

Gobiernos locales: actores internacionales

*Emilio Suárez Licona
y Eugène D. Zapata Garesché*

La emergencia de los gobiernos locales como actores en la escena internacional es un proceso que se extiende y se generaliza con rapidez. Un gobierno local difícilmente puede ejercer sus competencias, prestar los servicios que la población le demanda, promocionar su capacidad productiva, tener una vinculación con su diáspora de migrantes o desarrollar el modelo de ciudad que desea sin mantener una dinámica de relaciones internacionales.

En este contexto, es evidente la importancia de la participación de diversos actores en la consolidación de México como un actor con responsabilidad global. Los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil organizada, la academia, los líderes sociales, culturales y el sector privado se constituyen como eslabones fundamentales para potenciar la vinculación con el exterior desde el ámbito local. El reto es que esta acción internacional se materialice en una política pública coherente, que tenga como prioridad impulsar el desarrollo nacional, involucrando y beneficiando a la ciudadanía en una perspectiva de largo plazo.

La creciente urbanización del planeta ha empujado a los gobiernos subnacionales a establecer vínculos internacionales ya sean éstos de cooperación, intercambio de experiencias o incidencia en espacios de debate en temas tan diversos como la gestión de riesgos, la salud, la movilidad, la lucha contra el cambio climático, la sustentabilidad, la inclusión social, la migración, entre otros. Actualmente no hay tema de la agenda local que no se nutra, se enriquezca y potencie con un enfoque internacional.

Con el fin de promover que la internacionalización del gobierno local sea efectiva y se realice en un marco estratégico que responda a los retos globales, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) estableció una oficina de vinculación permanente con los gobiernos estatales y municipales de México. Dentro de la Dirección General de Coordinación Política, la Dirección de Vinculación con los Gobiernos Locales es el principal vínculo institucional para apoyar, acompañar y orientar la acción internacional desde lo local.

En el trabajo cotidiano de coordinación y colaboración con los estados y municipios, la SRE pone de manifiesto la versatilidad e importancia de esta acción internacional que abarca la firma de acuerdos interinstitucionales,¹ la promoción económica, las visitas al exterior, la cooperación descentralizada, la vinculación con la comunidad migrante y cada vez más la participación en redes internacionales. Esta amplitud de modalidades trasciende los enfoques tradicionales asistencialistas de la cooperación al desarrollo y promueve, desde una perspectiva más horizontal, el intercambio de experiencias y la construcción de alianzas para el mejoramiento de la gobernanza local.

De 1992 a 2015 la SRE ha registrado 685 acuerdos suscritos por gobiernos locales mexicanos con contrapartes extranjeras, de los cuales 45% son

¹ El sistema jurídico mexicano establece que la figura de *acuerdo interinstitucional*, definido por la Ley sobre la Celebración de Tratados (LCT), artículo 2, fracción II, es: “El convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado [...] El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles mencionados que los suscriben”. Asimismo, el artículo 7 de la LCT, establece que: “Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales u organismos internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo”. En el ámbito material de los acuerdos, éstos deben circunscribirse exclusivamente a las atribuciones o facultades propias de las dependencias estatales y municipales que los suscriben.

acuerdos de hermanamiento y 55% de cooperación específica. De éstos, 58% han sido suscritos a nivel estatal y 42% a nivel municipal. Del total, 40% de los acuerdos se establecen con autoridades en Estados Unidos como mecanismos de vinculación con la comunidad migrante. Esto responde a los más de doce millones de mexicanos que residen en ese país, y que fun- gen como los principales impulsores para la formalización de este tipo de acuerdos.

Un dato relevante es que sólo cinco por ciento de los 2445 municipios del país han suscrito acuerdos de hermanamiento, lo que demuestra que existe una alta concentración de la vinculación internacional a nivel muni- cipal en las ciudades capitales, ciudades fronterizas o turísticas.²

Por otro lado, el interés de los gobiernos locales por desarrollar sus relaciones internacionales se refleja en el incremento de las visitas al ex- terior por parte de sus autoridades. Desde 2012, la SRE, por medio de las representaciones diplomáticas y consulares de México en el exterior, ha atendido 182 viajes de gobernadores y autoridades locales, 60% de ellos han tenido como destino Estados Unidos. Además, las temáticas priorita- rias han sido la promoción de inversiones, la cooperación internacional y la participación en eventos internacionales.

En este escenario, la SRE ha impulsado una política de vinculación sustantiva con los gobiernos estatales y municipales, que tiene como ejes principales el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los cuadros locales en temas internacionales. El apoyo del Instituto Matías Romero para organizar talleres y seminarios ha sido determinante para la capacitación de más de mil cuatrocientos funcionarios locales entre 2013 y 2015.

Asimismo, se han impulsado líneas de trabajo enfocadas en la formali- zación de acuerdos internacionales con una visión de desarrollo, así como a la generación de agendas internacionales desde lo local, que conlleven beneficios tangibles para mejorar el nivel de vida del ciudadano. Para la consecución de estos objetivos, la SRE y el Gobierno de la Ciudad de México

² Véase <http://sre.gob.mx/gobiernoslocales>.

han establecido una alianza estratégica a través del Proyecto AL-LAS con la firma de un convenio de colaboración en 2014.³

El Proyecto AL-LAS, Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, es el primer ejercicio formal para profesionalizar la práctica internacional de los gobiernos locales. Bajo la coordinación del Gobierno de la Ciudad de México, y en una primera etapa con el apoyo financiero de la Unión Europea, la alianza incluye a los gobiernos de las ciudades de Morón, Argentina; Belo Horizonte, Brasil; Lima, Perú; Quito, Ecuador; Montevideo, Uruguay, y Medellín, Colombia. Se suman como socios europeos la red de Ciudades Unidas de Francia (CUF) y el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), en España. Junto a los socios colaboran cuatro instituciones especializadas en la internacionalización de lo local: el Instituto Francés de América Latina (por medio de la Embajada de Francia en México), la Asociación de Responsables de Asuntos Europeos e Internacionales de los Gobiernos Locales de Francia (ARRICOD, por sus siglas en francés), la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE) y la Universidad del Rosario en Colombia. Es aliado de AL-LAS, además, el gobierno municipal de Río de Janeiro, Brasil.

El número 104 de la *Revista Mexicana de Política Exterior* (RMPE) es producto de una estrecha colaboración que refleja el interés de ambas instituciones por generar una reflexión comparativa entre América Latina y Europa sobre la internacionalización de las ciudades. La publicación de este número de la RMPE que aquí se presenta lleva por título “Gobiernos locales: actores internacionales”. En ella, se destaca el cada vez mayor protagonismo que los gobiernos locales y regionales adquieren en el escenario internacional, cuestionando la visión tradicional de las relaciones internacionales y abriendo un panorama a un nuevo tipo de vinculación exterior, desde lo local, con relaciones basadas en la horizontalidad, las

³ Véase Proyecto AL-LAS, “AL-LAS es noticia en la prensa mexicana”, en <https://www.proyectoallas.net/news/-/blogs/el-proyecto-al-las-y-la-cancilleria-mexicana-firman-un-acuerdo-de-colaboracion-para-la-proyeccion-internacional-de-las-ciudades-del-pais> (fecha de consulta: 7 de julio de 2015).

alianzas estratégicas y la interdependencia. Los coordinadores invitaron a un panel representativo de expertos europeos y latinoamericanos, mujeres y hombres, quienes aportan al debate desde dos visiones complementarias: el análisis teórico de la academia y la experiencia práctica de profesionales en los gobiernos locales.

Así, en este número 104 de la RMPE se analiza el fenómeno de la internacionalización de lo local desde una óptica multidimensional, y se ofrece al lector un panorama amplio, en ocasiones polémico, sobre una nueva manera de entender el mundo.

En un primer artículo, Alain Le Saux, secretario general de la organización mundial de grandes ciudades, *Metrópolis*, presenta en su texto, “Un siglo de internacionalización de los gobiernos locales”, el recorrido histórico para posicionar la voz de los gobiernos locales en el mundo. Le Saux destaca el actual trabajo de incidencia política por medio de las redes internacionales, que ha permitido a los gobiernos ganar terreno en espacios otrora “reservados” a los gobiernos nacionales.

Con base en el análisis de la emergencia de los actores locales en las relaciones internacionales, Leonardo Díaz Abraham, investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana en México, trata en su texto, “La acción internacional de los gobiernos locales. Evolución teórica para consolidar la práctica”, las condiciones que han contribuido a la evolución conceptual y transformación de la praxis.

Como aporte a los aspectos estructurales y sobre la base de su amplia experiencia en el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Jean Pierre Malé y Carla Cors estudian en “Las relaciones ‘internacionales’ de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio”, la capacidad que tienen los gobiernos locales para generar una agenda internacional propia, separada de los intereses y de la política exterior nacionales, reconfigurando las relaciones de poder en el mundo. Los autores adelantan reflexiones de carácter jurídico-legal e institucional como retos para la internacionalización de las ciudades.

Por su parte, Eugène D. Zapata Garesché —coautor de esta introducción— vislumbra en su ensayo, “Las alianzas de ciudades y gobiernos loca-

les como germen de un mundo nuevo”, una nueva generación de redes de ciudades, sin jerarquías ni subordinación, con intereses compartidos, tareas concretas y en el marco de alianzas estratégicas, en contraposición a las asociaciones tradicionales de municipios que juegan más un papel de representación.

En su artículo, “La agenda local en la ONU y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, Lilia Rodríguez aporta a la comprensión de los debates actuales sobre la Agenda Post 2015, que requieren de una activa participación de los gobiernos nacionales y subnacionales, la sociedad civil, así como de los actores de la cooperación internacional. Rodríguez ha sido un referente en el tema de la cooperación internacional para Ecuador, dada su experiencia tanto en el gobierno nacional como al frente de la Dirección de Relaciones Internacionales del Municipio de Quito.

Por su parte, en el artículo, “Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)”, Jorge A. Schiavon propone cómo generar gobernanza en la conducción de la política exterior de México con la participación de los estados federados. El investigador presenta un decálogo de recomendaciones para fortalecer la práctica, incluyendo propuestas de mejora a los marcos jurídicos y estructuras institucionales.

En su ensayo, “Profesionalizar la acción exterior del gobierno local: el caso del Área Metropolitana de Barcelona”, Xavier Tiana Casablanca comparte su experiencia desde la coordinación de relaciones internacionales de dicho gobierno metropolitano. Para el autor, la internacionalización de Barcelona en el largo plazo se basa en tres ejes: a) la construcción de una estrategia internacional; b) la definición de un modelo de ciudad, y c) la coordinación interinstitucional.

Por su parte, Rodrigo de Oliveira Perpétuo, jefe de la Asesoría Internacional en el Estado de Minas Gerais, Brasil, firma el artículo “Acción internacional para la sustentabilidad local”. En él, expone la relación entre la actividad internacional de los gobiernos locales y la sustentabilidad local como uno de los objetivos más importantes que habrá que empujar en el marco de los debates globales actuales.

Por último, María Luisa Zapata Trujillo, de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, en su artículo, “Comuni-

cación y diálogo: elementos esenciales de la Medellín global”, subraya que la acción internacional de una ciudad, como política pública, debería trascender los vaivenes políticos y construirse con una visión de largo plazo. Para ello, analiza la importancia de la participación y el diálogo con los actores del territorio.

A la par de los trabajos mencionados, la RMPE ha sido enriquecida con los testimonios de dos actores clave en el proceso de internacionalización de los gobiernos locales de América Latina. Por un lado, se incluye una entrevista a Mauricio Rodas Espinel, alcalde del Distrito Metropolitano de Quito y copresidente de la organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). En 2016 Quito será sede de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), y el alcalde Rodas nos habla del papel de las ciudades latinoamericanas en la preparación de este encuentro.

Por otro lado, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, referente de la historia política del México contemporáneo, nos comparte su visión sobre la internacionalización de la Ciudad de México. El ingeniero Cárdenas alude a su experiencia como primer jefe de gobierno electo democráticamente en 1997, y como creador de la Oficina de Asuntos Internacionales de la Ciudad, de la cual desde 2012 es el titular.

La Revista incluye, además, un apartado de fotografías históricas que ilustran el largo camino que han recorrido los gobiernos locales para posicionarse y participar, como sujetos, y no sólo espectadores, del proceso de toma de decisiones en el mundo.

De manera adicional, Braulio Antonio Díaz Castro reseña los primeros volúmenes de la Colección Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, editados por el Proyecto AL-LAS. Los cuadernos son producto de las reflexiones de los talleres de aprendizaje AL-LAS realizados entre mayo de 2013 y marzo de 2015 en siete ciudades de América Latina. Se considera el tema desde distintas perspectivas.

Los coordinadores del número 104 de la RMPE reconocen a quienes colaboraron como autores o entrevistados, así como a las personas que con su trabajo hicieron posible este esfuerzo. Agradecemos el apoyo decisivo de la Dirección General de Coordinación Política de la SRE, en especial a

Érika Monserrat Iglesias Servín y a Laura Wong Alor. Asimismo, se agradece el invaluable apoyo de Paola Andrea Arjona Caycedo (Proyecto AL-LAS), Jordy Meléndez Yúdico (Proyecto AL-LAS) y Marie Laure Roa (CGLU).

Expresamos nuestro más sincero reconocimiento al Instituto Matías Romero, en particular a su director general, embajador Alfonso de María y Campos Castelló, quien desde el principio impulsó el proyecto que ahora se materializa, a la Dirección de Publicaciones, encabezada por Miguel Ángel Echegaray Zúñiga, y al trabajo editorial de la Dirección de Producción Editorial, dirigido por María Constanza García Colomé y su equipo: Pedro Ángeles Ruiz y Luis Armando Cornejo Castillo, lo mismo que al apoyo de Fernando de la Mora Salcedo.

Con este número, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Matías Romero y el Proyecto AL-LAS contribuyen a impulsar la internacionalización de los gobiernos locales, fenómeno que se antoja irreversible y que, más que un fin en sí mismo, es un medio para potenciar territorios y poblaciones. Se trata así de que la acción internacional de los gobiernos locales se conciba como una política pública estratégica, en coherencia y coordinación con las autoridades nacionales, construida de la mano de la población.