

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

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

Leonardo Díaz Abraham
Universidad Autónoma Metropolitana
leondiaz2000@yahoo.com



Resumen:

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



Abstract:

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



Palabras clave:

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



Key Words:

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

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

Leonardo Díaz Abraham

Visión panorámica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La vertiginosa evolución de las relaciones internacionales de los gobiernos locales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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