

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

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

Jean Pierre Malé

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

Carla Cors

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



Resumen:

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



Abstract:

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



Palabras clave:

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



Key Words:

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

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

Jean Pierre Malé y Carla Cors

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Por ejemplo países como Bolivia o El Salvador.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Instituciones locales y gobiernos centrales: rasgos y grandes diferencias

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

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

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

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

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

Un riesgo posible: impulsar una carrera competitiva entre ciudades

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Especificidad y orientaciones estratégicas de los gobiernos locales

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

Cooperación horizontal y recíproca

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Incidencia colectiva

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reflexión final

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

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

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