

UN ACERCAMIENTO A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN REDES PARA EL DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

AN APPROACH TO INTERNATIONAL COOPERATION IN NETWORKS FOR THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENTS

Diana Laura Ramírez Pacheco*

Artículo recibido: 05-07-2017.

Aprobado: 06-10-2017.

Resumen

Teniendo en consideración que vivimos en un mundo que está en constante cambio, hoy las ciudades se han convertido en actores relevantes a nivel global. Para poder ejercer sus propias Relaciones Internacionales sin depender en su totalidad de la política exterior nacional, existen mecanismos como la cooperación entre redes de ciudades que permiten a los gobiernos locales hacerse de herramientas y recursos para poder cumplir con sus agendas de desarrollo. Esta práctica, que poco a poco se consolida como un referente de la cooperación internacional para el desarrollo, cuenta con importantes promotores como lo es la Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades, también conocida como Proyecto ALLAs, la cual ha colaborado en numerosos proyectos que han permitido la inserción de varias ciudades del continente americano a un mundo cada vez más globalizado.

Abstract

Being aware that we live in a world that is constantly changing, today cities have become relevant actors at a global level. In order to exercise their International Relations without totally relying on national foreign policy, there are mechanisms such as cooperation network between cities that allow local governments to acquire the tools and resources to accomplish their development agendas. This practice, which has been strengthen as a reference for international development cooperation, has important promoters such

*Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana León, Gto, México; con estudios en Cooperación Internacional para el Desarrollo. dlau_rp9@outlook.com

as the Euro-Latin American Alliance for Cooperation between Cities, also known as AL-LAs Project in its acronym in Spanish, which has collaborated in numerous projects that allowed the insertion of several American cities in an increasingly globalized world.

Palabras clave: Cooperación internacional, desarrollo, ciudades, trabajo en redes, gobiernos locales.

Keywords: International cooperation, development, cities, networking, local governments.

Introducción

Por muchos años, el estudio de las Relaciones Internacionales consideró al Estado-nación y a las organizaciones internacionales como sus únicos actores para ser analizados y entendidos. Sin embargo, ante un mundo tan poco estático y en constante evolución, la disciplina debió expandir sus horizontes y empezar a contemplar a otros agentes que también eran partícipes de las transformaciones nacionales e internacionales, pero que poco o nada habían sido tomados en cuenta. Tal es el caso de los gobiernos locales, entendiéndose para fines de este artículo como las ciudades.

Hoy en día, la globalización exige que las ciudades consideren dentro de sus planes de acción una apertura al exterior con la finalidad de adaptarse al entorno internacional y, a su vez, beneficiarse del mismo. Sin embargo, ante la falta de reconocimiento oficial de los gobiernos locales como actores del derecho internacional, las ciudades se han visto obligadas a buscar estrategias que posibiliten un mayor alcance de sus objetivos, los cuales comúnmente están relacionados con mejorar sus procesos internos y la calidad de vida de sus habitantes.

Una de las respuestas a esta situación ha sido la creación de redes globales de cooperación entre ciudades de diferentes partes del mundo, estrategia que pretende ser analizada a lo largo de este artículo. Se comenzará por hacer una breve reflexión sobre la actuación internacional de los gobiernos locales y los factores que la han permitido, para posteriormente presentar qué es lo que se está haciendo en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CIPD) entre municipios, que en este caso, es la cooperación en redes internacionales. Se continuará con algunos ejemplos exitosos de las acciones en redes, para cerrar con algunas reflexiones finales.

Las ciudades en la escena internacional

Ahora que vivimos bajo los parámetros de una sociedad global, las mismas ciudades se han percatado de las ventajas que trae consigo el contacto con el exterior

Las ciudades son un reflejo de la sociedad que las habita. Siendo así, no es sorpresa que éstas, como las personas, también hayan evolucionado con el paso del tiempo. Ahora que vivimos bajo los parámetros de una sociedad global, las mismas ciudades se han percatado de las ventajas que trae consigo el contacto con el exterior. Las relaciones internacionales de las ciudades son hoy todo un tema que se extiende y generaliza rápidamente, otorgando a los gobiernos locales un espacio de aprendizaje y de oportunidad de crecimiento (Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades, 2017a).

Para Jean Pierre Malé y Carla Coss (2015), son varios los factores que han permitido que las ciudades puedan empezar a internacionalizarse, entre ellos: (a) la crisis del Estado-nación, el cual se ha visto obligado a delegar funciones a los otros niveles de gobierno y, por ende, (b) la creciente autonomía de los gobiernos locales en varios asuntos, entre ellos los internacionales. Igual de importante es mencionar que (c) la globalización económica y cultural ha sido una pieza fundamental para el proceso, pues ésta ha permitido la importación y exportación de ideas y proyectos entre ciudades que comparten problemáticas en común. Para muestra, la experiencia del municipio de León, Guanajuato:

“En octubre de 1993, el entonces Presidente Municipal de León encabezó un viaje de estudios con funcionarios estatales y municipales a la ciudad de Curitiba, Brasil, con el fin de conocer los sistemas de planeación que tenían y retomar las bases para crear un nuevo sistema de planeación en la localidad. Dicho Ayuntamiento brasileño había logrado, por medio del Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba (IPPUC), darle continuidad a los proyectos urbanos (...) sin temporalidad e independiente a la gestión pública, que les permitiera consolidar y atraer inversiones que generaran un buen nivel escolar, de servicios públicos, del sistema de transporte y de calidad de vida” (IMPLAN, 2017).

Cabe señalar que dos de los resultados más importantes de la visita a la ciudad de Curitiba, fue que León se convirtió en la primera ciudad de todo México en tener un Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), y en implementar un sistema de transporte articulado, el cual lleva por nombre Sistema Integrado del Transporte (SIT) “Optibús”. Años más tarde, esta idea fue trasladada a las grandes ciudades del país, siendo hoy en día imposible imaginar a Ciudad de México sin su sistema de Metrobús.

Del ejemplo anterior se deriva un par de observaciones: en primer lugar, ésta es tan sólo una muestra del gran potencial que tienen los gobiernos locales para trabajar sus relaciones internacionales sin que el Estado tenga forzosamente que intervenir. Sin embargo, esto no significa que se demeriten los esfuerzos o el manejo de los asuntos internacionales a nivel federal, sino que muchas veces, la diversidad económica, política y social dentro del territorio nacional —en este caso, entre ciudades— significa que cada una tiene problemáticas específicas que no pueden ser solucionadas bajo un esquema único e inflexible. Las ciudades conocen mejor que nadie su estructura y su entorno, sus ventajas competitivas y sus áreas de oportunidad, por lo que es muy probable que la mejor solución a sus problemas provenga de ellas mismas.

En segundo lugar, con el ejemplo anterior es posible percatarse de que la cooperación entre ciudades puede ser una alternativa interesante para hacer frente a los retos de la planeación y el progreso

Las ciudades conocen mejor que nadie su estructura y su entorno, sus ventajas competitivas y sus áreas de oportunidad, por lo que es muy probable que la mejor solución a sus problemas provenga de ellas mismas

de las mismas. Los mecanismos tradicionales de cooperación internacional para el desarrollo³⁴ están siendo remplazados por modelos que ahora permiten la participación de nuevos actores, como en este caso lo son los gobiernos locales, en nuevos esquemas que reducen el paternalismo “donante-beneficiario” y colocan a todos los involucrados como iguales. A través del “intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas, procesos formativos y de mutuo aprendizaje” (Ayala, 2014: 280), las ciudades encuentran en sus pares de otras latitudes aliados estratégicos con los que pueden generar proyectos que tengan una mayor incidencia en cuestiones de desarrollo local.

La redes de ciudades como herramienta de cooperación

En el año de 1913, Bélgica fue cuna del primer intento para crear una red de gobiernos locales denominado Unión Internacional de Autoridades Locales, donde más de 20 ciudades europeas se vieron involucradas. El proyecto fue interrumpido por el comienzo de la Primera Guerra Mundial, y fue retomado hasta el fin de la Segunda, cuando en 1951 se creó el Consejo de Municipalidades y Regiones Europeo, con el objetivo de ayudar a la reconstrucción del continente. Por su parte, en América Latina ocurrió hasta la década de los ochenta, con la creación de más municipios y una mayor emancipación de los mismos (Cardarello & Rodríguez, 2007).

Bélgica fue cuna del primer intento para crear una red de gobiernos locales denominado Unión Internacional de Autoridades Locales, donde más de 20 ciudades europeas se vieron involucradas

Como se puede observar, las redes de ciudades surgen como respuesta a problemas concretos que pueden resolverse con cooperación transnacional. Por definición, las redes en la política internacional son agrupaciones de carácter flexible, con una estructura horizontal sin jerarquías que requieren de confianza, transparencia y de un gran compromiso por parte de todos los miembros de la red para poder consolidarse y prosperar (Lázaro, Müller & Peláez, 2014: 144). Batista, Freire y Fronzaglia (2004) consideran que las siguientes son características fundamentales de toda red de ciudades:

- a) Al no existir un comando central, las funciones y responsabilidades son divididas entre los miembros.
- b) Su alcance geográfico puede ser global o regional, impactando directamente en la cohesión de sus socios y su capacidad para incidir en el escenario internacional.
- c) Son sumamente ágiles debido a su horizontalidad y al uso de herramientas digitales.
- d) Dentro de las ciudades existen un sinnúmero de actores que enriquecen las redes y pueden participar directa o indirectamente en ellas.
- e) El intercambio de conocimiento es una de sus más grandes fortalezas, sin importar si la ciudad cuenta o no con experiencia previa en la gestión de cooperación internacional para el desarrollo.

³⁴ Entiéndase por Cooperación Internacional para el Desarrollo el sistema de relaciones internacionales conformado por las políticas y las acciones de los actores públicos y privados para promover el desarrollo sostenible económico, político y social de las poblaciones alrededor del mundo. Anteriormente, la ayuda económica y financiera provista por los países desarrollados hacia los de renta media o baja era la práctica tradicional por excelencia de la CIPD (Agudelo, 2013).

- f) La aproximación de los miembros es mucho más cercana que con otros mecanismos de cooperación internacional.

Pertenecer a una red de ciudades implica invertir tiempo y dinero que serán destinados a compartir, adquirir o generar conocimiento y experiencia en conjunto, que a su vez ayude a cumplir con las agendas internas de cada uno de los miembros y a aumentar su proyección hacia el exterior. También, participar en una red permite definir qué temas serán llevados conjuntamente a los grandes foros internacionales, con la finalidad de que las buenas prácticas y demandas de las ciudades generen eco en estos espacios de diálogo (Lázaro, Müller & Peláez, 2014: 167).

Sin embargo, es importante señalar que quienes dan vida a la red son cada uno de los habitantes de las ciudades. Para que una red tenga éxito, es indispensable que la población esté enterada de su existencia y de las maneras en las que puede incidir y beneficiarse. Es por esto que las organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado –entre otros–, son actores relevantes en el entorno de la ciudad que, aliándose con las autoridades locales, pueden brindar más y mejores ideas para la consolidación de la red y sus respectivas acciones.

Un ejemplo: Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades (Proyecto AL-LAs)

La irreversible internacionalización de los gobiernos locales es la convicción bajo la que trabaja desde 2013 la Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades, también conocida como Proyecto AL-LAs. Éste es un proyecto impulsado por las ciudades y gobiernos locales de la Unión Europea y América Latina, el cual pretende generar ciudades más abiertas al mundo, promoviendo la cooperación internacional desde el ámbito local. En la página oficial de la Alianza se afirma que:

“(...) bajo el liderazgo del Gobierno de la Ciudad de México, en AL-LAs nos sumamos las ciudades de Belo Horizonte, Río de Janeiro y el Gobierno del Estado de Minas Gerais, Brasil; Lima, Perú; Madrid, España; Medellín, Colombia; Montevideo, Uruguay; París, Francia y Quito, Ecuador, así como a las redes europeas de Ciudades Unidas de Francia y el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, España” (Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades, s/f).

La creación de AL-LAs responde al contexto de un mundo cada vez más interdependiente y globalizado, en el que las ciudades se vuelven semilleros de ideas innovadoras y proyectos de desarrollo que son dignos de compartir y analizar. Debido a esto, los gobiernos locales deben ser tomados en cuenta en las discusiones globales sobre gobernanza, cambio climático, erradicación de la pobreza, entre muchos otros temas. Bajo este precedente, la Alianza pretende fortalecer la internacionalización de las ciudades con objetivos como mejorar el funcionamiento institucional de las oficinas locales de asuntos internacionales; colaborar en el diseño de la agenda de

La irreversible internacionalización de los gobiernos locales es la convicción bajo la que trabaja desde 2013 la Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades

internacionalización, así como trabajar los temas específicos de sustentabilidad, inclusión social y atractivo territorial bajo un esquema de cooperación horizontal entre Europa y América Latina (Zapata & Meléndez, 2014: 296-298).

A su vez, el alcance de las actividades de la red de Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades (2017b) puede ser observado en la frecuencia con la que se firman convenios entre las ciudades miembro. Por ejemplo, en marzo de 2017, la Alcaldía de Lima obtuvo una subvención para poder proseguir con su plan de internacionalización conocido como “*Proyecto para la Consolidación del Proceso de Diálogo y Comunicación Ciudadana para la Internacionalización de la Ciudad de Lima*”. Este recurso fue otorgado por la Diputación de Barcelona, la cual busca trabajar articuladamente con las ciudades con las que colabora en intercambiar visiones y aprendizajes.

Por otro lado, la Ciudad de México (CDMX) también se ha beneficiado de su membresía a la red. La Alianza tuvo un rol relevante dentro de la construcción de su primera Constitución, a través de la generación de espacios de discusión y del acompañamiento en su proceso de internacionalización, dando como resultado la adopción del Artículo 20 sobre la “Ciudad Global”³⁵. En 2013, AL-LAs realizó su primera intervención con el taller “*Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades*”, en el cual se reconoció la importancia de construir un marco legal para la internacionalización de la ciudad. Años después, entre 2014 y 2015, “*Diálogos para una CDMX global*” fue un proyecto que consistió en entrevistar a varias figuras relevantes para la ciudad, entre los que figuraban académicos, empresarios, líderes de opinión y expertos³⁶. Este ejercicio derivó en una serie de recomendaciones para la consolidación de las relaciones internacionales de CDMX, donde la más apremiante resultó ser la necesidad de fortalecer el marco jurídico en esta materia. Posteriormente, foros y publicaciones periódicas fueron las herramientas que terminaron por consolidar la integración de la acción internacional en la reciente Constitución de la ciudad (Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades, 2017c).

Así como Lima y la Ciudad de México, las demás ciudades pertenecientes a la red también cuentan con personal mejor preparado dentro de sus administraciones locales, con agendas resilientes a los cambios internacionales y con estrategias sólidas de planeación a futuro.

Conclusiones

De acuerdo con datos de Naciones Unidas, se prevé que para el año 2030 habrá 41 “megaciudades” con más de 10 millones de habitantes, superando la cantidad actual de 31 (United Nations, 2016). Este pronóstico refleja, entre muchas otras cuestiones, que la población urbana aumentará significativamente en un lapso corto, por lo que comenzar a prepararse y tomar las medidas

La Alianza pretende fortalecer la internacionalización de las ciudades con objetivos como mejorar el funcionamiento institucional de las oficinas locales de asuntos internacionales

³⁵ Para revisar con detalle los lineamientos del artículo, se sugiere visitar: <http://cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589746/ef5/589746ef5f8cc447475176.pdf>

³⁶ Se invita al lector a revisar las opiniones videograbadas de los participantes de este proyecto disponibles en: https://www.youtube.com/playlist?list=PL0ymw2_U3c6HLCyw3ftUExnRINVa-4W87

necesarias para adaptarse a la situación será tarea de todos los gobiernos locales.

Hoy más que nunca, las ciudades pasaron de ser actores secundarios del panorama internacional a entidades activas que proponen, debaten y firman acuerdos que buscan un beneficio compartido para todas las partes. Como se pudo comprobar con lo expuesto en este artículo, la internacionalización de los gobiernos locales es una práctica cada vez más común que avanza a pasos agigantados, en la que las redes de ciudades representan una alternativa interesante para generar soluciones conjuntas a problemas urbanos y de desarrollo. Proyectos como AL-LAs merecen no sólo un reconocimiento por su ardua labor, sino también que se esté al tanto de su quehacer nacional e internacional, porque no hay mejor manera de conocer el futuro de la cooperación en red entre ciudades, que aprendiendo y reflexionando sobre la marcha.

De acuerdo con datos de Naciones Unidas, se prevé que para el año 2030 habrá 41 “megaciudades” con más de 10 millones de habitantes, superando la cantidad actual de 31 (United Nations, 2016)

Referencias

Agudelo Taborda, Jairo (2013). *Actores de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID)*. Recuperado de http://www.ongawa.org/wp-content/uploads/2015/07/Actores-CID-Actual_Jairo-Agudelo.pdf, consultado 25-05-2017.

Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades (2017a). *Un lugar en la mesa global: los gobiernos locales como tomadores de decisiones en la agenda mundial*. Recuperado de <https://www.proyectoallas.net/publicacion?id=1487268992005>, consultado 18-05-2017.

Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades (2017b). *Lima recibe fondos de la Diputación de Barcelona para fortalecer su internacionalización*. Recuperado de <https://www.proyectoallas.net/noticia?id=1488388683448>, consultado el 30-05-2017.

Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades (2017c). AL-LAs impulsó la integración de la acción internacional en la recién aprobada Constitución de la Ciudad de México. Recuperado de <https://www.proyectoallas.net/noticia?id=1485927570799>, consultado 31-05-2017.

Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades (s.f.). Acerca de AL-LAs. Recuperado de https://www.proyectoallas.net/about_es, consultado 28-05-2017.

- Ayala, Citlali (2014). Evidence and Lessons in Latin America: red para el intercambio de buenas prácticas en política pública. En Lázaro Rüter, Lena *et al.* *Fondos y Redes Globales, reduciendo la brecha entre políticas globales y la implementación nacional*. México: Instituto Mora.
- Batista, Sinoel; Freire, Maria Fernanda & Fronzaglia, Mauricio (2004). *Redes de Ciudades*. Recuperado de http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/226_103_1.pdf, consultado 26-05-2017.
- Cardarello, Antonio & Rodríguez, Jorge (2007). Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada. *Anuario de la Cooperación Descentralizada*, núm. 2, pp. 43. Recuperado de http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/264_Anuario2_2.pdf, consultado 12-05-2017.
- Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) (2017). *Antecedentes*. Recuperado de <https://www.implan.gob.mx/implan/antecedentes.html>, consultado 23-05-2017.
- Lázaro, Lena; Müller, Ulrich & Peláez Melani (2014). La cooperación con redes globales. En Lázaro Rüter, Lena *et al.* *Fondos y Redes Globales, reduciendo la brecha entre políticas globales y la implementación nacional*. México: Instituto Mora.
- Malé, Jean Pierre & Cors, Carla (2015). Las relaciones “internacionales” de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio. *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm 104, pp.53. Recuperado de <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n104/malecors.pdf>, consultado 16-05-2017.
- United Nations (2016). *The World's Cities in 2016*. Recuperado de http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf, consultado 31-05-2017.
- Zapata, Eugene & Meléndez, Jordy (2014). AL-LAs: Un laboratorio internacional de colaboración estratégica entre ciudades. En Lázaro Rüter, Lena *et al.* *Fondos y Redes Globales, reduciendo la brecha entre políticas globales y la implementación nacional*. México: Instituto Mora.