

Un siglo de internacionalización de los gobiernos locales

One Hundred Years in the International Relations of Local Governments

Alain Le Saux

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



Resumen:

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



Abstract:

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



Palabras clave:

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



Key Words:

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

Un siglo de internacionalización de los gobiernos locales¹

Alain Le Saux

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los orígenes de una historia que promete ser larga

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Europa como punta de lanza de la internacionalización municipal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Una etapa importante del movimiento local a nivel mundial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reflexión final

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

⁵ Véase www.gtf2016.org.

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