

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

## *Local Governments as International Allies: Inventing a New World Order*

Eugène D. Zapata Garesché

Asesor Internacional de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México  
y Jefe de la Unidad AL-LAS  
[eugene.zapata@gmail.com](mailto:eugene.zapata@gmail.com)



### **Resumen:**

En este artículo se pretende demostrar que en las relaciones internacionales, las ciudades y los gobiernos locales, más allá de la competencia, tienen espacios de oportunidad para colaborar desde otra lógica más solidaria. El autor vislumbra una nueva generación de trabajo en red en contraposición a las asociaciones tradicionales de municipios que se han enfocado en temas de representación o reivindicación. Se asegura que los alcaldes ya no deben sólo tocar la puerta de los Estados para formar parte de su sistema, sino crear un esquema de organización mundial mejor adaptado a las aspiraciones locales, trabajando por resultados concretos y guiados por una agenda propia.



### **Abstract:**

This article aims at demonstrating that the international relations of cities and local governments, beyond competition, can create opportunities based on a different approach guided by solidarity principles. The author points at a new generation of city networks different from the traditional local government associations that have focused themselves in representative and vindictive approaches. The article suggests that mayors should no longer insist in being part of the international system of Nation States, but create their own world architecture, more adapted to their local priorities, with concrete results and oriented by their own agenda.



### **Palabras clave:**

Agenda local, redes de ciudades, balance de poder, comunidad mundial, interdependencia, nueva internacionalización.



### **Key Words:**

Local agenda, cities networks, power balance, world community, interdependence, new international relations.

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

*Eugène D. Zapata Garesché*

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

De manera más reciente, en 2014, la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) festejaba el “centenario de la autonomía local y del movimiento internacional municipalista”. El siglo se contaba a partir del nacimiento de la Unión Internacional de Ciudades<sup>1</sup> y se conmemoraba en Rabat, Marruecos, en el marco del primer decenio de CGLU, nacida ésta a su vez apenas en 2004.

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

---

<sup>1</sup> La Unión Internacional de Ciudades nace en Gante, Bélgica, en 1913.

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

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

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

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

La internacionalización de la ciudad se da en todos los ámbitos y en todas las direcciones, con o sin el aval o el acompañamiento de sus gobiernos. Se da en temas como: la movilidad estudiantil y los intercambios entre profesores, investigadores y científicos; el comercio, la inversión,

el intercambio de conocimientos en la prestación de servicios básicos; la cultura y el entretenimiento, la defensa de valores democráticos, etc.

Aunque la internacionalización sea un hecho inevitable, son muy pocos los gobiernos locales que se han dotado de una política pública en este tema. La mayoría de los alcaldes ignoran el potencial y se mantienen al margen, pero otros empiezan a ver la internacionalización como una oportunidad y se dotan de herramientas, marcos legales e instituciones para potenciarla.

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

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

Sin embargo, un estudio reciente del Chicago Council on Global Affairs<sup>2</sup> señala que la mayoría de las empresas dedicadas al gran negocio de los indicadores utilizan metodologías opacas, con énfasis en análisis cuantitativos y no cualitativos, y con base en datos muy escasos, que no están actualizados y casi siempre son difícilmente comparables.

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

---

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

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

Sin embargo, ha llegado el momento de preguntarse si este tipo de reivindicación sigue siendo de actualidad. El Sistema de Naciones Unidas que hoy conocemos data del fin de la Segunda Guerra Mundial. Su arquitectura institucional no refleja más la realidad del planeta y mucho menos el dinamismo de las relaciones internacionales. Si bien hay un consenso sobre la urgente necesidad de reformar el sistema, esto no ha sido posible precisamente por su pesadez política y burocrática, la lentitud de su funcionamiento basado en la defensa de intereses nacionales, a menudo contradictorios, y la incapacidad de la ONU para subirse como institución a la ola del cambio.

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

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

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

En su búsqueda de reconocimiento, las organizaciones de ciudades realizan cumbres y asambleas paralelas, previas o simultáneas a las de las naciones, en las cuales adoptan declaraciones y documentos que entregan al día siguiente a los jefes de Estado, y de las cuales pocas veces se sabe el paradero. Y todo esto, desde una lógica completamente esquizofrénica: los gobiernos locales son tratados por las Naciones Unidas como organizaciones no gubernamentales. La acreditación de un alcalde para acceder a un recinto de la ONU, en donde ni más ni menos se debate el futuro de su ciudad, no es un tema fácil; conocemos más de uno que se ha quedado literalmente en la calle esperando a que le abran, sin suerte, la puerta.

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

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

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

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

En los eventos esporádicos se privilegia el intercambio de experiencias y de las llamadas “buenas prácticas”. Paradójicamente, el intercambio se reduce a menudo a un desfile de presentaciones en PowerPoint, muchas de las cuales son meramente informativas o llenas de autocomplacencias. Éste es otro punto que tendría que revisarse: no es lo mismo intercambiar experiencias que establecer alianzas para trabajar conjuntamente. Es interesante trocar recetas, pero es mucho más productivo trabajar de forma colectiva en la creación de soluciones. Además, no es tan fácil sistematizar una buena práctica para que ésta pueda derivar en enseñanzas de índole más general, particularmente cuando los políticos tienden a publicitar sus logros más que a visibilizar los retos, los problemas enfrentados y los errores aprendidos.

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

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

Se trata entonces de dar el salto hacia otra manera de relacionarse. El intercambio tradicional entre ciudades es en esencia una especie de

colaboración “de cara a cara”, es decir, aquélla en que cada ciudad establece relaciones con otra, pero desde su propia agenda e intereses. La nueva cooperación se asemeja más a una relación “de lado a lado”, no tanto como participantes individuales de un proyecto específico, sino más bien como cómplices en el largo plazo de una misma causa.<sup>3</sup>

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

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

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

Las nuevas redes no existirán en contraposición a los Estados nacionales ni serán sólo declarativas. Su actuar no se define como lo que no es (como ha sido el caso de la llamada cooperación no central, o “descen-

<sup>3</sup> Las nociones básicas sobre esta diferencia derivan de Thierry Geoffroy, Carta a Eugène Zapata en el marco del Proyecto IDEAL, Montlahuc, Francia, 7 de enero de 2010.

<sup>4</sup> Pierre Calame, *Essaie sur l'œconomie*, París, Éditions Charles Léopold Mayer, 2009.

tralizada”). La complicidad se basará en voluntad, afinidad y entusiasmo frente a un objetivo compartido, sin que importe mucho la formalización de una membresía o el pago de una cuota.

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

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

La interdependencia habrá entonces que asumirse si es que queremos salvaguardar el bien común y proteger el futuro de las próximas generaciones. Las ciudades y los gobiernos locales están mejor posicionados para hacer frente a esto, porque no funcionan con la lógica de las empresas que sólo buscan maximizar ganancias. Porque pueden renun-

<sup>5</sup> T. Geoffray, *op. cit.*

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

ciar a la vía suicida de la economía competitiva. Porque no se comportan como grandes potencias que se enfrentan y porque están más cerca de la ciudadanía. Los gobiernos locales saben relacionarse entre sí, sin jerarquías y sin subordinación. Es éste el reto de la nueva internacionalización de la ciudad, ni más ni menos que la construcción colectiva de una nueva forma de organización del planeta.