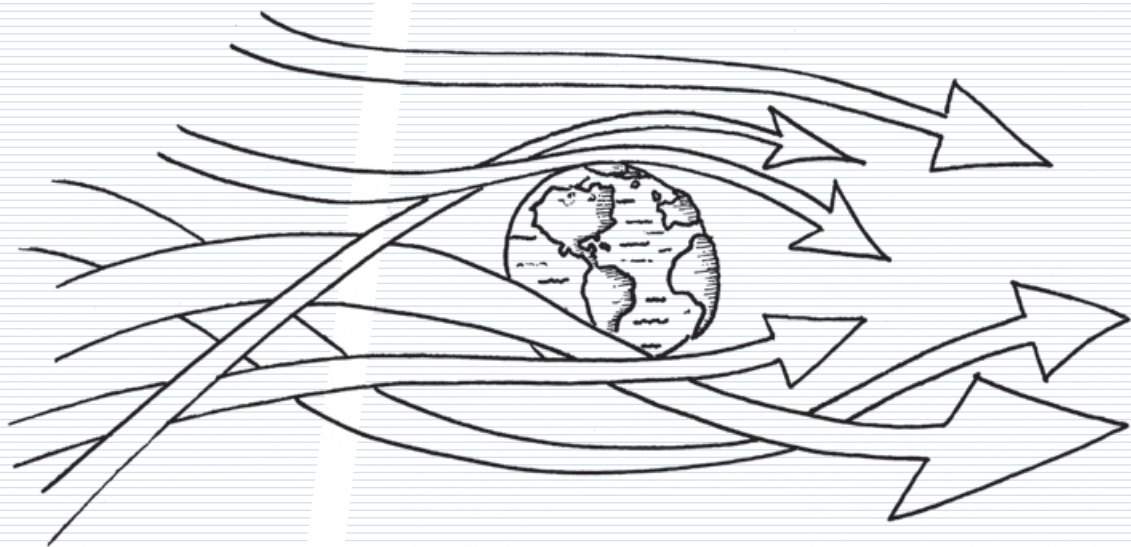
Por su especificidad, estas asociaciones suelen gozar de un nivel de interlocución muy importante con la Comisión Europea, especialmente en lo relativo a la política regional.

A pesar que las redes de ciudades han contado con un desarrollo muy importante durante la década de los noventa y la primera de este siglo XXI, es cierto que la crisis económica que ha afectado a Europa ha hecho que muchas plataformas hayan desaparecido por falta de recursos para funcionar.

29. <http://www.crpm.org/>

30. <http://www.arcolatino.org/>

31. <http://www.ubc.net/>



3. Las agendas internacionales con mayor incidencia en el ámbito local

Este capítulo analiza la participación de los gobiernos locales en la definición de las nuevas agendas globales vinculadas al desarrollo y propone herramientas para potenciar su capacidad de incidir en defensa de sus intereses y necesidades.

Los próximos años serán determinantes para la definición de las agendas políticas que darán impulso a los procesos de desarrollo a escala global hasta 2030. La lucha contra la pobreza y la exclusión, la mitigación de los efectos del cambio climático, el acceso universal a los servicios básicos –salud, educación, agua, saneamiento o energía–, o la definición de una nueva agenda urbana, son algunos de los grandes desafíos que tienen una incidencia clara en las ciudades y territorios, así como en las políticas públicas que desarrollan sus gobiernos.

De la capacidad que tengan los gobiernos locales de incidir en su configuración dependerá, en gran medida, la adecuación de las recetas propuestas a las necesidades e intereses reales de ciudades y territorios.

Desde hace ya algunos años, la comunidad internacional venía trabajando en la revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el marco de lo que se conoció como Agenda Post 2015, hoy Agenda 2030. Una nueva agenda del desarrollo que parte de las lecciones derivadas de la implementación de los ODM y de la hoja de ruta definida en la Cumbre de Río +20 (2012), y que quedó definida con la aprobación de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) durante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015.

La nueva agenda del desarrollo no se articula únicamente en torno a los ODS. En el desarrollo impactan otras cuestiones centrales como el financiamiento, la eficacia de la cooperación internacional, los impactos del cambio climático, la ordenación del comercio global o la progresiva e imparable urbanización del planeta.

Es por ello que en el momento de analizar dicha agenda se debe considerar lo que se discute y decide en otros foros como: la Conferencia de Addis Abeba (Etiopía) sobre financiamiento del desarrollo; la Conferencia anual sobre el clima (COP 21, París, diciembre 2015); los trabajos del Global Partnership for Effective Cooperation y la Conferencia Hábitat III en Quito (Ecuador, 2016), en la cual se cerrará la nueva agenda urbana.

La nueva agenda del desarrollo apuesta claramente por transitar de una agenda orientada única y exclusivamente a los países más pobres hacia una agenda universal que pretende ser transformadora e inclusiva.

Una de las principales lecciones aprendidas de los ODM ha sido la necesidad de abrir la nueva agenda del desarrollo a un amplio abanico de actores económicos y sociales cuyo rol es determinante a escala local, regional o global. En este marco, el proceso de definición de los ODS partió de una consulta a nivel global que durante dos años involucró a todo tipo de actores de la mayoría de los países del mundo. Se trató de una construcción colectiva sin precedentes para la definición de las grandes prioridades para la comunidad internacional en su conjunto. Se planteó así, un proceso de abajo hacia arriba para definir un sistema que apostara por un nuevo paradigma del desarrollo sostenible e inclusivo.

La orientación abierta e inclusiva del proceso de definición de los ods es una prueba más de que el escenario de las relaciones internacionales está cambiando. Los Estados-nación, a pesar que siguen ostentando una posición preponderante, han ido perdiendo poco a poco el monopolio y comparten espacios de diálogo con otros actores en la definición de las diferentes agendas políticas globales.

Pero dicha apertura no es fruto de la buena voluntad ni de la generosidad de los representantes de los países. Es el resultado de la constatación de que la participación de los actores del territorio en la definición, implementación, monitoreo y evaluación de las agendas de desarrollo no es sólo deseable por cuestiones “estéticas”, sino que es condición esencial para una mayor eficacia en los impactos y una mayor apropiación ciudadana.

La implementación de los odm y de las políticas de desarrollo en general ha demostrado la importancia de actores como la sociedad civil, las empresas privadas, la comunidad académica o los gobiernos subnacionales. Se tratan de piezas clave en la medida en que su acción tiene un impacto cierto en el desarrollo y en sus múltiples dimensiones (económica, social, cultural, territorial o ambiental). Es por ello que se han ido definiendo canales para que todos estos actores se incorporen a los procesos de definición e implementación de las agendas globales.

De entre todos los actores del territorio, las ciudades y los gobiernos locales y regionales han adquirido una presencia y un reconocimiento cada vez mayor. Son muchos los argumentos que explican la necesidad de que se incorporen a las agendas globales e incidan en ellas. Los impactos del desarrollo, ya sean positivos o negativos, se sienten siempre de forma muy especial a nivel territorial. El vínculo entre contextos locales y agendas globales es clave, y los desafíos que afrontan las ciudades y los territorios deben tener un espacio claro en las discusiones sobre desarrollo, sostenibilidad e inclusión a nivel global.

La capacidad de los gobiernos locales para influir en las agendas globales es, por diferentes motivos, aún reducida. Los recursos que tienen disponibles y su experiencia en el ámbito de la incidencia política a nivel internacional son todavía limitados y requieren ser fortalecidos.

3.1 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En septiembre de 2015 los líderes mundiales reunidos en Nueva York adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la nueva hoja de ruta de las políticas de desarrollo hasta 2030. Los ods son los herederos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000–2015) y derivan de los aprendizajes extraídos del proceso de implementación y evaluación de los mismos.

El proceso para definir los nuevos ods y el sistema que los rodea ha sido complejo, abierto y altamente inclusivo. Durante la Cumbre de Río+20 se constituyó un grupo de trabajo, el Open Working Group on Sustainable Development Goals (owg), formado por 30 Estados miembros de la onu que recibieron el encargo de formular una propuesta de objetivos de desarrollo sostenible.³²

El owg trabajó durante más de dos años en un formato abierto y altamente poroso. Estados miembros, agencias de Naciones Unidas, representantes de los principales grupos de interés, hasta ciudadanos individuales, se sentaron en la mesa para discutir las diferentes propuestas en un entorno de negociación y construcción colectiva sin precedentes.

El trabajo del owg fue acompañado por otros importantes esfuerzos como el Informe del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes³³(entre los que se incluyó a Kadir Topbas, Presidente de CGLU y alcalde de Estambul) que definió, a finales de 2013, un primer sistema de indicadores y metas de desarrollo sostenible. Asimismo, se tomaron en cuenta los informes emitidos por la Red de Naciones Unidas para Soluciones en el Desarrollo Sostenible (UN Solutions Network on Sustainable Development, UNSDSN),³⁴ una red de expertos lanzada por el Secretario General de las Naciones Unidas y dirigida por el prestigiado economista estadounidense Jeffrey Sachs, con la misión de acompañar todo el proceso en ámbitos tan diversos como la financiación de los ods o los indicadores para medir su progreso.

32. www.sustainabledevelopment.un.org

33. www.un.org/sg/management/beyond2015.shtml

34. www.unsdsn.org

El proceso también incluyó un conjunto de consultas globales³⁵ promovidas por el UN Development Group en las que participaron más de 5 millones de ciudadanos de todo el mundo.³⁶ En 2013 se lanzaron consultas temáticas y nacionales dirigidas a captar los principales desafíos que debían abordar los ODS; en 2014 las consultas se orientaron a tratar las claves para su implementación.

En septiembre de 2014 el OWG presentó su propuesta de ODS acompañada de un sistema de metas para su despliegue. El texto se estructuró en torno a 17 objetivos y 169 metas con una aproximación holística al desarrollo a través de un conjunto de soluciones complejas diseñadas para abordar los desafíos del planeta.

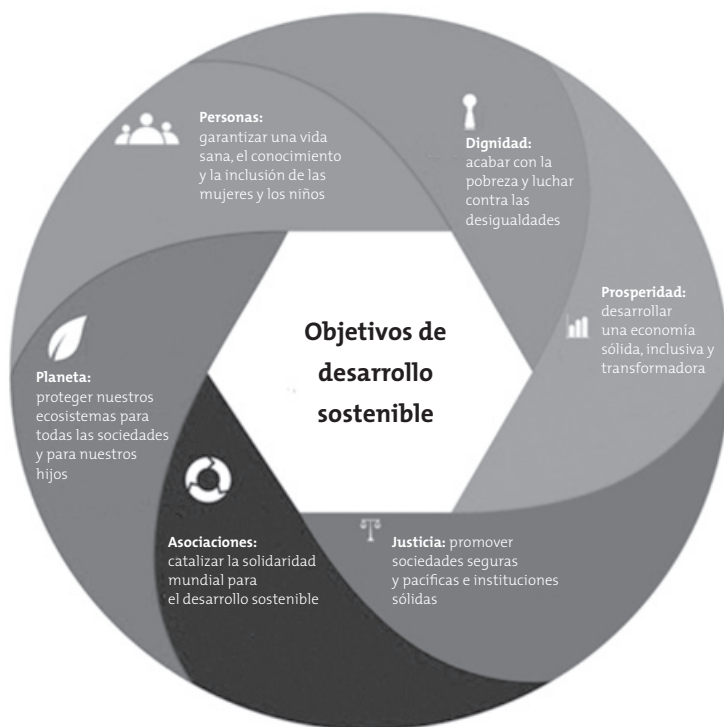
La propuesta del OWG recibió críticas en la medida en que mantenía un sistema de objetivos y metas demasiado amplio alejado del encargo inicial formulado en Río de construir un sistema limitado en cuanto al número, asumible y fácil de comunicar.

Pese a las críticas, el sistema propuesto por el OWG fue asumido por el Secretario General en su Informe de Síntesis: el camino hacia la dignidad en 2030 (Synthesis Report, the Road to Dignity by 2030) y manteniendo los 17 ODS.

El sistema alrededor se enmarca en un conjunto de seis ámbitos integrales según se expresa en el diagrama siguiente:

35. www.worldwewant2015.org

36. www.undg.org



3.1.1 El ODS #11: desarrollo urbano sostenible

Los gobiernos locales, reconocidos como uno de los “major groups” o grupos principales, participaron de forma muy dinámica en todo el proceso tratando de lograr un reconocimiento mayor del que obtuvieron cuando se definieron los ODM. De hecho, la localización (implementación de los ODS a nivel local) de los objetivos ha sido considerada uno de los principales déficits en el proceso de implementación de los ODM y se convirtió en un desafío declarado de forma abierta para la Agenda Post 2030.

La principal herramienta de los gobiernos locales en este ámbito fue el denominado *Grupo de trabajo global de gobiernos locales y regionales para la agenda de desarrollo 2030 y hacia Hábitat III* (mejor conocido por su nombre en inglés: Global Task Force of Local and Regional Governments for Post 2015 Development

Cuadro 6. La nueva agenda de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas



1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos
5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
10. Reducir la desigualdad en y entre los países
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
15. Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Agenda and Towards Habitat III, o GTF). La GTF se constituyó como una plataforma integrada por las principales redes de ciudades y gobiernos locales que actúan a nivel global (como CGLU o ICLEI), regional (como Mercociudades o el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, entre otros), e incluso nacional (como Ciudades Unidas de Francia, cuf).³⁷

El principal logro de los gobiernos locales en todo el proceso fue la inclusión de un objetivo centrado en las ciudades y los asentamientos humanos en la propuesta final del owg. El denominado ods#11 fue objeto de una intensa campaña de apoyo liderada por el United Nations Solutions Network on Sustainable Development (UNSDNS) y la GTF y que contó con aliados tan influyentes como Alemania o Francia.

En este sentido, la GTF lanzó una campaña dirigida a asegurar el mantenimiento del ods#11 no sólo en la propuesta presentada por el owg sino en el sistema definitivo que fue aprobado por la Asamblea General en septiembre 2015.

La inclusión del ods#11 no se dio sin riesgos. Algunos países propusieron abiertamente diluirlo dentro de otros objetivos como los referidos a la lucha contra la pobreza (ods#1), la salud (ods#3), la educación (ods#4), el acceso al agua y al saneamiento (ods#6) o al desarrollo económico (ods#8), por citar algunas de las opciones contempladas.



“Las ciudades son el lugar en donde la batalla por el desarrollo sostenible se ganará o se perderá”

BAN KI-MOON,

Secretario General de la ONU, Mayo 2013.

La inclusión del ods#11, el Objetivo Urbano, en la Agenda 2030 de la ONU, es sin duda uno de los principales logros de la incidencia de los gobiernos locales en la agenda internacional.

La no inclusión del ods#11 hubiera limitado la visibilidad de uno de los grandes retos que afronta la humanidad en el siglo XXI, dejando sin cobertura algunas de las grandes cuestiones ligadas al desarrollo como: la gestión de los asentamientos humanos precarios (slums); el acceso a la vivienda; el transporte público; la planificación participativa; la salvaguardia del patrimonio cultural

37. www.gtf2016.org

y natural; la prevención de desastres y la resiliencia; la gestión del impacto ambiental en las ciudades y la existencia de espacios públicos; así como la conexión entre el campo y la ciudad.

El posicionamiento oficial de la GTF ante la cumbre de Nueva York se puede consultar en el Anexo 1: Todos los ODS son locales: Hacia una agenda de acción para Hábitat III. Los Gobiernos locales y regionales celebran la nueva agenda de desarrollo (Nueva York, 27 de septiembre 2015).

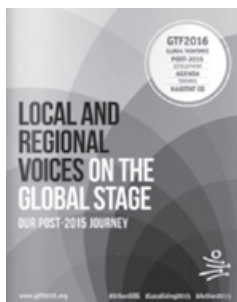
Publicación: *La voz de los gobiernos locales y regionales en la escena global: nuestro recorrido post-2015*. Global Taskforce 2015

Los esfuerzos del GTF no se centraron únicamente en asegurar la viabilidad del ODS urbano en el sistema resultante, sino que apostaron por localizar todo el sistema tratando de incluir la dimensión local en todos los Objetivos que de alguna manera se vinculan con las competencias locales.

La localización de los ODS se planteó por dos vías complementarias. En primer lugar se subrayó la importancia de asegurar la correcta implementación de los ODS a nivel local. No se trató de una opción, sino de una necesidad de generar un entorno adecuado para que ello fuese posible. Se habló, por lo tanto, de reforzar la gobernanza local articulando mecanismos de participación ciudadana y de coordinación multinivel; de apostar por medidas de descentralización (política y fiscal) y de articular instrumentos que sirvan para reforzar las capacidades institucionales y operativas de todos los actores locales, empujando por los gobiernos de las ciudades y los territorios.

Pero la localización de los ODS no se limitó únicamente a su implementación.

Las dimensiones urbana y territorial debían aparecer de forma clara en los mecanismos de monitoreo y evaluación. De esta manera, se luchó para generar indicadores de los impactos de los ODS a nivel local. Es por ello que se planteó la necesidad de desagregar la información en el ámbito subnacional (la desagregación entre urbano y rural es la más característica) para contribuir a una acción más equilibrada para la toma de decisiones y asignación de recursos en el territorio.



Publicación: *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible:*

Lo que los gobiernos locales deben saber. CGLU, 2015.

En este sentido, la GTF hizo un esfuerzo importante proponiendo un sistema dirigido a localizar los ODS con propuestas concretas de indicadores. En el documento “Cómo localizar las metas y los indicadores de la Agenda Post 2015” (How to localize targets and indicators of the Post 2015 Agenda) se propuso un conjunto de más de 100 indicadores localizables que cubren la mayoría de los objetivos y de las metas propuestas por el owg.³⁸

El ejercicio realizado por la GTF puso de manifiesto que una parte muy importante de las metas planteadas en el marco de los ODS se vincula fuertemente con las competencias locales. Subrayó, también, la necesidad de contar con información de lo que pasa en los territorios, de manera que los indicadores propuestos sean viables. En este sentido, se apuntó a la conveniencia de reforzar los mecanismos, ya sean nacionales o locales, dirigidos a obtener datos desagregados a nivel local.

En paralelo a los ODS, la comunidad internacional ha venido discutiendo otras agendas de carácter más específico o sectorial pero que también se vinculan de forma muy notoria a los procesos de desarrollo. En concreto nos referimos a las siguientes agendas con incidencia en las ciudades y en las políticas públicas locales³⁹:

- Financiamiento para el desarrollo
- Cambio climático
- Hábitat III, la “Nueva Agenda Urbana”



38. www.uclg.org/en/issues/localization-post-2015-agenda

39. Las agendas políticas son, por definición, evolutivas, de manera que en algunos datos incluidos en el presente documento pueden estar desactualizados en el momento de su lectura.

3.2 Financiamiento del desarrollo

Naciones Unidas convocó en el año 2002 a la denominada Conferencia de Monterrey con el objetivo de situar el financiamiento del desarrollo en la agenda global. Mediante el Consenso de Monterrey, la comunidad internacional trató de articular una respuesta conjunta a la necesidad de financiamiento y apostó por una aproximación holística a los grandes desafíos del desarrollo. Unos desafíos que por su propia naturaleza tienen carácter complejo y multidimensional. Se constata, por primera vez, que el financiamiento oficial es insuficiente para abordar las necesidades del desarrollo y que es necesario encontrar nuevos esquemas para la obtención de recursos .

El Consenso aborda los sistemas de fiscalidad y la necesidad de reforzar los esquemas de movilización de recursos financieros domésticos, la cooperación internacional para el desarrollo, la condonación de la deuda pública, la participación del sector privado y el necesario vínculo entre comercio internacional y desarrollo. Plantea también la necesidad de reforzar las capacidades institucionales de los operadores, públicos y privados, en los países en desarrollo.

La Conferencia de Monterrey se abrió a los representantes de la sociedad civil, del sector privado y de las grandes instituciones financieras de carácter multilateral, pero no contempló de forma específica la necesidad de articular canales de diálogo con los gobiernos locales.



Además, desde la adopción del llamado Consenso de Monterrey, se plantearon críticas al hecho de que gran parte del problema de las necesidades de financiar las políticas de reducción de la pobreza y las desigualdades en el mundo se dejaba en manos de la economía de mercado, la libre competencia y el papel motor del sector privado.

Seis años más tarde se convocó en Doha, Qatar, a la II Conferencia sobre la Financiación del Desarrollo que sirvió para reforzar los compromisos asumidos en el Consenso de Monterrey y para abordar los grandes desafíos que planteaba la crisis económica global.

A pesar de los grandes impactos que la crisis tiene a nivel local, Naciones Unidas siguió sin abrirse a los gobiernos locales, limitando los canales de diálogo oficiales a la sociedad civil, el sector empresarial y las instituciones financieras multilaterales.

La III Conferencia sobre Financiación del Desarrollo (junio de 2015) celebrada en Addis Abeba (Etiopía) se centró en el financiamiento de la agenda de desarrollo sostenible articulada en torno a los ods.

Los retos siguen siendo grandes y los déficits muy notorios. Addis Abeba ha servido para verificar el cumplimiento de los objetivos formulados en Monterrey y Doha. La movilización de los recursos financieros endógenos, una cooperación internacional más eficaz, el acceso a nuevos esquemas de financiamiento o la colaboración público privada son algunos de los grandes temas abordados.

Addis Abeba se ha planteado también como un espacio abierto de diálogo entre todos los operadores que se vinculan con el desarrollo. Aún siendo un foro gubernamental, la sociedad civil, el sector privado, los grandes organismos financieros –como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional– han gozado de canales formales de participación. No así los gobiernos locales.

A pesar de ello, los gobiernos locales han tenido una presencia importante en la Conferencia con más de 60 delegados entre alcaldes y concejales de todas las regiones del mundo que han participado en diferentes espacios de diálogo.

Dicha presencia ha sido fruto de la movilización, previa a la Conferencia, de gran parte de las redes de ciudades y gobiernos locales, especialmente cglu y la ctf. Una movilización que ha servido para reivindicar la necesidad de abordar el tema de la financiamiento local como uno de los grandes desafíos vinculados



al desarrollo. La GTF organizó un evento para abordar el tema de la “movilización del financiamiento local para la implementación de los ODS” celebrado en la sede de Naciones Unidas en Nueva York en paralelo a los llamados “hearings”, o consultas formales, dirigidas a la sociedad civil y al sector privado. Un evento donde se discutió la nota de conceptual que ha servido de base para articular los principales mensajes que la GTF ha llevado a Addis Abeba y en la que se plantean con los siguientes argumentos:

- Apostar a la movilización de recursos locales, profundizando en los procesos de descentralización fiscal y de reforma de los sistemas de fiscalidad local;
- Adecuar los marcos legales e institucionales para una gestión de la fiscalidad local más eficiente. En este ámbito los retos son muy grandes, desde la necesidad de gravar las plusvalías del suelo, pasando por la apertura de nuevos mecanismos financieros y hasta facilitar la colaboración público privada;
- Potenciar el acceso a financiamiento a largo plazo por parte de los gobiernos locales (préstamos, mercados financieros, emisión de bonos);
- Reforzar el vínculo directo entre los bancos de desarrollo y los gobiernos locales;
- Invertir en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y operativas de los gobiernos locales.

A pesar que las necesidades de financiamiento en el ámbito local no tienen la centralidad esperada en el denominado Plan de Acción de Addis Abeba,⁴⁰ no deja de ser relevante la cobertura que finalmente se les ha dado; especialmente si se tienen en cuenta los documentos preparatorios de la Conferencia, en los cuales no se mencionaba el tema. En el Plan de Acción de Addis Abeba, por el contrario, se le dedica un epígrafe específico (el 34) en el cual los Estados reconocen la inversión que se requiere a nivel subnacional para avanzar en el desarrollo sostenible. Asimismo, se comprometen, aunque de forma algo tibia,

40. Outcome document of the Third International Conference on Financing for Development: Addis Ababa Action Agenda. Addis Ababa, 13–16 Julio de 2015.

a apoyar a los gobiernos locales en sus esfuerzos por movilizar los ingresos necesarios para desempeñar sus funciones.

Se trata, sin duda alguna, del resultado de los esfuerzos de incidencia realizados por las diferentes redes de gobiernos locales que han participado en el proceso y que han insistido, no solo con su presencia, sino con sólidos argumentos. Aunque, naturalmente, queda mucho camino por recorrer puesto que se trata de una cuestión muy sensible sobre la cual los Estados nacionales son muy reticentes a progresar.

3.3 Cambio climático

La agenda del cambio climático ha contado de forma tradicional con la participación de los gobiernos locales. A pesar que se trata, también, de una agenda gestionada por los gobiernos nacionales en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC), el rol determinante y reconocido que juegan las ciudades en la mitigación de las emisiones de CO₂ ha abierto las puertas a su participación formal en los debates, lo cual facilita la capacidad de incidir de las autoridades locales.

La Conferencia de las Partes (COP), fruto de los acuerdos alcanzados en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, se lanzó en 1995 en Berlín y ha sido el escenario de grandes acuerdos, como el Protocolo de Kyoto (Kyoto COP11), o la creación del Fondo Verde para el Clima (Durban COP17). La COP21 en París a finales de 2015, aspiró a ser el escenario de un gran acuerdo, vinculante y universal, para mantener el calentamiento global por debajo de los 2° C.

Los gobiernos locales, reconocidos formalmente como observadores en la COP desde Cancún 2010, tienen un posicionamiento muy dinámico ante el reto del cambio climático. Un posicionamiento que parte de la denominada “Hoja de Ruta de los Gobiernos Locales por el Clima” (lanzada en Bali, Indonesia en 2007), ante la ausencia de la dimensión local y urbana en el UNFCCC y en el Protocolo de Kyoto; y frente a la constatación de que más del 70% de la energía se consume en el entorno urbano.

Son diversas las plataformas que operan aunando esfuerzos y canalizando la voz de las ciudades y los territorios en las grandes mesas de negociación sobre el cambio climático.

Desde organizaciones globales como CGLU, pasando por plataformas especializadas como ICLEI, hasta redes de grandes ciudades como el C40, las ciudades han desarrollado mecanismos globales altamente innovadores para medir, reportar y verificar su acción a favor del clima.

El Pacto de Ciudad de México, la Durban Adaptation Charter, el Registro climático de ciudades carbon (cccr), el Global Protocol for Community Scale GHG Emissions (GPC), y el No Regrets Charter promovido por la alcaldía de Berlín; son algunas de las iniciativas impulsadas por las redes de ciudades y que las posicionan como operadores de primer orden global.

La Hoja de Ruta de los Gobiernos Locales por el Clima (2013–2015) fue renovada en 2013 en la ciudad francesa de Nantes, durante la Cumbre Mundial de Alcaldes contra el Cambio Climático. En la declaración de los alcaldes y líderes subnacionales contra el cambio climático, las principales redes de ciudades y gobiernos locales definieron su agenda. Fijaron sus principales argumentos con la mirada puesta en la agenda global, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21, 2015) o la aprobación de los ODS (2015); así como en relación a las principales negociaciones sectoriales, como las relativas a biodiversidad (2014), reducción del riesgo de desastres naturales (2015) o en el marco de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y desarrollo Urbano (Hábitat III, 2016).

En la Cumbre por el Clima celebrada en Nueva York en septiembre de 2014, el Secretario General de las Naciones Unidas y su Enviado Especial sobre las Ciudades y el Cambio Climático, el ex alcalde de Nueva York Michael R. Bloomberg, anunciaron el lanzamiento del Compact of Mayors, una iniciativa dirigida a reducir de manera muy significativa las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), potenciar los sistemas de medición, estandarizar métodos de mitigación y facilitar plataformas de acceso a información (ver cuadro 7).

Cuadro 7. La plataforma de medición de los efectos del cambio climático a nivel local, “Compact Mayors”



Fuente: www.uclg.org

Como ya se ha señalado en este Cuaderno, la agenda del cambio climático es seguramente una de las más abiertas a las ciudades. Lo es por necesidad, puesto que sin el concurso de éstas, la reducción de emisiones resultaría inviable; y por el gran dinamismo y compromiso mostrado por los líderes locales en una materia que, a pesar de responder a lógicas globales, tiene consecuencias y soluciones eminentemente locales.



Cuadro 8. Declaración de París como contribución de los gobiernos locales a la COP21

En una masiva movilización, 600 alcaldes encabezados por la Alcaldesa de París, Anne Hidalgo, se reunieron el 4 de diciembre de 2015 en el marco de los trabajos de la COP21 en París para suscribir un texto que reafirma el compromiso de las autoridades locales para actuar frente a los desafíos del cambio climático.

La denominada Declaración de París reconoce que la acción de los gobiernos locales contra el cambio climático es el único camino posible, y urge tomar acciones que mejoren “el acceso al financiamiento, autonomía presupuestal y mayores capacidades legislativas para maximizar las acciones contra el cambio climático.

Los gobiernos locales llaman al “empoderamiento de todos los niveles de gobierno para potenciar al máximo su contribución contra el cambio climático”.

El compromiso de los líderes locales ha sido claro: actuar y hacer frente al cambio climático con acciones concretas. Es por esto que la Declaración propone continuar y fortalecer el trabajo que actualmente se hace en redes internacionales, como el de la Coalición de Alcaldes (Compact of Mayors), el Pacto de los Alcaldes, la Coalición de Estados y Regiones, así como el apoyo a la interesante plataforma NAZCA y las acciones del Comunicado de Lima-Mapa de los Gobiernos Locales por el Clima.

Declaración de París:

http://www.uclg.org/sites/default/files/climate_summit_final_declaration.pdf

3.4 Hábitat III y la nueva agenda urbana

El proceso de urbanización del planeta pareciera imparabile. El dato es conocido: hoy en día más de la mitad de la población del mundo vive en ciudades y la progresión parece no tener límites. Las ciudades asumen cada día nuevos retos, económicos, sociales, territoriales, ambientales. Los gobiernos locales son escenarios de innovación, de creatividad, de talento, de cultura; son sede del capital, de las grandes empresas, de los grandes negocios y de la mayor parte del tejido empresarial; de ferias internacionales, de grandes espectáculos deportivos y culturales; de gobiernos e instituciones públicas.

Pero las ciudades son también escenario de pobreza, de exclusión, de grandes inequidades, de inseguridad y de graves problemas ambientales. La pobreza no solo se concentra en las zonas rurales. Se da también en las zonas urbanas donde proliferan los llamados “slums” o asentamientos humanos informales de gran extensión, muy densamente poblados y, en muchas ocasiones, faltos de los servicios básicos más elementales.

El concepto de agenda urbana no tiene un largo recorrido. De hecho, hace apenas cuatro décadas que la comunidad internacional empezó a prestar atención a las ciudades.

En 1976 la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a la primera Conferencia sobre asentamientos urbanos (Hábitat I, Vancouver) para abordar una problemática reciente pero con una fuerte trascendencia: la rápida urbanización de los países en vías de desarrollo y las migraciones del campo a la ciudad. El foco de la conferencia se situó en el crecimiento descontrolado de las ciudades y en el auge de los asentamientos humanos, espacios periféricos de las ciudades donde se instalaba la población llegada de las zonas rurales. Se trataba de espacios que no contaban con los servicios básicos más elementales, problemática que a pesar del paso del tiempo sigue estando hoy vigente.

La Conferencia Hábitat II, celebrada 20 años más tarde en Estambul (1996), mantuvo el foco de trabajo en los asentamientos humanos pero se centró de forma muy específica en el tema de la vivienda, uno de los grandes desafíos de las ciudades.



Si en Hábitat I los gobiernos locales tuvieron una presencia testimonial y muy poca capacidad de incidir en la agenda, Hábitat II representó un salto cualitativo en su reconocimiento en la medida en que Naciones Unidas les confirió el trato de socios principales en la implementación de la agenda; a la par que se articularon canales formales de participación.

Estambul 1996 fue un momento muy significativo en el proceso de empoderamiento de las redes y plataformas de ciudades y gobiernos locales, quienes organizaron la 1a Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales.

Hábitat III, que se celebra en Quito a finales de 2016, se presenta como un paso relevante en la definición de una nueva agenda urbana. El foco ya no es sectorial sino que se sitúa en el reto de la urbanización sostenible, una de las grandes tareas pendientes del planeta, estrechamente interrelacionada con la nueva agenda del desarrollo.

Hábitat es, a pesar de la temática que aborda, una conferencia dirigida por los gobiernos centrales en la cual la agenda se define en el marco de un proceso de negociación intergubernamental. Aun cuando son los principales protagonistas del problema y de la búsqueda de su solución, los gobiernos locales son sólo socios en la definición e implementación de la conferencia, pero no tienen capacidad decisoria. Este es, seguramente, uno de los grandes retos pendientes de abordar y resolver.

El proceso de preparación de Hábitat III y de definición de la nueva agenda urbana se lanzó en septiembre de 2014 en el marco de la primera conferencia preparatoria (Prepcom I). En ella, el Director Ejecutivo de ONU-Hábitat (la agencia de Naciones Unidas responsable de pilotar el proceso) definió los grandes retos que tiene que abordar la Conferencia:

- Las ciudades representan hoy más de la mitad de la población del mundo;
- La expansión urbana en la mayoría de los países en vías de desarrollo se ha caracterizado por asentamientos informales, ilegales y exentos de planeamiento;
- Mientras que en una parte muy importante del mundo el crecimiento sigue siendo un problema y la pirámide poblacional viene marcada por el incremento de la población joven, en los países desarrollados la población envejece;



- Las inequidades no paran de crecer y constituyen uno de los principales problemas del mundo. Las diferencias en cuanto al acceso a oportunidades, ingresos, consumo, información y tecnología se han convertido en la norma;
- Una parte muy importante de los habitantes de zonas urbanas en el mundo sufren pobreza o exclusión social;
- Las ciudades son responsables de más del 70% de las emisiones de carbono que se dan en el mundo. Una urbanización mejor planeada y gestionada es un requisito para reducir dichas emisiones y para aumentar la resiliencia a los desastres naturales.

En este contexto y ante los desafíos descritos, el Director Ejecutivo fijó cinco grandes temas como punto de partida para las negociaciones que deben servir para proponer la agenda: acceso a la vivienda, conexión entre zonas urbanas y rurales, movilidad urbana, financiamiento y género. Se trata de cinco grandes desafíos para las ciudades, pero no son más que un punto de partida. Las redes de gobiernos locales están teniendo una presencia importante en la negociación. El principal canal de participación es la GTF, quien asegura la presencia de los representantes de los gobiernos locales en las negociaciones.

**Cuadro 9. CGLU y la Global Task Force:
Temas prioritarios de la nueva agenda urbana**

- Gobernanza urbana y territorial
- Financiación urbana
- Planificación urbana
- Ciudades y territorios inclusivos
- El desarrollo económico local
- Medio ambiente urbano sostenible
- Cultura: patrimonio, diversidad y creatividad

La GTF, especialmente a través de CGLU, ha publicado diferentes documentos posicionándose en relación con los principales temas que deberían conformar la agenda. Como se puede observar, los temas identificados por los gobiernos locales van mucho más allá de los planteados por ONU-Hábitat, pues se han definido desde un enfoque que aborda todas las preocupaciones de los gobiernos locales, de forma más amplia e integral.

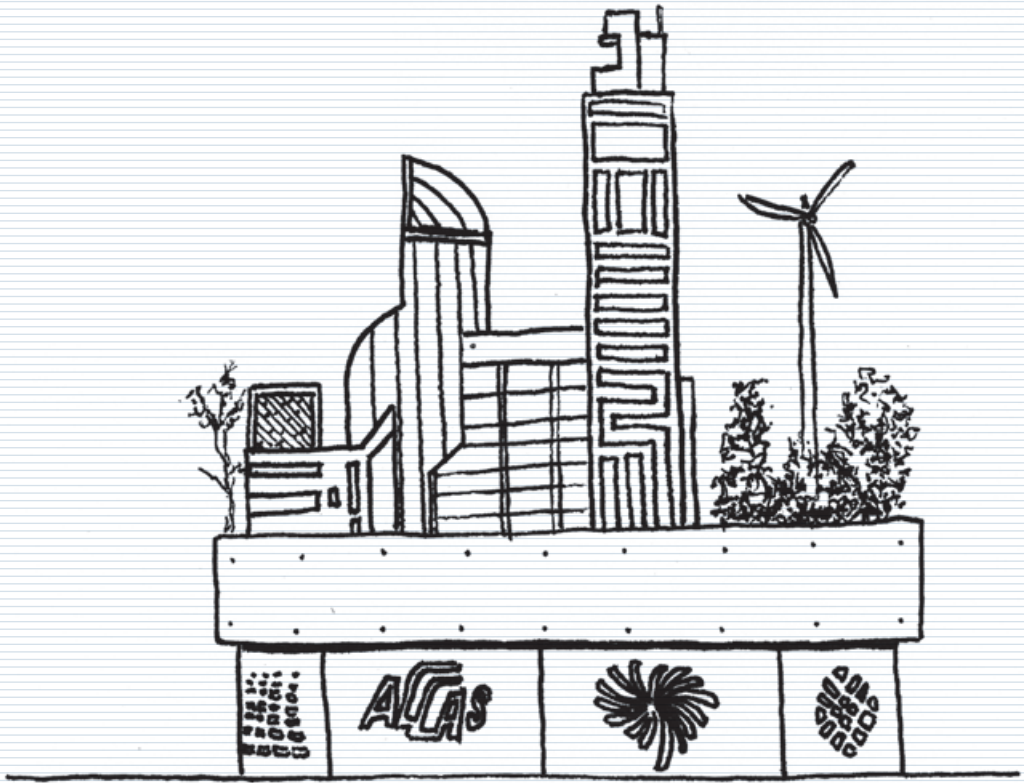
CGLU está trabajando también en un documento de agenda global de los gobiernos locales y regionales para Hábitat III. El documento incita a los gobiernos locales a:

- Liderar alianzas locales para desarrollar una visión compartida sobre el futuro de nuestras ciudades;
- Renovar el contrato social, fortalecer la democracia local;
- Conectar las ciudades y territorios para ampliar su potencial de desarrollo;
- Promover el desarrollo nacional desde el nivel local;
- Conquistar un sitio en la mesa de negociaciones a nivel mundial,
- Impulsar la cooperación y la solidaridad internacional.

Hábitat III tendrá el reto de definir una agenda complementaria, que sume y que no funcione en paralelo al resto de las agendas de Naciones Unidas que afectan a las ciudades y gobiernos locales.



Por último, además de las agendas mencionadas (ODS, financiamiento del desarrollo, cambio climático y nueva agenda urbana) son múltiples las iniciativas de Naciones Unidas que inciden en las ciudades. Por mencionar sólo algunas, se pueden señalar las iniciativas globales para la reducción de riesgos de desastres y resiliencia impulsadas desde la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (UNISDR), los programas de ciudades seguras de ONU-Hábitat, la iniciativa de ciudades del aprendizaje de la Unesco, los programas para ciudades saludables de la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre otras.



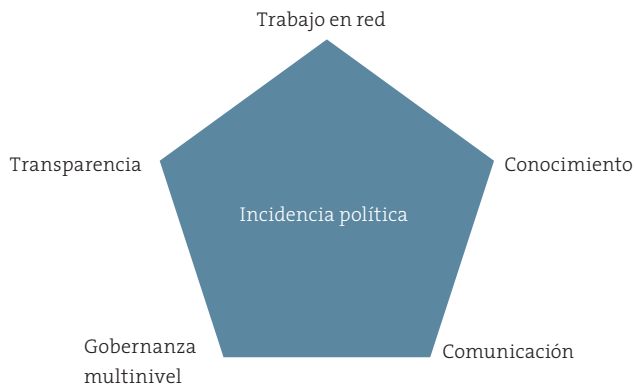
4. Mecanismos y herramientas de incidencia

Este capítulo destaca que la creciente apertura de espacios en las agendas globales es una actividad novedosa para la acción internacional de los gobiernos locales. Se enfatiza que para incidir, es necesario realizar un trabajo articulado a partir de cinco ejes: el trabajo en red que permite tener un mayor nivel de representación, la incidencia con base en el conocimiento de las realidades y prioridades locales, la definición de una estrategia de comunicación que abarque tanto los diferentes segmentos como el proceso de incidencia, la coordinación con otros niveles de gobierno que permita articular agendas e identificar intereses compartidos, y la generación de esquemas de rendición de cuentas y participación ciudadana pues las prioridades deben construirse y el proceso ser devuelto con el consenso de los actores del territorio.

La incidencia en las agendas globales es una de las dimensiones más novedosas de la acción internacional de las ciudades. Hasta hace pocos años, la incidencia o cabildeo era básicamente entendida como un mecanismo de la actividad de los gobiernos locales en relación con sus gobiernos nacionales o, en el mejor de los casos, ante organismos regionales (como se ha analizado en el capítulo 2 de este Cuaderno).

Como ya se ha señalado, en años recientes se ha incrementado la conciencia sobre el impacto que tienen en los territorios los temas que se debaten en la comunidad internacional, principalmente entre gobiernos nacionales. En algunos casos, ello ha traído consigo la apertura de algunas ventanillas de participación para los gobiernos locales, imponiendo a las ciudades la necesidad de incidir en la agenda global.

Para que una acción de incidencia tenga impacto deben confluir los 5 vectores básicos representados en el siguiente esquema: trabajo en red, conocimiento de los temas, transparencia en la gestión, coordinación con otros niveles de gobierno y sociedad civil, así como comunicación sobre lo que se está defendiendo y por qué.



“Para internacionalizar un gobierno local y para incidir en las agendas regionales y globales, es necesario establecer estrategias inteligentes, proactivas y profesionales”

RUBEN GARCÍA,

ex Director de la División de Relaciones Internacionales y Cooperación, Intendencia de Montevideo, Uruguay.

40. GRASA, Rafael; SANCHEZ CANO, Javier, “Acción internacional y en red de los gobiernos locales: el caso de la ayuda para el desarrollo”, en Revista CIDOB d’Afers Internacionals n.104, Barcelona, 2013.

Como todo proceso reciente, el desarrollo de estas cinco herramientas representa un reto, particularmente para las ciudades latinoamericanas, que tienen mucho menos trayectoria en el ejercicio de este tipo de incidencia que sus pares en Europa o África, por ejemplo. Este reto no está exento de obstáculos y genera un abanico de opciones que los gobiernos locales deberán ir resolviendo en su recorrido para lograr incidir en el proceso de construcción de consensos internacionales sobre los grandes temas mundiales que les afectan.

a) El indispensable trabajo en red

En un escenario de construcción de agendas globales, históricamente monopolizado por los gobiernos nacionales, y donde resulta imposible mesurar la cantidad de actores, de muy diversa naturaleza, que presionan por espacios de participación e incidencia, es evidente la importancia de que las ciudades trabajen en red.

Una ciudad por sí sola, por más grande que sea, tiene una capacidad limitada de influir internacionalmente.

Frente a esta evidencia, las ciudades deben ser capaces de sumar esfuerzos, es decir, de generar la masa crítica suficiente que les permita ser escuchadas. Las redes de gobiernos locales constituyen una herramienta clave para la elaboración e implementación conjunta de estrategias de incidencia política.

En los últimos años se ha demostrado que el insistente trabajo de algunas redes de ciudades como CGLU, Metrópolis, ICLEI, C40, CLGF, AIMF y otras dotadas de una fuerte legitimidad, han abierto puertas y permitido trasladar las inquietudes y necesidades de los gobiernos locales y regionales a los principales espacios de toma de decisión global. La presencia de la GTF en los debates del Open Working Group o su participación en la Prepcom 1 de Hábitat III son una buena muestra de ello.

Si bien no es una modalidad nueva, la articulación en red es una característica definitoria de la evolución en las últimas décadas de la actuación internacional de las autoridades locales. Desde hace algunos años se observa un crecimiento exponencial del número de redes de ciudades y gobiernos locales.

Redes hay de diversos tipos. Las redes globales de carácter generalista, como CGLU, que tratan de ser interlocutores ante los organismos multilaterales de carácter global en defensa de los intereses de los gobiernos locales. Otras redes también operan a escala global pero tienen carácter temático, como ICLEI o C40, centradas en la acción de los gobiernos locales en materia de sostenibilidad y cambio climático, respectivamente. La siguiente tabla muestra algunos ejemplos de diversos tipos de redes:

Cuadro 10. Redes internacionales de gobiernos locales

Red	Cobertura	Composición	Enfoque
CGLU Ciudades y Gobiernos Locales Unidos	Global	Todo tipo de gobierno local (ciudades, metrópolis, provincias, regiones) y sus asociaciones	Transversal, multi-temático
Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis	Global	Grandes áreas metropolitanas de más de 1 millón de habitantes	Transversal, multi-temático
ICLEI Gobiernos locales por la Sustentabilidad	Global	Todo tipo de gobierno local y entidades asociadas al tema ambiental	Temático: medio ambiente
C40	Global	Grandes ciudades	Temático: Cambio climático
Cities for Mobility	Global	Ciudades	Temático: movilidad
CEMR Consejo Europeo Municipios y Regiones	Europa	Ciudades, provincias, departamentos, regiones	Transversal, multi-temático
Mercociudades	América Latina	Ciudades, municipios	Transversal, multi-temático
Africités	África	Ciudades, municipios	Transversal, multi-temático
CityNet	Asia	Ciudades	Transversal, multi-temático
Energicités	Europa	Ciudades	Temático centrado en energía
CIDEU Red de Ciudades Iberoamericanas	Iberoamérica	Ciudades, municipios	Temático centrado en planificación estratégica urbana

b) Más allá de discursos, incidir con hechos

El conocimiento de la realidad local y la experiencia en la gestión de políticas públicas son los principales ejes que darán éxito a cualquier estrategia de incidencia internacional. ¿Cómo aportar evidencias a los mensajes políticos que se desean sostener? Una red de gobiernos locales que centre sus esfuerzos en las funciones externas a las que se ha hecho referencia (representación, incidencia política) pero que descuide la conexión de su discurso internacional con la realidad local, difícilmente podrá sustentar sus demandas y posiciones frente a los temas de la agenda global.

Incidir significa aportar evidencias en relación a los mensajes que se transmiten y a los argumentos que se sostienen.

Indudablemente, la capacidad de influencia de una red de ciudades en las agendas globales estará determinada por la valoración que la comunidad internacional haga de la aportación real y material a los objetivos que se buscan.

Así, las ciudades y sus redes deben dotarse de mecanismos para aportar a los grandes debates globales su conocimiento sobre el contexto local y experiencia en la gestión de políticas públicas concretas.

Las grandes redes enfocadas básicamente a la incidencia política, como CGLU o ICLEI, cuentan, en su entorno, con equipos de expertos que contribuyen a consolidar sus mensajes políticos con evidencias empíricas en forma de conocimiento.

Un buen ejemplo es el esfuerzo que han realizado CGLU y la GTF para localizar las metas y los indicadores que deben servir para desplegar los ODS.

Por otro lado, existen algunas experiencias interesantes de plataformas dedicadas a la generación de conocimiento en el ámbito urbano o territorial que deben ser puestas en valor. El Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL⁴¹,

41. El Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL (OCD) es una herramienta al servicio de la solidaridad entre ciudades, regiones y otros actores que contribuye a una cooperación descentralizada mayor en volumen y en impacto desde 2005. Ver: <http://observ-ocd.org/es>

por ejemplo, lleva 10 años generando conocimiento en torno a la cooperación descentralizada.

Existen otros organismos como el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social (ILPES), vinculado a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la ONU, que generan conocimiento y reflexión sobre la realidad local y sobre diversas problemáticas urbanas y con los cuales las redes de ciudades podrían establecer sinergias.

Asimismo, los gobiernos locales y regionales, así como sus redes, pueden apoyarse también en universidades y centros de estudio que aporten al conocimiento y la reflexión sobre los temas globales y sus impactos en los territorios. En el caso de Mercociudades, por ejemplo, su vínculo estratégico con la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo⁴² podría orientarse en este sentido.

Por último, mención especial merece la producción de conocimiento y la sistematización de experiencias de gestión urbana en diversos campos que producen las propias redes de ciudades.



c) Hacerse visible: comunicar los intereses de los gobiernos locales en las agendas globales

Las redes de ciudades deben ser capaces de desarrollar estrategias de comunicación que les sirvan para hacer llegar sus mensajes clave a los principales actores de las diferentes agendas en las que quieren incidir. También deberían hacerlo con los ciudadanos, con quienes deben construir alianzas basadas en la defensa de sus intereses. La conexión ciudad-ciudadano debe ser uno de los elementos fundamentales en las estrategias de comunicación de las ciudades y sus redes, en relación a las agendas globales.

Existen ejemplos interesantes de campañas lanzadas desde redes de gobiernos locales con el objetivo de reforzar sus estrategias de incidencia.

42. www.grupomontevideo.org/

Cuadro 11. Declaraciones políticas de alcaldes latinoamericanos

	
<p>Reunión de Alcaldes y Autoridades Locales de América Latina 4º Congreso Mundial de CGLU (Rabat, Marruecos, 3 de octubre 2013)</p>	<p>Reunión Política de Alcaldes y Alcaldesas de América Latina 7º Foro Urbano Mundial (Medellín, Colombia, 8 de abril 2014)</p>
<p>Conclusiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • América Latina no tiene hoy el espacio que se merece dentro de CGLU; su participación en las comisiones e instancias de decisión es débil y su contribución a las finanzas de la organización mundial es casi nula. • Ha llegado el momento de fortalecer aún más el papel de nuestra región para que sea más amplia y más representativa de la diversidad y riqueza de América Latina. • Es importante que se incorporen con fuerza a CGLU redes ya consolidadas como Mercociudades, así como las nuevas tendencias que nacen con ímpetu en tiempos recientes como es el caso de la Redcisur o de las ciudades agrupadas alrededor del proyecto AL-LAs. • Las ciudades latinoamericanas tenemos mucho que contribuir en la agenda global con el intercambio de experiencias y soluciones, tanto para demostrar nuestros éxitos a otras ciudades y gobiernos locales que pueden aprovechar nuestras tecnologías sociales, como para aprender y absorber de otros lo que todavía nos falta por alcanzar. Por eso nuestro objetivo es tener voz activa internacionalmente. 	<p>Los participantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expresaron su preocupación por la poca representación de los gobiernos locales en las discusiones de las agendas globales. • Hicieron un llamado a CGLU para que tenga en cuenta la amplia representatividad que existe en América Latina y la voz de redes de ciudades ya consolidadas como Mercociudades y Redcisur. • Reconocieron la importancia del trabajo en red para visibilizar los mensajes de los gobiernos locales en la agenda mundial y fomentar la cooperación técnica. • Manifestaron su preocupación por hechos como la prohibición de viajar que el concejo municipal impuso a la Alcaldesa de Lima. • Expresaron su preocupación ante la destitución del alcalde de Bogotá y la necesidad de fortalecer la democracia y la institucionalidad local. • Escucharon al Alcalde de Caracas quien compartió con los asistentes la situación de violencia e ingobernabilidad en su ciudad con motivo de la crisis política que atraviesa su país. • Manifestaron la urgencia de fortalecer la voz de las ciudades de América Latina en escenarios internacionales.



Reunión de Alcaldesas y Alcaldes de América Latina por la Unidad en la Diversidad Conferencia de Naciones Unidas sobre el Clima COP21 (París, Francia, 3 de diciembre de 2015)

Los alcaldes y alcaldesas firmantes se comprometen a:

- Constituir una nueva organización latinoamericana de ciudades y gobiernos locales, cuya forma y modalidades de trabajo habrán de definir,
- Velar porque la nueva organización fundamente su misión en los principios de democracia, transparencia y efectividad de sus acciones,
- Garantizar que la nueva organización nazca del respeto a la pluralidad, diversidad y equidad entre las iniciativas existentes, sumando esfuerzos para hacer un frente de trabajo común,
- Nombrar un Grupo Político de Alcaldesas y Alcaldes para la Unidad Latinoamericana, como espacio para la toma de decisiones que lleven a buen puerto este compromiso,
- Constituir formalmente a la nueva organización en miras del 5º Congreso Mundial de CGLU, a celebrarse en Bogotá, Colombia, en octubre de 2016 para llegar como América Latina unida a la 3ª Cumbre de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) a celebrarse en Quito, Ecuador, el mismo mes.



Cuadro 12. Mercociudades a 20 años de la Cumbre de la Tierra

En este marco, desde Mercociudades planteamos:

- Reconocer el rol de las ciudades y los aportes locales hacia una nueva gobernanza para el desarrollo sustentable.
- Asumir, desde los gobiernos locales, el desafío de trabajar desde la gestión, para avanzar en el desarrollo sustentable con participación ciudadana.
- Fortalecer nuestras capacidades hacia una nueva gobernanza ambiental, impulsando espacios y mecanismos que aseguren el acceso a recursos de distinto tipo, tanto desde los gobiernos nacionales, como desde las agencias internacionales de cooperación.
- Apoyar la definición de una iniciativa a nivel del Sistema de Naciones Unidas sobre ciudades sustentables para todos, con inclusión social y desarrollo local.
- Incorporar como cuarto pilar del desarrollo sustentable la dimensión cultural en el entendido que es considerando las identidades locales, que se logrará un verdadero reconocimiento de la ciudadanía.

Nos comprometemos a:

- Profundizar nuestro compromiso, desde la planificación y la gestión, para lograr el desarrollo sustentable con participación ciudadana. Siguiendo renglón
- A perfeccionar desde el escenario de las ciudades, herramientas como las Agendas 21 y los bancos de experiencias para la cooperación sur-sur, involucrando a los actores locales, compartiendo experiencias y generando instancias de cooperación.

Tal es el caso de aquella desarrollada en 2013 desde el UNSDSN, con el apoyo de CGLU, ICLEI, Cities Alliance y otras plataformas, para promover la inclusión de un objetivo urbano en la propuesta definitiva de los ODS. Se trató de una campaña muy bien articulada y que contó con importantes apoyos, tanto a nivel de agencias de las Naciones Unidas, Estados miembros, instituciones de la sociedad civil, sector privado, academia y medios de comunicación.

La campaña por el ODS urbano puso de relieve algunos de los componentes característicos que debe incluir cualquier estrategia de comunicación:

- Promover iniciativas vinculadas hacia la migración a modelos económicos que reduzcan la inequidad social y que no limiten nuestro derecho al desarrollo, en el marco de la sustentabilidad.
 - Compartir la convicción de que debe asegurarse el apoyo y aporte de los países desarrollados –en el marco del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas–, fundamentalmente para el desarrollo de las agendas ambientales locales y el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales de la región.
 - Fortalecer los espacios y mecanismos de articulación y cooperación, tanto a nivel nacional como internacional.
 - Trabajar en conjunto con acciones coordinadas y a través de cooperaciones y acuerdos entre las ciudades para lograr estos objetivos.
 - Acordar con los términos de la declaración “Aportes para el proceso preparatorio de la Cumbre Río + 20” de los Ministros de Medio Ambiente del Mercosur y Chile aprobada a partir de la reunión del Sub Grupo de Trabajo 6 del Mercosur, realizada en Montevideo, setiembre de 2011.
 - Plantear la necesidad de consolidar ámbitos orgánicos de representación de los gobiernos locales en la discusión y decisión de los temas inherentes al desarrollo sustentable, a nivel nacional e internacional.
 - Apoyar la consideración por la Comisión de Desarrollo Regional Sustentable de Parlasur, de la promoción de mecanismos de audiencia ciudadana, a nivel regional.
-
- Mensaje claro basado en unos objetivos bien definidos;
 - Imagen adecuada;
 - Destinatarios bien definidos;
 - Uso de los canales adecuados, incluidas las redes sociales y algunos medios de comunicación especializados;⁴³
 - Capacidad de contar con aliados relevantes;
 - Presupuesto suficiente.

43. Como el blog que el periódico británico *The Guardian* dedicó a las ciudades: www.theguardian.com/cities

“Para incidir en la agenda global, las ciudades y sus redes deben saber combinar lo político y lo técnico, así como saber leer la agenda global partiendo de las prioridades locales”.

MARÍA LUISA ZAPATA,

Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín, Colombia.

Otro ejemplo de campaña de cabildeo e incidencia es el propuesto recientemente por el Alcalde de Berlín (Alemania) para constituir un grupo de grandes ciudades que influyan en Hábitat III.

Es importante tener claro que para que una campaña sea exitosa, tiene que ser gestionada por profesionales de la materia, algo que no siempre está al alcance de todas las organizaciones y redes de gobiernos locales.

La generación de mecanismos de comunicación para visibilizar los intereses de las ciudades en las agendas globales constituye un reto para las redes latinoamericanas. En primer lugar, éstas no han logrado aún tener un lugar protagónico en los debates mundiales, ni tampoco han articulado mensajes y posiciones comunes de alcance latinoamericano.

Como se ha señalado, AL-LAs y Mercociudades han hecho algunos avances en comunicar a través de sus páginas web o redes sociales sobre algunos temas de los cuales participan, pero faltaría una estrategia más integral para posicionar sus mensajes y los intereses de las autoridades locales de la región frente a los temas de la agenda global. Un avance a destacar en este sentido ha sido la elaboración, aprobación por parte de los socios y difusión de los Mensajes AL-LAs sobre “La irreversible internacionalización de los gobiernos locales” (ver anexo 2).

d) La coordinación multinivel

Al igual que comunicar, es indispensable garantizar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para articular estrategias viables de incidencia. La coordinación de esfuerzos para alcanzar un fin compartido es clave para incidir políticamente. La articulación y el diálogo con los diferentes niveles de gobierno y con organismos internacionales es el esquema de trabajo recomendable para incorporar las cuestiones urbanas y territoriales en las agendas globales. Pero lamentablemente esto no siempre sucede.

En los hechos, la búsqueda de complementariedades entre los diferentes niveles de gobierno en temas internacionales es poco frecuente.

Cuadro 13. PrepCity: Preparando las ciudades para los ODS y la Nueva Agenda Urbana



La alcaldía de Berlín propuso la creación de PrepCity, un grupo de trabajo de ciudades metropolitanas para generar propuestas en el proceso de preparación de Hábitat III. La primera reunión del grupo fue organizada en ocasión del encuentro anual de la organización Metrópolis, en Buenos Aires en mayo 2015. El propósito de PrepCity es que las ciudades metropolitanas hablen con una sola voz para poder tener impacto en la Conferencia de Hábitat III.

Sin embargo, es posible identificar algunas buenas prácticas en esta materia. Se trata de plataformas que, desde una perspectiva formal o informal, reúnen a gobiernos nacionales y locales con un fin compartido. En este sentido y volviendo al ejemplo del ODS urbano, algunos gobiernos europeos con una fuerte impronta en Naciones Unidas como el de Francia o Alemania, construyeron una alianza con CGLU y con el UNSDN (una plataforma que opera bajo el paraguas de las Naciones Unidas) con la misión de asegurar el mantenimiento del objetivo urbano dentro de los ODS.

Aunque desde otra perspectiva, existen experiencias que demuestran que la coordinación y articulación multinivel en el ámbito del desarrollo local es posible y deseable, como lo ilustra el Programa ART del PNUD. Ésta es una tarea pendiente para muchas ciudades y redes de gobiernos locales en América Latina.

Los debates que se desarrollaron durante el 7° Taller de Aprendizaje de AL-LAs (Foro Internacional sobre Incidencia Global de las Ciudades, Montevideo, Uruguay, 2015) reflejaron que es posible la alianza con organismos internacionales para la incidencia global de las ciudades. Así lo plantearon tanto la Directora Regional del Banco Latinoamericano de Desarrollo (CAF), Gladys Genua; como Denise Cook, coordinadora Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uruguay. En el Seminario quedó evidente que para la ONU:

- La dimensión territorial importa en las agendas globales;
- Los ODS constituyen una oportunidad histórica para avanzar en la dimensión territorial de las agendas globales;
- Es necesario tener en cuenta la importancia del diálogo multinivel:

- los ods tienen relevancia en las agendas locales y éstas a su vez tienen relevancia en las agendas nacionales;
- Hay que revalorizar las alianzas con actores estratégicos de varios niveles para la incidencia de las ciudades. Las Naciones Unidas y en particular el PNUD pueden y están interesados en ser un aliado importante de las ciudades para incidir en la agenda internacional.

“En las discusiones sobre la agenda global, las ciudades han venido para quedarse”

MÓNICA FEIN,
Intendente de Rosario, Argentina.
Secretaría Ejecutiva de Mercociudades

En todo caso, para que los espacios de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno obtengan resultados, ellos deben ser espacios de interlocución entre iguales, es decir, entre instituciones dotadas de autonomía que no operan bajo el principio de tutela. La coordinación debe dar lugar al intercambio de información y conocimiento, a la complementariedad de esfuerzos, al reparto de trabajo y las responsabilidades.

Sin embargo, la articulación entre los diferentes niveles de gobierno no es suficiente. También es clave, como veremos en el punto siguiente, que se establezcan canales de coordinación con otros actores que aportan valor a la agenda urbana desde la sociedad civil, el sector privado o la academia.

e) El gobierno local no puede solo. Participación ciudadana y rendición de cuentas

Finalmente, para incidir en el mundo, las ciudades y las redes deberían contar con el apoyo de los ciudadanos y de los principales actores de sus territorios. En este sentido, su posicionamiento en relación a las diferentes agendas globales debe partir de un trabajo conjunto con la ciudadanía y desembocar en un proceso de rendición de cuentas. Es necesario poner luz a los procesos de incidencia política, a la defensa de intereses colectivos y compartidos.

Para todo alcalde y autoridad local, participar, entender y tratar de incidir en las agendas globales es, hoy en día, un ejercicio de responsabilidad política.

Cuadro 14. El análisis de la cooperación descentralizada entre Europa y América Latina



El Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, integrado por la Diputación de Barcelona y la Intendencia de Montevideo, nació en marzo del 2005, frente a la necesidad de conocer y profundizar en el fenómeno creciente de la cooperación directa entre municipios. El Observatorio focaliza su trabajo en actividades de análisis e investigación, publicación, formación y fomento de buenas prácticas en cooperación descentralizada, al servicio de los gobiernos locales y sub-estatales de ambas regiones y de otros actores de la cooperación internacional. Al cumplirse 10 años de existencia, el Observatorio se ha convertido en un centro de referencia en el análisis y la reflexión en torno a la cooperación descentralizada local entre ambas regiones.

www.observ-ocd.org

Se trata de una apuesta compleja puesto que tradicionalmente dichas agendas se construyen en espacios alejados a la ciudadanía.

En general, son el producto del trabajo de los negociadores enviados por los gobiernos centrales, los denominados “sherpas”, funcionarios de alto nivel que articulan compromisos con el objetivo de alcanzar consensos entre las partes. Y esta práctica se reproduce, también, a nivel local.

Sin embargo, recientemente se ha dado alguna experiencia muy exitosa de acercamiento a la ciudadanía. Como hemos apuntado en este mismo documento, la definición de los nuevos ods se articuló en torno a un proceso abierto e inclusivo que contó con dos paquetes de consultas globales en las que participaron más de cinco millones de personas y representantes de la sociedad civil, sector privado, academia, gobiernos locales, grupos de minorías, instituciones religiosas, entre otros. Se trató de un proceso sin precedentes que marcó un nuevo camino para trabajar agendas internacionales que impactan de forma clara en la vida de los ciudadanos.

Así, hoy es claro que los gobiernos locales pueden jugar un papel importante para que los ciudadanos se acerquen a lo que se discute en los grandes foros internacionales. Esto se apunta en el documento que recoge los mensajes clave de la

En general, la incorporación de los gobiernos locales a las agendas internacionales sigue generando tensiones, en especial con los gobiernos nacionales que son los que se atribuyen la legitimidad y a veces el monopolio para negociar dichas agendas.

consulta sobre localización de los obs, el cual subraya la capacidad de los gobiernos locales de construir puentes entre lo que se discute en las grandes agendas globales y sus comunidades. Se trata de una función central en la medida que facilita la apropiación de dichas agendas y los procesos de rendición de cuentas.

Pero la implicación de la ciudadanía en los procesos de construcción de los posicionamientos de los gobiernos locales y de sus redes no es habitual.

Si se analiza la manera en que se construyen los posicionamientos internacionales de los gobiernos locales se observa que queda aún camino por recorrer en cuanto a participación ciudadana y rendición de cuentas.

Hoy en día la mayoría de las plataformas de gobiernos locales dedicadas a la incidencia cuentan con espacios en la web a través de los cuales se puede acceder a todos sus posicionamientos y a los trabajos destinados a sustentarlos. Las páginas web de CGLU, AL-LAs, GTF, ICLEI o de la propia Mercociudades son ejemplos de ello.

Es difícil encontrar experiencias de construcción de posicionamientos compartidos con la ciudadanía o con los operadores que trabajan en las ciudades o territorios: sociedad civil, sector privado, academia, etc. En general, las agendas de las redes de ciudades o gobiernos locales se definen a partir de los representantes de las ciudades, electos o directivos, que cuentan, por lo general, con el apoyo de expertos “independientes”. El recurso al “experto” es seguramente necesario pero difícilmente puede cubrir el pulso de la opinión ciudadana y de los actores territoriales.

También vale la pena destacar el proceso de construcción y consulta que realizó Mercociudades para construir su documento: *Mercociudades hacia Río+20*. Dicho proceso incluyó mesas de debate, actividades de sensibilización en escuelas, diálogos con organizaciones de base de la sociedad y esfuerzos de articulación entre los distintos niveles de gobierno (nacional y regional).

La red incorporó la participación ciudadana como un rasgo distintivo en la construcción de sus propuestas, desplegando una campaña de comunicación con

afiches, pasacalles, videos, entrevistas, opiniones y utilizando redes sociales (twitter, facebook). La campaña se denominó “*Participá: Mercociudades hacia Río+20*”.

También CGLU ha iniciado una serie de consultas hacia Hábitat III para recopilar contribuciones de autoridades locales, profesionales, expertos, organizaciones de la sociedad civil y asociados de ciudades intermedias, metropolitanas y periféricas.

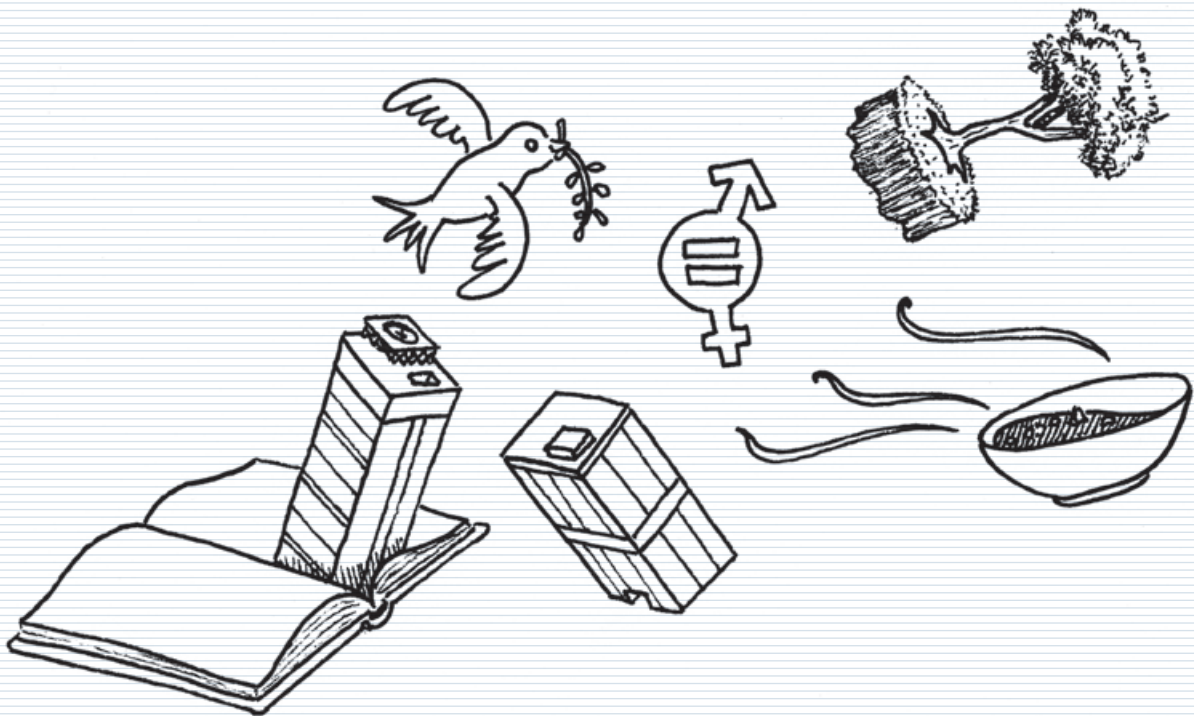


Los esfuerzos realizados por las ciudades miembros del proyecto AL-LAs para desplegar procesos de consulta y diálogo multiactor, así como campañas locales de sensibilización, para sus relaciones internacionales, son un ejemplo innovador de cómo se puede incorporar a la ciudadanía en estos temas.⁴⁴

Las nuevas tecnologías ofrecen hoy posibilidades infinitas para avanzar en este ámbito, aunque aún no existen experiencias probadas de éxito directamente relacionadas con agendas internacionales. Sin embargo, no resultaría difícil extrapolar los aprendizajes de las experiencias que sí existen en materia de consulta y participación ciudadana vinculadas a las políticas y asuntos domésticos y trasladarlas al ámbito internacional. En este sentido, sería útil y factible que cuando una red de ciudades decida incidir en alguna de las agendas globales en construcción, realice previamente una consulta ciudadana, utilizando las tecnologías y redes sociales de las cuales ya dispone para sus funciones habituales.

La apuesta por la transparencia debe ir acompañada de una apertura a la ciudadanía y a los actores de la ciudad, así como de mecanismos tendientes a la rendición de cuentas. En todo caso, para que ello sea posible es necesario contar con una fuerte voluntad política y una apuesta decidida por construir alianzas reales.

44. Para mayor información: www.proyectoallas.net/nuestro-trabajo-dialogos



5. Ideas fuerza

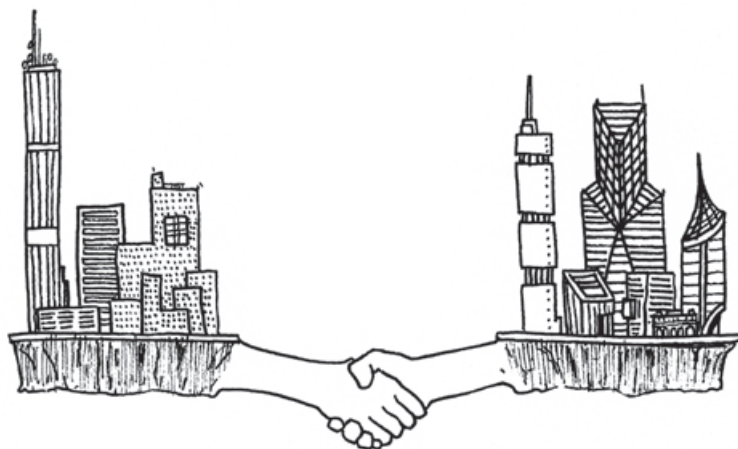
Como se ha puesto de manifiesto en este documento, los próximos años serán determinantes en la configuración del papel de los gobiernos locales en la nueva agenda internacional. Esta nueva agenda tendrá un impacto relevante en las ciudades y en los territorios y condicionará las políticas públicas que impulsen sus gobiernos.

Con esta visión, a continuación se presentan las principales ideas del texto que apuntan a reforzar las capacidades institucionales y operativas para la incidencia global de los gobiernos locales.

- La nueva agenda global y la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible definirán cómo abordar los grandes desafíos de la humanidad, determinando así las políticas públicas que se practiquen en todo el mundo hasta el 2030; no sólo en los países menos avanzados, también en los de renta media y en los más desarrollados. Los alcaldes y autoridades locales no pueden quedar fuera de los escenarios en donde se toman estas decisiones.
- Además del debate sobre la implementación de los ODS, la comunidad internacional está abordando en paralelo otras agendas de carácter más específico o sectorial pero que también repercutirán de forma muy notoria en los territorios: el financiamiento para el desarrollo, el cambio climático o la nueva agenda urbana, entre otras.
- La definición de estas agendas cuenta con la participación más o menos estructurada de los gobiernos locales. En algunas— como en los ODS, la agenda climática o Hábitat III— se han articulado canales formales para asegurar dicha participación. En otras, como en la de financiamiento para el desarrollo, su presencia es testimonial.

En todas las agendas globales las ciudades y los territorios se juegan gran parte de su futuro, por lo cual incidir en el mundo ya no es una opción sino una necesidad íntimamente vinculada con el ejercicio responsable de la acción de gobierno.

- La capacidad de los gobiernos locales de influir en las agendas globales es aún reducida. A pesar de estar dotados de una legitimidad cada vez más reconocida, las tensiones que genera su presencia en las mesas de negociación internacionales no son menores. Además, los recursos legales, humanos y materiales de los que disponen para ello son todavía limitados.
- Las ciudades deben ser capaces de sumar esfuerzos y generar la masa crítica suficiente que les permita ser escuchadas e incidir.
- En los últimos años se ha demostrado que el insistente trabajo de algunas redes de ciudades ha abierto algunas puertas y permitido trasladar los desafíos que enfrentan a ciertas agendas globales.



- Para incidir es necesario sustentar los argumentos que se defienden con evidencias sólidas y bien construidas. Es por ello que las ciudades y las redes deben ser capaces de generar conocimiento en aquellos aspectos de las agendas globales más vinculados a sus competencias y a su acción doméstica. Sin embargo, aportar evidencias no es suficiente; incidir requiere comunicar, hacer llegar mensajes y generar alianzas. La campaña para asegurar el mantenimiento del ods urbano ha sido un buen ejemplo de ello.
- Para que las estrategias de incidencia tengan éxito es fundamental que las ciudades no operen en solitario, que no lo hagan de forma aislada, sin tener en cuenta lo que opinan y de qué manera se posicionan otros actores. En este sentido, la definición de espacios de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (internacional, nacional y local) es clave. Cuando los gobiernos locales son capaces (o encuentran el espacio) de generar alianzas con los gobiernos nacionales y con los organismos multilaterales, las posibilidades de éxito son mucho mayores. Existen buenas muestras de ello.
- El reto pendiente para la mayoría de los gobiernos locales es la construcción de alianzas con la ciudadanía y con los actores del territorio para la articulación de estrategias internacionales compartidas.

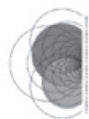
- Los gobiernos locales son los mejor posicionados para canalizar los intereses y necesidades de los ciudadanos hacia las agendas globales. Pero para hacerlo deben abrir canales de participación que sirvan para acercar dichas agendas al ciudadano, demostrando la importancia de tener una presencia internacional que no sólo defienda sus interés sino que le proporcione beneficios.
- Las ciudades latinoamericanas han jugado un papel relativamente limitado en las agendas globales. Existen en la región redes de ciudades consolidadas y con un gran potencial. Mercociudades es seguramente el mejor exponente, pero su acción se ha enfocado más a los temas subregionales.
- La Conferencia Hábitat III es una oportunidad para que las ciudades latinoamericanas se posicionen e incidan en la nueva agenda urbana global y para que la acerquen a los ciudadanos.
- La experiencia demuestra que para incidir no basta la voluntad política.
- Es necesario disponer de los recursos y competencias necesarias, ser capaz de construir alianzas y contar con los argumentos y el conocimiento necesarios.
- La apuesta del proyecto AL-LAs por reforzar las capacidades internacionales de las ciudades latinoamericanas, para fortalecer su acción política es un caso a destacar. En el mundo urbano, los gobiernos locales y sus redes están llamados a dejar la silla de los espectadores y subir a escena, no sólo a expresar sus preocupaciones, sino a compartir el reñido espacio de la toma de decisiones.

Todos los ODS son locales: Hacia una Agenda de acción para Hábitat III

LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES

CELEBRAN SU NUEVA AGENDA DE DESARROLLO

Nueva York, 27 de septiembre 2015



GLOBAL TASKFORCE
OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS
FOR POST-2015 DEVELOPMENT AGENDA
TOWARDS HABITAT III

Nosotros, los alcaldes, los presidentes de los gobiernos regionales y los representantes de nuestras asociaciones, reunidos en Nueva York, celebramos la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y para el reconocimiento del papel que las ciudades y los gobiernos subnacionales deben desempeñar en todas sus dimensiones, en especial el Objetivo 11 y el 16.

Teniendo en cuenta las declaraciones del Grupo de trabajo global de 2012 a 2015, sobre todo nuestra declaración conjunta con todos los grupos principales sobre la necesidad de un objetivo independiente para la urbanización sostenible, las recomendaciones de la Consulta global sobre localización, nuestro trabajo conjunto en la Campaña urbana y la Declaración de Lyon sobre Clima y Territorios,

Queremos compartir con vosotros, los ciudadanos a los que servimos, la comunidad internacional, nuestros socios y nuestros gobiernos, las convicciones y compromisos siguientes:

Territorios donde la subsistencia esté garantizada

Ponemos énfasis en que las ciudades y los territorios son los lugares donde viven las mujeres y los hombres, las niñas y los niños, donde los ciudadanos trabajan para sacar adelante sus hogares y donde se originan los sueños. Allí es donde deben solucionarse la pobreza y las desigualdades, donde se proporcionan los servicios de educación y sanidad, donde se protegen los ecosistemas y donde deben garantizarse los derechos humanos.

La consecución de todos los ODS requiere acción local

Nosotros, los líderes locales y regionales de todo el mundo, estamos convencidos de que si prestamos la atención adecuada a la localización de todos los objetivos, en especial a la

urbanización sostenible que especifica el ods 11 y a la creación de instituciones eficaces, responsables e inclusivas, recogida en el ods 16, gracias a nuestra acción conjunta, la nueva agenda va a impulsar una transformación que conducirá al mundo que queremos.

Todos los ods tienen una dimensión local que es esencial para su consecución. Nosotros, como líderes políticos, con un mandato directo de los ciudadanos, tenemos la responsabilidad de contribuir a la consecución de todos los ods.

La Agenda 2030 es el resultado de una consulta y un diálogo sin precedentes, en los cuales han participado activamente los gobiernos locales y regionales. El reconocimiento del papel crucial de los gobiernos locales y regionales en la consecución de la Agenda nos permitirá movilizar a los grupos de interés locales y crear nuevas cooperaciones basadas en la comprensión común de la humanidad que compartimos. Todos los gobiernos locales deben contar con los medios y la capacidad para mejorar la administración, anticiparse a la demanda, planificar e implantar soluciones. Los retos a los que se enfrentan son universales: todos los territorios de todos los países, ya sean grandes o pequeños, deben abordarlos, incluidos los pequeños estados insulares en desarrollo (SIDS).

Los ciudadanos en el asiento del conductor

Deberemos asegurarnos de que los ciudadanos se impliquen en las decisiones que afectan a su futuro. Unas “instituciones eficaces, responsables y transparentes” y “una toma de decisiones receptiva, inclusiva, participativa y representativa a todos los niveles” requieren un marco institucional claro, una gestión reforzada y capacidad de planificación, mecanismos participativos y negociaciones financieras regulares entre todos los niveles de gobierno y las comunidades locales para definir prioridades y pasar a la acción. Debe promoverse la subsidiariedad como vehículo para reforzar la democracia y la cohesión territorial, en estrecha colaboración con la sociedad civil y con otras partes interesadas, incluido el sector privado.

No habrá éxito sin una distribución justa de los recursos y las inversiones

Sabemos que las inversiones masivas, tanto públicas como privadas, serán necesarias para mejorar las infraestructuras resilientes y el acceso a los servicios básicos en las ciudades y los territorios, para compensar las desigualdades, respaldar las economías locales, promover la cultura como un impulsor del desarrollo, hacer frente al impacto del cambio climático y crear las ciudades que albergarán a más de 2.500 millones de nuevos

residentes urbanos durante las próximas tres décadas, mayoritariamente en los países en vías de desarrollo. La “ciudad debe ser capaz de financiar mejor la ciudad” gracias a la movilización de los recursos internos y a la mejora del acceso a la financiación. Para ello, es muy importante que todos los residentes, incluidas las empresas locales e internacionales, paguen su proporción justa de impuestos nacionales y locales. También es crucial que los gobiernos locales tengan acceso a nuevos mecanismos de financiamiento en colaboración con el sector privado y las comunidades locales. Sin embargo, el financiamiento público continuará desempeñando un papel fundamental para financiar las infraestructuras y los servicios básicos, en especial en los países menos desarrollados. Finalmente, además, esto implica una distribución más justa de los recursos nacionales entre los territorios y una mejor orientación de la Ayuda oficial al desarrollo.

De este modo, agradecemos el compromiso de ampliar la cooperación internacional para reforzarla capacidad de los municipios y de las demás autoridades locales, así como el fuerte enfoque sobre los mecanismos de financiamiento subnacionales en la Agenda de Acción de Addis Abeba, en la cual se forjan los medios de implantación de la Agenda 2030. Esperamos que los gobiernos, a nivel nacional e internacional, hagan efectivo este compromiso.

Solidaridad, dignidad y paz

Creemos que la Agenda 2030 debería permitir a las personas vivir como deseen y ser lo que elijan, así como animarlas a ser conscientes de sus acciones y de su responsabilidad hacia los bienes comunes. Eso solo será posible si salvamos la distancia entre los ciudadanos y sus gobiernos, generando confianza entre las personas y el gobierno a través de un diálogo que conduzca hacia la tolerancia, la comprensión y la paz sostenible.

Los ciudadanos entienden que las ciudades y los territorios donde viven no existen de forma aislada, sino que están influenciados por los fenómenos globales, sobre todo por los cambios medioambientales. Existe un nuevo planteamiento de la ciudadanía con una fuerte dimensión global que vincula nuestros destinos y debe anclarse de forma local. La construcción de sociedades basadas en la diversidad cultural, la solidaridad, la igualdad y la responsabilidad con un enfoque ascendente será una garantía de resiliencia y sostenibilidad. Nos ayudará a responder a las crisis humanitarias a las que deberemos hacer frente en todo el mundo si queremos cumplir los objetivos de **desarrollo sostenible**.

De los objetivos a las acciones; localización de la agenda

Necesitamos transformar la Agenda 2030 en políticas y acciones concretas a nivel local. Trabajaremos sin descanso para mejorar la gestión de nuestros territorios, y continuaremos innovando y aprendiendo los unos de los otros. Esto también será crítico en el proceso de seguimiento y de revisión de la Agenda 2030, así como en la revisión prevista de su progreso a nivel subnacional. Presentaremos las lecciones que hemos aprendido en las Negociaciones sobre el Cambio Climático en la COP 21 y en la Conferencia Hábitat III en Quito, así como en la Segunda Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales.

La Segunda Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales

Nosotros, los herederos del centenario movimiento municipal creado por y para los gobiernos locales, estamos organizando la Segunda Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales en 2016. La Asamblea mejorará la capacidad de las ciudades con una dilatada tradición internacional de cooperación descentralizada y respaldará las asociaciones independientes nacionales, continentales y globales de los gobiernos locales. La Asamblea se organizará en torno a nuestras estructuras democráticas de representación y constituirá una plataforma conjunta donde se haga eco de las voces locales y donde se tomen decisiones y se hagan recomendaciones sobre las agendas globales relevantes.

Nuevas cooperaciones con liderazgo local

Animamos a los gobiernos nacionales, a las instituciones internacionales, al sector académico y a nuestros socios de desarrollo a unirse a este evento y a promover nuevas formas de cooperación entre los líderes políticos locales y la sociedad civil para influir en la toma de decisiones.

Nosotros, los líderes de los gobiernos locales y regionales, reunidos hoy en Nueva York, estamos plenamente comprometidos con el éxito de la Agenda 2030 y reclamamos una nueva Arquitectura de Gobernanza Global bajo un Sistema de Naciones Unidas renovado con mayor participación de los grupos de interés, en general, y con el reconocimiento de los gobiernos locales y regionales como grupos de interés gubernamentales, en particular.

Los mensajes de AL-LAs sobre la irreversible internacionalización de los gobiernos locales¹ 2015

La internacionalización de los gobiernos

Locales es irreversible

La emergencia de los gobiernos locales y regionales, así como de sus redes, en la escena internacional es un proceso que se extiende y se generaliza rápidamente. Hoy en día, un gobierno local no puede ejercer plenamente sus competencias, prestar los servicios públicos, promocionar su capacidad productiva o desarrollar el modelo de ciudad o territorio que desea impulsar, sin entrar en una dinámica de relaciones con actores del extranjero. Las relaciones internacionales son hoy, para toda ciudad, municipio o territorio, un espacio vital de aprendizaje y de oportunidad.

2. La acción internacional no es un fin, sino un medio para potenciar al territorio y a su población

El objetivo último de cualquier acción internacional en la que participe un gobierno local deberá ser la mejora de las condiciones de vida de la población que habita en su territorio. Los gobiernos de las ciudades y autoridades locales deberán garantizar que sus relaciones con el extranjero contribuyan a hacer

de su territorio un espacio más incluyente, más sustentable y más atractivo. Las iniciativas e intercambios internacionales deberán garantizar resultados e impactos concretos.

3. El marco jurídico e institucional de la acción internacional de los gobiernos locales debería revisarse

En la mayoría de los países los marcos jurídicos e institucionales en vigor no reflejan adecuadamente la realidad de la acción exterior de los gobiernos locales y deberían, por tanto, revisarse. Aunque en los hechos esto no ha impedido la práctica, la mejora de las disposiciones legales es necesaria para brindar a la acción internacional mayor seguridad jurídica y garantizar a su vez su sostenibilidad frente a cambios en la administración local y nacional. Un marco legal adecuado podría facilitar el establecimiento de convenios y acuerdos con socios extranjeros.

4. En la internacionalización territorial es deseable coordinarse entre distintos órdenes de gobierno

Es necesario generar las condiciones favorables para que la acción internacional de los gobiernos locales se de en un ambiente de colaboración con los otros órdenes de gobierno, el poder legislativo y con

1. Los mensajes de AL-LAs resumen los principales hallazgos e ideas que las ciudades, gobiernos locales y redes miembros del proyecto AL-LAs acumularon como aprendizajes a lo largo de tres años del proyecto (2013-2016). Estos derivan de los talleres de aprendizaje, la Colección de Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, numerosos artículos, eBooks, webinars, acciones de formación presencial y a distancia, debates del Café con AL-LAs en la comunidad de expertos on-line, publicaciones diversas, consultas multi-actor locales y campañas de incidencia, así como de la presencia y participación de AL-LAs en decenas de seminarios, foros, congresos, cumbres y conferencias internacionales.

organismos internacionales. Se requieren mecanismos no jerarquizados que garanticen la coordinación y coherencia entre éstos, respetando al mismo tiempo la autonomía de los gobiernos locales. Una correcta articulación permitirá incorporar los temas urbanos y territoriales en las agendas globales.

5. De la reactividad y la improvisación a una política pública de internacionalización estratégica

Para ofrecer un real valor añadido y tener perspectivas de impacto y sostenibilidad, las relaciones internacionales de una ciudad o territorio necesitan situarse en un marco estratégico explícito. Es importante que la actividad internacional transite de acciones aisladas, espontáneas y pivotadas en torno a proyectos concretos, hacia una política pública ligada con la especificidad del territorio y su planificación estratégica. La internacionalización no debe ser más el producto de la voluntad personal u ocurrencia de un alcalde o autoridad en turno. Como toda política pública, ésta requiere de recursos adecuados para desarrollarse de manera profesional y eficiente. Para ello, es necesario contar con oficinas y personal capacitado, recursos técnicos y financiamiento, así como con mecanismos de evaluación de sus resultados e impacto. La profesionalización de la acción exterior exige además que las diferentes áreas o departamentos del gobierno tengan espacios y canales establecidos de comunicación interna y coordinación para evitar dispersión y duplicidades. Las relaciones internacionales en un gobierno local deben ser un área transversal a toda la administración.

6. Las relaciones internacionales de un territorio se deben construir con su gente

El gobierno local no puede ser el actor único de la internacionalización de un territorio. Para poder transformar su acción internacional en una política pública, deberá integrar y articular a los diferentes actores (sociedad civil, líderes de opinión, academia y sector privado) que operan en el territorio. Es indispensable que el gobierno local desarrolle y mantenga espacios de diálogos multi-actor en temas internacionales para dar permanencia, legitimidad y sostenibilidad al proceso. Para ello se requieren no solamente mecanismos de participación ciudadana en el ámbito de la internacionalización; sino también instrumentos adecuados de articulación de actores en proyectos concretos, de transparencia y de rendición de cuentas. Asumir este enfoque implica reconocer a la internacionalización como un asunto de agenda pública y por lo tanto como un ejercicio de gobernanza democrática. Si bien la voz de los gobiernos locales suena cada vez con más fuerza en el escenario internacional, el eco de su mensaje todavía no es claramente recibido por la ciudadanía. Ninguna estrategia de internacionalización tendrá éxito si no se logra informar y sensibilizar a la población sobre los beneficios que ésta tiene. Es necesario hacer llegar los mensajes clave a los principales actores, construir alianzas y generar confianza. Las nuevas tecnologías de la información y las redes sociales son herramientas con alto potencial para sensibilizar e informar la importancia de las ciudades y los gobiernos locales en el mundo.

7. La acción internacional es mucho más que la cooperación y la ayuda al desarrollo

Por muchos años las relaciones internacionales de los gobiernos locales se entendían y limitaban a la llamada “cooperación descentralizada”, es decir, las relaciones de gobierno local a gobierno local canalizadas prioritariamente a través de proyectos. Pero ésta no es sino una de tantas modalidades de acción con el extranjero. Así, hoy conviven los hermanamientos, la cooperación descentralizada, las acciones conocidas como diplomacia de las ciudades y otros temas de acción internacional que superan la visión inicial de cooperación para el desarrollo. En el catálogo de actuaciones internacionales hoy se encuentran iniciativas a favor de la paz, políticas locales sobre el tema migratorio, programas de promoción económica, herramientas de atractividad territorial en materia de turismo, deporte, inversión, eventos, cultura y talento, así como respuestas concretas en casos de emergencias naturales o catástrofes.

8. Más que competir, los gobiernos locales han de cooperar de forma horizontal, solidaria y con beneficio mutuo

Las relaciones entre gobiernos locales de diferentes países han de ser más de cooperación que de competencia. Si bien algunas instituciones locales se esfuerzan por atraer a sus territorios inversiones y visitantes, hay mucho más espacio y potencial en una relación de colaboración basada en vínculos horizontales y de solidaridad recíproca. El intercambio de experiencias y buenas prácticas y la construcción de alianzas para el fortalecimiento de las políticas

públicas locales son fuentes muy ricas de aprendizaje mutuo. Sin embargo, más allá del intercambio, se debe valorar el aporte cualitativo del vínculo entre territorios, sobre todo a la hora de acordar actuaciones conjuntas que incidan en cambios concretos de las condiciones locales. El trabajo en redes resulta muy apropiado para ello. Las autoridades, funcionarios, técnicos y expertos de los gobiernos locales pueden sacar mucho provecho de trabajar en comunidades virtuales que les permiten intercambiar información y sumar esfuerzos por causas comunes.

9. La incidencia política de los gobiernos locales se fortalece con el trabajo en redes

Los gobiernos locales están teniendo un reconocimiento cada vez mayor en el escenario internacional como actores clave en los procesos de desarrollo territorial y urbano. Sin embargo, su capacidad de influir en las agendas globales es todavía reducida. Es por ello que deben dedicar esfuerzos importantes a las acciones de lobby e incidencia política, para ganar terreno, obtener visibilidad y ser considerados cada vez más como actores en la escena internacional. Una ciudad o territorio por sí solo, por grande que sea, tiene una capacidad limitada de influir en una agenda global. Se requiere tejer alianzas que les permitan generar la masa crítica suficiente para ser escuchadas e incidir en la toma de decisiones sobre temas que les afectan, para lo cual es indispensable el trabajo en redes.

10. Acción internacional para territorios más atractivos, más incluyentes y más sustentables

Ante los desafíos urbanos que enfrenta el planeta, la acción internacional, la cooperación entre territorios y el trabajo en red permiten ampliar la difusión y puesta en marcha de buenas prácticas en la construcción de territorios más atractivos, más incluyentes y más sustentables. En este sentido, para ser atractivos, las ciudades y gobiernos locales deberán superar la estrecha visión del “marketing” y la publicidad como medios para posicionarse en el mundo. Más que slogan o marca, un territorio construye su atraktividad con base en un modelo y basado en la identidad colectiva. Por igual, la sustentabilidad no es una etiqueta. Apostamos por gobiernos locales y una ciudadanía comprometida y activa en la promoción de la justicia social y ambiental, donde la cultura es un pilar fundamental de este desarrollo. Ante los desafíos económicos, sociales, culturales y ambientales, se debe poner énfasis en la construcción de ciudadanía activa y la participación de todos los actores del territorio profundizando el ejercicio de la democracia, el trato igualitario, y el Derecho a la Ciudad.

11. La acción internacional deberá servir para construir el modelo de territorio que soñamos

El futuro del planeta se juega hoy en las ciudades y áreas urbanas. Por ello, la acción internacional de los gobiernos locales es un instrumento para estimular el pensamiento crítico y el debate público frente a la pobreza, las desigualdades, la exclusión social, así como los desafíos de sostenibilidad y de respeto a las diversidades culturales.

El nuevo milenio urbano exige un nuevo modelo territorial, que apueste por un verdadero desarrollo más sostenible, inclusivo, justo, ambientalmente sustentable, multicultural e igualitario entre hombres y mujeres, que garantice el Derecho a la Ciudad de todas las personas. Si la acción internacional del gobierno local no contribuye a impulsar este modelo, el esfuerzo será en vano. La acción internacional de los gobiernos locales será útil sólo si abre oportunidades para garantizar en la población una vida digna.

12. Internacionalización estratégica de las ciudades de América Latina: una tarea pendiente

Aunque América Latina atraviesa un acelerado proceso de urbanización, éste no ha sido aún acompañado de la internacionalización de sus gobiernos locales. Algunas ciudades han logrado destacarse, pero la gran mayoría no cuenta aún con políticas de relacionamiento internacional estratégicas y de largo plazo. Hay mucho potencial para mejorar la articulación entre los gobiernos locales y las redes de ciudades como Mercociudades, Redcisur, FLACMA y AL-LAs. La celebración de la Conferencia Hábitat III en Quito presenta una oportunidad en este sentido. Para la internacionalización de los gobiernos locales, América Latina tiene como aliado a Europa, particularmente a España y Francia, con quienes se han tejido relaciones de cooperación histórica entre autoridades sub-nacionales. AL-LAs ha logrado consolidar esta relación dotando a sus miembros de herramientas concretas para fortalecer sus vínculos internacionales y compartir la experiencia con gobiernos, municipios y autoridades locales de ambos continentes.

Referencias Bibliográficas

- ALONSO, José Antonio (2013). *Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible. Consideraciones sobre la agenda post 2005*. Secretaría General de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Madrid.
- CGLU (2014). *¿Cómo localizar las metas e indicadores de la agenda Post-2015?* Barcelona, España.
- (2015). *La voz de los gobiernos locales y regionales en la escena global: nuestro recorrido post-2015*. Global Taskforce of Local and Regional Governments for the Post 2015 Agenda and Towards Habitat III.
- (2015) *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Lo que los gobiernos locales deben saber*. Barcelona, España.
- CIDOB y ART-PNUD (2013). *La cooperación descentralizada a debate: la eficacia de la ayuda y el post-2015*. CIDOB Edicions. Barcelona, España.
- (2014). *Reconstruyendo la cooperación desde sus profesionales. Propuestas para un proceso de reflexión*. Policy Brief. Barcelona, España.
- COPSEY, N.; ROWE, C. (2012). *Estudio de las competencias, financiamiento y las medidas tomadas por los entes locales y regionales en materia de desarrollo internacional*. Aston Centre for Europe, Comité de las Regiones. Birmingham, Reino Unido.
- ENRIQUEZ, A. y SÁENZ, C. (2012). *Estrategias de ciudad y cohesión social local*. Guías Metodológicas URB-AL III, núm. 4. Diputación de Barcelona (Oficina de Coordinación y Orientación URB-AL III). Barcelona, España.
- FERNÁNDEZ DE LOSADA PASSOLS, A. (2014). *Revisión conceptual del fenómeno de la inserción internacional de los gobiernos locales y regionales*. Clib BCN. Barcelona, España.
- (2014). *Escenarios de evolución del marco normativo para las relaciones internacionales de los gobiernos locales y regionales*. Autonomía versus subordinación. Blog del Proyecto ALLAS.
- (2013). *Effective decentralised development cooperation: flows, modalities and challenges*. UNDESA.
- (2013). *Estudio de Capitalización de las Experiencias Europeas de Cooperación Descentralizada*. Comisión Europea.
- GRASA, Rafael; SANCHEZ CANO, Javier (2013). *Acción internacional y en red de los gobiernos locales: el caso de la ayuda para el desarrollo*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals n.104, Barcelona, España.
- MALÉ, Jean-Pierre. (2012). *¿Cómo cooperar entre instituciones locales? Del proyecto puntual al fortalecimiento de las políticas públicas*. Guías Metodológicas URB-AL III, núm. 5. Diputación de Barcelona (Oficina de Coordinación y Orientación URB-AL III). Barcelona, España.
- MOSANGINI, G. (2012). *Evaluación de iniciativas de cooperación descentralizada pública*. Guías Metodológicas URB-AL III, núm. 2. Diputación de Barcelona (Oficina de Coordinación y Orientación URB-AL III). Barcelona, España.
- ROMERO, María del Huerto (2014). *Las instituciones para la proyección internacional de las ciudades: Documento Técnico*.

Siglas y abreviaturas

AIMF	Association Internationale des Maires Francophones	HIC	Coalición Internacional paa el Habitat
ART	Articulación de Redes Territoriales	ICLEI	Local Governments for Sustainability
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
C40	Grupo de Ciudades Líderes en Cambio Climático	IULA	Unión Internacional de Autoridades Locales
CAF	Corporación Andina de Fomento	MERCOSUR	Mercado común del Sur
CDR	Comité de las Regiones	METROPOLIS	Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	OCD	Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos	ODS	Objetivos de Desarrollo Sustentable
CIDEU	Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano	OEА	Organización de Estados Americanos
CLGF	Commonwealth Local Government Forum	OMS	Organización Mundial de la Salud
CMRE	Consejo de Municipios y Regiones de Europa	ONU-HÁBITAT	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
CO2	Dioxido de Carbono	ONU	Organización de las Naciones Unidas
COP	Conferencia de las Partes (Cambio Climático)	ONU	Organización de las Naciones Unidas
CRPM	Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa	OWG	Open Working Group on Sustainable Development Goals
FALP	Foro de Autoridades Locales de Periferia	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
FCCR	Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Depatamentos del MERCOSUR	PREPCOM	Comité Preparatorio
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional	PYMES	Pequeña y Mediana Empresa
FLACMA	Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones	REDCISUR	Red de Ciudades Suramericanas
FMCU	Federación mundial de Ciudades Unidas	REMI	Reunión Especializada de Municipios e Intendencias
FMDV	Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades	UCCI	Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas
GEI	Gases de Efecto Invernadero	UE	Unión Europea
GTF	Global Task Force of Local and Regional Governments for Post 2015 Development Agenda and Towards Habitat III	UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
		UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
		UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
		UNISDR	Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres
		UNSDSN	United Nations Solutions Network on Sustainable Development

Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades 07

se terminó de imprimir en el mes de febrero de 2016 en la Ciudad de México. El tiraje fue de 1000 ejemplares más sobrantes para su reposición.



*Alianza euro-latinoamericana
de cooperación entre ciudades*

www.proyectoallas.net

07



CDMX
CIUDAD DE MÉXICO



Proyecto financiado
con el apoyo de la UE



**Intendencia
de Montevideo**



MERCOCIUDADES

