

**Universidad Autónoma de Barcelona
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Departamento de Ciencias Políticas y Derecho Público**

Tesis Doctoral

**LAS CIUDADES COMO ACTORES
POLÍTICOS EN LAS RELACIONES
INTERNACIONALES**

**Barcelona, julio de 2008
Autora: Vanessa Marx
Director: Dr. Joaquim Bruguè**

“Las ciudades son un conjunto de muchas cosas: memorias, deseos, signos de un lenguaje; son lugares de trueque, como explican todos los libros de historia de la economía, pero estos trueques no lo son sólo mercancías son también truques de palabras, de deseos, de recuerdos”.

Ítalo Calvino – Las Ciudades Invisibles

A mi padre, que aunque no esté más en este mundo, me ha dado la libertad y la formación necesaria para ser quien soy.
A mi familia, que desde lejos, ha estado conmigo en pensamiento apoyándome para llegar hasta el final.

ÍNDICE GENERAL

Índice general	5
Índice de cuadros y tablas	9
Agradecimientos	11
1. Introducción	15
2. Marco teórico	
2.1. Introducción	27
2.2. Las ciudades en el contexto de la globalización	29
2.2.1. Los factores económicos de la globalización y las ciudades	34
2.2.2. Los factores sociales y culturales de la globalización y las ciudades	40
2.2.3. Los factores tecnológicos y de la información de la globalización y las ciudades	43
2.2.4. Los factores políticos e institucionales de la globalización y las ciudades	47
2.3. La ciudad como actor político internacional	51
2.3.1. De la crisis del Estado al nuevo localismo	51
2.3.2. La <i>governance</i> y sus diversas dimensiones	58
2.3.3. La “diplomacia de las ciudades”	66
2.4. Reflexiones finales	77
3. Barcelona y las relaciones internacionales	
3.1. Introducción	85
3.2. La historia de Barcelona	87
3.3. Las relaciones internacionales en el Ayuntamiento de Barcelona	90
3.3.1. La incorporación de las relaciones internacionales en la estructura organizativa del Ayuntamiento de Barcelona	90
3.3.2. Los contenidos de la política de relaciones internacionales	93
3.3.3. La apuesta por los grandes eventos	95

3.3.4. La participación en redes y organizaciones sectoriales y mundiales	97
3.3.5. La cooperación internacional	107
3.4. El modelo Barcelona: desde el <i>marketing</i> hacia la institucionalización	111
3.4.1. La euforia por el <i>marketing</i> de ciudad	111
3.4.2. El liderazgo político en la creación de redes y organismos	114
3.4.3. La prioridad del aspecto internacional	116
3.5. Reflexiones finales	119

4. Porto Alegre y las relaciones internacionales

4.1. Introducción	123
4.2. La historia de Porto Alegre	125
4.3. Las relaciones internacionales en el Ayuntamiento de Porto Alegre	129
4.3.1. La incorporación de las relaciones internacionales en la estructura organizativa del Ayuntamiento de Porto Alegre	129
4.3.2. Los contenidos de la política de relaciones internacionales	132
4.3.3. La democracia participativa como referencia mundial	133
4.3.4. La participación en redes y organizaciones sectoriales y mundiales	140
4.3.5. La cooperación internacional	146
4.4. El modelo Porto Alegre: progreso interior hasta la utopía exterior	148
4.4.1. El progreso interior	148
4.4.2. El MERCOSUR y la Red Mercociudades como prioridad política	151
4.4.3. La utopía exterior y el Foro Social Mundial	152
4.5. Reflexiones finales	157

5. Puntos convergentes y divergentes entre Barcelona y Porto Alegre

5.1. Los puntos convergentes	163
5.2. Los puntos divergentes	167
5.3. La evolución del modelo Barcelona y del modelo Porto Alegre	170
5.4. Reflexiones finales	173

6. Redes internacionales y la inserción internacional de las ciudades

6.1. Introducción	177
6.2. El papel de las redes en el mundo globalizado	179
6.2.1. Los principios del funcionamiento en red	180
6.2.2. Descripción de redes de ciudades	186
6.3. El caso de la Red del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social (FAL)	197
6.3.1. Historia y objetivos	197
6.3.2. Estructura y temáticas	205
6.3.3. Una evaluación de la Red FAL a partir del FAL de Nairobi	220
6.3.3.1. Red FAL: perfil de los participantes, conocimiento sobre la red, contribuciones y perspectivas de futuro	222
6.3.3.2. La ciudad en el escenario internacional	233
6.3.3.3. Las ciudades en red y las relaciones internacionales	236
6.4. Reflexiones finales: puntos fuertes y puntos débiles	241

7. Organizaciones internacionales y la inserción internacional de las ciudades

7.1. Introducción	255
7.2. El papel de las organizaciones internacionales en el mundo globalizado	257
7.3. El caso de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)	275
7.3.1. Historia y objetivos	275
7.3.2. Estructura y temáticas	280
7.3.3. Un análisis de la representación internacional de las ciudades	293
7.3.3.1. Reconocimiento por parte de los organismos internacionales	295
7.3.3.2. Modelo de organización	299
7.3.3.3. Perspectivas de futuro	304
7.4. Reflexiones finales: puntos fuertes y puntos débiles	309

8. Puntos convergentes y divergentes entre la Red FAL y CGLU	
8.1. Los puntos convergentes	327
8.2. Los puntos divergentes	332
8.3. La ciudad como actor político y el modelo de organización en el escenario internacional	336
8.4. Reflexiones finales	341
9. Conclusiones	345
10. Bibliografía	357
11. Anexos	
11.1. Acrónimos	375
11.2. Entrevistas de Barcelona y Porto Alegre y las relaciones internacionales	380
11.2.1. Estructura de la entrevista	380
11.2.2. Personas entrevistadas	382
11.3. Redes internacionales y la inserción internacional de las ciudades	383
11.3.1. Estructura del cuestionario	383
11.4. Organizaciones internacionales y la inserción internacional de las ciudades	389
11.4.1. Estructura de la entrevista	389
11.4.2. Personas entrevistadas	394

ÍNDICE DE CUADROS Y TABLAS

Cuadro 1	Modelo estatista y modelo cooperativo	64
Cuadro 2	Resumen del marco teórico	81
Cuadro 3	Relación de Barcelona-Porto Alegre con los organismos supraestatales	166
Cuadro 4	Modelo Barcelona	170
Cuadro 5	Modelo Porto Alegre	171
Cuadro 6	Comparación entre mercado, jerarquía y redes	185
Tabla 1	Sexo	222
Tabla 2	Edad	223
Tabla 3	Nivel de estudios	223
Tabla 4	Continente de los participantes	224
Tabla 5	Rol en la organización que representa	225
Tabla 6	Filiación o vínculo a un partido político	226
Tabla 7	Idea sobre qué es el FAL	227
Tabla 8	Precedente de participación en el encuentro del FAL	227
Tabla 9	Participación en el grupo organizador con lo que es el FAL	228
Tabla 10	Conocimiento de los objetivos y temas del FAL y pertenencia al grupo organizador	228
Tabla 11	Rol del FAL en el FSM	229
Tabla 12	Políticas innovadoras locales a través del FAL	230
Tabla 13	Protocolos bilaterales e inserción en redes en el marco del FAL	230
Tabla 14	Debilidad política del FAL	230
Tabla 15	Estructura del FAL	231
Tabla 16	Presencia en el FSM	232
Tabla 17	Evaluación del FAL	233
Tabla 18	Rol de la autoridad local en el escenario internacional	233
Tabla 19	Forma organizativa de la ciudad en el contexto internacional	234
Tabla 20	Reconocimiento internacional del rol de la ciudad	235

Tabla 21	Nación representada y reconocimiento en el país del rol de la ciudad	236
Tabla 22	Departamento internacional en las ciudades	237
Tabla 23	Ubicación del departamento	238
Tabla 24	Participación en redes internacionales	239
Tabla 25	Acuerdo bilateral con otra ciudad	239
Cuadro 7	Relación de la Red FAL-CGLU con los organismos Internacionales	331
Cuadro 8	Relación con las ciudades y gobiernos locales	338
Cuadro 9	Relación con otros actores	339

Agradecimientos

La tesis es como un viaje largo y solitario, donde existen algunos momentos difíciles, pero cuando vamos descubriendo donde nos gustaría llegar y aportar como conocimiento al mundo académico, este viaje se torna clarificador y sublime.

En este viaje algunos se suman, nos dando fuerza y apoyo para continuar y no desistir de finalizarla.

Me gustaría agradecer a todas aquellas personas que estuvieron conmigo en este viaje en un momento u otro.

A toda mi familia, a mi padre que ya no está, pero que me ha enseñado a tener perseverancia, paciencia y disciplina, a mi madre y mis hermanos que de lejos me han enviado apoyo y energías positivas para seguir y principalmente a mi hermana y amiga, que me ha ayudado en este trabajo.

A Joaquim Bruguè, mi director de tesis, por lo que me ha enseñado en este recorrido y por su calma, sabiduría, paciencia y disciplina para conducirme hasta el final de la tesis

A Rodrigo, por su apoyo desde Brasil y por haber estado siempre presente enviándome sus comentarios, correcciones y observaciones y haciéndome recordar la riqueza que el sur podría aportar a este trabajo.

A mis amigos, los de lejos y los de cerca, por apoyarme y por estar a mi lado, principalmente a Cibele, Mirela, Alicia y Maria que con paciencia y alegría me dieron fuerza y apoyo para seguir adelante.

A Giovanni, del CES de la Universidad de Coimbra y a Massimo de la Universidad de Roma por ayudarme con los cuestionarios de Nairobi y por nuestros encuentros que fueron iluminados, momentos en que pudimos compartir ideas sobre la investigación. A Yves, por nuestras conversas, por sus consejos y aportaciones a este trabajo, que han sido muy valiosas.

A todas las personas, expertos, profesores, técnicos y políticos que me han dado la oportunidad de entrevistarlos y que con sus aportes me han inspirado a escribir esta tesis.

A todos los profesores y compañeros del Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (CEDEC), de São Paulo (Brasil), que me han dado la oportunidad de participar del grupo de investigación sobre Gestión Pública e Inserción Internacional de las Ciudades. Este espacio ha sido fundamental para intercambiar ideas, tener acceso a fuentes documentales y bibliografía y poder compartir impresiones sobre el mundo internacional de las ciudades.

A todos aquellos que no están nombrados aquí, pero que al cruzar mi camino me alentaron a finalizar esta etapa. A Cataluña y a su gente, a la UAB, en especial al Departamento de Ciencias Políticas y Derecho Público y al Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) y, a mis compañeros de doctorado, que me han acogido de brazos abiertos.

Por último, y no menos importante, a mi país Brasil y a su gente, el lugar donde nací y que me ha dado la oportunidad de crecer y desarrollar mis estudios. La nación en la cual creo en su potencial para transformar este mundo en un lugar más justo, humano y solidario.

Introducción



1. Introducción

La elección del tema se justificaría a partir de los cambios que la globalización ha ido produciendo en las políticas públicas de los gobiernos locales y, más específicamente, de las ciudades. Marcuse y Van Kempen (2000: 1) formulan un interrogante, ya clásico, que sintetiza y enmarca el debate sobre el futuro de las políticas locales:

“Is there something new, something different, about the spatial patterns of the cities of today and tomorrow which differentiates them from the cities of yesterday?”

Se puede contestar la pregunta afirmando que hoy las ciudades no son como las del pasado, que está emergiendo un nuevo paradigma en virtud del cambio de las funciones del Estado y que, en este marco, las ciudades están asumiendo parte de las funciones que antes eran ejercidas por los gobiernos nacionales. Además, estamos presenciando también la inclusión de nuevos actores en la escena internacional: como los nuevos movimientos sociales o los actores subnacionales que desarrollan políticas al margen de las reconocidas por el sistema de relaciones internacionales.

A finales del siglo xx las ciudades vieron cómo su escenario nacional de referencia dejaba paso al entorno de la globalización. La globalización ha facilitado las comunicaciones y una mayor aproximación entre los pueblos, pero también ha llegado acompañada de un proceso de exclusión jamás visto y que ha intensificado la distancia entre los ricos y los pobres. Se expresa en el lenguaje internacional, pero se concreta en problemas que deben ser abordados desde lo local. De aquí la relevancia de las ciudades como actores internacionales.

El papel internacional de las ciudades se produce en un marco en el que estamos repensando las nociones y las funciones del Estado y de las unidades territoriales subnacionales. Las estrategias de desarrollo pensadas desde lo local y lo regional aparecen en nuestros tiempos como una respuesta a los problemas de crecimiento, competitividad, generación de empleo estable y mejora de la calidad de vida, entre otros.

El problema central reside en identificar los impactos que los procesos de globalización han producido en los gobiernos locales y qué políticas innovadoras están implementando para poder resolver estos impactos sociales, económicos o culturales. ¿Cómo propiciar un cambio de las políticas locales pensando en el contexto internacional y, al mismo tiempo, incentivar una mayor descentralización de las políticas y de los recursos de los gobiernos centrales y supranacionales?

En la práctica las ciudades ya están desarrollando políticas de relaciones internacionales en sus territorios, aunque éstas ni son siempre reconocidas por los gobiernos centrales, ni son competencia del ámbito local.

Así, en 1997, a partir de la Conferencia de Estambul, el Hábitat II de Naciones Unidas, se abrió un espacio para los poderes locales: el Comité Consultivo de Gobiernos Locales de Naciones Unidas (UNACLA), siendo el primer espacio urbano internacional reconocido en el seno de la Agencia ONU-Hábitat.

También en el contexto internacional podemos destacar el proceso de fusión de las dos organizaciones mundiales de ciudades: la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) y la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), que han formado la organización mundial de ciudades denominada Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

En el marco de esta creciente presencia de lo global en lo local, el Glocal Forum realizado en Roma en el año 2003 reflexionó sobre la reforma de la diplomacia tradicional, sugiriendo la importancia de incluir en la discusión la diplomacia de las ciudades y de la sociedad civil, principalmente en temas sobre la paz con relación a los individuos y las comunidades que sufren los perjuicios de una guerra.¹

La necesidad de estudiar en profundidad la influencia de lo global en lo local, así como el tema de la diplomacia de las ciudades, es el punto de partida para la elaboración de este trabajo.

Así pues, la tesis tiene como *primer objetivo* verificar si las ciudades son actores políticos relevantes en el escenario internacional; para descubrirlo

¹ *Glocalization-Research Study and Policy Recommendations* (2003: 24).

formulamos la pregunta siguiente: ¿Qué significa ser un actor político relevante?

Para responder a la cuestión planteada hemos definido la situación de actor político relevante en función de dos factores: disponer de un proyecto colectivo que vincule lo local con lo global y tener influencia en el escenario internacional para intentar desplegarlo.

Para tener presencia en el escenario internacional deberíamos ver cómo se articula esta presencia y creemos que se da a través de dos factores: adaptando las estructuras internas de las ciudades y participando en las estructuras externas.

Estos factores nos llevan al *segundo objetivo*, que es analizar los aspectos internos y externos de las ciudades como actores en las relaciones internacionales.

En relación con los *aspectos internos* de nuestro estudio, tomamos como estudio de caso dos ciudades, Barcelona y Porto Alegre, que se han posicionado en el escenario internacional. Estos dos casos nos llevarán a describir cómo se organizan internamente las ciudades y cómo cambian sus estructuras administrativas para actuar externamente.

En cuanto a los *aspectos externos*, que se relacionan con la idea de impulsar un proyecto colectivo en el que las ciudades buscan establecer canales de cooperación y solidaridad entre ellas, tomamos el caso de la Red del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social (FAL) y de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). A través de estos dos casos podemos visualizar cómo se da la participación e inserción de las ciudades en lo internacional por medio de redes y/u organizaciones internacionales. Con estos elementos podremos plantear, junto con la relevancia de las ciudades en el escenario internacional, cuál podría ser la mejor forma de organizarse para tener presencia en el ámbito internacional.

Combinando el análisis de los dos aspectos, interno y externo, podremos saber si las ciudades son actores políticos relevantes en las relaciones internacionales.

En las últimas dos décadas hemos experimentado un crecimiento del papel de las ciudades en la esfera internacional. Por una parte, los gobiernos locales han adquirido cada vez más espacio a nivel mundial, creando

departamentos, coordinaciones o gabinetes de relaciones internacionales en sus estructuras administrativas. Por otro lado, los organismos internacionales también han creado espacios, estructuras y programas específicos para las ciudades.

La actuación de las ciudades en el contexto internacional y el reconocimiento de su papel en este ámbito plantean la necesidad de verificar si las ciudades son actores políticos en esta área, ya que hasta ahora este rol ha sido ejercido por los gobiernos centrales en exclusiva.

Este trabajo pretende verificar si las ciudades pueden llegar a ser actores políticos en las relaciones internacionales. Para ello partimos de la hipótesis que existen dos formas de articular la presencia urbana en el escenario internacional: a través de redes y a través de estructuras internacionales. Las primeras establecen nuevas dinámicas de colaboración y trabajo horizontal, mientras que las segundas reproducen las tradicionales formas verticales de organizarse.

Partiendo de esta idea, en este *primer* capítulo justificamos la elección del tema y su importancia para la ciencia política. También definimos el objeto de estudio, exponemos las técnicas empleadas y presentamos el trabajo de campo realizado. Partimos del principio que la globalización ha cambiado las formas de hacer política y gestión en los niveles nacional, regional y local. Lo global y lo local, lo virtual y lo real, han cambiado el paradigma de actuación de las ciudades. En este contexto, nuestro objetivo es analizar cómo las ciudades están actuando en el escenario internacional e innovando en el modo de gobernar. A través de elementos teóricos y prácticos se pretende verificar si las ciudades son actores políticos en un área donde hasta hace muy poco sólo los Estados tenían competencia y legitimidad para ejercer esta función.

El *segundo* capítulo se centra en el marco teórico. Veremos cómo la globalización ha cambiado las estructuras institucionales, que antes eran más estables, previsibles y estáticas, y en las que el Estado era el único actor en el escenario internacional. El nuevo escenario globalizado nos lleva a establecer nuevos tipos de relaciones, que se traducen en más dinamismo, vulnerabilidad e imprevisibilidad, donde nuevos actores van adquiriendo protagonismo, entre ellos las ciudades. Existen diversos factores económicos, sociales, culturales, tecnológicos y político-institucionales que han influido en la construcción del

nuevo marco de la globalización y los analizaremos en la primera parte de ese capítulo, mientras que en la segunda nos centraremos en el papel de la ciudad como actor político en las relaciones internacionales. El factor principal para que las ciudades puedan convertirse en actores políticos es su capacidad de influencia en las decisiones de los organismos internacionales y de ejercer presión sobre los gobiernos nacionales para que se reconozca su papel a nivel internacional. En un primer momento analizaremos la crisis del Estado y el nuevo localismo, esto nos dará elementos para ilustrar la importancia de analizar la *governance* y sus diversas dimensiones y, por último, describiremos el fenómeno de la “diplomacia de las ciudades” y cómo la paradiplomacia está siendo estudiada y tomada como referencia para la discusión del papel político que pueden jugar las ciudades en la esfera internacional.

En los capítulos *tercero* y *cuarto* analizaremos lo que hemos llamado aspecto interno de nuestro estudio: cómo las ciudades crean estructuras que les permiten actuar en el escenario internacional. En este contexto veremos cómo las ciudades trabajan a través de organismos internacionales y de redes internacionales de ciudades. Tomaremos los ejemplos de Barcelona y Porto Alegre, partiendo de su historia, describiendo cómo se llegó a implementar el área de relaciones internacionales en sus estructuras administrativas, cuáles fueron los contenidos trabajados y por fin, a partir de todos estos elementos, llegaremos a plantear el “modelo Barcelona” y el “modelo Porto Alegre”. A partir de los dos modelos llegaremos a demostrar que estas dos ciudades conocidas mundialmente pueden llegar a tener influencia y un papel destacado en el escenario internacional.

Tras el análisis de estas dos ciudades y dando continuidad al análisis interno de nuestro estudio, en el *quinto* capítulo identificaremos los puntos convergentes y divergentes de sus políticas internacionales. En este momento es importante resaltar que habrá un cruce con el marco teórico desarrollado anteriormente. Valoraremos, de este modo, si al apostar por una estructura determinada de relaciones internacionales, las ciudades están más o menos capacitadas para actuar como actores políticos en el escenario internacional.

Incorporando el aspecto externo a nuestro estudio, en el *sexto* capítulo analizaremos la presencia de las ciudades en redes internacionales. En este espacio podremos ver la forma de trabajar de las ciudades, menos desde una

posición institucional y más desde la perspectiva de sus afinidades políticas, temáticas o regionales para actuar de forma conjunta en el escenario internacional. Analizaremos el papel de las redes en el escenario globalizado, centrándonos en sus principios de funcionamiento y después describiremos las redes de ciudades que actúan en el escenario internacional a partir de la tipología creada. Partiendo del aspecto más general de las redes, analizaremos específicamente la Red del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social (FAL). Se trata de una red internacional que se propone ser el brazo de los gobiernos locales en el contexto del Foro Social Mundial (FSM) y que busca un espacio de transformación de la política de globalización a partir del escenario local. El estudio de la red comienza con la descripción de la Red FAL partiendo de su historia, objetivos, estructura y temáticas y a continuación una evaluación de la red a partir del FAL de Nairobi. El FAL de Nairobi fue el espacio que elegimos para la realización del estudio de campo, con la aplicación de cuestionarios a los participantes a fin de poder obtener: un conocimiento sobre la red, contribuciones y perspectivas de futuro; una visión sobre la ciudad en el escenario internacional; y por último ver cómo las ciudades están trabajando en red y estableciendo estrategias de cooperación con otros actores locales. Por último, propondremos las reflexiones finales, en las que plantearemos los puntos fuertes y débiles de la Red FAL y con esto buscaremos ver si esta forma horizontal de actuar puede llegar a ejercer influencia para que las ciudades puedan ser actores en el escenario internacional utilizando la forma de red internacional para organizarse.

Por otro lado, siguiendo con el aspecto externo del estudio, en el *séptimo* capítulo analizaremos cómo trabajan las organizaciones internacionales con las ciudades en el escenario internacional. Pondremos el énfasis en observar cuál es el papel de las organizaciones internacionales en el mundo globalizado, partiendo de los principios y valores que las organizaciones utilizan en sus estructuras y cómo los organismos internacionales, especialmente Naciones Unidas, trabajan con las ciudades, a través de sus órganos o agencias. Con este análisis podremos ver cómo las organizaciones conceden a las ciudades determinadas capacidades de decisión e influencia en sus estructuras. Una vez revisado el aspecto más general de las organizaciones internacionales, nos centraremos en el estudio de caso de

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la organización mundial de ciudades que pretende ser la voz unida de los gobiernos locales frente a Naciones Unidas. En un primer momento haremos una descripción de su historia, objetivos, estructura y temáticas, para más tarde analizar su forma de representar internacionalmente a las ciudades. El análisis de CGLU se basará en entrevistas en profundidad y versará sobre tres puntos: el reconocimiento por parte de los organismos internacionales, el modelo de organización y las perspectivas de futuro de la organización. El objetivo es valorar la forma institucional de canalizar las ciudades en el escenario internacional. Por último, propondremos unas reflexiones finales en las que plantearemos los puntos fuertes y débiles de CGLU y valoraremos cómo esta forma institucional facilita o no a las ciudades la posibilidad de ser actores en el escenario internacional.

Una vez analizadas las dos vías a través de las cuales las ciudades articulan su presencia internacional, a través de redes o institucionalmente, nos concentraremos en su comparación. En el *octavo* capítulo identificaremos los puntos convergentes y divergentes entre la Red FAL y CGLU. A partir del análisis del modelo de redes de ciudades y de organizaciones internacionales veremos cómo se puede trabajar el papel de la ciudad en el escenario internacional. Valoraremos, de este modo, cómo actúan las ciudades en cada modelo, cuál es el grado de influencia que pueden tener en cada caso y qué relación existe entre la forma de organizarse y el nivel de cohesión de las ciudades para actuar de forma conjunta en el ámbito internacional. Finalmente se trata de ver, a través de los diferentes modelos, la diferencia de capacidad de influencia real de las ciudades en el ámbito internacional.

Por último, en las *conclusiones*, analizaremos si las ciudades pueden ser consideradas actores políticos relevantes en el área de las relaciones internacionales frente a otros actores internacionales como los Estados y los organismos internacionales. En relación con los modelos de “internacionalización” estudiados expondremos algunas ideas que ayudarían a las ciudades a organizarse mejor y, de este modo, a tener mayor influencia en el escenario internacional. En las conclusiones, en definitiva, contrastaremos la hipótesis central de la tesis, es decir, hasta qué punto las ciudades son actores internacionales y cuál es la mejor forma de canalizar esta voluntad.

Con el fin de obtener la información necesaria para evaluar la proyección internacional de las ciudades hemos trabajado con tres fuentes documentales: materiales escritos, entrevistas y cuestionarios.

En primer lugar, para los *materiales escritos* hemos realizado una recogida de datos, investigación de documentos y bibliografía respecto al tema de las ciudades en el escenario internacional. Además de esto, se ha analizado documentación específica de las ciudades y de sus áreas internacionales, organismos internacionales y redes de ciudades, trabajando en análisis de textos y de reportajes.

En la parte de la bibliografía es importante resaltar que el estudio de las ciudades en el escenario internacional es un tema nuevo, por lo tanto la bibliografía existente es reciente y reducida. Frente a esto dividimos la parte bibliográfica en tres temas centrales: la globalización y sus impactos en el mundo local; la *governance* y sus dimensiones, en especial la *governance* multinivel y la *governance* global y, por último, la paradiplomacia, que trata específicamente del tema de la “diplomacia de las ciudades”.

En la parte de la investigación de documentos buscamos verificar, a través de informes y declaraciones, la capacidad política de los poderes locales para influir en la agenda internacional. Esto nos ha servido para medir la capacidad de influencia de los poderes locales para poder condicionar la agenda en temas específicos como por ejemplo: la pobreza y la inclusión social, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, la paz, la descentralización y la democracia local y participativa, entre otros.

En segundo lugar, hemos utilizado *cuestionarios* que fueron aplicados específicamente al caso de la red internacional de ciudades que tomamos como estudio de caso, la Red FAL. Por medio del cuestionario pudimos hacer un análisis profundo de la red, de sus objetivos, del compromiso de los actores y de la perspectiva de futuro. En la última parte del cuestionario se agregaron dos puntos importantes para ser cruzados con las entrevistas en profundidad, que son el papel de la ciudad en el escenario internacional y el grado de participación de los poderes locales en las redes internacionales de ciudades.

Por último y en tercer lugar, las *entrevistas* nos han servido para recoger informaciones cualitativas y cualificadas, ya que las hemos dirigido a políticos y técnicos que trabajan en los organismos internacionales y en las redes de

ciudades y expertos que trabajan en el mundo local-internacional². Metodológicamente, las entrevistas han sido abiertas, para evitar la contaminación del contenido, mientras que en el análisis hemos cruzado sus contenidos para verificar los puntos coincidentes y divergentes entre los entrevistados. Cabe resaltar que hemos tenido en cuenta los límites que las ciudades tienen al trabajar con las relaciones internacionales en el ámbito local, pues estas siempre fueron ejercidas por los gobiernos centrales, a través de sus Ministerios de Asuntos Exteriores. A partir del estudio del material hemos formulado algunas preguntas, centradas en tres ejes: visión general, conocimiento y el caso de las ciudades de Barcelona y Porto Alegre, para los expertos. Para los técnicos y políticos que trabajan en los organismos internacionales y en redes de ciudades hemos agregado otro punto sobre la experiencia de las organizaciones y redes que trabajan en este ámbito.

Con todos estos elementos, intentaremos demostrar con mayor precisión el papel de la ciudad como actor político y la innovación que los gobiernos locales pueden aportar en el campo de las relaciones internacionales. La tesis nos servirá también para analizar en profundidad los organismos y las redes internacionales de ciudades y, de este modo, sugerir un modelo de representación de las ciudades en el escenario internacional más democrático, solidario, aglutinador y ajustado a la realidad del mundo local.

Esta tesis pretende realizar una aportación original en los ámbitos de la ciencia política y de las relaciones internacionales. También, en relación al debate sobre la reforma de Naciones Unidas, el trabajo busca aportar elementos nuevos a la discusión, sobre todo respecto a cómo se construye la presencia internacional de las ciudades en tanto que actores políticos.

² Ver el listado de personas entrevistadas en el anexo 11.2.2 y 11.4.2.

Marco teórico



2. Marco teórico

2.1 Introducción

Para enmarcar el análisis de las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales dentro de la literatura de las ciencias políticas, hemos de referirnos a dos fenómenos contemporáneos: la globalización y la nueva *governance*.

La globalización marca el escenario histórico actual. Para conceptualizar este fenómeno, a menudo excesivamente abstracto, debemos contemplar sus diversos matices: el económico, el sociocultural, el tecnológico y el político-institucional.

En este estudio nos centraremos en esta última vertiente de la globalización y, por lo tanto, analizaremos la crisis del Estado-nación y sus consecuencias sobre los gobiernos locales. Unos gobiernos locales que, en este nuevo escenario, se abren al mundo y se ocupan de las relaciones internacionales en sus planes de gobierno.

La crisis del Estado-nación y la emergencia de los gobiernos locales en el escenario internacional nos lleva a considerar la relación global-local. Esta es una relación muy importante, ya que lo local aporta a lo global elementos como identidad, territorio y pertenencia, dentro de un sistema más abstracto, virtual y efímero como es la globalización.

El análisis de la relación global-local nos indica el camino para poder definir el papel de la ciudad en un mundo globalizado. Las ciudades se han vinculado a redes, buscando la manera de posicionarse y relacionarse entre ellas. En esta búsqueda de vínculos han aparecido básicamente dos escenarios: las relaciones económicas internacionales y las relaciones políticas en el ámbito internacional.

La primera forma de relación se refiere a cómo las ciudades buscan tener una relevancia económica internacional. Con esta finalidad, las ciudades han desarrollado políticas de atracción de inversiones, actuaciones de *marketing* urbano y, en general, han establecido un marco de relaciones de competencia con otras ciudades de la misma región, de otros continentes o del

mundo. Lo económico predomina sobre lo político y, por lo tanto, la relación competitiva predomina sobre las relaciones de colaboración.

La segunda forma de relación se da cuando las ciudades buscan obtener posiciones políticas en el contexto internacional. Analizaremos este punto a partir del concepto de *governance* o, en otros términos, del debate sobre las nuevas y reticulares formas de gobernar y de ejercer la actividad política.

Este último aspecto tendrá una relevancia especial en la parte de la ciudad como actor político, donde analizaremos las nuevas formas de gobernar y su impacto sobre la dimensión internacional de los gobiernos locales. El concepto de *governance* estará en el centro de nuestro estudio, como una expresión de las relaciones multinivel, como contrapunto al sistema estatocéntrico, como una esfera transnacional de actuación o como un ámbito de cooperación entre actores diversos. También en ese momento nos referiremos al concepto de *paradiplomacia*, que nos será útil para entender las relaciones entre lo local y lo internacional.

Así pues, el marco teórico de la tesis parte de la idea de recuperar la política desde lo local en el contexto de la globalización. Las ciudades, como partes del Estado, están buscando su centralidad política para influir en el ámbito internacional y conquistar un lugar como actores del escenario internacional. Este reconocimiento del papel de las ciudades en el mundo, que por el momento se da de manera informal, puede contribuir a la construcción de un nuevo sistema internacional con organismos más democráticos e inclusivos.

2.2. Las ciudades en el contexto de la globalización

En la actualidad partimos de un contexto mundial marcado por el fenómeno de la globalización, que influye en la dinámica de las ciudades.

Entendemos la ciudad como un espacio en el que conviven distintos actores, entre ellos los gobiernos locales, que con su diversidad pueden generar conflictos y disputas, pero también armonía y cooperación. La ciudad es el lugar en el que se expresan los deseos y las necesidades de los seres humanos. La interpretamos como el lugar de la acción política ejercida por los actores que actúan en el territorio, que trabajan, circulan, viven y disfrutan en ella, que ejercen sus derechos y cumplen sus obligaciones, que se apropian de ella buscando que sea un espacio democrático.³

El objetivo de este trabajo es poner la atención sobre la ciudad en tanto que actor que está propiciando que dentro de sus administraciones se cree un espacio para el área internacional. Al entender que la ciudad es el lugar en el que conviven diversos actores que disputan diversos proyectos políticos, económicos y sociales en un mismo espacio, lo que se busca es tratar el tema de la internacionalización de las ciudades para todos, de modo que todos los actores que conviven en el territorio puedan formar y sentirse parte de este proceso.⁴

Partiendo del contexto internacional que vivimos, vemos como la globalización ha impactado en las ciudades de formas muy diversas. Existen varias interpretaciones para el término *globalización*, y de cada una de ellas se desprenden consecuencias negativas y positivas.

La globalización puede ser interpretada como un fenómeno histórico en el que varios factores actúan provocando cambios importantes en la

³ Como ejemplo más amplio del concepto de *ciudad* tomamos el que se utiliza en el Estatuto de la Ciudad, implementado por los municipios brasileños y sus ciudadanos: "La ciudad es fruto del trabajo colectivo de una sociedad. En ella está materializada la historia de un pueblo, sus relaciones sociales, políticas, económicas y religiosas. Su existencia a lo largo del tiempo es determinada por la necesidad humana de agregarse, de interrelacionarse, de organizarse alrededor del bienestar común, de producir y de intercambiar bienes y servicios, de crear cultura y arte; de manifestar sentimientos y deseos que sólo se concretan en la diversidad que la vida urbana proporciona. Todos buscamos una ciudad más justa y más democrática, que pueda de algún modo responder a la realización de nuestros sueños" (Instituto Polis, 2006: 17).

⁴ Podríamos inspirarnos en la historia antigua, que nos ha mostrado, en las ideas de Platón y en las formas ideales de su República, cómo es posible ir tejiendo relaciones entre las ciudades y los ciudadanos con el surgir de las ciudades-estado.

humanidad. Creemos que es importante describir algunos de estos factores que han hecho cambiar la vida de las personas, su forma de relacionarse, la política y las instituciones. Las relaciones entre los diversos actores que actúan en el escenario global se establecen cada vez más por medios virtuales y conectados en redes, produciendo, como diría Held (1997: 42), “acción a distancia”. Frente a esta virtualidad, la globalización actúa en varios ámbitos como el económico, el social, el cultural y de la información.

Desde el punto de vista económico, la volatilidad de los flujos de capital, que no hallan barreras para trasladarse a través de los diferentes países del globo, genera inseguridad y acentúa la competencia, propiciando el cambio estructural del sistema económico mundial, que Habbermas (2000) refiere como globalización. Este cambio, para el autor, reduce el margen de acción de los estados-nación y los medios para resistir a los impactos no deseables de los mercados transnacionales.⁵

La información circula de forma instantánea y a una velocidad exponencial, generando en diversos actores una fuerte ansiedad por la necesidad de estar conectados y actualizados en todo momento.

El capital y el trabajo circulan sin barreras entre las regiones y países generando desigualdad; esto se debe al crecimiento del sector privado y de las relaciones transnacionales, que han generado flexibilidad e inestabilidad en las relaciones laborales. Esta valorización excesiva del sistema privado frente al público es definido por Beck (2002: 21) como el debilitamiento de las estructuras estatales y del poder del Estado.

Diversos autores han intentado definir el término *globalización*; podríamos decir que la globalización es algo que sucede de forma abstracta y que es de difícil definición, pero que cambia el modo de vivir de los seres humanos. Según Giddens (2005: 25), no se produce como un fenómeno aislado sino como una serie compleja de procesos que pueden ser contradictorios y a veces antiéticos.

Por otro lado, el teórico marxista David Harvey (2006: 88) considera que lo que hace la globalización es generar desigualdades. El autor expresa la necesidad de que se produzca un cambio, de que se sustituya el término

⁵ Ver Habbermas en Castells (2003: 347).

globalización por el de *desarrollo geográfico desigual*, reformulando así tanto la teoría como la política. Defiende este cambio de lenguaje porque piensa que el fenómeno de la globalización puede conllevar algunas consecuencias políticas saludables, liberándonos del lenguaje más opresivo y restrictivo de un proceso omnipotente y homogeneizador de la globalización.

La globalización, al debilitar el Estado como núcleo central de poder, incentiva lo que llamamos “traspaso” de poder o influencia. En esta coyuntura, el poder local se ve afectado por este debilitamiento del Estado central y por las contradicciones y consecuencias de la relación global-local. Giddens (2005: 25), uno de los autores que desarrolla el tema de la globalización, describe la relación con lo local diciendo:

“La globalización no sólo presiona hacia arriba, sino también hacia abajo, creando nuevas presiones para la autonomía local.”

En el nuevo escenario de la globalización, observamos cómo aparecen nuevos actores, entre ellos los poderes locales, que pueden jugar un papel importante en la arena internacional. Al mismo tiempo vemos cómo se debilitan las formas tradicionales y estructuradas, a través de las cuales algunas instituciones monopolizaban la presencia internacional.

Esta redistribución de poder nos sitúa en el ámbito político-institucional, aunque es interesante destacar como en el centro de las definiciones de la globalización siempre se menciona el factor económico y, sólo más tarde, el político. En la actualidad, este factor político está influenciado por las redes y los sistemas virtuales, que han provocado cambios profundos en la forma de gobernar.

En cualquier caso, aunque muchos autores establecen un vínculo estrecho entre la globalización y la economía, nos parece acertado subrayar, como hacen Oller y Sala (2004: 77), su dimensión política:

“El proceso globalizador es un proceso de naturaleza fundamentalmente política. Responde en primer lugar a las decisiones tomadas por hombres y mujeres con poder y capacidad de decisión, que han abierto las puertas a un crecimiento económico que no comporta un reparto de la riqueza más equitativo, ya que ha caído en las manos del

absolutismo del capital financiero. Y con este proceder, el poder político ha quedado cautivo de la economía.”

En este trabajo describimos las relaciones económicas y políticas que pueden ser establecidas en un sistema global de forma separada, para visualizar mejor los modelos de ciudades que se construyen cuando domina la lógica económica y qué alternativas emergen cuando domina la política. Por otro lado, sabemos que la economía y la política no pueden ser separadas, puesto que están relacionadas directamente y se retroalimentan constantemente.

Partiendo de la influencia de lo económico y de las diversas facetas de la globalización, que para algunos significa el sistema ideal y para otros el más perverso, creemos que para este trabajo es importante entender lo que significa la globalización neoliberal para un cambio de paradigma del sistema internacional. La globalización neoliberal afecta el sistema mundial estableciendo relaciones hegemónicas de algunos actores hacia otros. Vemos que el capitalismo neoliberal, que se encuentra en la base de la globalización neoliberal, está relacionado directamente con la globalización hegemónica. El neoliberalismo surgió después de la Segunda Guerra Mundial, como respuesta al Estado intervencionista y de bienestar en América del Norte y Europa. Buscaba establecer otro tipo de capitalismo, más duro y sin reglas. A partir de esta base, se implementaron políticas de altas tasas de interés, vía libre para los flujos financieros, reducción de los impuestos para los sujetos con ingresos más altos; todo ello ha generado por otro lado altas tasas de desempleo, un amplio programa de privatizaciones y un desmantelamiento de los sindicatos.

Lo que más se puede resaltar es la hegemonía alcanzada por el neoliberalismo en materia ideológica. Aunque haya sido implementado por gobiernos de derecha, la izquierda, o mejor dicho la socialdemocracia europea, ha ido incorporando en sus programas las ideas e iniciativas neoliberales. Perry Anderson (2003: 192) hace una reflexión sobre esta fase del neoliberalismo diciendo:

“Económicamente el neoliberalismo fracasó. No consiguió ninguna revitalización básica del capitalismo avanzado. Socialmente, por el contrario, ha logrado muchos de sus

objetivos, creando sociedades marcadamente más desiguales, aunque no tan desestatizadas como se había propuesto. Política e ideológicamente, sin embargo, ha logrado un grado de éxito jamás soñado por sus fundadores, diseminando la simple idea de que no hay alternativa para sus principios, y que todos, partidarios u opositores, tienen que adaptarse a sus normas.”

El argumento central que nos muestra el autor es que fuera de este sistema no hay alternativas o salidas, lleva a la idea del pensamiento único y de la política única.⁶

Siguiendo esta lógica del “único”, ponemos en evidencia el concepto de globalización hegemónica dentro del análisis que hacemos sobre globalización. La globalización hegemónica se podría entender como la globalización neoliberal ejercida de forma hegemónica e implementada bajo las reglas de los Estados Unidos. Este pasaje de la hegemonía inglesa hacia la norteamericana y del capital industrial al capital financiero es uno de los aspectos que más marcan la historia del capitalismo del siglo xx.⁷

El sistema hegemónico se refuerza por la diseminación del pensamiento único, que pregona que no hay alternativa y que debemos resignarnos a él. Junto a estos elementos, se agrega otro, que es el discurso de la seguridad y de la guerra. Esto tiene un impacto real en la política de relaciones internacionales de las ciudades, aunque estas estén muy distantes de poder decidir o influir en los Estados sobre los temas de intervención en otro territorio o temas de guerra, considerados de “alta política”. En este contexto, las ciudades sufren constantemente los impactos negativos de la guerra y muchas veces la destrucción de sus territorios.

Como contrapunto a la globalización hegemónica ha ido surgiendo, recientemente, por parte de algunos autores, la necesidad de intentar definir la globalización contrahegemónica. Sousa Santos (2002: 57) es uno de estos autores, que dice que a partir del movimiento del Foro Social Mundial se ha ido construyendo gradualmente una globalización alternativa, alternativa a la globalización neoliberal, una globalización contrahegemónica, una

⁶ Ver Atílio Boron (1999) *Pensamiento único y resignación política: los límites de una falsa coartada*.

⁷ Sader (2000) en su libro *Seculo XX – uma biografia não-autorizada – o século do imperialismo*, resalta bien la transición del sistema capitalista hacia el sistema capitalista neoliberal, va más allá, introduciendo el término *imperialismo*, inspirado en Lenin, como la fase monopolista del capitalismo.

globalización desde abajo. Esta globalización está intrínsecamente relacionada con la idea de utopía. El autor la define como:

“Llamo globalización contrahegemónica a la articulación transnacional de movimientos, asociaciones y organizaciones que defienden los intereses y grupos subalternos o marginados por el capitalismo global. La globalización contrahegemónica es fundamental para organizar y diseminar estrategias, políticas eficaces, crear alternativas al comercio libre, como las iniciativas de comercio justo, y garantizar el acceso de las ONG de los países periféricos al conocimiento teórico y a las redes políticas donde emergen las políticas hegemónicas que afectan a estos países.”

Los impactos negativos de la globalización neoliberal y su repercusión en las ciudades se verán de forma específica en el análisis de cómo la globalización ha influido en otras esferas, mostrando la complejidad y la multidimensionalidad de este fenómeno histórico. Para ello trabajaremos con las diversas dimensiones: económica, sociocultural, de la información, tecnológica, institucional y política de la globalización.

2.2.1 Los factores económicos de la globalización y las ciudades

La globalización fue analizada en sus comienzos como un fenómeno predominantemente económico, caracterizado por la aceleración de los flujos financieros. El adjetivo *global* surgió en la década de los ochenta en las escuelas de administración empresarial de Estados Unidos, desde donde se ha estimulado el empleo del término en todo el mundo.

El fin de los territorios y las fronteras era un factor clave para explicar esta nueva situación. La creciente rapidez de los flujos financieros provoca la dependencia cada vez mayor de los Estados, de las empresas y de los individuos respecto a los movimientos de capital. La globalización es la expresión máxima de las “fuerzas del mercado”. Chesnais (1996: 25) hace referencia a esta expresión al mencionar el fenómeno de la liberalización que impulsa la globalización.

El término *globalización* no es neutral, y está presente en todos los discursos políticos y económicos. Hablar de globalización, para muchos

significa estar inserido en un contexto caracterizado por la libertad en las estrategias comerciales, los flujos de capital, las inversiones y los mercados financieros a cualquier costo.

Cuando se habla de globalización, el factor económico se presenta siempre como la variable principal, ya que en algunos casos el poder político se ha convertido en rehén de la economía. La expresión máxima de esta situación es la subordinación de los Estados a las fuerzas del capital, a las empresas transnacionales y a los mercados financieros.

Podríamos añadir un elemento, que es el estímulo de la flexibilización de las relaciones, para que la economía global gane cada vez más espacio. El argumento sostenido por aquellos que son favorecidos por el sistema global desigual, es hacer creer que el mercado es algo moderno, rápido y eficiente y el Estado —la representación máxima del poder político—, lento, obsoleto e ineficiente.

La anterior comparación entre Estado y mercado anima a una gran parte de la sociedad a asimilar la idea de que la globalización es benéfica, irreversible y necesaria. Esta idea es expresada por Beck (2002: 22), que menciona:

“Hemos asistido a una erosión global de la autoridad de los estados nacionales y a una pérdida general de la confianza en las instituciones jerárquicas.”

Frente a la abstracción de la crítica nos encontramos con la otra cara de la moneda; aquella que nos muestra el riesgo de ir a favor de la corriente globalizadora sin hacer un punto de parada y de reflexión crítica sobre el sistema de los flujos intensos.

Esta corriente globalizadora que por un lado debilita los Estados, por el otro genera un sistema de competencia entre ellos. Algunos Estados, para sostener sus economías nacionales, utilizan el sistema global para reforzarse y subordinar otros Estados, como por ejemplo la relación entre estados del centro y de la periferia o del norte y del sur. Fiori (2003: 68) en su artículo *Sobre el Poder Global* menciona que el sistema mundial actual existe por haber existido en Europa un vínculo entre los Estados y las economías nacionales, y complementa la explicación diciendo que la globalización es el proceso y el

resultado de una concurrencia secular entre estos Estados/economías nacionales.

Para Cruaños (2004: 76) algunas instituciones internacionales y regionales, como la Comisión Europea, diez años atrás ya se habían referido a la hegemonía de la economía sobre la globalización:

“La globalización se puede definir como el proceso mediante el cual los mercados y la producción de diferentes países están volviéndose cada vez más interdependientes debido a la dinámica del intercambio de bienes y servicios y a los flujos de capital y tecnología.”

Desde esta perspectiva, la economía prevalece sobre otros aspectos de la globalización como la política, la sociedad o la cultura. El Estado, consecuentemente, se ve cada vez más debilitado y las ciudades aparecen en este escenario con una nueva perspectiva donde se hacen cada vez más fuertes estrategias como el *marketing* de ciudad y la *governance* empresarial urbana.⁸

Es interesante resaltar como las contradicciones del movimiento de la globalización económica han dado espacio a los gobiernos locales. Bauman (2006: 159) describe una de estas contradicciones diciendo:

“Los factores territoriales —locales— todavía deben ser tenidos en cuenta en la mayoría de los cálculos y el ‘fastidioso poder’ de los gobiernos locales todavía puede imponer molestas restricciones a la libertad de los movimientos de capital. Pero el capital se ha vuelto extraterritorial, liviano, desahogado y desarraigado a niveles inauditos, y su recientemente adquirida capacidad de movilidad espacial alcanza, en la mayoría de los casos, para extorsionar a los agentes locales de la política y obligarlos a acceder a sus demandas.”

Así pues, las ciudades se han empezado a posicionar dentro de la globalización económica buscando convertirse en ciudades globales (Hall y Pfeiffer, 2000). Las llamadas ciudades globales nacen en un momento en el que la economía mundial combina las actividades económicas dispersas con la integración global.

⁸ Le Galès y Harding (2003: 114) crean el término *governanza empresarial urbana* para expresar la evolución y las perspectivas de las ciudades frente a la reducción de capacidad del Estado.

Una de las autoras que más ha trabajado el fenómeno de la ciudad global ha sido Sassen, definiéndola y relacionándola con el sistema económico mundial.⁹ Las ciudades globales forman parte del circuito global en tanto que territorios de atracción de inversiones, a la vez que reciben sus impactos económicos, sociales y culturales. Las grandes metrópolis como São Paulo, México, Madrid, Londres, París, etc., están automáticamente integradas en el circuito de las ciudades globales y de las redes de influencia que estas ejercen (Taylor, 2003).

Desde esta óptica, las ciudades han trabajado algunas líneas estratégicas vinculadas a la atracción de inversiones externas y al diseño de una política más ofensiva para competir con otras ciudades u otros actores que también actúan en la escena internacional. Así, uno de los instrumentos más utilizados para el desarrollo económico local ha sido, en los últimos años, el *marketing* urbano. El *marketing* urbano no es otra cosa que crear una marca urbana, colocarla en el mercado global y esperar que la competitividad de nuestro “producto” se convierta en motor para el desarrollo.¹⁰

En una campaña de *marketing*, el producto no viene dado sino que se concibe y se manipula para hacerlo llegar a un determinado segmento de mercado. Así, por ejemplo, si pensamos en términos territoriales, no se trata únicamente de mejorar una determinada estadística de visitantes, sino de intervenir sobre el territorio para lograr que estos visitantes tengan un determinado perfil.

El *marketing* aparece pues como una estrategia para fomentar la competitividad de un territorio en un nuevo escenario que se concibe como un mercado de territorios. A partir de este mercado se diseñan iniciativas como, por ejemplo, actuaciones publicitarias y promocionales, usando eslóganes que pretenden destacar una determinada marca local y hacerla visible, colocarla en el mercado. También forma parte de esta estrategia la promoción de eventos, encuentros y festivales, que pueden variar desde la celebración de unos Juegos Olímpicos hasta la realización de una feria. Por último, si el objetivo es

⁹ Para Sassen (2000: 4) las ciudades globales son: “(1) *Command points in the organization of the world economy*, (2) – *key locations and market places for the leading industries of the current period – finance and specialized service for firms – and (3) major sites of production for these industries, including the production of innovations in these industries*”.

¹⁰ Sobre este tema y el estudio del *marketing* territorial han aparecido una serie de trabajos, entre los cuales podemos destacar: Bailey (1989), Smyth (1994) o Gold y Ward (1994).

incentivar actuaciones urbanísticas que pretenden dotar a la ciudad de algún símbolo, como el Museo Guggenheim en Bilbao, o La Villete en París, que sirven, en definitiva, para visualizar un determinado territorio. En la práctica, el *marketing* territorial utiliza técnicas diferentes pero con un mismo objetivo: convertir el territorio en un producto de consumo demandado por el mercado.

Para fomentar y promover el desarrollo de un territorio, los gobiernos locales compiten y cooperan entre sí, actuando de forma flexible a través de redes de ciudades. Desde el punto de vista de la economía regional, hemos pasado de un enfoque funcional a un enfoque territorial. (Furio, E. 1996; Veltz, 1999)

En primer lugar el enfoque *funcional* nos muestra que la importancia del territorio deriva de su capacidad para dar cabida —para contener—a determinados recursos, sean estos naturales o humanos. El nivel de desarrollo de un territorio dependerá de la presencia física de estos recursos dentro de sus fronteras territoriales. De este modo, los territorios se colocan en niveles diferentes de desarrollo en función de la mayor o menor concentración de recursos que contengan. En esto se basa el enfoque funcional: explica el nivel de desarrollo de un territorio a través de unas variables sobre las cuales los responsables locales no pueden hacer nada: tenemos determinados recursos o no los tenemos.

En definitiva, desde la óptica funcional los territorios no son actores económicos sino espacios donde opera la economía. Contenedores a la espera de que se inviertan recursos en sus territorios, pero sin capacidad para decidir sobre la utilidad o la orientación de los mismos.

El enfoque *territorial* nace a partir de la crisis del fordismo y de las políticas keynesianas; se busca una redefinición del rol económico de los territorios. La diferencia con el modelo anterior aparece como resultado de una mayor proximidad, descentralización y también por la recuperación de los territorios como espacios para identificar y entender las diversidades que conviven en este espacio.

El territorio adquiere una nueva dimensión en tanto que factor para el desarrollo económico, pues es el camino para materializar esta proximidad. Es a partir de este *descubrimiento* de la proximidad y de los territorios como

factores de desarrollo, que empieza a afianzarse la perspectiva *territorial* a la economía regional.¹¹

Desde esta óptica, el nivel de desarrollo de un territorio no viene dado por su ubicación en una articulación jerárquica del espacio sino por la capacidad de los diversos actores locales para identificar y explotar sus propias posibilidades de desarrollo. El territorio no es un contenedor de recursos, sino un recurso en sí mismo.

La valorización del territorio y su nivel de desarrollo puede generar desequilibrios, según los tipos de políticas que se apliquen. Desde la desigualdad a “ganadores y perdedores”, si se favorece más algunas regiones que otras, este fenómeno genera cambios con impactos significativos en la vida de las ciudades. Estos impactos pueden ser negativos, con consecuencias como la polarización y la exclusión. (Benko y Lipietz, 1994)

El factor de competición entre las ciudades en este modelo es visible, no sólo en las ciudades del norte, sino también en las del sur. Como nos describe Falcão Vieira (2002: 53)

“En los nuevos espacios económicos de la región del Cono Sur, un mercado de doscientos millones de consumidores, las renuncias fiscales, la mano de obra a bajo costo y la desconcentración sindical son fuertes polos de atracción para las inversiones transnacionales de escala. Sin embargo, la contrapartida social es prácticamente nula, en función de los beneficios ofrecidos por los gobiernos regionales y locales, desencadenando, incluso, la llamada guerra de los lugares.”

Dentro de esta lógica, donde la competencia entre las ciudades es más fuerte que la cooperación, se establecen las grandes diferencias entre las mismas. Algunas sacan provecho de este proceso, pues tienen una mayor capacidad de reacción, mientras que otras quedan excluidas y no consiguen reaccionar de forma rápida a estos cambios. A partir de esto se forma un nuevo grupo de ciudades, las excluidas del sistema, aunque esta exclusión las vuelve a empujar para incorporarse en una nueva red de relaciones desde la cual hacer frente a su compleja situación de marginalidad global.

La mayoría de las ciudades del mundo intentan integrarse en la globalización adoptando sus instrumentos de desarrollo económico. Hay otras

¹¹ Ver Aydalot (1985) y Becantini (1987).

ciudades, en cambio, que además de convivir con este modelo, buscan un discurso político y una capacidad de desarrollarlo para penetrar en el ámbito internacional. No se trata únicamente de adaptarse a las presiones económicas de la globalización, sino de modelar esta globalización desde posiciones políticas elaboradas localmente; se pretende, en definitiva, posicionarse en el escenario internacional con un proyecto político consolidado que pueda orientar el modelo económico, con el objetivo de hacerlo más inclusivo y más justo.

El poder local, como más próximo a la ciudadanía, puede ser el puente entre el Estado y la sociedad. Para establecer este puente es necesario analizar los cambios sociales y culturales provocados por la globalización, a fin de ver si es posible establecer alianzas para un cambio de la política global.

2.2.2 Los factores sociales y culturales de la globalización y las ciudades

La globalización influye también en aspectos como la vida de los seres humanos y su manera de organizarse en sociedad. La forma en que los individuos ejercen sus derechos y cumplen sus obligaciones en una sociedad es importante para ver qué tipo de sociedad se está construyendo. Algunos individuos pueden hacerlo de forma aislada, atendiendo a su propio bienestar, mientras otros lo hacen como ciudadanos y seres que quieren actuar e influir en la sociedad en la que viven, priorizando el colectivo y buscando el bienestar de todos.

Desde nuestro punto de vista, las transformaciones que conlleva la globalización están estimulando la separación de los individuos, deteriorando el concepto de lo colectivo y estimulando la lógica de la competitividad. Dentro de este contexto global, algunos elementos aparecen como resultado de estas transformaciones, como la flexibilización laboral, la exclusión social y el aumento de la pobreza, la precariedad de la educación y la brecha digital, que tiene un impacto social y cultural en nuestra sociedad compleja y globalizada.

Frente a este fenómeno y los cambios provocados por la globalización, algunos autores están estudiando el comportamiento de la sociedad actual, sus potencialidades y sus debilidades. Por ejemplo, Bauman (2006: 41) ha desarrollado el concepto de la *modernidad líquida* para expresar la volatilidad y

la falta de compromiso a la hora de establecer relaciones. Si antes las relaciones eran sólidas, con vínculos de mayor durabilidad y mayor permanencia en el tiempo, en los tiempos que vivimos las relaciones se han vuelto líquidas, ya que además de su poca durabilidad estimulan el individualismo. El autor intenta describir el ciudadano de nuestros días de la siguiente manera:

“Liberar a la gente puede volverla indiferente. El individuo es el enemigo número uno del ciudadano, sugería De Tocqueville. El ciudadano es una persona inclinada a procurar su propio bienestar a través del bienestar de su ciudad, mientras que el individuo tiende a la pasividad, el escepticismo y la desconfianza hacia ‘la causa común’, ‘el bien común’, la ‘sociedad buena’ o la ‘sociedad justa’”.

Estas transformaciones que la globalización provoca influyen a escala mundial y tienen efectos e impactos en las ciudades. La sociedad establece relaciones y vínculos en los territorios, pero cuando una parte de esta sociedad es individualizada, distante e inmune a los problemas colectivos, trabajar el sentido de pertenencia y de colectividad es más difícil para aquellos que trabajan en la ciudad. Por otra parte, existe una sociedad a quien le importan las carencias de la política para resolver los conflictos y que se preocupa por la inercia de algunos gobiernos, que no minimizan los efectos nocivos de la globalización. Esta sociedad crea nuevos paradigmas que deben convivir con la modernidad, con la libertad política y con una sociedad civil más politizada. Para Beck (2002: 5-12) la sociedad en la que vivimos es una *sociedad del riesgo*. El riesgo es el enfoque moderno de la prevención y control de las consecuencias futuras de la acción humana, las diversas consecuencias de la modernización radicalizada. Para este autor, la sociedad del riesgo global se presenta de la siguiente manera:

“La sociedad del riesgo global es lo opuesto a una ‘constelación posmoderna’, es una sociedad autocrítica, sumamente política en un sentido nuevo: es preciso reinventar el diálogo transnacional de la política y la democracia, quizás incluso la sociología.”

Los autores nos muestran la necesidad de retomar el diálogo y la política para enfrentarse a los nuevos tiempos, pero ¿cómo hacerlo si en estos

últimos años los cambios en las relaciones de trabajo frente al capital global han dejado a los ciudadanos más vulnerables y más desinteresados por construir alternativas políticas? Sennett (2000: 30) afirma que en la sociedad actual la corrosión del carácter es una consecuencia inevitable. La consigna “nada a largo plazo” desorienta la acción planificada, disuelve los vínculos de confianza y compromiso y separa la voluntad del comportamiento.

La desorientación sobre en qué tipo de sociedad vivimos y dónde estamos ubicados en el mundo nos lleva a pensar que estamos ante la amenaza de la desaparición de la ciudad como forma específica de relación entre territorio y sociedad. Esta amenaza se puede dar en virtud del avance de la globalización, con la eliminación de fronteras y sus consecuencias. Para que volvamos a nuestro eje y punto de referencia, crece la necesidad de que la ciudad renueve su papel específico y se abra al mundo trabajando la relación global-local. Poder enfrentarse a los problemas globales con soluciones locales es un reto para las ciudades.

Esta relación de lo local con el mundo debe llevar a que las ciudades sitúen la política en el centro, ya que en el sistema global están en juego diversos intereses, principalmente la disputa entre lo público y lo privado. Lo privado expande una cultura globalizadora que está dirigida por las empresas, dejando de lado los países. Held y McGrew (2006: 18) demuestran esta idea diciendo:

“Corporations, argue de globalists, have replaced states and theocracies as the central producers and distributors of cultural globalization. Private international institutions are not new but their mass impact is.”

Delante de esta expansión de valores privados, la ciudad puede ser un elemento importante para el rescate de lo público. Frente a este escenario la ciudad no puede ser un actor pasivo, un simple receptor de los impactos negativos de los fenómenos globales sobre su territorio. Por el contrario debe ejercer un papel activo, creando políticas propias para el desarrollo de lo local y para hacer frente a las distorsiones de lo global. Así se refuerza el papel de la ciudad como actor político dentro del contexto de las relaciones internacionales.

En esta dirección, los gobiernos locales, al estar más próximos a la ciudadanía, tienen la ventaja de poder diseñar y ejecutar políticas públicas que actúan en una escala menor y que, por lo tanto, pueden adaptarse de forma más rápida a un mundo dinámico y cambiante.

En el mismo sentido, también es importante destacar la necesidad de reforzar la cultura local frente a la volatilidad de lo global. De hecho se instala una paradoja: la creciente importancia de las identidades culturales locales frente a la globalización.¹²

En el marco de esta relación global-local, las ciudades deben hacer frente a los impactos negativos de la globalización y a las demandas de la ciudadanía. Deben asumir las características propias del territorio y, a la vez, relacionarse con otras ciudades del globo para entender y aprender aspectos sociales y culturales propios de cada lugar y, de este modo, integrar a la nueva ciudadanía en su espacio urbano. Algunas ciudades del mundo han apostado por la elaboración de un documento de carácter conceptual y también práctico para que los gobiernos locales trabajen el tema de la cultura en su relación con lo global.¹³ Esto podría ser un ejemplo concreto de cómo los gobiernos locales vienen buscando posicionarse, a través de elaboración de políticas públicas locales, a fin de que los aspectos sociales y culturales de la globalización no sean pasados a un segundo plano y para que haya armonía y convivencia en los territorios.

2.2.3 Los factores tecnológicos y de la información de la globalización y las ciudades

La globalización puede ser entendida como un fenómeno que facilita los contactos, que reduce las distancias. La debilitación de las fronteras y el aumento de la velocidad de la información, de los medios de comunicación, de

¹² Giddens (2005: 25) expresa esta idea diciendo que la globalización es la razón del resurgimiento de las identidades culturales locales en diferentes partes del mundo.

¹³ El documento que expresa esta idea es la Agenda 21 de la Cultura. La Agenda 21 de la Cultura es el primer documento, con vocación mundial, que apuesta por establecer las bases de un compromiso de las ciudades y los gobiernos locales para el desarrollo cultural. Este documento fue aprobado por ciudades y gobiernos locales de todo el mundo comprometidos con los derechos humanos, la diversidad cultural, la sostenibilidad, la democracia participativa y la generación de condiciones para la paz. Ver www.agenda21culture.net

las conexiones en red estimulan la participación de nuevos actores en la sociedad en red.

Este fenómeno ha revolucionado las relaciones humanas mediante el uso de la tecnología y la internacionalización de la comunicación, aproximando virtualmente a los individuos, pero a la vez creando una cultura individualizada y fragmentando nuestras sociedades.

La relación entre la globalización y la tecnología es uno de los temas más trabajados. Por ejemplo, Castells (2003: 29) en su libro sobre *La Era de la Información – el poder de la identidad*, se refiere a esta relación en los términos siguientes:

“La revolución de las tecnologías de la información y la reestructuración del capitalismo han introducido una nueva forma de sociedad, la sociedad red, que se caracteriza por la globalización de las actividades económicas decisivas desde el punto de vista estratégico, por su forma de organización en redes, por la flexibilidad e inestabilidad del trabajo y su individualización, por una cultura de virtualidad real construida mediante un sistema de medios de comunicación omnipresentes, interconectados y diversificados, y por la transformación de los cimientos materiales de la vida, el espacio y el tiempo, mediante la constitución de un espacio de flujos y del tiempo atemporal, como expresiones de las actividades dominantes y de las élites gobernantes.”

En el comienzo de este capítulo dijimos que los factores económicos de la globalización repercuten en nuestras sociedades y en los individuos. Junto a ellos, los factores tecnológicos de la información y de la comunicación influyen en el comportamiento de los individuos. La globalización planteó una disputa entre lo público *versus* lo privado en relación con la gestión y el control de los medios de comunicación. Se ha visto la onda de privatizaciones en la década de los noventa de los medios de comunicación y la retirada del papel del Estado en su regulación.

Los grandes medios de comunicación son un nuevo poder que, a través de su acción extraterritorial, se aleja de las asambleas, los parlamentos, los gobiernos locales, regionales o nacionales y de los ciudadanos, trazando su propio camino. Esto tiene impacto en las relaciones de lo global y local, como nos exponen Borja y Castells (2004: 35):

“El proceso de globalización y la informacionalización de los procesos de producción, distribución y gestión, modifican profundamente la estructura espacial y social de las ciudades en todo el planeta. Este es el sentido más directo de la articulación entre lo global y lo local.”

A partir de la década de los ochenta se empieza a construir un escenario de nuevos equilibrios entre diversos actores y nuevos flujos económicos, comerciales y de información. Se han internacionalizado la mayoría de las estructuras y segmentos de la economía, de la cultura, de la información, de la educación y de la comunicación.

Para adaptarse a esta nueva situación, las ciudades han tenido que aprender a gobernar y a gestionar sus asuntos en red. Una red que se establece tanto en su relación con el exterior, como con los diversos actores de su propio territorio. Trabajar en red supone aceptar que no se puede avanzar sin estar vinculado a una estructura de interdependencias y complementariedades. Tomamos como primer punto lo que nos describen Borja y Castells (2004: 318), para explicar el papel de las redes:

“La estructuración de redes de ciudades es una necesidad básica para complementar una estructura espacial más sólida y equilibrada a nivel nacional, y conseguir centralidades arraigadas y complementarias de su entorno territorial.”

Es importante resaltar que las redes de ciudades nacen de la necesidad de sobrevivir en una sociedad de flujos intensos. Así, las ciudades se han agrupado en redes por diversas razones: para hacer *lobby* conjunto, para generar espacios territoriales más modernos y globalizados, para insertarse en el sistema internacional, para tener acceso a la información y a las nuevas tecnologías, para construir liderazgo y para generar un espacio de relación entre ellas y otros actores, como por ejemplo los gobiernos nacionales, los organismos internacionales o la sociedad civil organizada.

La participación en la red, además, no es una tarea reservada a las grandes ciudades, sino que también incumbe a las pequeñas y a las medianas (Oberti, 2000). De hecho son éstas últimas las que obtienen mayores ventajas de su presencia en la red, ya que es una forma de defenderse frente al mundo globalizado.

A partir de la definición del contexto globalizado que vivimos y de la relación en red como forma de actuar en este sistema, vemos que las ciudades buscan dos caminos para adaptarse a la nueva situación. En este trabajo definimos pues dos formas de situarse en las redes globales: a través de ganar influencia en las relaciones económicas internacionales y a través de ganar influencia en las relaciones políticas a nivel internacional. La mayoría de las ciudades lo hacen para tener relevancia tanto a nivel político como económico. La red puede aproximar las ciudades que tengan objetivos comunes, que quieran trabajar en temáticas similares o que pertenezcan al mismo contexto geográfico y las estimula a intercambiar experiencias.

Como ejemplo de lo que hemos expuesto anteriormente, podemos decir que las ciudades pueden agruparse en redes temáticas (como la Red 4 IT ALL y la red Mayors for Peace), regionales (como es el caso de la red Eurociudades, en Europa, y Mercociudades, en el MERCOSUR) o mundiales (como la Red del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social - Red FAL).¹⁴ Las nuevas tecnologías permiten que este contacto sea diario y permanente, a través de correos electrónicos, blogs, foros virtuales, páginas web, etc.

Esta nueva forma de actuar y gestionar estas redes ha estimulado la comunicación horizontal y la transparencia en las relaciones, ya que todos pueden tener acceso a la información. Esto puede ser contrastado con otras maneras de establecer relaciones, principalmente entre las instituciones formales, donde predominan la verticalidad y la burocracia.

Frente a este nuevo escenario es necesario repensar las formas de gestionar y de dirigir los diversos actores que tienen capacidad de influencia en el escenario internacional, entre ellos las ciudades.

¹⁴ Tomaremos esta red para el estudio de caso de la tesis en cuanto al análisis de las redes, pues es una red de ciudades de alcance internacional.

2.2.4. Los factores políticos e institucionales de la globalización y las ciudades

Para nuestro estudio los factores políticos e institucionales son los más importantes para poder explicar el impacto que la globalización ha tenido en las instituciones y en el modo de gobernar en nuestros tiempos.

Muchos autores describen que la política queda cautiva de la economía en la globalización, pero muchos consideran que es necesario y urgente hacer un rescate de la política frente a este escenario tan abstracto, descontrolado y volátil. Castells (2003: 189) resalta esta idea diciendo:

“La necesidad de una gestión política de la globalización se reconoce ahora ampliamente, aunque los valores y objetivos que informan esta gestión son todavía, en gran medida, lo que el movimiento etiqueta como ‘valores de las grandes empresas’”.

Frente a esto tendríamos que analizar qué actores privilegiamos en la creación de esta “nueva” política tan necesaria para los cambios de paradigma que deberíamos producir.

Anteriormente hemos descrito que vivimos en la llamada sociedad del riesgo, que presenta un vacío político que nos lleva a repensar la cuestión del sujeto político. Beck (2006: 69) realiza un análisis profundo de este fenómeno y desarrolla varias reflexiones a partir de los interrogantes siguientes: ¿Se pueden organizar políticamente los daños universales no palpables? ¿Son “todos” capaces de llegar a ser sujetos políticos? ¿No se infiere demasiado precipitada y frívolamente desde la globalidad la situación de amenaza a la comunidad de la voluntad y actuación política?

Estos interrogantes nos llevan a pensar que, además del Estado, otros actores pueden formar parte del escenario globalizado. Esta nueva composición con otros actores se suma a la vulnerabilidad de las relaciones y a la desaparición de un escenario sólido. Lo sólido se transforma en líquido, a través de la fragmentación, la dispersión y la aparición de una multiplicidad de actores, entre ellos las empresas transnacionales, que en algunos contextos tienen tal influencia que llegan hasta el punto de establecer las reglas económicas y políticas de muchos países. Este paradigma está repleto de

tensiones: entre lo global y lo local, entre la identidad local y el cosmopolitismo. Estas tensiones múltiples son las que ponen en marcha y guían la dinámica de la “moderna ciudad líquida”, según Bauman (2006: 136).

Esta relación dinámica y creativa entre lo local y lo global, que algunos autores describen como *glocalización*¹⁵ podría ser una relación complementaria, creadora de sinergia social y económica.

Podríamos decir que nos encontramos en un modelo excesivamente abstracto, donde nos cuesta definir estrategias para recrear la política. Rosenau (2003: 33) nos ofrece una muestra de la abstracción del modelo en la siguiente frase:

“Analizar los procesos globalizadores y localizadores es observar un mundo en movimiento, una masa borrosa de orientaciones, de organizaciones, de instituciones y de modelos cambiantes que transforman la manera como la gente organiza sus temas.”

En este modelo excesivamente abstracto, los actores más preparados para hacerle frente son aquellos que consiguen trabajar en un sistema transnacional. En cambio los Estados tienen más dificultades, porque son más lentos y a menudo tienen que consultar a diversos actores a la hora de tomar decisiones.

El estado-nación como elemento único y fuerte para establecer las reglas de convivencia, sociales y de mercado ha entrado en crisis, crisis que se traduce en las dificultades del Estado para sostener su soberanía, como expresa Castells (2003: 335):

“El intento del Estado de reafirmar su poder en el ámbito global desarrollando instituciones supranacionales socava aún más su soberanía. Y su esfuerzo por restaurar la legitimidad descentralizando el poder administrativo regional y local refuerza las tendencias centrífugas, al acercar los ciudadanos al gobierno pero aumentar su desconfianza hacia el estado-nación”.

Como se puede ver, esta crisis ha generado muchas contradicciones que ponen a los Estados en una situación difícil. Los gobiernos locales y

¹⁵ Ver Swyngendow (1992).

regionales aparecen como la manifestación del poder estatal descentralizado, y establecen relaciones con la sociedad civil, las empresas y las instituciones internacionales ejerciendo, pues, un liderazgo local. Al ejercer este papel muchas veces los gobiernos locales empiezan a tener cierta autonomía, pero al mismo tiempo entran en competencia con sus propios estados nacionales. Esto se puede dar a través de la duplicidad de competencias en ciertas materias o ejerciendo presión junto a otros gobiernos locales para garantizar sus derechos, recursos y delimitar su espacio en este escenario.

Junto a esta relación de los poderes locales con sus Estados, aparecen elementos del contexto internacional. Las relaciones internacionales están marcadas por el multilateralismo, aunque muchas veces este no sea utilizado para estimular la responsabilidad colectiva. Este multilateralismo viene generando el sistema de la soberanía compartida, con la formación de los bloques regionales, que también es un elemento para la pérdida de peso de los Estados en el sistema político internacional.

Frente a esta inoperancia del Estado para solucionar los conflictos globales, cada vez más se demandan más funciones a los organismos internacionales, aunque estos, con su macro estructural, tampoco consiguen solucionarlos de manera rápida y democrática.

Esta situación de crisis del Estado y de los organismos internacionales explica la aparición en escena de nuevos actores, entre ellos los gobiernos locales y regionales, las empresas transnacionales, la sociedad civil y los nuevos movimientos sociales (NMS). Todos ellos configuran un sistema de relaciones internacionales de extrema complejidad y que debe actualizarse para responder a las demandas mundiales, tal como expone Held (1997: 48):

“En esencia, esta literatura ‘transformacionista’ retrata el Estado moderno atrapado dentro de una extensa red de interdependencia global, y cada vez menos capaz de cumplir sus funciones básicas sin recurrir a la cooperación internacional.”

Esta multiplicidad de actores, que a menudo se articulan en redes, nos demuestra que la elaboración de políticas es algo cada vez más complejo en el mundo en el que vivimos.

Después de describir los varios factores de la globalización que inciden en las ciudades, podemos decir que todos ellos están interrelacionados. Existe una relación sinérgica entre ellos. Por ejemplo, la revolución de la información puede haber contribuido a la desregulación financiera y a la facilidad en la circulación de mercaderías y personas por todo el mundo.

Por último, podemos concluir que la globalización puede ser vista como un proceso. El proceso que desarrolla un proyecto político que implicó un cambio de paradigma de la humanidad en todos los sentidos. La política, que en este contexto se ha convertido en rehén de la economía, en nuestro estudio debe ser retomada como punto de partida principal. Es por esta razón que pasaremos a analizar conceptos como la *governance* y el sistema de relación en red. La *governance* nos puede proporcionar elementos importantes para recrear la política desde lo local. Esta reformulación de la política desde lo local hacia lo global puede contribuir a la reforma de las instituciones y a la construcción de un sistema internacional más justo, democrático y adecuado a los tiempos en los que vivimos.

2.3 La ciudad como actor político internacional

El análisis del fenómeno de la globalización y de cómo ésta ha debilitado la política nos lleva a repensar formas de recrear un espacio político en el nuevo orden internacional que incluya a nuevos actores, además del Estado, pero que también fortalezca el valor de lo colectivo frente a lo individual.

La banalización de lo público y la impotencia de la política en todos los niveles del Estado nos hace reflexionar sobre la necesidad de recrear la política fortaleciéndola de forma profunda.

El desarrollo de esta parte de nuestro estudio seguirá esta lógica. Pensamos que es necesario fortalecer la política y para ello necesitamos, en primer lugar, reconocer en qué contexto nos encontramos, cuáles son las crisis manifiestas y qué nos hace falta. Esto se traduce en analizar la crisis del Estado-nación, el deterioro del concepto de soberanía y el cambio de modelo estatocéntrico en el escenario internacional.

En segundo lugar tenemos que plantear cuáles son las alternativas posibles para una redemocratización de la esfera pública, con nuevos actores y una vocación clara. En nuestro estudio, con este fin, analizaremos los conceptos de *governance* y sus distintas dimensiones, como la *governance* multinivel y la transnacional.

En tercer lugar nos centraremos en los cambios que el nuevo modelo introduce en términos de relaciones internacionales. Los nuevos actores políticos, y en particular las ciudades, pueden ayudar a reforzar el rescate de la política y la construcción, desde la proximidad, de un nuevo orden internacional. Un orden en el que la representación y la actuación de las ciudades a nivel internacional ha propiciado la “diplomacia de las ciudades”. Nuestra concepción es que este nuevo sistema debe permitir desarrollar organismos más democráticos y plurales y más sensibles a la realidad de las demandas de la ciudadanía.

2.3.1 De la crisis del Estado al nuevo localismo

El fenómeno de la globalización ha acelerado el debilitamiento del Estado-nación como sujeto único para actuar en el escenario internacional. El

llamado nuevo orden mundial determina la fragmentación del sistema internacional proponiendo nuevos espacios de interacción y el surgimiento de nuevos actores.

El Estado-nación y el ejercicio de su soberanía están retratados en los paradigmas del mundo westfaliano, donde esta soberanía puede ser considerada como absoluta, perpetua, indivisible y, obviamente, autónoma a la hora de establecer su política exterior. Como pudimos ver anteriormente, la globalización ha cambiado la lógica estatocéntrica de las relaciones internacionales, incluyendo en el sistema internacional los actores de “composición mixta” (Hocking, 2004: 79)

Con la post guerra fría y el surgimiento de la globalización, el concepto de soberanía ha sido puesto en jaque por los diversos movimientos del capital y los nuevos actores que surgen en la escena global. La idea es compartir la soberanía del Estado y revisar los elementos tradicionales que conforman el ejercicio de la política, como la soberanía, el territorio y la población.

En el marco de este debate, incluso en los procesos transnacionales, el Estado-nación está cediendo paulatinamente parte de sus competencias a los distintos niveles regional y local. El Estado, al dejar de ser el actor central, pone en entredicho la propia naturaleza de los organismos internacionales, principalmente en Naciones Unidas, que en su esencia es formada por los Estados. Trataremos este aspecto con detalle en el capítulo sobre las organizaciones.¹⁶

En este ceder espacio de los Estados, se pone en cuestión un problema central, que nos plantea Valencia (2000: 55) al analizar Held, que es indagar si el Estado-nación puede seguir ocupando el centro del pensamiento político. En esta incorporación de diversos actores, el autor manifiesta la necesidad de repensar la política para esta nueva composición institucional y manifiesta la necesidad de:

“Repensar la naturaleza, la forma y el contenido de la política democrática frente al complejo entrecruzamiento de relaciones y procesos locales, nacionales, regionales y globales.”

¹⁶ En este capítulo trataremos del ente Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la organización mundial de ciudades, uno de cuyos objetivos es ser la representación de los gobiernos locales frente a Naciones Unidas.

La complejidad de este escenario nos lleva a la necesidad de revisar las teorías que rigen las relaciones internacionales hasta nuestros días. Los gobiernos subnacionales, como actores del sistema internacional, deberían empezar a estar por lo menos en el centro del debate entre las teorías realista y el liberalismo de las relaciones internacionales.¹⁷

La teoría realista es aún la corriente dominante en las relaciones internacionales y está vinculada a la relación de poder. Si pensamos desde una perspectiva hobbesiana podemos decir que existe conflicto, competitividad y ambición en las relaciones humanas y principalmente en las relaciones de poder. Frente a este escenario, el poder debe ser ejercido por los gobernantes como una forma de garantizar el orden y ejercer el control sobre el Estado y la relación con otros Estados en el ámbito internacional. El Estado es reconocido como soberano, único y autónomo, principio reforzado por el Tratado de Westfalia (1648) que formaliza la presencia del Estado como actor que posee los elementos claves para ejercer este papel: territorio, gobierno, autonomía y soberanía estatal. Dentro de la teoría realista vemos que la política internacional ejercida por los Estados, tiene como elemento fundamental el poder, su supervivencia y la materialización de sus intereses. En los años setenta del siglo xx, el realismo evoluciona hacia el neorealismo para hacer frente a la teoría liberal que aparecía cada vez con más fuerza en el mundo. El neorealismo considera que los Estados no solamente actúan en nombre de los intereses nacionales y de las relaciones de poder, sino también considerando el tipo de relaciones que pueden tener con otros Estados, así como lo que pueden llegar a ganar o perder en estas relaciones. Se establece un paralelismo entre las relaciones internacionales y el sistema de mercado.

La otra teoría, que aparece como contrapunto a la aproximación realista, es el liberalismo. Aunque esta teoría considera, al igual que la teoría realista, que el Estado es el actor central, ya reconoce explícitamente que no es el único. Así, en el análisis de las relaciones internacionales, se incorporan actores no estatales como las ONG, las instituciones y los organismos

¹⁷ Ver Keohane y Nye (1997) que, ilustrando la diferencia entre las relaciones interestatales, transnacionales y transgubernamentales, ha fortalecido el papel de otros actores que podrían estar en la esfera de las relaciones internacionales.

multilaterales o la opinión pública internacional. No sólo el tema de los actores es importante en esta teoría, sino que también tenemos que destacar la ampliación de la agenda temática a ámbitos como los derechos humanos, la democracia, el medio ambiente, la pobreza, etc. Finalmente, se asume una realidad marcada por la interdependencia, la mayor fluidez en las relaciones y una más rápida conexión entre los flujos de capitales, las tecnologías, los transportes, la circulación de bienes y personas. La centralidad del actor estatal como protagonista de las relaciones internacionales se sustituye por una mayor presencia de los organismos globales, donde las fronteras y los territorios se vuelven cada vez más permeables.

En esta incorporación de nuevos actores, la sociedad aparece como un elemento que debe ser tenido en cuenta, principalmente la sociedad global. Esta influencia de una nueva sociedad internacional y cosmopolita, que influye en el contexto internacional es definida por algunos autores a través de la *governance* global.

En esta nueva composición de las relaciones internacionales, aparece además un nuevo elemento, que es la valorización del territorio y de lo local, que toma forma a través del nuevo localismo.

Siguiendo la lógica de elementos que van surgiendo, con la incorporación de nuevos actores y elementos en el escenario internacional, el fenómeno de la regionalización y la idea del “fin de los territorios” ha sido sostenida por algunos autores. Badie (1995: 21) es uno de esos autores, que lo justifica de la siguiente manera:

“El territorio ya no es constitutivo de una comunidad política, pero está colocado en una relación inversa, sometido a las lógicas microsociales definidas a priori, se convierte en instrumento de separación y de distinción en vez de imponerse como principio de continuidad y de gestión política.”

Continuando en la línea de defensa y de la importancia de los territorios y de las ciudades, Castells (2003: 461) describe la identidad territorial como un principio político dentro del nuevo orden global, diciendo:

“La identidad territorial está en las raíces del alza mundial de gobiernos locales y regionales como actores significativos de representación e intervención, más apropiados para adoptarse a la variación interminable de los flujos globales. La reivindicación de la ciudad-estado es una característica sobresaliente de esta nueva era de la globalización, tal y como ocurrió durante el ascenso de una economía mercantil internacional en el origen de la Edad Moderna.”

La discusión sobre el modelo de Estado debe incorporar el territorio como elemento fundamental de un nuevo paradigma de las relaciones internacionales. Estamos en un punto donde lo antiguo y lo nuevo se entrecruzan, en un momento donde es necesario reinventar la idea de territorio para adaptarla a la nueva realidad. En este sentido, Jonson, Tägil y Törnqvist, (2000: 86) nos exponen la siguiente idea:

“Today the sovereign state presents a puzzling paradox. On the one hand, we can observe ‘the virtually universal recognition of territorial sovereignty as the organization principal of international politics’. On the other hand, there is an equally clear tendency toward erosion of the exclusivity associated with the traditional notion of territoriality. This has given rise to a lively debate concerning the persistence or obsolescence of the territorial state.”

Estas tensiones entre los nuevos actores y los Estados, así como las diferencias regionales que se puedan producir, son elementos que deben ser observados (Kuklinski, 1981). Frente a estas tensiones deberíamos pensar en las ventajas de ser complementarios y resituar la política en el centro del debate, a fin de evitar que se produzcan nuevos *cleavages* políticos en el futuro.

La valorización del territorio junto con la consideración de la ciudad como un actor importante en la rediscusión del papel del Estado, es importante para conducir al mismo tiempo una discusión sobre el modelo de relaciones internacionales que vivimos. El tema de la importancia del territorio nos lleva a considerar el tema de las regiones o del llamado “nuevo regionalismo”, como

importante para hacer un *lobby* conjunto para la incorporación de nuevos actores en el contexto internacional.¹⁸

Repasando la crisis del Estado y del modelo estatocéntrico de las relaciones internacionales, así como incorporando la importancia de discutir sobre una nueva visión del territorio, llegamos al punto central de nuestro estudio: el papel de las ciudades en el escenario internacional. Un papel que, debido a su creciente importancia, ha llevado a algunos actores a hablar del nuevo localismo. Como apunta Hocking (2004: 100), el localismo puede ofrecer la perspectiva de establecimiento de un nuevo orden mundial más igualitario y más justo.

La fragmentación de la capacidad de gobierno en la sociedad postindustrial implica que el Estado debe compartir decisiones con otros actores subnacionales o supranacionales. Las nuevas interdependencias globales ponen en jaque la capacidad centralista del Estado de controlar los procesos de transformación global. En este complejo panorama se encuentran los gobiernos locales y el reconocimiento de su capacidad para formar parte de este juego.

Los poderes locales, como ilustraremos a través de los estudios de caso, se relacionan cada vez más en redes para poder tener influencia y ser reconocidos como actores. Es en este escenario donde los gobiernos subnacionales ejercen un nuevo rol y utilizan nuevos instrumentos. Resaltamos la descripción de Brugué (2002: 37), sobre cómo se establece esta relación:

“Se trata de liderar la red a través de la influencia, de crear marcos organizativos necesarios para el intercambio y la cooperación entre actores diversos, de convencer al conjunto de actores de los beneficios colectivos que se derivan de la participación en la red y de ofrecer los incentivos necesarios para que se impliquen en ella.”

Si bien es cierto que la globalización neoliberal ha debilitado el Estado, también es cierto que en algunos casos estamos observando procesos inversos de reestatización de algunas empresas públicas e incremento del papel del Estado a la hora de concebir las políticas públicas. Este es el caso de

¹⁸ Sobre este tema ver Keating (2004: 52), que habla de la “reterritorialización” y de las presiones políticas. Describe que el debilitamiento de la nación-Estado ante las presiones globales ha incrementado la importancia de las fallas territoriales, dentro de Estados multinacionales como Canadá, España, Bélgica o el Reino Unido.

algunos países de América Latina. Después de la década perdida y de la política de privatizaciones implementada a partir de las recomendaciones de países del Norte Global, América Latina está experimentando una reorientación de sus políticas y está rescatando la figura del Estado frente al capital privado.

Si dentro de esta línea de pensamiento el Estado se refuerza y asume un papel protagonista será necesario analizar cómo se sitúan las ciudades en esta nueva correlación de fuerzas. La recuperación del papel del Estado está comenzando a abrir el debate en América Latina sobre la necesidad de definición de una agenda postneoliberal para el continente y la implementación de políticas que refuercen la globalización contrahegemónica. Esto se puede constatar después de ver que el Sur Global, aunque esté haciendo algunos movimientos importantes para cambiar la lógica de este modelo de globalización, no ha logrado democratizar los organismos internacionales.¹⁹

Partimos de la premisa que reforzar el Estado no es contrario a la inserción de las ciudades en el escenario internacional. Pensamos que la democratización del espacio internacional debe darse en varios niveles. El gobierno local, uno de los actores de la ciudad, puede tener un espacio en esta redemocratización del sistema internacional y reforzar el ámbito público frente al privado, incluso contribuyendo para crear un nuevo paradigma de globalización junto a los Estados.

La recuperación del Estado es importante para la recuperación de la política. El nuevo localismo, reforzado por un Estado fuerte y más democrático, con un nuevo modelo de globalización más justa y humana, es la base que nos inspira a trabajar y situar a la ciudad en un contexto internacional más armónico. Defendemos que la forma de las relaciones internacionales debe ser democrática y capaz de incluir a otros actores. Por eso partimos de la idea del nuevo localismo y la relación en redes. A partir de esta idea nos fijaremos en la *governance* y en sus diversas dimensiones y en como éstas pueden aportar

¹⁹ Nos parece acertada la utilización de Sousa Santos (2007), en su informe sobre “El Foro Social Mundial y la Izquierda Global”, de las expresiones Norte Global y Sur Global. El autor afirma además que el Norte Global se ha vendado los ojos a las nuevas realidades que están surgiendo en los países del Sur Global. El mismo autor sostiene que América Latina está en la vanguardia de la lucha contra el imperialismo. Esto nos da pistas para pensar que no es homogéneo que la crisis del Estado sea un fenómeno global. Podemos ver que algunos países latinoamericanos están haciendo algunos movimientos de resistencia a la globalización neoliberal, como Brasil, Venezuela, Ecuador, Uruguay y Bolivia.

elementos para el desarrollo del papel político y más democrático de las ciudades en el contexto internacional.

2.3.2. La *governance* y sus diversas dimensiones

Junto con el análisis de la crisis del Estado-nación, la teoría de la *governance* aparece en nuestro trabajo como un elemento central en el que profundizar. Nos permite analizar, en un entorno más relacional, las nuevas formas políticas y de gobierno.

La palabra inglesa *governance* se equiparó a *governing*, teniendo como sinónimo 'dirección política'. Si en un primer momento el término ha sido empleado para estrechar los nexos entre lo público y lo privado en base a una relación más horizontal y menos jerárquica, actualmente la *governance* ha pasado a ser considerada un elemento fundamental en la formulación y ejecución de políticas públicas de nuestros días.

En los años sesenta la *governance* aparece como un instrumento para planificar y afrontar los cambios que se producían en el mundo. En los años setenta esta planificación se traslada a un cambio en las organizaciones y sus leyes y en la elaboración de nuevas agendas. Finalmente, en la década de los ochenta se relaciona la utilización de la *governance* con una nueva forma de elaboración y ejecución de políticas. En este sentido Rhodes (1996: 653) resume lo expuesto definiendo *governance* de la siguiente manera:

“A new process of governing; a changed condition of ordered rule; a new method by which society is governed.”

En la literatura muchos autores vienen conceptualizando el sentido de la palabra *governance*, vinculándola a diversas áreas donde puede tener incidencia. Algunos la explican como una forma con que las sociedades adoptan o ponen en práctica las decisiones colectivas relativas a regulación de los problemas sociales (Morata, 2004), o como gobernar en un proceso de coordinación de múltiples jugadores (Kohler-Koch, 2004) o, aún, el fenómeno donde la jerarquía se ha visto sustituida en la esfera pública por redes horizontales y verticales de organizaciones de todo el tipo (Keating, 2004).

En base a lo expuesto podemos decir que el paradigma central de la *governance* es la elaboración de políticas públicas que impliquen a diversos actores además del Estado y que puedan relacionarse constantemente con otras esferas además de lo público.

El contexto de la globalización hace que la *governance* sea un elemento importante a la hora de coordinar las diversas acciones. Mayntz (1998: 6) considera que la globalización es un desafío mucho más serio para cualquier teoría de la *governance* política. Lo justifica diciendo que a nivel europeo es posible todavía, en principio, hablar de un proceso de *policy* con sus componentes de *input* y de *output*. Esto no es posible a nivel global, donde no es identificable un sujeto dotado de potestad directiva, y donde falta un marco institucionalizado para el objeto de tal dirección. En este caso, para la autora la *governance* serviría como una modalidad de coordinación, desligada de la existencia de cualquier tipo de estructura política de control.

Esta interdependencia del sistema internacional y el papel de la *governance* frente a este fenómeno son demostrados por Rhodes (1996: 28) de la siguiente manera:

“La erosión de la autoridad de los Estados en el escenario internacional por múltiples vías (para abajo, para arriba, a favor de nuevos actores y de nuevos procesos de transnacionalización) y emergencia de nuevas redes de intercambio multinivel donde intervienen tanto nuevos organismos supranacionales como entidades subnacionales.”

El concepto de *governance* sirve para desconstruir fenómenos, conceptos y teorías que consideraban la elaboración de las políticas públicas como la acción exclusiva de los gobiernos centrales a través de un proceso racional y jerarquizado. Esta concepción de *policy-making* ha tenido un fuerte componente legal-racional y no ha tenido en consideración la existencia de otros actores que, sin ser los protagonistas jurídicos de las políticas, sí se ven afectados por las mismas. Incorporar estos actores significa que las instituciones subnacionales, la sociedad civil organizada o los ciudadanos en

general van a jugar un papel en el diseño y en la implementación de las políticas.²⁰

Otro aspecto importante a resaltar es que en varios momentos la *governance* es tomada como un concepto que justifica la articulación entre varios actores que buscan un denominador común, la implementación de una política pública, un proyecto o una inserción en el sistema internacional. Creemos que la *governance* debe ir más allá de la simple idea de articulación o gobierno en red; puede ser un elemento importante para la creación de nuevos valores y para rescatar la política frente a las fuerzas del mercado.

Deberíamos adoptar también una concepción universalista e internacionalista del concepto. La *governance* no debe ser restringida solamente a la utilización que de ella hacen los países desarrollados que buscan un retorno de la política a partir de la redefinición entre Estado y mercado y por la crisis del Estado del bienestar surgida en sus sociedades. Los países de América Latina, África y Asia tienen mucho que aportar porque han creado, en algunos territorios, complicidades entre el poder público y la sociedad civil para buscar soluciones creativas a problemas como el hambre y el suministro de los servicios básicos. Estos continentes, en particular América Latina, han buscado oponerse de alguna manera a la invasión de los capitales privados en la ola privatizadora de la década de los noventa provocada por la globalización neoliberal y la inversión extranjera directa en estos territorios.²¹

Podemos ver que en este continente algunas personas formadoras de opinión, intelectuales e incluso personas que hemos entrevistado para el trabajo de campo se resisten a la utilización del término *governance*. Lo justifican diciendo que este término es la traducción de las recetas de buen gobierno que algunos actores y mentores del Consenso de Washington utilizan para expandir el neoliberalismo. Específicamente en el tema de la ciudad, uno de los entrevistados apunta que el término *governanza* es utilizado como instrumento y recurso que adopta y al que se recurre para atender el interés de

²⁰ Sobre el tema de la *governance* y la articulación con diversos actores ver: Amin y Hausner (1997), Marks, Scharpf, Schmitter y Streeck (1998), Pierre y Peters (2000) y Jessop (2003).

²¹ A partir de finales de los años noventa los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) vuelven a los países de América Latina. La mayoría de los países de la región han liberalizado sus leyes respecto a las IED, atrayendo más inversiones. El establecimiento de políticas para estabilizar la economía también ayudó para que las inversiones extranjeras se radicasen sin miedo y sin dejar de resaltar lo que el mercado ampliado proporciona al Mercosur (Marx, 1997: 63).

una minoría. Con esto vemos que para algunos autores el término puede ser relacionado directamente con la globalización neoliberal y prefieren que se utilice el término de *gobierno democrático* o *refuerzo de la democracia participativa* en las esferas de gobierno, en detrimento de la palabra *governance*.

Podemos ver, así, como en el tema de la crisis del Estado aparecen diferencias significativas entre el norte y el sur. El concepto, aunque tenga un denominador común, debe adaptarse a cada realidad. De otra forma, se convierte en algo de contenido abstracto y vacío. Mientras inicialmente la palabra era utilizada como sinónimo de *governing* o de proceso de gobierno por algunas organizaciones, hoy en día trata de expresar una nueva forma de gobernar, que desmonta la estructura jerárquica tradicional de algunas instituciones incentivando la cooperación y el gobierno horizontal y en red.

En efecto, el concepto se ha incorporado al discurso de diversas esferas de gobierno, de la propia sociedad civil y de organismos e instituciones internacionales, como el propio Banco Mundial.²² El peligro es que la abstracción y la amplitud del concepto nos lleve a las más diversas adaptaciones, la mayoría orientadas a mejorar las formas de gestión, pero olvidando el objetivo final de reforzar la política.

Frente a esta derivación eminentemente generalista, compartimos la idea de que debería encontrarse un denominador común de la *governance* en el gobierno relacional o participativo. La participación de diversos actores en la escena internacional, hace que aparezcan diversas denominaciones de la *governance*, que es interesante analizar en este estudio, como: la *governance* multinivel, la transnacional o la cooperativa.

La *governance* multinivel se inspira en el modelo europeo con la aparición de la Unión Europea, que ha propuesto una nueva estructura de relaciones de poder en el bloque regional. La complejidad en la estructura institucional, que debe abarcar a poderes locales, regionales, nacionales y una estructura supranacional de gobierno, hace que se piense en cómo gestionar

²² Para el Banco Mundial, la *governance* es la manera en qué el poder es ejercido para la gestión. El término *governance* incluye gestión del sector público, *accountability*, aspectos legales, transparencia e información. En resumen, utilizan el término para referirse a la eficiencia y a aspectos técnicos para una gestión eficiente. Beall (2005) menciona esta idea. A título comparativo ver Mander y Asif (2004: 12). En su libro sobre *Good Governance* los autores hacen una clasificación del término *governance*, según la concepción de diversos organismos internacionales.

diversos actores en un nuevo contexto regional. La gobernanza multinivel construye redes políticas más ligeras que intentan conectar las diversas esferas de poder. Además de la complejidad de actores políticos que actúan en este contexto regional ampliado, se manifiestan otros tipos de actores como las empresas transnacionales, las ONG y los movimientos sociales que actúan en cada uno de estos niveles de poder por separado o en conjunto. Esto se traduce en una complejidad de relaciones que deben ser asimiladas por las instituciones, que ya no pueden resolver sus temas de forma aislada.

Para Morata (2004: 41) la gobernanza multinivel debe complementarse con el neoinstitucionalismo, según el cual las instituciones no consisten únicamente en organizaciones formales sino también en procedimientos y estructuras informales de interacción, como las redes de políticas. Otros autores utilizan la *governance* estatocéntrica como método de comparación para probar que los Estados nacionales son autónomos en la composición de la arquitectura europea.

La *governance* multinivel no niega la importancia central del Estado en la constelación de actores que actúan dentro del espacio integrado, pero considera que al no ser el único, debe negociar y compartir sus argumentos con otros actores a fin de tomar la mejor decisión. Esto se podría traducir en la aparición de una estructura política distinta, más compleja y horizontal.

Dentro de un sistema de *governance* multinivel es interesante resaltar la existencia del vínculo entre las políticas internas y externas de los nuevos actores incorporados al sistema. La permeabilidad y la constante interfaz entre las dos políticas hace pensar que la política externa, que antes era monopolio de los Estados, pasa a ser apropiada por aquellos que trabajan en el ámbito local. Hooghe y Marks (2004: 56) mencionan este vínculo diciendo:

“El modelo de gobernanza multinivel (GML) rechaza la separación entre las políticas interna e internacional, presupuesto del modelo estatocéntrico. Los Estados son una parte integrante y potente de la Unión Europea, pero ya no constituyen el único interfaz entre las arenas supra y subnacionales.”

Podemos concluir, en síntesis, que la *governance* puede estar vinculada y ser conceptualizada por varios autores y de diversas maneras. La transferencia

de competencia a actores subnacionales es uno de los puntos trabajados en la relación entre el Estado y la ciudad, a fin reforzar el papel del Estado y afrontar los cambios impuestos por el nuevo orden internacional.

Este nuevo orden internacional puede ser caracterizado por un sistema multilateral y a la vez unido por un complejo marco de dependencias mutuas. Kohler-Koch (2004: 127) no excluye la importancia de la existencia de instituciones políticas y considera que la construcción de redes se refiere a la expansión de una gobernanza cooperativa.²³ Es interesante resaltar cómo esta autora propone un nuevo modelo institucional político:

“Desde nuestro punto de vista, la gobernanza —es decir, una determinada manera de gobernar— está inserta en las instituciones políticas. Nos referimos a una comprensión amplia de las instituciones que va más allá de la organización formal del proceso político.”

Estos cambios institucionales deben contemplar la articulación en redes, la horizontalidad, la cooperación y la concertación para el ejercicio de la política. Podemos ilustrar en un cuadro síntesis (cuadro 1) el contraste entre el modelo estatista tradicional y el cooperativo, basado en la *governance* y las redes:

²³ La autora utiliza el término *gobernanza cooperativa* para expresar que los cambios en la organización de la política están extendidos y la construcción de redes va más allá de las fronteras que vinculan directamente los actores regionales con el nivel supranacional de gobierno y forjan coaliciones de interés transregional (2004: 139).

CUADRO 1.
MODELO ESTATISTA Y MODELO COOPERATIVO

RASGOS CARACTERÍSTICOS	ESTATISTA	COOPERATIVO
TOMA DE DECISIONES	Centralizada “de arriba abajo”	Descentralizada horizontal
COORDINACIÓN	Burocrática dirigida	Negociada por consenso
LEGITIMIDAD	Autoridad atribuida mediante procedimientos formales	Reconocimiento de la capacidad de resolución de problemas
EJERCICIO DE CONTROL	Control externo basado en el rendimiento de cuentas garantizado mediante sanciones	Autocontrol basado en normas compartidas aseguradas mediante reciprocidad
RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS	Poderes equilibradores	Mediación multilateral, consenso
ÁMBITO DE REGULACIÓN	Territorial general	Funcional particular
RELACIONES PÚBLICO-PRIVADO	Primacía política	Conjunto público-privado

Fuente: Beate Kohler-Koch (2004: 126).

El tema de la gobernanza ha sido abordado desde otros enfoques, como el de *governance* transnacional o la llamada *governance* global. Este enfoque amplía la dimensión regional y nos traslada al escenario internacional.

Es interesante notar que muchos autores utilizan el concepto de *governance global* para justificar la posición de la sociedad civil como actor en el sistema internacional. Se trataría de ampliar el panorama asumiendo que en la arquitectura institucional de la *governance* global existe un sistema multilateral que contempla la esfera supraestatal (sistema ONU), la regional (Unión Europea, Mercosur, Nafta, etc.), la transnacional (sociedad civil, redes de negocios) y las subestatales (asociaciones de ciudades, ciudades, regiones).²⁴

Si planteamos una arquitectura compleja de los actores que forman parte de un nuevo orden mundial, aparecen en este escenario nuevos problemas de coordinación internacional. En palabras de Mayntz (1998: 7):

“En las relaciones internacionales, los actores y los socios de la negociación son los Estados que están en relación de interdependencia estratégica. El enfoque de las relaciones internacionales, asume que los Estados nacionales son los actores más importantes de la escena global. Esta perspectiva es engañosa si se observan con mayor atención las cuestiones de governance que se presentan en el ámbito global.”

Siguiendo este planteamiento, vemos cómo la *governance* transnacional implica una nueva etapa en las relaciones internacionales. Una etapa donde aparecerán nuevos actores considerados legítimos para actuar en este ámbito. Rosenau (2000: 4), que ha desarrollado ideas sobre la *governance* sin gobierno, reafirma esta idea diciendo:

“Governance, in other words, is a more encompassing phenomenon than government. It embraces governmental institutions, but it also subsumes informal, non-governmental mechanisms whereby those persons and organizations within its purview move ahead, satisfy their needs, and fulfill their wants.”

La *governance* que aporta una dimensión global surge en un momento en el que la cooperación transfronteriza se acentúa. Con esta permeabilidad de las fronteras varios niveles territoriales se aproximan y se crean nuevos espacios. Las regiones y los municipios que pueden formar parte de una región

²⁴ Held y McGrew (2004: 9) en su libro *Governing Globalization* describen esta amplitud del concepto a través del interrogante sobre si la *governance* global podría marcar un nuevo orden global.

específica donde hay conexiones transfronterizas crean un espacio de *policy-making* y de política.²⁵

A través del concepto de *governance*, conseguimos identificar un marco teórico adecuado para trabajar el aspecto político de las ciudades en el ámbito internacional. El poder de gobernar y establecer relaciones internacionales ya no pertenece al Estado en exclusiva, sino que se abre así un escenario distinto donde gestionar los asuntos en red y donde poseer una capacidad relacional para saber compartir decisiones abre oportunidades para los poderes locales junto con otros actores. Las ciudades, en tanto que gobiernos de proximidad, tienen la capacidad de relacionarse de forma más próxima con las redes sociales, políticas, culturales y económicas de diversos actores que actúan en el territorio y a la vez en la escena internacional.

Al final, podemos decir que la nueva *governance* y específicamente la *governance* global están intentando explicar el cambio de la naturaleza de la diplomacia y de elementos como soberanía, territorio y población, que tradicionalmente se asocian al Estado y lo dotan de poder para ser sujeto y actor de las relaciones internacionales.

El posible cambio en este escenario, que permite un lugar a los poderes locales en la política exterior, nos lleva a justificar la actuación de actores subnacionales, a través del análisis de conceptos como la paradiplomacia o la política interior internacionalizada.²⁶

Por esta razón veremos, en el próximo apartado, cómo las ciudades han trabajado estos conceptos para lograr un reconocimiento político y ser consideradas actores relevantes del sistema internacional.

2.3.3. La “diplomacia de las ciudades”

Después de recorrer el camino histórico del contexto marcado por la globalización y las nuevas formas de gobernar basadas en los principios de la *governance*, pretendemos ahora justificar el papel de las ciudades y su capacidad para ejercer un liderazgo en la esfera internacional.

²⁵ Ver Christiansen y Jorgensen (2004: 370).

²⁶ Hocking (2004: 397) utiliza este término basándose en un informe sobre la política exterior holandesa, donde el gobierno de los Países Bajos intenta distinguir entre lo que califica de “política interior internacionalizada” y las “actividades en el extranjero”.

En el mundo contemporáneo se ha estudiado la relación entre lo global y lo local para justificar el papel de la ciudad en la dinámica globalizadora. El lugar, el territorio o el espacio demarcado por el ámbito urbano están más cerca de los ciudadanos, pueden rescatar elementos como la identidad y reivindicar el papel de lo local frente a lo global.

El interés por el conocimiento y la cultura local, la política del “lugar” y de “construcción del lugar” está muy extendido. Lo local como alternativa innovadora es un factor que encontramos, por ejemplo, en Harvey (2006: 118):

“El establecimiento adecuado de condiciones en una escala dada —en este caso, la consideración conjunta de lo global y de lo local— es visto aquí como condición necesaria (aunque no suficiente) para la creación de alternativas políticas y económicas...”

De la relación global-local nace, en la década de los noventa, el concepto de *paradiplomacia* (Soldatos, 1990; Feldman y Feldman, 1990; Jeffery, 1997). La paradiplomacia constituye un fenómeno nuevo e importante dentro de las teorías sobre el regionalismo y las relaciones internacionales, y retrata la capacidad de influencia política de los actores locales.

En Estados Unidos se utiliza este concepto para referirse a los “nuevos actores en las relaciones internacionales” y a las “actividades paradiplomáticas” que se desarrollan. Se trata de un concepto que nace en un sistema federal y que es utilizado de forma natural en el que la paradiplomacia puede ser paralela, coordinada o complementaria al Estado²⁷. Keating (2004: 58) nos define esta idea:

“La paradiplomacia forma parte de la ampliación del ámbito de los asuntos internacionales, dentro del cual ya no son los Estados los únicos actores.”

La paradiplomacia, por lo tanto, diversifica el ámbito donde nos proponemos trabajar las relaciones internacionales. Complementa la diplomacia estatal convencional, volcada en el interés nacional, con la

²⁷ Con relación a los gobiernos subnacionales y el federalismo hacemos referencia a Kugelmas y Branco (2005) y con relación a los gobiernos subnacionales y la integración a Mariano y Mariano (2005).

incorporación de otros actores, como la sociedad civil, y sus intereses locales en el ámbito internacional.

La visión de Panayotis Soldatos, que fue uno de los introductores de la sistematización teórica de la paradiplomacia, se describe de forma muy acertada en la obra de Lessa (2002: 26). Para este autor existen algunos factores internos y externos que podrían justificar la acción internacional de los gobiernos subnacionales. Estos factores determinantes de naturaleza interna podrían ser:

a) la nacionalización de la política externa (*foreign policy domestication*), es decir la tendencia de la política externa de los Estados a incorporar áreas de *low politics* (comercio, intercambio educacional, cultural, etc.);

b) la segmentación objetiva, es decir las diferencias geográficas, culturales, lingüísticas, religiosas y políticas, que pueden generar conflictos en cuanto a los objetivos generales de la política externa de los Estados centrales y estimular iniciativas paradiplomáticas;

c) la asimetría interna puede igualmente, llevar a gobiernos no centrales a intentar compensar su relativa incapacidad de influir sobre la política externa nacional mediante la asociación con *partners* extranjeros;

d) el crecimiento económico que, según Soldatos, genera “diversas respuestas y actividades y un creciente número de demandas por acciones gubernamentales”;

e) la imitación de las acciones de política externa conducidas por el poder central, lo que el autor considera como *metooism* (actividad empezada por el gobierno central y seguida por los gobiernos regionales), y

f) la ausencia de instituciones nacionales “sensibles” a las necesidades y las demandas de los gobiernos no centrales.

Por otra parte, los factores determinantes de naturaleza externa en el modelo Soldatos serían de dos órdenes:

a) la interdependencia global, que se vuelve más evidente en el campo de la economía, y

b) la interdependencia regional (proximidad geográfica, demográfica y ambiental, entre otras).

Junto con la paradiplomacia, otro concepto utilizado por la literatura de las relaciones internacionales que trabajan el tema subnacional es el de *protodiplomacia*.²⁸

El concepto de paradiplomacia podría ayudar a que la teoría de las relaciones internacionales vaya asimilando el cambio, incorporando nuevos actores como los gobiernos locales en sus conceptos. En este contexto, hay otro elemento, que analizaremos con más detalle a lo largo de la tesis: la crisis de los organismos internacionales. Anteriormente ya habíamos mencionado que el aumento de las relaciones transnacionales ha generado una competencia desenfrenada, con un *plus* de desregulación que ha estimulado el desorden, la atomización y quizás una anarquía en las relaciones mercado-Estado. Frente a este panorama se han realizado algunos esfuerzos para construir una estructura de regulación transnacional como, por ejemplo, una serie de suborganizaciones y de organismos especiales dentro de instituciones internacionales como en las Naciones Unidas, la UNESCO, ONU-Hábitat, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), etc. En este punto es donde existe la necesidad urgente de aplicar la teoría de la *governance* política para investigar sobre la coexistencia de distintas estructuras y procesos y, quizá, de diferentes modos de *governance*.

Esta nueva situación es una oportunidad para los poderes locales, pero también expresa la incapacidad del gobierno y de las instituciones internacionales y de la ONU, que junto con los Estados, no consiguen construir un espacio político global en el nuevo mundo en formación. Los procesos transnacionales hacen vislumbrar un escenario favorable a la desregulación, sin autoridad pública-institucional y sin las normas necesarias para garantizar los derechos de los actores más vulnerables y desprotegidos del sistema.

Para Valencia (2000), estamos frente a un problema político complejo, ya que el mundo transita de un sistema político internacional a un sistema

²⁸ La protodiplomacia se refiere a la actuación en la que un gobierno no central actúa con el objetivo de buscar su independencia, a través del establecimiento de relaciones externas con países o regiones que puedan apoyarlo en esta idea o de sensibilizar a la opinión pública internacional en cuanto a este objetivo. Duchacek (1990) desarrolla el concepto de la protodiplomacia. Es más utilizada para la inserción de los gobiernos regionales que de las ciudades. Los autores que trabajan este concepto normalmente toman el caso de Québec (Canadá) o el de Cataluña (España) como ejemplos. Desde la perspectiva jurídica ver Beltrán García (2001).

político transnacional y de un gobierno internacional-mundial a un gobierno transnacional-global.

Estos cambios en el sistema internacional han provocado que algunos internacionalistas clasifiquen los actores no estatales en cuatro categorías: las ONG, las multinacionales, los grupos diversos de la sociedad civil y la opinión pública internacional.²⁹

Esta necesidad de ir incorporando a nuevos actores en el sistema internacional, deja en evidencia la laguna existente en este sistema, que puede ser considerado obsoleto pues no ha sabido acompañar las transformaciones que se han producido con el tiempo. La innovación, con la aparición de nuevos actores y la relación entre ellos conviviendo en una sociedad cada vez más cosmopolita y compleja, es descrita por Zacher (2000: 101) de la siguiente manera:

“It is a notion of a world in which people’s fates are closely linked to each other and with the natural/physical world and in which they increasingly see each other as member of humankind.”

Pensar en otros actores para integrar el escenario internacional pone en evidencia que las demandas de los Estados, como sujetos del derecho internacional público y actores legítimos para actuar en la esfera internacional y celebrar tratados internacionales, a menudo no corresponden a las necesidades de la ciudadanía. Ceder espacio algunas veces puede generar resistencia por parte de los Estados y algunos autores manifiestan el riesgo de que la paradiplomacia o la segmentación de la política externa puedan desagregar al Estado y debilitar su política externa. Este argumento puede ser contrastado con otra posición según la cual las prácticas paradiplomáticas son un desdoblamiento histórico constructivo, inserido en una nueva realidad mundial en la que la horizontalidad se convierte en un trazo fundamental de las relaciones internacionales.³⁰

²⁹ Pecequillo (2004), al introducir el tema de las relaciones internacionales hace un análisis detallado dentro del capítulo sobre sociología de las relaciones internacionales de los actores internacionales. Es interesante notar que la autora introduce elementos y actores diversos en la teoría de las relaciones internacionales.

³⁰ Ver José Vicente da Silva Lessa (2002: 5) en su artículo “A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais celebrados por Governos Não-Centrais” para el XLIV Curso de Altos Estudos del Instituto Rio Branco. Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

La derivación del concepto de paradiplomacia nos lleva a utilizar otros términos en el mundo local como la *diplomacia municipal* o la *diplomacia de las ciudades*.³¹ Estas prácticas podrían ser consideradas como el ejercicio político de las municipalidades frente al mundo internacional. Las ciudades son actores con agenda internacional propia y con una capacidad de defender posiciones del mundo local en los diversos foros y encuentros internacionales.

En algunas situaciones las ciudades son la referencia en el imaginario de los seres humanos para contextualizar un país o una región. ¿Cómo hablar de Brasil sin hablar de Rio de Janeiro, de Francia sin París y sus símbolos, de Estados Unidos sin hacer referencia a Nueva York, o de Cataluña sin Barcelona? Las ciudades son una referencia en el mapa mundial y para muchos ciudadanos son el destino final dentro de un mundo cada vez más globalizado y desordenado.

Esto nos estimula a reforzar el papel de la ciudad. Constituir la ciudad como actor relevante para el mundo significa introducir aspectos del derecho internacional público relacionados con la teoría política o la teoría del Estado. También nos conduce a un debate sobre quienes pueden ser actores o sujetos en la escena internacional. Destacamos en este punto la consideración de Vizentini:

*“La ciudad como actor internacional sólo tiene una forma indirecta de actuar y algún capital político, pero no tiene poder de decisión. El gobierno central deja espacio, pero los acuerdos firmados no son equivalentes a los del Estado-nación.”*³²

A pesar de los límites legales, los actores locales actúan en la práctica de las relaciones internacionales y son capaces de ejercer influencia sobre el conjunto del sistema.³³

Desde esta perspectiva, las ciudades son actores internacionales, aunque no sujetos internacionales. Son actores internacionales pues ejercen influencia, aunque, como nos recuerda Rafael Grasa, se puede ser actor y

³¹ Podemos notar que en el mundo de las ciudades estos conceptos ya se están incorporando a la práctica diaria. CGLU posee una comisión denominada Diplomacia de las Ciudades, en algunos departamentos o gabinetes de relaciones internacionales ya existe la figura del técnico y/o político responsable de la diplomacia de las ciudades.

³² Profesor entrevistado como uno de los expertos para el caso de Porto Alegre.

³³ Vigevani (2006: 128) en su artículo afirma que las regiones y municipios buscan el mundo exterior por razones sobre todo pragmáticas, las estrategias *stop and go* prevalecen.

dejar de serlo en el momento en el que se deja de tener influencia. Usando sus propios términos:

*“Eres actor porque eres influyente, porque te tienen en cuenta, porque atraes, porque importas y exportas. Eres sujeto porque te reconocen en los tratados, también es importante ser sujeto, estar ahí, tener un papel...”*³⁴

Para clarificar el papel de actor internacional es necesario conceptualizar lo que significa tener influencia. Jordi Borja se ha referido a este punto a través del ejemplo siguiente:

*“Tener influencia es sensibilizar a la Comisión y al Parlamento de la importancia de las temáticas urbanas y la necesidad de tener políticas europeas de apoyo al desarrollo urbano, donde se centran los principales problemas sociales y funcionales: la movilidad, la pobreza, el desempleo, la seguridad, la marginación. Es decir, influir en la Unión Europea para que se hagan programas sobre las ciudades.”*³⁵

En esta discusión sobre qué tipo de actor podrían ser los entes subnacionales es significativa la referencia, ya ilustrada en la primera parte del análisis teórico de Hocking (2004) sobre la figura de *actor mixto*. Este autor considera que los gobiernos subnacionales pueden ser catalogados como actores mixtos porque pueden ser condicionados por algunos elementos como la soberanía, territorio y población, como los Estados, y cuentan con características que se asemejan a los actores libres de soberanía, como las ONG, los partidos políticos, etc.

En estas últimas décadas las ciudades se han abierto al mundo, participando en foros internacionales, promoviendo en sus territorios congresos, ferias, foros, seminarios de carácter internacional, etc. El objetivo era conseguir un lugar en el mapa mundial.

Además, muchas ciudades han logrado relacionarse entre ellas en la esfera internacional, estableciendo estrategias conjuntas de carácter político. La búsqueda de influencia en lo internacional ha sido realizada haciendo *lobby* frente a los organismos internacionales o regionales, creando organizaciones y

³⁴ Profesor entrevistado como uno de los expertos para el caso de Barcelona.

³⁵ Entrevista realizada a Jordi Borja por su papel y actuación política en el Ayuntamiento de Barcelona.

redes internacionales de ciudades, a fin de aumentar su poder de persuasión y ampliar la esfera geográfica de sus demandas.

Las ciudades, para actuar en el mundo, han tenido que capacitarse y lograr que sus políticos y técnicos lograsen asimilar que la voluntad política de estar presentes en el mundo debería estar aliada a la capacidad para responder a las demandas surgidas de este posicionamiento.

Los gobiernos locales pasaron a ocupar un espacio que siempre había sido ocupado en exclusiva por los gobiernos centrales. Un espacio de alta política, en el que se discute sobre temas de cooperación y de solidaridad en las zonas de guerra y de conflicto. Nos centraremos más tarde en este punto a través de los estudios de caso, mientras que ahora nos interesa destacar como el concepto de “cooperación descentralizada” aparece en la agenda local de todas las ciudades.³⁶ Las estrategias de cooperación entre los entes subnacionales se da de las más diversas formas: cooperación entre actores del norte y del sur; entre varios actores del sur, o de forma triangular, que puede desarrollarse entre un actor del norte y dos del sur o dos del norte y uno del sur. En los últimos años se ha intensificado la creación de programas específicos en varios continentes para sostener financieramente esta cooperación y, por otro lado, las ciudades han creado redes de solidaridad y apoyo a las ciudades en zonas de conflicto o de desastres naturales. Se pueden ver algunas iniciativas de reconstrucción de ciudades destruidas por la guerra o por desastres naturales. En el caso de ciudades, encontramos iniciativas en las que algunos alcaldes han colaborado en espacios comunes para la construcción de la paz y la solidaridad en contextos de guerra.³⁷

Con este espíritu, muchas ciudades han creado en sus administraciones un área de relaciones internacionales para relacionarse desde lo local con lo global y ejercer sus actividades paradiplomáticas. Buscan tanto posicionarse — en algunos de los casos— en el sistema económico global como tener influencia y ser consideradas actores en el sistema político mundial.³⁸

³⁶ La cooperación descentralizada es la modalidad de cooperación que se da entre los entes subnacionales. Es la cooperación internacional que se da fuera del centro o del Estado central.

³⁷ Esto se encuentra presente en el estudio de caso de Barcelona y Porto Alegre realizado para la tesis. Se puede ver desde el aspecto interno como las ciudades han creado estrategias de cooperación y solidaridad internacional en sus programas.

³⁸ A partir de esta idea podemos describir las palabras de Rafael Grasa (2004: 60) que, inspirándose en Singer, establece una distinción clara entre actor y sujeto: “Una distinción clara entre actor (quién puede influir en una conducta) y sujeto (quién tiene jurídicamente capacidad de decidir respecto a una conducta),

Centrándonos en la idea de que la ciudad puede ser un actor político importante, Le Galés y Harding (2003: 133) nos recuerdan que:

“El hecho de que una ciudad sea actor no quiere decir necesariamente que se involucre en la competencia entre ciudades. Las élites urbanas pueden imaginar compromisos originales entre cohesión social, preservación del medio ambiente y desarrollo económico y cultural.”

En este mundo desbocado donde la visión neoliberal de la globalización ha diseminado las visiones del mercado presentando una visión global sin política, sin gobierno ni gobernabilidad, sin autoridad y sin regulación para facilitar los flujos financieros y la plenitud de las relaciones transnacionales, se nos hace más urgente y necesario encontrar el eje que nos centra, el lugar donde vivimos como forma de rescate de la política, como elemento fundamental de las relaciones humanas y económicas.³⁹

La ciudad, como puente entre el territorio y la ciudadanía, puede jugar un papel fundamental para determinar una nueva etapa en las relaciones internacionales. Una etapa basada en políticas de proximidad y donde las demandas de los excluidos de la globalización sean contempladas por organismos internacionales reformados que implementen políticas internacionales más coherentes con nuestros tiempos. Según Duchacek (1990), aunque existan riesgos para la política exterior nacional, la acción subnacional es una realidad y, por lo tanto, debe ser reconocida como un hecho real.

En este último apartado sobre la “diplomacia de las ciudades” hemos podido ver cómo el concepto de la paradiplomacia, que aún es nuevo académicamente, nos ha permitido justificar el papel de los gobiernos locales en la escena internacional. Ello, aliado a la intensificación de las relaciones global-local y el trabajo desarrollado por las ciudades en la acción externa, ha

sabedores que una institución concreta puede ser al mismo tiempo —como ocurre con las ciudades— sujetos (como autoridad y parte, no central, del Estado) y también actor (como partícipe en redes de ciudades o actor con influencia en organizaciones internacionales como Naciones Unidas, donde no puede decidir, al menos no como los estados).”

³⁹ Nos inspiramos en Valencia (2000), que menciona que la política no está solo de regreso, ha reaparecido completamente cambiada, compleja, diferente e inédita, pues se ha logrado constituir como parte de las realidades local, nacional, suprarregional y global del nuevo mundo en formación, es decir, un fenómeno macropolítico (constitución en cada uno de los cuatro niveles anotados) y metapolítico (movimiento transespacial que vincula cada uno de los cuatro niveles).

despertado nuestro interés a la hora de plantear la hipótesis de este estudio y comprobar si las ciudades son actores políticos relevantes en las relaciones internacionales.

2.4. Reflexiones finales

En la primera parte del marco teórico analizamos el fenómeno histórico de la globalización a partir de varios factores: económicos, sociales y culturales, tecnológicos y de la información, institucionales y políticos.

Después de intentar definir el concepto abstracto de globalización llegamos a la conclusión de que analizar en profundidad los factores que la determinan puede ayudarnos a trazar ciertos lineamientos para definirla mejor.

En el análisis de los factores económicos pudimos notar como la liberalización, las fuerzas de mercado y las relaciones transnacionales han debilitado el Estado y a su vez la política. En consecuencia, las ciudades y los gobiernos subnacionales han buscado un espacio para sobrevivir a los efectos de la globalización. Este fenómeno ha despertado el interés de diversos autores, porque las ciudades, al concebir sus políticas públicas, han rescatado valores como la identidad, el lugar y el sentido de pertenencia, tan olvidados en el mundo descontrolado en el que vivimos. Estos factores, aliados para proyectar a la ciudad en el escenario internacional, han dado lugar a la aparición de las ciudades globales, de las estrategias de *marketing* de ciudad y una recuperación del territorio como espacio donde se produce una interacción de diversos actores y que a la vez es considerado un recurso en si mismo.

En el análisis de los factores sociales y culturales pudimos observar cómo los valores individuales y de competición están predominando sobre el sentido del colectivo y de la cooperación en el sistema globalizado. El cambio de las relaciones de trabajo, la virtualidad acelerada por la innovación tecnológica y de la información ha creado espacio para el surgimiento de una sociedad de riesgo que prefiere establecer relaciones más “líquidas” que “sólidas”. La ciudad aparece como el gobierno de cercanía para la ciudadanía y el que puede establecer relaciones más próximas en los territorios e intentar minimizar los impactos negativos del sistema global.

Analizando los factores tecnológicos y de la información pudimos observar la aparición de la sociedad en red como forma de relación. Las ciudades han empleado esta forma de relación constituyendo redes de ciudades para establecer estrategias de colaboración y cooperación.

Por último hemos analizado los factores políticos e institucionales de la globalización, centrándonos en el rescate de la política frente a la economía y en cómo superar la crisis del Estado-nación y de los organismos internacionales en un sistema multilateral e interdependiente de relaciones. Esta crisis nos ha llevado a profundizar en cómo el factor político puede volver con más fuerza a ser el centro de las relaciones entre diversos actores globales.

En la tercera parte del marco teórico hemos intentado comprobar nuestra hipótesis de estudio a través de las referencias teóricas que justificaran la capacidad de la ciudad para presentarse como actor político relevante en las relaciones internacionales. En esta parte desarrollamos tres puntos centrales: de la crisis del Estado al nuevo localismo, la *governance* y sus diversas dimensiones y la “diplomacia de las ciudades”.

En el primer punto hemos analizado los factores que llevaron a la crisis del Estado, buscando relacionarlo con el cambio de modelo de las relaciones internacionales. La figura del Estado continúa estando vinculada a la teoría realista de las relaciones internacionales, que no acompaña el cambio que se ha producido en el sistema internacional en los últimos tiempos, por la incorporación de nuevos actores como los actores “mixtos” o libres de soberanía. Esto nos desafía a profundizar en la teoría del liberalismo de las relaciones internacionales junto con el análisis del territorio que vuelve a la escena para fundamentar los principios del nuevo localismo. Vemos como el nuevo localismo transforma el papel de la ciudad, renovando sus valores y características para situarla como nuevo actor del sistema internacional.

En el segundo punto, cuando nos hemos ocupado de la *governance* y sus dimensiones, hemos llevado a cabo un recorrido por los distintos conceptos de *governance*, con el objetivo de sacar a la luz la necesidad de rescatar la política como elemento central para una reforma del sistema internacional en el que nos encontramos, y que debería llevar a incluir otros actores, entre ellos, las ciudades. En esta parte hemos analizado las dimensiones de la *governance*, como la *governance* multinivel, la transnacional y la cooperativa. Aunque tengan matices distintos, como la descentralización, la inclusión de actores globales o la construcción de redes para la cooperación, vemos que hay un punto en común, que es una nueva forma de gobernar, un gobierno

relacional con la inclusión de diversos actores en la elaboración y ejecución de políticas públicas más democráticas e innovadoras.

En el tercer punto hemos analizado cómo las ciudades están trabajando la “diplomacia” desde lo local. Para reforzar esta idea hemos profundizado el concepto de la paradiplomacia para justificar la actuación de los gobiernos locales en el escenario internacional. Por último esto nos ha llevado a interrogantes sobre qué es ser actor o ser sujeto y cómo las ciudades pueden ejercer el papel de actor, con características mixtas, según Hocking (2004), en el sistema internacional.

Por último, hemos podido observar que el tema constituye un desafío para las ciencias políticas y las relaciones internacionales. Este desafío nos estimula a seguir y tomamos como inspiración a dos autores que describen factores importantes para la continuidad del estudio.

Valencia (2000) menciona en su trabajo sobre “gobierno y gobernabilidad globales” que la política ha regresado de forma cambiada, compleja, diferente e inédita. Esto nos lleva a insistir que la política es el elemento central para plantear la inclusión de nuevos actores en el escenario internacional. Si esto tiene que concretarse, que se haga de forma concertada a nivel político, llevando a la arena internacional un reparto de competencias y de actuaciones con los nuevos actores que actúan en el sistema internacional.

La otra autora es Mayntz (1998), que apunta un desafío diciendo que la investigación sobre el surgimiento y el funcionamiento de estructuras reguladoras transnacionales (distintas de la Unión Europea) representa, ciertamente, un proyecto fascinante para una teoría de la *governance* política. Es con esta “fascinación” que buscamos poner a los gobiernos locales en el centro de la *governance* política.

La próxima etapa de nuestro estudio será demostrar empíricamente el papel de las ciudades como actores en las relaciones internacionales. Lo haremos de dos maneras, en primer lugar realizando un análisis interno, a través de los casos de Barcelona y Porto Alegre, cuyos gobiernos participan en el escenario internacional porque existe una motivación, objetivos, recursos y estructuras. Lo podemos ver de forma clara en los estudios de caso donde vemos el aspecto interno de las dos ciudades que optaron por desarrollar en

sus estructuras administrativas el área de relaciones internacionales y que han querido posicionarse como actores políticos en este contexto.

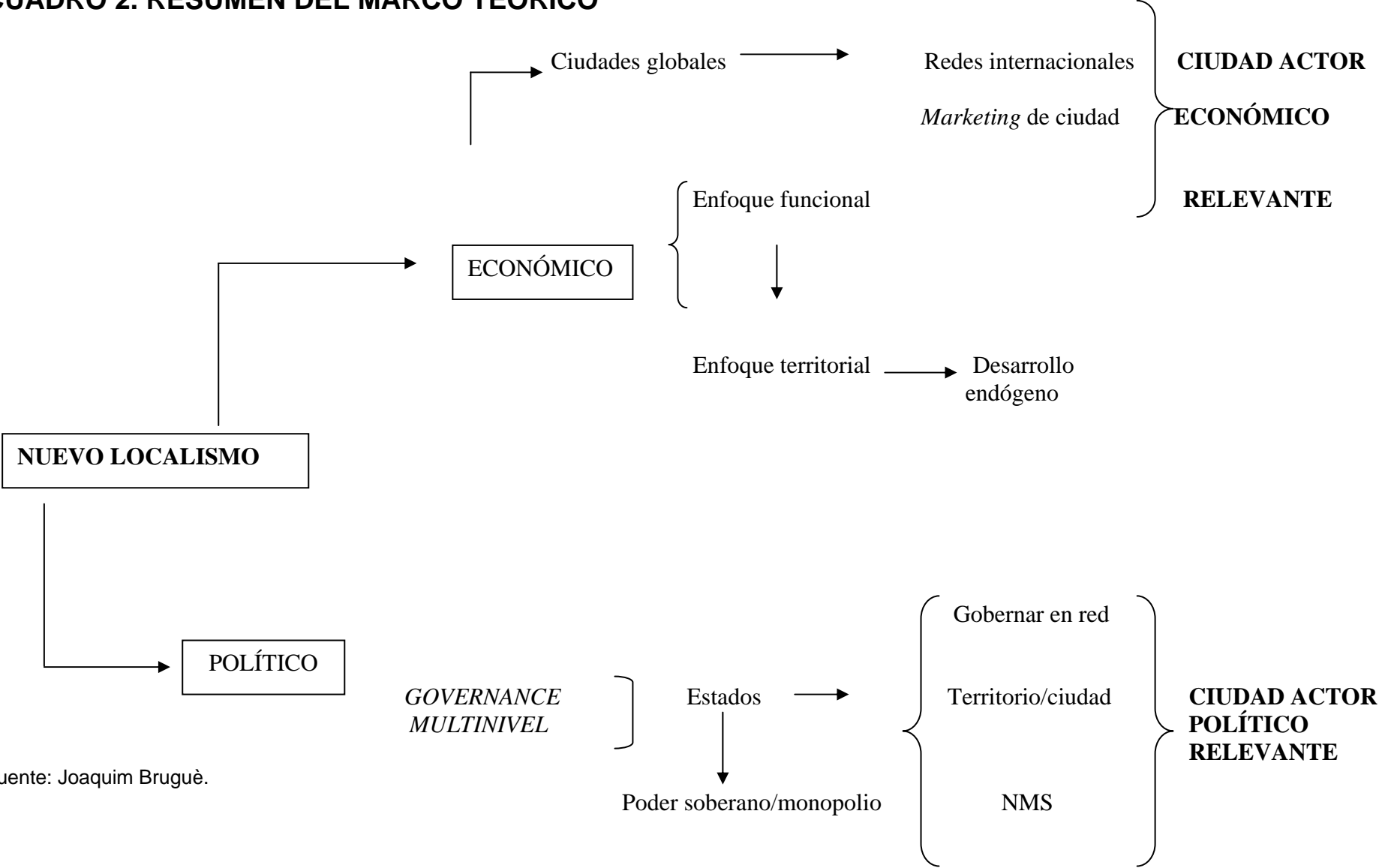
En la segunda parte del estudio empírico veremos como se da la representación de las ciudades en el escenario internacional. Buscaremos ver si este modelo de representación es emancipador y soberano para las ciudades en el contexto global. Veremos que esta representación colectiva de las ciudades se puede dar de forma horizontal y descentralizada, en forma de redes de ciudades, o de forma vertical y centralizada, en forma de organizaciones. El análisis externo de cómo los organismos internacionales ven y trabajan con las ciudades, por medio de redes o organizaciones, será fundamental para ello. En esta parte tomaremos el caso de la Red del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social (FAL), por considerarla una red de ciudades de alcance mundial y que trabaja con el objetivo de promover la inclusión social y la democracia participativa en los territorios estableciendo relaciones entre los gobiernos locales y los movimientos sociales que participan en el Foro Social Mundial. Respecto a las organizaciones tomaremos el caso de la organización mundial de ciudades Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), organización que actúa como la voz única de las ciudades después de ser formada por la fusión de las dos organizaciones mundiales de ciudades Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU).

Dentro de este análisis que vincula las cuestiones abordadas en este marco teórico como la nueva *governance* y el sistema de representación en un escenario globalizado, buscaremos apuntar un camino de representación de las ciudades a partir del estudio realizado.

El estudio empírico justificado por el marco teórico en cuestión nos llevará a demostrar cuál es el grado de implicación de las ciudades y cómo se presentan sus órganos de representación en el escenario global, así como el grado de relación que tienen con los organismos internacionales y los Estados soberanos, actores “tradicionales” de la política internacional.

La capacidad de trabajar, de gestionar los temas internacionales junto con la forma de representación, nos llevará a mostrar el camino para la participación real de las ciudades como actores relevantes en las relaciones internacionales, teniendo la política como centro.

CUADRO 2. RESUMEN DEL MARCO TEÓRICO



Fuente: Joaquim Bruguè.

Barcelona y las relaciones internacionales



3. Barcelona y las relaciones internacionales

3.1. Introducción

Este capítulo pretende realizar un recorrido histórico e institucional por las relaciones internacionales en la ciudad de Barcelona.

Para ello empezamos con una breve descripción histórica de la ciudad, que intenta explicar por qué Barcelona se ha abierto al mundo y ha trabajado para que el mundo la reconociera como ciudad cosmopolita, multicultural e internacional. A través del contexto histórico se pueden entender las características de la ciudad, de su relación con el entorno, con su población y su proyección hacia el exterior.

La segunda parte trata específicamente de las relaciones internacionales en el Ayuntamiento de Barcelona. Analizamos en un primer momento el cómo, buscando describir cómo se fue incorporando el área de relaciones internacionales a la estructura organizativa del Ayuntamiento de Barcelona hasta llegar a lo que hoy conocemos como Dirección de Relaciones Internacionales. En un segundo momento pasamos a analizar el qué, es decir, cuáles son los contenidos de la política de las relaciones internacionales de Barcelona. Para este análisis dividimos esta política en tres ámbitos de actuación: la apuesta por los grandes eventos como los Juegos Olímpicos y el Foro Universal de las Culturas 2004, la participación en redes y organizaciones sectoriales y mundiales como la red Eurociudades, la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), el Comité de Regiones de la Unión Europea, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y la ONU y, por último, la cooperación internacional a través de las relaciones bilaterales como los hermanamientos y convenios de colaboración y la cooperación y la solidaridad.

En la tercera parte del capítulo se hace un análisis detallado del “modelo Barcelona” para las relaciones internacionales, que resumimos como el paso desde el *marketing* de ciudad hacia la búsqueda de una mayor institucionalización de las relaciones internacionales desde lo local. Para ello

hacemos un análisis basado en lo que hemos investigado en la primera y segunda partes, relacionando esta tercera parte con las *entrevistas en profundidad* realizadas.

Para finalizar llegaremos a la última parte del capítulo, que son las reflexiones finales. En esta parte veremos cómo están siendo abordadas las relaciones internacionales en el Ayuntamiento de Barcelona y lo vincularemos con el modelo que fue creado. Por último trataremos de vincular lo expuesto anteriormente con la idea central del trabajo, que es saber si Barcelona puede ser considerada un actor político en las relaciones internacionales.

3.2. La historia de Barcelona

Barcelona es la capital de Cataluña. La ciudad está ubicada en el extremo nordeste de la península Ibérica y tiene un papel de conexión entre la península y el Mediterráneo y con el centro y el norte de Europa.

Barcelona tiene un millón y medio de habitantes y se encuentra en una región metropolitana que ocupa 3.236 km² y en la que viven 4,3 millones de personas.

La ciudad, que tiene la característica de ser abierta al mundo, por su cultura y situación geográfica, ha protagonizado a lo largo de los siglos una gran actividad internacional como capital mediterránea y europea.

Fundada por los romanos en el siglo I a.C sobre antiguos asentamientos griegos y cartagineses con el nombre de *Barcino*, la situación estratégica de su puerto permitió a la ciudad desarrollar una intensa actividad comercial desde sus orígenes. El periodo medieval fue la época de máximo desarrollo de esta actividad en todo el Mediterráneo. Bajo la protección del poder político del conde de Barcelona y de su Consejo de Ciento, la ciudad articuló una extensa red de ciudades con las que mantenía intercambios comerciales y que recibía el nombre de Consulado de Mar.

La pérdida de autonomía política a raíz de la derrota de los catalanes durante la Guerra de Sucesión española no impidió que continuase desarrollando su actividad comercial y económica hacia el Atlántico. Así, durante el siglo XIX, la ciudad mantuvo una intensa relación con Cuba y las Antillas y tuvo un papel importante en el proceso de industrialización de España. Barcelona fue sede de dos exposiciones universales, la de 1888 y de 1929, que dieron lugar al despertar político, social y cultural de la ciudad, abriendo la ciudad al continente europeo.

En los años de gobierno progresista en España (entre 1852 y 1854), durante los cuales la actividad industrial empezaba a crecer en el país, Barcelona aprueba el Plan Cerdà, un proyecto de reforma urbana que pretendía integrar en un mismo esquema circulatorio el ensanche (*eixample*), el puerto y la ciudad antigua.

La historia española del siglo XX, especialmente durante el periodo de la dictadura franquista, no posibilita que Barcelona desarrolle un modelo coherente de ciudad más allá del Plan Cerdà. Durante cuarenta años Barcelona vivió inmersa en un clima de constante represión y censura que le impidió cualquier tipo de manifestación contraria al régimen.

Los tiempos de la Guerra Civil española y la dictadura de Franco dieron paso a la recuperación democrática de España y al reconocimiento de la autonomía política de la ciudad con la Constitución española de 1978 y el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979.⁴⁰

La ciudad de Barcelona es la sexta aglomeración metropolitana y la quinta aglomeración industrial de Europa. La economía de la ciudad concentra el 23% de las exportaciones globales de la economía española. En este sentido las empresas extranjeras han elegido Barcelona como primer destino para instalarse en España. La ciudad cuenta con alrededor de 2.700 empresas extranjeras establecidas. Barcelona ha vivido en los últimos años un proceso de terciarización de su economía y se ha convertido en un centro de servicios del área metropolitana, especializándose en servicios de alto valor añadido y también en nuevas tecnologías de la comunicación e información.

Durante los últimos años Barcelona ha experimentado un intenso proceso de transformación y modernización, a través de una fuerte actividad urbanística que le ha dado una gran vitalidad económica y social, proporcionada por la elección como sede de los Juegos Olímpicos de 1992. Los Juegos Olímpicos de 1992 consolidaron la nueva proyección internacional de Barcelona.

La ciudad, después de la mejora de sus instalaciones y sus equipamientos públicos, es hoy un destino de referencia en la organización de ferias y congresos internacionales. Durante el año 2006 se organizaron 1.303 congresos y convenciones, lo cual significó la presencia de 491.028 delegados.

El sector turístico ha ido adquiriendo protagonismo en estos últimos años. Barcelona recibió en 2006 6,7 millones de visitantes, más que el doble de turistas que en el año 1992, cuando se celebraron los Juegos Olímpicos.⁴¹

⁴⁰ BCNINTL- Barcelona en el mundo 1995-2004.

⁴¹ <http://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/anuari>

Este crecimiento se debe también al desarrollo del “modelo Barcelona” implementado por el gobierno de la ciudad y exportado para las ciudades de otras partes del mundo. El modelo Barcelona, según el Ayuntamiento de Barcelona, es sinónimo de creatividad, civismo y liderazgo político.⁴²

Para continuar exportando este modelo y buscar mantener la característica de ciudad-global o ciudad internacional, Barcelona desarrolló en 2004 el Foro Universal de las Culturas. El Fòrum 2004 pretendía ser un evento internacional de gran importancia que a su vez pudiese atraer a turistas y ciudadanos de otras partes del mundo para debatir durante cinco meses el tema de la diversidad cultural, la paz y el desarrollo sostenible.

⁴² Ajuntament de Barcelona (1999). “Barcelona: gobierno y gestión de la ciudad. Una experiencia de modernización municipal”.

3.3. Las relaciones internacionales en el Ayuntamiento de Barcelona

3.3.1. La incorporación de las relaciones internacionales en la estructura organizativa del Ayuntamiento de Barcelona

La Dirección de Relaciones Internacionales del Ayuntamiento de Barcelona trabaja con el concepto de que Barcelona es una ciudad abierta al mundo. Justifica tal concepto por su historia, cultura y situación geográfica y resalta la capitalidad mediterránea, europea y mundial de referencia obligada. La ciudad se mueve y trabaja por la competitividad, la complementariedad y la cooperación.

Estas actuaciones son desarrolladas a través de la Dirección de Relaciones Internacionales, que depende directamente de la Alcaldía y que colabora con otros departamentos del Ayuntamiento. Tiene como objetivo desarrollar una acción política destinada a dar a conocer la ciudad y su actividad económica en el exterior. Entre sus funciones figuran las relaciones bilaterales, la cooperación al desarrollo, la cooperación técnica y la participación en proyectos, redes y organismos mundiales.

La voluntad de construir un área internacional en el Ayuntamiento de Barcelona nace en los años ochenta, durante el segundo gobierno del Partit Socialista de Catalunya (PSC) en coalición con otros partidos como Iniciativa per Catalunya - Els Verds (ICV) y, más tarde, Esquerra Republicana de Catalunya (ERC). Actualmente el gobierno de la ciudad continúa siendo gobernado por el PSC en coalición con ICV.

El área de Relaciones Internacionales se constituye en un periodo de grandes transformaciones políticas en España, por la apertura, el postfranquismo y la voluntad de los gobiernos locales de transformar sus territorios e innovar en gestión, democracia y participación. Barcelona no es indiferente a este período de cambios y tiene la capacidad de innovar en la gestión municipal.

Como lo expresa la anterior directora de Relaciones Internacionales del Ayuntamiento de Barcelona, Margarita Obiols:

“Al principio de los años ochenta fue necesario adoptar una actitud casi rupturista para empezar a introducir una agenda internacional en los programas municipales, tanto del alcalde como de los diferentes departamentos”⁴³

La entrevistada también recuerda el momento en el que se planteó la organización del área, diciendo:

“Esto ocurre a partir de 1986 con la nominación de Barcelona como ciudad olímpica. En 1987, después de las elecciones, se decide crear un equipo de relaciones internacionales y se eligen las tres prioridades regionales: Europa, América Latina y el Mediterráneo. Todo esto manteniendo una presencia activa en las organizaciones internacionales.”

El Departamento de Relaciones Internacionales nace en 1987 en la Tenencia de Alcaldía de Participación y Relaciones Territoriales. A partir de 1991 se crea el Gabinete de Relaciones Internacionales vinculado a Alcaldía.

El político responsable de este área que ha sido entrevistado destaca como un aspecto importante que al frente del área internacional, después del alcalde, también hubiera una persona con legitimidad política en el gobierno, un teniente de alcalde con peso político. Antes, con la Concejalía de Participación y Relaciones Territoriales y, después, con el Gabinete de Relaciones Internacionales, el área ha tenido un equipo de unas diez personas con gran capacidad relacional, de vinculación y trabajo con otros departamentos del Ayuntamiento y con otros actores externos como la fundación Centro de Información y Documentación Internacionales en Barcelona (CIDOB), el Aula Barcelona, la Fundación Casa América Cataluña, el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI), el Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed), el Patronato Catalunya Món, el Patronato de Turismo o la Fira de Barcelona.

El Gabinete es un órgano multifuncional que realiza distintas tareas:

- a) Asesorar al alcalde y organizar sus viajes.
- b) Diseñar estrategia y producir estudios y documentación.
- c) Gestionar las relaciones diplomáticas, políticas, técnicas y de cooperación.
- d) Realizar la atención protocolaria a los visitantes internacionales.

⁴³ Obiols, Margarita (2004: 2). “Los gobiernos locales en clave internacional”.

e) Coordinar al resto de departamentos que intervienen en las relaciones internacionales.

f) Organizar las reuniones, conferencias o seminarios internacionales.

La estructura del Gabinete de Relaciones Internacionales también se ha adaptado a las prioridades geográficas de la política internacional de la ciudad.

Estas prioridades son:

- Europa: el esfuerzo en proclamar las voces del sur por medio de proyectos de cooperación técnica financiados por la Unión Europea, participación en la red Eurociudades, en el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y en el Comité de Regiones.
- Mediterráneo: ha tenido un papel protagonista a través del Proceso de Barcelona de cooperación euromediterránea de la Unión Europea.
- América Latina: pilar fundamental de la política internacional, creación de organismos como el CIDEU.

Además de estas tres áreas prioritarias, el Ayuntamiento de Barcelona ha empezado a trabajar con el área de Asia, constituyendo la Casa Asia. Otra iniciativa en esta región ha sido la participación del Ayuntamiento de Barcelona en los foros España-China, España-Japón y las tribunas España-Corea, España-Filipinas y España-India, con el objetivo de promocionar y fortalecer las relaciones bilaterales con esos países en los ámbitos político, económico, social y cultural. Por otra parte, el Ayuntamiento llevó a cabo algunos viajes de prospección económica en esta región en el año 2005 y ha establecido puentes empresariales, con el nombre de Barcelona Business Bridge, en los que participan empresas e instituciones de la capital catalana. En el año 2005 realizó esta iniciativa en Nueva Delhi, Mumbai y Bangalore (India) y Beijing (China) y en 2007 en Ho Chi Min (Vietnam).

En cuanto al tema de la cooperación internacional es importante destacar que el área no está actualmente dentro del área de relaciones internacionales, pero que dependió de esta durante algún tiempo y ha tenido un papel clave para reforzar el papel de la política internacional de la ciudad. Actualmente el área de cooperación internacional se encuentra en la Dirección Técnica de Cooperación y Solidaridad.

Un tema que siempre se ha mencionado en este área es el tipo de personas que deberían ocuparse de las relaciones internacionales, si exclusivamente técnicos o políticos. Frente a este tema, las entrevistas realizadas han aclarado un poco el posicionamiento del Ayuntamiento de Barcelona. El entrevistado de perfil político afirma que no había diferencia entre los técnicos y los políticos por dos razones: los políticos tenían un bagaje técnico y cultural en esa época y los técnicos eran de un nivel alto y con una determinada cultura política.

La técnica entrevistada va en esta misma línea y agrega que los técnicos que trabajan en este área deben tener un carácter combinado técnico-político, ya que las relaciones internacionales tienen una parte importante de diplomacia que es difícil realizar si no hay un equipo técnico con criterio político. Destaca que también es importante el tema del liderazgo político y afirma:

“No es que todos deban tener el mismo color que el líder, pero sí hace falta que la línea estratégica sea clara para poder actuar políticamente.”

En conclusión, parece que el equipo de relaciones internacionales, creado en 1987, ha sabido trabajar de forma coordinada con los otros departamentos y concejalías de la Administración. Pasamos a ver, en el siguiente apartado, cómo han trabajado y cuáles han sido los principales proyectos que han desarrollado y priorizado.

3.3.2. Los contenidos de la política de relaciones internacionales

Barcelona ha dividido su acción internacional en tres dimensiones: la promoción internacional o *marketing* de ciudad (atraer inversiones y turistas, ser referente cultural), la participación en redes y organismos internacionales (FMCU, IULA, CMRE, Eurociudades) y el establecimiento de relaciones de cooperación internacional bilateral o multilateral (con énfasis en América Latina y el Mediterráneo).

Para el experto entrevistado, Barcelona es fruto de su capacidad innovadora, pero considera que una parte es también fruto de la casualidad y no de una estrategia construida, preconcebida. Considera que Barcelona se

convierte en una ciudad importante por tres razones: a) hay un gran grupo de gestores con iniciativas y ambiciones, después de las elecciones de 1979, que diseñan y desarrollan los planes estratégicos de ciudad; b) Barcelona, como Cataluña, es una ciudad abierta al extranjero y c) la sociedad civil catalana ha entendido que su fuerza depende de gran medida de la fuerza de Barcelona. A esto cabe añadir la importancia que adquieren los Juegos Olímpicos y la capacidad de mostrar al exterior cuatro cosas: a) Barcelona es una ciudad buena para ser vivida: buen clima, buen contexto y buena vida; b) tiene capacidad de innovación y de gestión; c) tiene capacidad organizativa y hay una buena relación entre la Administración, la sociedad civil y el mundo empresarial (como ejemplo explica que los Juegos Olímpicos son un buen retrato de ello: triunfan porque se convierten en un proyecto colectivo), y d) la capacidad de conseguir proyectos ambiciosos.

El político entrevistado, por su parte, define las tres principales ventajas de actuar internacionalmente: a) es una forma de aprender de los otros (la forma más eficiente de aprender en la gestión municipal es a través del método comparativo); b) al hacer la ciudad más atractiva se atraen más inversiones, turistas y usuarios de la ciudad y c) en el aspecto político, contribuye a generar una presencia de las ciudades en el contexto internacional y en las Naciones Unidas. Destaca también que:

“La proyección internacional ha sido útil para la ciudad, para su desarrollo y para generar riqueza y también para distribuirla socialmente, pues genera puestos de trabajo, como en el sector turístico, por ejemplo.”

Dentro del ámbito político, se avanza en un tema importante, el de la diplomacia de las ciudades y las políticas de proximidad hacia la ciudadanía. Se destaca que la ciudad es legítima para actuar en este área, pues tiene más sensibilidad que los Estados en temas concretos como la paz, la pobreza y la participación de los ciudadanos. Esta situación se define como una sensibilidad humanista: *“la ciudad es muy sensorial y el Estado es muy rígido”*.

A partir de lo expuesto, hacemos la siguiente división para explicar en qué temas Barcelona ha trabajado y en qué líneas estratégicas ha constituido sus principales proyectos:

- la apuesta por los grandes eventos;
- la participación y el liderazgo activo en diferentes redes y organizaciones sectoriales y mundiales;
- el impulso y el mantenimiento de relaciones bilaterales, en forma de hermanamientos o de convenios de colaboración con ciudades de todo el mundo, pero principalmente con las ciudades europeas, mediterráneas y latinoamericanas, promoviendo y participando en programas de cooperación internacional mediante estas acciones.

3.3.3. La apuesta por los grandes eventos

- **Los Juegos Olímpicos de 1992 y el Foro Universal de las Culturas - Fòrum 2004**

Barcelona hizo una gran apuesta que la ubicó en el mapa mundial a través de la candidatura a ser sede de los Juegos Olímpicos de 1992. Además, Barcelona supo aprovechar esta oportunidad para que las ganancias y los frutos de este gran evento fuesen cosechados durante varios años.

Los Juegos Olímpicos se celebraron en Barcelona entre el 25 de julio y el 8 de agosto de 1992. Las instalaciones, agrupadas en cuatro áreas de la ciudad (Montjuïc, la Diagonal, la Vall d'Hebron y el Parc de Mar), sirvieron para revitalizar zonas urbanas degradadas y desarrollar aún más la gestión urbanística de la ciudad, que se ha convertido a lo largo de los últimos años en la referencia preferida de los arquitectos y urbanistas de todo el mundo.

Desde finales de los años setenta, Barcelona inicia un desarrollo cultural y urbanístico que la ha convertido en la ciudad atractiva que es en la actualidad. El regreso de la democracia y el protagonismo de la sociedad civil en las reformas urbanísticas, así como la gran participación de voluntarios en los Juegos Olímpicos de 1992, han dotado a la ciudad de un fuerte componente cosmopolita, de atracción de inversiones, la han convertido en una urbe turística y de relevancia en el tema de las ciudades globales.

Muchos intelectuales, políticos y economistas explican que el fenómeno del éxito de los Juegos Olímpicos se debe a que los ciudadanos, los sectores económicos y la administración de la ciudad y del gobierno regional supieron articularse y colaborar mutuamente en torno de este proyecto, que se convirtió en una apuesta colectiva. (Solé Tura y Subirats, 1994; Botella, 1993)

Para seguir en esta línea de grandes eventos, como forma de continuar reformando el trazado urbano de la ciudad y tener más facilidad para captar recursos, Barcelona propuso, en los años noventa, la organización del llamado Foro Universal de las Culturas.

Durante el año 2004, el Ayuntamiento de Barcelona, la Generalitat de Catalunya y la Administración General del Estado organizaron junto con la UNESCO, el Foro Universal de las Culturas. Durante los 141 días de duración acogió diálogos, espectáculos, festivales, exposiciones, manifestaciones culturales y actividades varias. Estas actividades se celebraron en el recinto del Fòrum, construido especialmente para el evento, al final de la avenida Diagonal Mar. El Foro se centró a partir de tres ejes temáticos: la diversidad cultural, el desarrollo sostenible y las condiciones de la paz. Parece ser que el Foro no ha tenido la acogida colectiva que tuvieron los Juegos Olímpicos, pero ha revitalizado una zona degradada de la ciudad y ha atraído miles de turistas a Barcelona.

Estos dos acontecimientos han hecho que Barcelona sea conocida mundialmente y, consecuentemente, que pueda ser un actor político y económico en el contexto mundial y desarrollar relaciones internacionales desde el ámbito local.

- **Recepción de delegaciones comerciales para inversiones y negocios**

La ciudad de Barcelona recibe constantemente delegaciones de diversas ciudades del mundo para establecer contactos, hacer negocios, establecer canales de cooperación técnica con el Ayuntamiento de Barcelona y otras instituciones de la ciudad.

La Dirección de Relaciones Internacionales mantiene contacto directo, para la recepción de estas delegaciones, con:

- a) La Cámara de Comercio, Industria y Navegación. Esta se ocupa de la promoción y la internacionalización de las empresas de la ciudad, participando en consorcios públicos-privados para la promoción exterior de la ciudad, como la Feria de Barcelona, Barcelona Promoción o Barcelona Centro de Diseño, entre otros. Europa, América Latina, la Región Mediterránea y China son áreas prioritarias

para la acción exterior de Barcelona. Las misiones comerciales cuentan a menudo con la presencia del alcalde.

- b) La Feria de Barcelona. Es un motor económico estratégico para la ciudad. Organiza anualmente cerca de 60 salones y ferias de carácter internacional, con un volumen de 3.500.000 visitantes. Ha priorizado expandir sus actividades al área mediterránea y a América Latina.
- c) Barcelona Activa. Es la agencia de promoción económica y de la ocupación de la ciudad. Entre sus actividades destaca la participación de Barcelona en redes europeas y mundiales de cooperación empresarial para promover el desarrollo local y la competitividad internacional de la ciudad.
- d) Turismo Barcelona. Es un consorcio constituido en 1993 por el Ayuntamiento, la Cámara de Comercio y la Fundación Barcelona Promoción que tiene el objetivo de desarrollar, comercializar y promocionar el producto turístico de Barcelona a través de su relación y contacto con las empresas especializadas del sector.

Todos estos actores son considerados por el Ayuntamiento de Barcelona como socios para la proyección exterior de la ciudad.

3.3.4 La participación en redes y organizaciones sectoriales y mundiales

- **Eurociudades: la red de grandes ciudades europeas**

En los años ochenta se produce un cambio en las relaciones internacionales. La globalización trajo una mayor comunicación entre los territorios y la competitividad entre diversos actores hizo que algunos de ellos buscasen cooperar entre sí. La voluntad de cooperar es motor para la formación de las redes de ciudades. La red se caracteriza por tener una estructura flexible y horizontal de funcionamiento, con múltiples centros de decisión. Como nos describen Borja y Castells (2004: 323):

“Las redes de ciudades se consolidan como un sistema de participación directa de las ciudades en la construcción de un mundo donde los sistemas tradicionales de regulación internacional tienden a ser incompletos.”

Con este espíritu, Barcelona se ha implicado en la constitución de la red de grandes ciudades europeas denominada Eurociudades. Esta red promueve el intercambio de información y conocimiento técnico y tiene la función política de hacer *lobby* frente a los organismos superiores de la Unión Europea.

Eurociudades se institucionalizó en Barcelona, en 1989. Se trata de una asociación sin ánimo de lucro que inicialmente reunía 11 ciudades europeas y actualmente agrupa más de 130 ciudades de 30 países de la Unión Europea, Islandia, Noruega, Europa del Este y nuevos estados independientes.

Eurociudades reúne las grandes urbes europeas con el objetivo de convertirse en una plataforma de *lobby* político ante las instituciones europeas y conseguir que las ciudades vean reconocido su papel como actores esenciales en el proceso de construcción europea. La red busca también promover intercambios, cooperación técnica y participación en proyectos. Se ocupa de desarrollar campañas para el consumo responsable y la movilidad sostenible. El requisito para formar parte de Eurociudades es poseer una población mínima de 250.000 habitantes.⁴⁴

La estructura de Eurociudades consiste en un Comité Ejecutivo, que es un órgano de carácter político formado por 12 ciudades que marcan la línea estratégica de la Red, y las subredes y comités de trabajo que tratan de temas específicos.

Los comités de trabajo son siete: cultura, cooperación, economía, medio ambiente, sociedad del conocimiento, movilidad y bienestar social y ocupación, y además existe un grupo de trabajo, el EuroMed, sobre la relación de las ciudades que forman parte de la región del Mediterráneo. La ciudad de Barcelona colabora activamente en la mayor parte de los comités y en el grupo de trabajo, además de ser miembro del Comité Ejecutivo con un mandato de tres años.

Eurociudades contiene en su dinámica de trabajo varias subredes, entre las que podemos destacar dos importantes: Access, que tiene el objetivo de promover la movilidad sostenible en las ciudades, fue creada en 1994 y tiene 70 miembros y de cuyo comité ejecutivo forma parte Barcelona, y Telecities,

⁴⁴ Ver la página web Eurociudades: www.eurocities.org

que tiene el objetivo de promover la “ciudadanía electrónica” a nivel local y asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a los beneficios que se derivan de la sociedad de la información y del conocimiento, fue creada en 1983 y tiene más de cien miembros de 20 países europeos.

- **Gestión de otras redes y programas**

Barcelona participa en varias redes y programas en el mundo, pero hay que destacar que además ha creado y ha participado activamente desde el comienzo en algunas de ellas, como: la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), la Casa Asia y el C-6.

La Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE) es un movimiento que actualmente agrupa más de 250 ciudades de 30 países y fue creada en 1994. Fundada en Barcelona como una asociación de carácter internacional, tiene el objetivo de perseguir que la educación sea algo más que la escuela tradicional, aportando una dimensión más amplia que incorpora nuevos espacios y todas las edades, y que considera la educación como una constante en la vida de los ciudadanos. La *ciudad educadora* tiene personalidad propia, integrada en el país donde se ubica. Su identidad es, por lo tanto, interdependiente con la del territorio del que forma parte. Es, también, una ciudad que se relaciona con su entorno; otros núcleos urbanos de su territorio y ciudades de otros países. Su objetivo constante será aprender, intercambiar, compartir y, por lo tanto, enriquecer la vida de sus habitantes. Posee redes temáticas y territoriales.⁴⁵

El CIDEU es una asociación de ciudades formada por 78 miembros de 19 países iberoamericanos comprometidos en el esfuerzo compartido de la planificación estratégica urbana (PEU). El concepto desarrollado por el CIDEU es entendido como una nueva forma de gobernar las aglomeraciones urbanas, en un clima de consenso y de participación colectiva, dotándose de un pacto entre los agentes económicos y sociales para optimizar el gobierno de la ciudad. El CIDEU impulsa el desarrollo económico y social de las ciudades

⁴⁵ Ver la página web de AICE: www.edcities.bcn.es

iberoamericanas a través de la PEU. Promueve la reflexión en torno a las estrategias urbanas y facilita su circulación. Estructura una red de ciudades para mejorar el posicionamiento estratégico de las mismas. Promueve el cambio cultural para la incorporación de tecnologías digitales en el entorno de la PEU y para construir comunidades virtuales. Se ha constituido como uno de los programas de cooperación de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y Gobiernos. Barcelona es miembro fundador y, desde 1997, ocupa su secretaría general.⁴⁶

La Casa Asia es un consorcio constituido en el año 2001 por el Ayuntamiento de Barcelona, la Generalitat de Catalunya y el Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno español con el objetivo de desarrollar las relaciones entre España y los países de Asia y del Pacífico a nivel institucional, cultural y económico y promover la realización de actuaciones y proyectos para mejorar el conocimiento entre las sociedades española y asiática. Las tribunas entre España y otros países de Asia y que se realizan en España son organizadas por la Casa Asia y cuentan con la participación de la sociedad civil y las administraciones de ambos países. El Ayuntamiento de Barcelona es miembro de la fundación y tiene una de las vicepresidencias del Consejo Rector por ser Barcelona la sede de la Casa Asia.⁴⁷

El C-6 es una red de ciudades integrada por Barcelona, Montpellier, Palma de Mallorca, Toulouse, Valencia y Zaragoza. Se constituyó en el año 1990 con la finalidad de asentar las bases de una cooperación transfronteriza de la macroregión pirenaica mediterránea, que está formada por 16 millones de habitantes. La colaboración se justifica por la similitud entre las ciudades miembros. Tiene el objetivo de avanzar en un mayor conocimiento mutuo, incrementar el intercambio de información y de experiencias, revitalizar bienes culturales e históricos, desarrollar nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones y progresar en la resolución de problemas comunes. Fue una experiencia pionera de cooperación transfronteriza en Europa y se constituyó como la primera Agrupación Europea de Interés Económico.

⁴⁶ Ver la página web de CIDEU: www.cideu.org

⁴⁷ Ver la página web de Casa Asia: www.casaasia.es

- **El Comité de Regiones de la Unión Europea**

El Comité de Regiones (CdR), órgano consultivo de la Unión Europea, fue creado por el Tratado de Maastrich en 1994. El pleno del Comité de Regiones está integrado por 344 representantes de los poderes regionales y locales de los 27 países de la Unión Europea, nombrados por el Consejo por un período de cuatro años. Cada miembro tiene una doble pertenencia, como delegado nacional y como representante de un grupo político.

El CdR dispone de un órgano ejecutivo, la Mesa, que está formada por 40 miembros, incluidos el presidente y el vicepresidente primero. Sus miembros se eligen por un período de dos años entre los miembros del Comité. La Mesa es responsable de la aplicación del programa político del Comité.

El Tratado de Ámsterdam ha añadido dos ámbitos más en los cuales el CdR debe ser consultado obligatoriamente por lo que se refiere a los aspectos que tengan repercusión en el mundo local. En este momento los ámbitos son educación, cultura, salud pública, redes de infraestructuras transeuropeas, cohesión económica y social, política de empleo, política social, medio ambiente, formación profesional y transportes.

El Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo deben consultar al CdR antes de adoptar medidas en los ámbitos anteriormente mencionados. El CdR posee derecho de iniciativa a la hora de emitir sus opiniones⁴⁸.

Pasqual Maragall, exalcalde de Barcelona, ha sido presidente del Comité de Regiones y ha jugado un papel importante para demostrar que el CdR podía tener influencia y ganar credibilidad. Actualmente el Ayuntamiento de Barcelona es miembro titular del CdR.

La elección del alcalde de Barcelona se debe al gran papel que ha tenido la ciudad en el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), del cual fue también presidente. El CMRE es la organización más grande de poderes locales de Europa, y fue fundado en 1951. Actualmente está integrado por 100.000 miembros, federados en asociaciones de 29 países. El CMRE ha sido la sección europea de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y actualmente de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

⁴⁸ Sobre el tema específico del Comité de Regiones hacemos referencia a Ramon (2004) y Petschen (1992) y sobre el papel de las ciudades europeas a Veltz (2000) y Bagnasco y Le Galès (2000).

Tiene como objetivo principal la defensa de la autonomía local y regional, la promoción de la participación de los entes locales en la construcción de una Europa federal, solidaria y próxima a los ciudadanos. Además de constituir un *lobby* político, ha promovido hermanamientos, gestiona programas europeos y, a través de comisiones y grupos de trabajo, impulsa la reflexión sobre la actualidad comunitaria. La acción del CMRE ha sido decisiva en la creación de los dos organismos europeos de carácter oficial representativos de las regiones y municipios: el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa y el Comité de Regiones de la Unión Europea. El alcalde de Barcelona es vicepresidente y miembro del Buró Ejecutivo del CMRE. Barcelona ha presidido esta asociación desde 1991 hasta 1997.

- **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)**

Desde el mes de enero de 2004 Barcelona acoge la sede de la nueva organización mundial de ciudades: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, surgida de la unión de las grandes asociaciones mundiales de ciudades: IULA, FMCU y Metrópolis.

La IULA es la organización internacional de autoridades locales más grande y más antigua. Fue fundada en 1913. Los miembros directos han sido 250 organizaciones que cubren más de 90 países, la mayoría de las cuales son asociaciones nacionales o regionales de autoridades locales. Se constituye en una organización descentralizada que coordina la mayoría de sus actividades y programas a través de seis secciones regionales que permiten un soporte más directo y específico para la región. Las secciones regionales han sido las siguientes: IULA-África; IULA-ASPAC (Asia-Pacífico), IULA-EMME (este del Mediterráneo y Oriente Medio); IULA-CMRE (Consejo de Municipios y Regiones de Europa); IULA-Latinoamérica y IULA-Norteamérica.

La Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU-UTO) es una organización mundial de autoridades locales y regionales activa en más de 100 países. Fue fundada en 1957 y sus actividades se basaban en construir una paz duradera promoviendo la autonomía y la democracia local, además

del desarrollo económico, social, técnico y cultural mediante actividades de cooperación de ciudad a ciudad.

En 1989, la FMCU-UTO creó una agencia de cooperación descentralizada especializada para propiciar nuevas formas de proyectos de cooperación local e internacional. Esta agencia también representa activamente los intereses de las autoridades locales en una serie de redes temáticas y regionales.

Metrópolis es la asociación mundial de las principales metrópolis de más de un millón de habitantes. Fue creada en 1985 en Montreal y está formada por 90 ciudades y regiones metropolitanas importantes de 39 países de todo el mundo. Además, posee un gran número de asociados que representan sectores específicos de responsabilidad, instituciones académicas y de investigación y grupos de interés especial. Tiene por objetivo reunir líderes y ciudadanos de las metrópolis más importantes del mundo para compartir y comentar experiencias y estrategias urbanas, promover la innovación social y técnica y poner en práctica programas de cooperación. Trabaja en las siguientes comisiones de trabajo: ecoregiones, financiación de servicios e infraestructuras urbanas, generación integral de barrios, gestión de la movilidad urbana, indicadores metropolitanos de resultados y gestión del agua.

La Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales celebrada en Estambul en la Cumbre Habitat II, reunió a más de 600 representantes de ciudades y detectó la necesidad de intentar que los gobiernos locales hablasen con una sola voz frente a los organismos internacionales.

Los meses anteriores a la cumbre de Estambul fueron determinantes para crear la Coordinadora de Asociaciones Mundiales de Ciudades y Autoridades Locales (CAMCAL) y por otra parte, supuso el inicio formal de las conversaciones para la unificación de la IULA y la FMCU.

La CAMCAL se constituyó formalmente en París, en 1996, como fruto de la colaboración iniciada en la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, en 1992. Su misión era representar a los gobiernos locales en el ámbito internacional y en particular ante las Naciones Unidas. La CAMCAL tiene cuatro objetivos: promover la autonomía local, difundir la voz de las ciudades y las regiones en el ámbito internacional, incrementar las

funciones de los gobiernos locales y aumentar su capacidad negociadora. La CAMCAL promueve la comunicación y la cooperación entre sus miembros, estableciendo un diálogo continuo y la colaboración con otros organismos y agencias internacionales. Como interlocutor principal participa activamente en el Comité Consultivo de Autoridades Locales (UNACLA) y en Cities Alliance.⁴⁹

El proceso de unificación iniciado en Estambul tuvo un momento clave en el Congreso que IULA y FMCU celebraron en Río de Janeiro en el mes de mayo de 2001. Las dos grandes organizaciones decidieron su unificación efectiva a partir del 1 de enero de 2004.⁵⁰

Barcelona ha jugado un papel activo en este proceso, ya que formaba parte de los dos órganos de dirección y tenía la secretaría general de Metrópolis. La ciudad de Barcelona ha defendido durante todo el proceso y, ahora aún más, por ser la ciudad sede de la nueva organización, la necesidad de proclamar con una voz única y común la voluntad de las ciudades del mundo.

Barcelona fue elegida sede de la CGLU, en 2002, en Guadalajara (México) frente a otras candidatas: Ginebra, Helsinki, Brno, Venecia, La Haya y Edimburgo.

La elección culmina un trabajo de veinte años de Barcelona por el movimiento internacional de ciudades. Desde la celebración de la Asamblea Mundial de Ciudades en 1996, en Estambul, Barcelona ha participado en todos los foros internacionales para hacer oír la voz de las ciudades en el mundo.

La asociación cumple la misión de representar las ciudades de todo el mundo, además de ser el ente interlocutor ante las Naciones Unidas. En este sentido la ONU, a través de su agencia Hábitat, creó en 2001 una comisión de representantes de gobiernos locales para asesorar al secretario general en cuestiones relacionadas con temas urbanos: se trata de la United Nations Advisory Committee of Local Authorities (UNACLA).

⁴⁹ Programa creado en mayo de 1999 por el Banco Mundial y la CNUAH-Hábitat, conjuntamente con otras agencias regionales de la ONU, asociaciones de ciudades, ONG y empresas con el objetivo de catalizar recursos, experiencias y conocimientos para definir las estrategias de desarrollo de ciudades y apoyar la rehabilitación urbana en las zonas más pobres.

⁵⁰ La CGLU será tratada con más detalle en el capítulo de organizaciones, pues elegimos la organización mundial de ciudades como el estudio de caso del referido capítulo.

A partir de este momento la CGLU pasa a ser el interlocutor directo de las ciudades frente a ONU-Hábitat.

- **Relación con Naciones Unidas**

La iniciativa de Naciones Unidas de crear un Comité Consultivo de Autoridades Locales fue acordada en la XVII sesión de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (CNUAH) celebrada el 14 de mayo de 1999 en Nairobi. Este acuerdo marcó una innovación y un punto de partida para que los gobiernos locales empezaran a trabajar conjuntamente los objetivos planteados en la Cumbre Hábitat II celebrada en Estambul, en 1996, sobre el desarrollo humano sostenible.

La sesión constituyente del Comité se celebró en Venecia los días 23 y 24 de enero de 2000, donde se procedió a la elección del Buró y se acordó la agenda 2000-2001. La Declaración de Venecia recoge tres objetivos: ofrecer una visión positiva e innovadora de las ciudades; contribuir a la implementación de las campañas globales sobre seguridad en la tenencia y gobernabilidad urbana e impulsar actuaciones conjuntas entre la CNUAH y otros órganos de Naciones Unidas para reforzar el diálogo entre los gobiernos centrales y locales, en particular a través de la redacción de la Carta Mundial de Autonomía Local.

El Comité nombró al exalcalde de Barcelona, Joan Clos, como primer presidente en su condición de alcalde de Barcelona, presidente de Metrópolis y de CAMCAL, durante los años 2000-2001.

La segunda sesión del Comité se celebró en Nairobi el 7 de mayo de 2000 con ocasión de la preparación de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Estambul + 5, en junio de 2001) sobre el grado de cumplimiento de la Agenda Hábitat. En esta sesión se trabajó la iniciativa de la CAMCAL y la CNUAH de desarrollar una Carta Mundial de Autonomía Local. Esta iniciativa fue una contribución a la descentralización y a una mayor autonomía de los gobiernos locales.

En junio, cinco años después de Hábitat II, la Asamblea General de Naciones Unidas celebró una sesión especial Hábitat – Estambul + 5 para

revisar el grado de cumplimiento de la Agenda Hábitat. La evaluación fue realizada por los gobiernos locales, el sector privado, las ONG y las comunidades.

La tercera reunión del Comité Consultivo Asesor de Autoridades Locales y una Asamblea de Alcaldes tuvo lugar antes de la sesión especial de la Asamblea General. La presentación, en este momento, de la Declaración de Río contó con la presencia del exsecretario general de la ONU, Kofi Annan.

La ciudad de Barcelona ha tenido un papel protagonista en todo este movimiento, ya que el alcalde de Barcelona ha presidido la UNACLA desde el comienzo. Fue en calidad de presidente de la UNACLA que el 6 de junio de 2001 el alcalde se dirigió a la Asamblea General de Naciones Unidas, convirtiéndose de este modo en el primer alcalde del mundo en hacerlo. En su discurso frente a la Asamblea reivindicó el papel de las ciudades diciendo:

“En el nuevo orden internacional, con la concentración de grandes grupos empresariales, echamos de menos una profundización y un fortalecimiento de los poderes locales, tanto en el ámbito político como en el económico. Estas circunstancias requieren profundas y rápidas reformas políticas en la línea de la descentralización y del incremento de poder de los gobiernos locales y, en definitiva, en el avance de las libertades, los derechos humanos y la democracia.”⁵¹

Además de la representación de carácter más institucional y diplomático en favor de las ciudades del mundo, la ciudad de Barcelona ha actuado localmente prestando asistencia en las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. En junio de 2003, en representación de la CAMCAL, el alcalde de Barcelona firmó un convenio de colaboración con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz de la ONU. El convenio establece la creación de una oficina que coordine la participación de técnicos de autoridades locales de todo el mundo en las operaciones de mantenimiento de la paz que desarrolla Naciones Unidas.

Desde la intervención en Kosovo y Timor Oriental, además del envío de tropas de interposición (los cascos azules), la ONU ha asumido también la administración y la gestión del territorio. El mantenimiento de la paz pasa a ser

⁵¹ Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Estambul + 5. Discurso de Joan Clos, alcalde de Barcelona y presidente de la CAMCAL. Nueva York, 6 de junio de 2001.

la operación más compleja, con una importante vertiente de intervención civil. Acciones como por ejemplo la realización de un censo, la ordenación urbanística, la creación de redes de saneamiento y residuos también son fundamentales para el mantenimiento de la paz en una zona en conflicto.

A través de este acuerdo las autoridades locales del mundo se comprometieron a poner a disposición de la ONU su personal y han manifestado su interés en participar en operaciones de intervención directa de larga duración o bien en acciones cortas de asesoramiento, directamente en zonas en conflicto administradas por la ONU.

3.3.5 La cooperación internacional

- **Relaciones bilaterales: hermanamientos y convenios de colaboración**

La ciudad de Barcelona ha desarrollado intercambios puntuales con ciudades del mundo y de España. Actúa en tres direcciones: hermanamientos con ciudades españolas, hermanamientos con ciudades de otros países y convenios de colaboración.

Como describe Margarita Obiols, la exdirectora de Relaciones Internacionales del Ayuntamiento de Barcelona:

“En nuestro caso, la estrategia de hermanamientos no ha sido una política de ‘puertas abiertas’. Por lo general se ha optado por minimizar los nuevos acuerdos y sobre todo poner más énfasis en firmar convenios de amistad y cooperación con objetivos concretos y mensurables. Puede afirmarse que los hermanamientos se han convertido en operaciones singulares, con especial simbolismo político.”⁵²

Con este tipo de cooperación se hace posible un intercambio más concreto entre las ciudades; además permite desarrollar iniciativas y llevar a cabo colaboraciones y tareas de asistencia técnica o de solidaridad: intercambios culturales, educativos, sociales, técnicos, científicos y económicos, creación de comisiones que garanticen el intercambio estable, intercambios técnicos, organización de ferias, promoción de iniciativas de

⁵² Obiols, Margarita (2003). “Los gobiernos locales en la clave internacional. El caso de Barcelona”.

carácter económico (como los viveros de empresas), organización de eventos deportivos, intercambios escolares y promoción turística.

La ciudad tiene hermanamientos con las siguientes ciudades españolas: Sevilla (Andalucía), Monzón (Aragón), Alaior, Ciutadella, Ferreries, Maó, Mercadal (Menorca - Baleares), Mérida (Badajoz) y Santiago de Compostela (Galicia).

Barcelona está asimismo hermanada con las siguientes ciudades del mundo: Colonia (Alemania), Sarajevo (Bosnia), Sao Paulo y Rio de Janeiro (Brasil), Amberes (Bélgica), Valparaíso (Chile), Shangai (China), Basan y Kyonggi (Corea), La Habana (Cuba), Boston (Estados Unidos), Montpellier, Marsella y Lyon (Francia), Atenas (Grecia), Espahan (Irán), Dublín (Irlanda), Tel Aviv-Yafa y Gaza (Israel y Palestina), Nápoles (Italia), Kobe (Japón), Monterrey (México), San Petersburgo (Rusia), Túnez (Tunísia), Estambul (Turquía) y Montevideo (Uruguay).

La ciudad ha firmado convenios de colaboración con las siguientes ciudades: Argel (Argelia), Rosario y Buenos Aires (Argentina), Sarajevo (Bosnia), Campinas y Porto Alegre (Brasil), Santa Fe de Bogotá (Colombia), Quito (Ecuador), Seattle (Estados Unidos), Atenas (Grecia), Génova (Italia), Azuchi (Japón), El Mina (Líbano), Tánger y Agadir (Marruecos), México D.F, Vera Cruz y Monterrey (México), León (Nicaragua), Lima y Trujillo (Perú) y Uruguay (Montevideo).

- **La cooperación y la solidaridad**

El Ayuntamiento de Barcelona trabaja en proyectos de cooperación internacional y de ayuda humanitaria a los países en vías de desarrollo, en proyectos de promoción, sensibilización y estímulo de la participación ciudadana sobre la solidaridad, la cooperación internacional y la cultura de paz y en convenios de amistad y cooperación con diferentes ciudades.

Hay dos dependencias que se vinculan a la Dirección de Relaciones Internacionales y que están encargadas de gestionar los proyectos: el Distrito 11 y el programa Barcelona Solidaria.

La actuación del Distrito 11 - Cooperación se efectúa de ciudad a ciudad y se concentra en áreas prioritarias dentro del compromiso político e

institucional establecido a través de los convenios de cooperación y amistad. Las ciudades que actualmente están cooperando con Barcelona son Argel, Tetuán, La Habana, Sarajevo y ciudades de Colombia y Palestina.

Un proyecto interesante implementado por la ciudad de Barcelona que marca el terreno de la cooperación internacional, pero que también fortalece el papel “diplomático” de las ciudades fue la creación de la Embajada de la Democracia Local (EDL): Barcelona-Sarajevo. Las EDL fueron creadas a partir de 1993 en la exYugoslavia, como instrumento de prevención de conflictos y de restitución de la confianza en las instituciones y en la misma sociedad. La creación de la EDL específica en que ha actuado Barcelona, se originó después de un largo proceso de cooperación y de solidaridad entre la capital de Bosnia y Barcelona y ha contado también con la presencia de ciudades como Budapest, Estrasburgo, Ljubljana, Lisboa y Frankfurt. La línea de trabajo se caracteriza por la ayuda humanitaria, el intercambio cultural y la puesta en marcha de procesos de rehabilitación del tejido social. En 1999 la EDL Barcelona-Sarajevo se constituyó como una ONG local para gestionar sus propios proyectos.

El Programa Barcelona Solidaria empezó en el año 1994 con el objetivo de contribuir a la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria de los países más desfavorecidos y de fomentar la solidaridad ciudadana. El Ayuntamiento canaliza el 0,7% de los impuestos mayoritariamente a las ONG, pero también a distritos y sectores municipales que presenten propuestas sobre los temas objeto del programa. Cabe resaltar que este programa es presidido por la Concejalía de Participación Ciudadana y Solidaridad.

La ciudad también ha creado un Consejo Municipal de Cooperación Internacional para el Desarrollo a fin de establecer un proceso de consulta sobre el tema con la Federación Catalana de ONG, el Fondo Catalán de Cooperación, asociaciones del ámbito de la cooperación internacional de la ciudad, dependencias municipales implicadas y grupos municipales. Este consejo es un organismo de carácter consultivo, de participación y de debate.

El otro proyecto interesante a resaltar desde el punto de vista de las relaciones internacionales a nivel local es el acuerdo de amistad y colaboración entre las ciudades de Barcelona, Tel Aviv-Yafa y Gaza que existe desde 1998. Se trata de una iniciativa del alto representante de la Unión Europea para el

Oriente Medio a fin de contribuir al proceso de paz iniciado en la conferencia de Madrid y ratificado en Oslo. El Distrito 11 del Ayuntamiento de Barcelona se ha encargado de la gestión y el desarrollo técnico del acuerdo. Las primeras propuestas fueron relacionadas con la planificación urbana y la formación de técnicos medioambientales. En la actualidad se desarrollan proyectos de colaboración y cooperación de manera bilateral, ante el crecimiento de la violencia en la zona. Paralelamente se ha creado la comisión Barcelona por Palestina, que engloba más de 70 entidades entre sindicatos, partidos políticos y entidades sociales de la ciudad. Esta comisión ha realizado actividades de sensibilización y ha llevado a cabo proyectos de emergencia en la zona, como el envío de medicinas y material humanitario.

3.4 El modelo Barcelona: desde el *marketing* hacia la institucionalización

En este apartado pretendemos analizar el modelo Barcelona, tomando como base los datos apuntados anteriormente y las entrevistas en profundidad realizadas en Barcelona.

Podemos dividir el modelo Barcelona en tres fases que están interconectadas, pero que se desarrollan en el siguiente orden:

- la euforia por el *marketing* de ciudad;
- el liderazgo político en la creación de redes y organismos;
- la prioridad por el aspecto institucional.

3.4.1. La euforia del *marketing* de ciudad

Barcelona consiguió con los Juegos Olímpicos de 1992 hacer una gran campaña de *marketing* de la ciudad. Los grandes eventos mundiales facilitan que las ciudades sean conocidas en todo el mundo. Además, Barcelona supo potenciar al máximo este evento y alargar su permanencia en el tiempo. Esta permanencia en el tiempo sólo se ha dado porque Barcelona quería continuar promocionándose para atraer turistas y mostrar sus proyectos innovadores de gestión. Como ha mencionado el entrevistado de perfil político:

“Esto ocurre a partir de 1986 con la nominación de Barcelona como ciudad olímpica. Luego hay una venta muy global como estrategia internacional de cómo se está transformando la ciudad; esto ha sido un valor, la calidad de la transformación de la ciudad, los nuevos sistemas de gestión. Este énfasis ha sido importante como marketing internacional, la participación en temas urbanísticos, la descentralización y la participación.”

Con los Juegos Olímpicos de 1992, Barcelona dibuja su plan estratégico de ciudad, donde reúne los principales proyectos que deben actuar como motores del futuro de la ciudad. Este modelo lo exporta a las ciudades del mundo entero, principalmente al continente latinoamericano. La idea del plan estratégico ha sobrepasado los Juegos Olímpicos y ha sabido potenciar el momento de los Juegos hasta un horizonte más lejano. Esta apuesta ha

permitido cosechar frutos durante muchos años y ha permitido que el *marketing* de ciudad se fuera consolidando con la creación de otros eventos y eslógans como: “Barcelona, la ciudad de las ciudades” o “Barcelona: ciudad de negocios”.

Esta estrategia no fue sólo un logro del poder público, sino que su permanencia y éxito en el tiempo se deben a la gran articulación que logró con los sectores privados y con la sociedad civil organizada. El “momento mágico” de los Juegos Olímpicos significó un llamamiento a la ciudadanía para que ejerciera su papel de sujeto activo y colaborase de forma voluntaria para el éxito de los Juegos. Uno de los entrevistados, de perfil académico, explica como Barcelona va adquiriendo relevancia por sus propias características, entre las que se destaca por tener un grupo de gestores con iniciativas y ambiciones, por ser una ciudad abierta al extranjero y por disponer de la fuerza de la sociedad civil catalana.

Esta euforia por estar en todas partes y conseguir que Barcelona sea la ciudad de las ciudades ha tenido sus puntos positivos, pero también negativos.

El aspecto positivo es que Barcelona se ha convertido en una ciudad internacionalmente conocida, con su lugar específico en el mapa y con capacidad para atraer turistas, inversores, eventos internacionales de carácter cultural, artístico, deportivo, etc. Ha pasado de ser una ciudad mediana desconocida a ser una capital conocida y ser la segunda ciudad de referencia de España, después de Madrid. La estrategia de *marketing* de ciudad ha tenido éxito por todos los factores descritos anteriormente y por haber sido referencia de la arquitectura y del diseño urbanístico para el mundo.

El aspecto negativo reside en que “estar en todas las partes” exige muchos esfuerzos para mostrar que somos buenos en todo. En consecuencia, no se ha delimitado un campo de actuación y no se ha profundizado en su seguimiento. Muchas veces se han mostrado proyectos vacíos de contenido y de profundidad, donde hay una fachada fruto del *marketing* que no corresponde a la realidad. Por ejemplo los proyectos de participación ciudadana que son vendidos al exterior. El entrevistado de perfil académico va en esta misma dirección cuando nos dice que:

“El reto de Barcelona es que es una ciudad, por un lado, muy conocida. Se sabe que tiene ventajas comparativas, muestra potencialidad, pero también hay un peligro. Por ejemplo, en lo económico no está tan claro lo que puede hacer Barcelona y puede haber incoherencias entre políticas, porque es difícil decir que Barcelona puede ser seis cosas a la vez. El problema es que no hay una prioridad clara de lo que se quiere.”

El área de las Relaciones Internacionales se ha visto sobrecargada de trabajo en este tiempo de euforia, pues ha recibido varias delegaciones extranjeras que vienen a la ciudad para conocer la Administración, las empresas y la ciudad. La entrevistada técnica reconoce:

“Ahora todo el conjunto del Ayuntamiento tiene una actividad internacional, lo cual es muy importante, un éxito. Pero tiene una limitación, ya que a veces no se actúa bien y de manera coordinada.”

Continúa diciendo que al estar desbordados por el propio éxito, no se han puesto suficientes límites a la propia capacidad del área. Realizar un gran evento para mantener la imagen de Barcelona como ciudad internacional y llevar a cabo algunas reformas fue el objetivo del Foro Universal de las Culturas - Barcelona 2004, un evento que anteriormente ha sido descrito y que no tuvo el éxito que se esperaba, como en los Juegos Olímpicos de 1992. Podríamos decir que el "escaso éxito" del Foro se debe a la falta de claridad del proyecto, a la especulación generada por el comercio alrededor del negocio realizado y la poca implicación de la sociedad civil en la organización. El Fòrum 2004 no contó con la implicación del conjunto de la ciudad, quizás solamente de dos vértices: empresas-Administración y del triángulo Administración-empresas-sociedad civil, pero sirvió para continuar manteniendo la imagen de Barcelona y de su modelo en el escenario internacional. Consiguió atraer, durante los cinco meses de realización del evento, multitud de ponentes internacionales, turistas y participantes en los espectáculos.

Esta fue la etapa inicial de la estrategia de relaciones internacionales, que tuvo su auge en 1992, pero que todavía permanece en el tiempo y que actualmente está siendo evaluada por sus limitaciones y por el descubrimiento de que no todo lo que es proyectado al exterior se aplica en la política interna de la ciudad.

3.4.2. El liderazgo político en la creación de redes y organismos

Después de la etapa de la euforia y del éxito de los grandes eventos, en que Barcelona se ha convertido en una ciudad conocida y de referencia mundial, la Administración municipal representada por su alcalde ha tenido la legitimidad suficiente para empezar a liderar procesos alternativos que creasen redes y organismos que priorizasen el tema de la ciudad y de lo urbano en el contexto internacional.

Barcelona ha conseguido este protagonismo ocupando espacios. Como ha dicho uno de los entrevistados, por “estar en todas partes”:

“En el caso de Barcelona hubo una política de multiplicar su presencia por varias razones. Una de ellas era estar en todas partes y se produjo en los años ochenta un afán por emergerse, por situarse en el mapa y por decir que ¡Barcelona existe! A partir de este principio, Barcelona ha invertido muchos esfuerzos en estar en el máximo de organismos y redes internacionales.”

En la estrategia por ganar espacio, Barcelona ha priorizado la presencia en Europa para convertirse en un actor político en las relaciones internacionales. Uno de los entrevistados se refiere a la red de ciudades de Europa diciendo:

“Eurociudades fue un lobby de grandes ciudades que tenía el objetivo casi único de tener influencia en la Unión Europea y en la Comisión Europea.”

El entrevistado termina su pensamiento reflexionando sobre el concepto *tener influencia*:

“Tener influencia es sensibilizar a la Comisión y al Parlamento de la importancia de las temáticas urbanas y de la necesidad de disponer de políticas europeas de apoyo al desarrollo urbano, espacio en el cual se centran los principales problemas sociales y funcionales: la movilidad, la pobreza, el desempleo, la seguridad, la marginación. Es decir influir en la Unión Europea para que se desarrollen programas sobre las ciudades.”

Además de Eurociudades, que ha servido de inspiración para la creación de Mercociudades en América Latina, Barcelona ha apostado fuerte por estar presente en el CMRE y posteriormente en el Comité de Regiones. Pasqual Maragall, en esa época alcalde de Barcelona, fue presidente del CMRE (1990-1991) y del Comité de Regiones (1993-1994). Podemos a través de este hecho decir que no solamente el contexto histórico que ha vivido Barcelona ha contribuido a que tenga presencia internacional, sino que la figura del alcalde ha contribuido mucho para reforzar la presencia de Barcelona. Uno de los entrevistados comenta:

“La proyección internacional de Barcelona no se puede entender sin la figura de Pasqual Maragall, que fue una personalidad que se impuso mucho en el mundo de los alcaldes, porque era muy carismático y tenía una buena capacidad de discurso.”

En este sentido podemos concluir que en el caso de Barcelona hubo un liderazgo claro del más alto cargo de la ciudad, el alcalde. Es importante resaltar este aspecto, ya que en el mundo de las relaciones internacionales no siempre el político va al mismo paso que el técnico, pero es muy importante que el aspecto político esté en primera línea, porque así el proceso avanza más rápidamente, ya que este es un área que depende mucho de las relaciones políticas.

Como ha dicho unos de los entrevistados, en la lógica de que para ser fuertes, no basta con ser Barcelona y es necesario tener algo detrás, representar algo, Barcelona ha conseguido crear proyectos internacionales y estar en la secretaría general de los mismos. Como ejemplo tenemos el CIDEU, creado entre otras cosas para dar a conocer el plan estratégico de Barcelona en el continente latinoamericano y la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE). Además de estas dos asociaciones internacionales, desde hace más de ocho años está ubicado en Barcelona la secretaría internacional de Metrópolis, que actúa en el ámbito internacional y es miembro fundador de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

A través de este recorrido, Barcelona ha sido una pieza fundamental en la construcción del movimiento municipalista mundial y lo ha hecho desde una visión más institucional, priorizando la actuación en organismos y asociaciones

internacionales, que desde una visión más informal y compleja como las redes de ciudades. Aunque haya participado en la construcción de redes, siempre ha priorizado las instituciones. Actualmente CGLU está en Barcelona, lo cual quizás representa la culminación de sus objetivos. Trataremos de forma detallada esto en el próximo apartado.

3.4.3. La prioridad del aspecto internacional

En su apuesta internacional, Barcelona ha priorizado la presencia internacional de las ciudades a través de un organismo que pudiese ser la “voz única” de las ciudades frente a la ONU. En base a esta prioridad, ha tenido un alto protagonismo en la construcción de la institución mundial de ciudades, la llamada CGLU.

Barcelona ha priorizado la fusión de la IULA y la FMCU, junto con Metrópolis, para la constitución de CGLU, aunque como ha dicho uno de los entrevistados, el proceso ha costado más tiempo de lo que se esperaba.

Podemos decir que Barcelona ha tenido este protagonismo por dos razones fundamentales: la capacidad de tener aliados de distintos colores políticos y la capacidad de representar a todas las ciudades del mundo en los organismos internacionales.

Barcelona ha encarado las relaciones internacionales fuera del aspecto ideológico o partidista, creando alianzas con diversas ciudades gobernadas por partidos de centro, demócratacristianos, liberales, de extrema izquierda y de izquierda. Este amplio abanico de relaciones ha permitido a Barcelona crear una red de aliados en todo el mundo. La prioridad era tener relaciones internacionales estables, independientemente de los cambios de gobierno en las ciudades, y que se avanzase en la construcción de CGLU.

Tener el apoyo de los aliados, representar a asociaciones internacionales y redes y estar en los órganos máximos de representación de los mismos culminó cuando el alcalde de Barcelona fue el primer alcalde en hacer un discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas, hecho histórico para el movimiento municipalista mundial. El entrevistado de perfil técnico ha destacado que este recorrido ha sido un proceso lento, pero que hoy los alcaldes son cada vez más consultados en muchos temas, pues considera

justo que una ciudad pueda intervenir en las prioridades de un plan de acción de la Unión Europea, o en la definición de la implementación de los Objetivos del Milenio, porque muchas de las políticas que se definen a nivel internacional son aplicadas por las ciudades.

Después de toda esta trayectoria, Barcelona ha presentado la candidatura para ser sede de CGLU y la ha ganado. El entrevistado que ha participado en este proceso destaca:

“La creación de CGLU es la prueba de que, con todas las dificultades y haciendo política, puedes llegar a ser considerado: los gobiernos locales como interlocutores. Y en el caso europeo, cuando se decidió crear el Comité de Regiones, esto ha pasado no porque hubo un jefe de Estado que lo pensó y sí porque hubo un lobby fuerte de los gobiernos locales para que esto pasara.”

Aunque sea un camino largo a recorrer, cree que los gobiernos locales han dado pasos significativos, como por ejemplo la creación de un órgano consultivo como la UNACLA en la ONU-Hábitat o la del programa *Cities Alliance*.

Parece que Barcelona ha conseguido cumplir el objetivo principal de su trayectoria en las relaciones internacionales al ayudar a constituir CGLU y al lograr tener la sede de este organismo en la ciudad de Barcelona. Podemos considerarlo un marco para la historia de las relaciones internacionales que han priorizado el aspecto institucional; la nueva etapa a seguir sería ver cómo se desarrolla CGLU y cómo se mantiene la presencia de Barcelona en este organismo, ya que Barcelona tiene una de las vicepresidencias, por tener la presidencia de Metrópolis.

3.5 Reflexiones finales

Podemos llegar a algunos puntos de reflexión después de hacer un diagnóstico y análisis de las relaciones internacionales con *las entrevistas en profundidad* realizadas.

Algunos puntos a modo de conclusión pueden ser trazados:

- Barcelona ha logrado ser conocida internacionalmente y, por lo tanto, su objetivo principal se ha alcanzado: transformar una ciudad mediana, no capital, en una ciudad reconocida que hoy puede ser considerada la segunda ciudad de España, con una ubicación clara en el mapa mundial.
- El gran evento, los Juegos Olímpicos de 1992, atrajo turistas y la atención de todo el mundo a la ciudad, que a partir de los años ochenta se transformó en la “ciudad de moda” de Europa.
- Barcelona ha sido referencia para las otras ciudades en estrategias de *marketing* y promoción de la ciudad, ha innovado más en este área que en la parte de cooperación internacional.
- A partir de ser reconocida internacionalmente empieza a estar en todas partes, en redes y organismos internacionales de representación, de ciudades, buscando liderar el proceso del movimiento municipalista mundial.
- La búsqueda de la institucionalización de las ciudades en el nivel internacional culminó con la nominación en 2002 de Barcelona como sede de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, la organización mundial de ciudades, que inició sus actividades en 2004, en Barcelona.

A partir de estos elementos que definen la estrategia internacional de Barcelona, podemos observar no sólo sus puntos fuertes sino también algunas debilidades:

- La cooperación internacional ha actuado más en la esfera técnica y de exportación del modelo, principalmente en América Latina, que en un intercambio real y con una apuesta financiera fuerte en

las ciudades con las que se han establecido proyectos de cooperación. Ha actuado más como donante técnico que realizando cooperación internacional en todas sus dimensiones.

- La diferencia entre la propaganda y la realidad ha sido uno de los principales problemas: se exportaba una imagen que muchas veces no se daba en la ciudad.
- La voluntad de estar en todas partes ha tenido un aspecto negativo, como ha mencionado uno de los entrevistados: nunca se supo presentar de forma estructurada y ordenada lo que se realizó y el porqué. El problema consiste en que hoy no hay una prioridad clara de lo que se quiere.
- La diferencia que ha tenido para la proyección externa de la ciudad la celebración de los Juegos Olímpicos en comparación con el Foro Universal de las Culturas. El primer evento ha tenido un impacto positivo en el exterior y en la política interna de la ciudad, mientras que el segundo ha tenido un impacto relativo a nivel externo y un impacto negativo en la política interna de la ciudad, en la relación con los ciudadanos. Este hecho nos lleva a la reflexión que las relaciones internacionales pueden llegar a tener un fuerte impacto en las relaciones internas de la ciudad.

La posición de Barcelona como actor económico es indiscutible. Barcelona puede ser considerada, también, un actor político en las relaciones internacionales. El papel internacional de Barcelona ha sido una combinación de tres elementos: condiciones objetivas, experiencias que contar y uso relativamente bien hecho de las ventajas comparativas.

Barcelona ha conseguido tener influencia y, en consecuencia, ser considerada un actor político en las relaciones internacionales. Aunque esta condición no sea permanente, por el momento la ciudad sigue haciendo este papel y realizando un esfuerzo para mantenerlo.

Porto Alegre y las relaciones internacionales



4. Porto Alegre y las relaciones internacionales

4.1. Introducción

El presente capítulo pretende ofrecer un recorrido histórico e institucional por las relaciones internacionales de la ciudad de Porto Alegre.

En la primera parte del capítulo trazaremos una descripción histórica, necesaria para entender el desarrollo de la cultura, del pueblo y de la administración y las implicaciones políticas que puede tener la ciudad en relación con otras esferas de la Administración pública. De este modo, entenderemos por qué Porto Alegre, la capital más al sur de Brasil, fue adquiriendo importancia hasta el punto de llegar a ser una de las ciudades más importantes del Cono Sur, que se identifica muchas veces con aspectos culturales de argentinos y uruguayos.

La segunda parte del capítulo trata específicamente de las relaciones internacionales en el Ayuntamiento de Porto Alegre. Analizamos en un primer momento cómo se desarrolló el área internacional en la estructura administrativa del municipio, pasando de ser una secretaría de captación de recursos y cooperación internacional hasta llegar a ser una coordinación de relaciones internacionales en el Gabinete del Alcalde. En un segundo momento analizaremos qué se hizo, cuáles fueron los proyectos y las áreas que la ciudad priorizó. Para llevar a cabo este análisis hemos dividido el apartado en tres partes: la democracia participativa como referencia mundial, a través del Presupuesto Participativo, el Foro Social Mundial y el Foro de Autoridades Locales; la participación en redes y organismos sectoriales y mundiales como la red Mercociudades, el programa URBAL, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y la ONU y la cooperación internacional, a través de hermanamientos y protocolos de cooperación internacional.

En la tercera parte del capítulo se hace un análisis del modelo Porto Alegre para las relaciones internacionales, un modelo que, a nuestro entender, va desde buscar el progreso interior del proyecto político de ciudad, que implica la búsqueda de recursos exteriores y la consolidación del Presupuesto Participativo en la ciudad, hasta la utopía exterior, que culmina con la

realización del Foro Social Mundial. Desde el punto de vista metodológico hemos comparado el material bibliográfico con entrevistas en profundidad realizadas a personas que han trabajado en la Administración de Porto Alegre, de perfil político y técnico, y un experto con conocimiento del tema y una visión neutral de lo que ha ocurrido en las relaciones internacionales de la ciudad.

Por último, en las reflexiones finales, mostraremos cuáles son los puntos por los que la Administración ha apostado en este área y cuáles han sido las debilidades del modelo implementado. Mediante este análisis podremos llegar a saber si Porto Alegre puede ser considerada un actor político en el área internacional, que es la idea central de nuestro trabajo.

4.2. La historia de Porto Alegre

Porto Alegre es la capital del estado de Rio Grande do Sul, situado en el extremo sur de Brasil, fronterizo con Argentina y Uruguay. La ciudad tiene 1.360.590 habitantes y está situada en el centro de una región metropolitana formada por unos 3.658.000 habitantes.

La esperanza de vida es de 71,4 años, 76,2 para las mujeres y 66,2 para los hombres. El índice de alfabetización alcanza el 96,7%.

En la actualidad la actividad económica de esta ciudad se concentra esencialmente en los sectores de servicios y de comercio, puesto que la presencia fabril ha disminuido desde los años sesenta del siglo xx.

Porto Alegre no fue fundada, como las primeras ciudades brasileñas, ni tampoco fue inaugurada, como Brasilia, sino que nació poco a poco. Empezó como una gran hacienda en cuyos alrededores vivían indios de diversas tribus, más tarde conquistados por los guaraníes. La estancia quedaba cerca del lago Guaíba, en cuyas playas se instalaron algunas personas; más adelante el gobierno portugués promovió la llegada de pioneros procedentes del archipiélago de las Azores para poblar el lugar, llamado entonces Puerto de Viamão.

Así pues, Porto Alegre tiene más de doscientos treinta años de historia; en 1774 se transformó en la capital continental de São Pedro, que originó el actual estado de Rio Grande do Sul.

La vocación política y participativa del portoalegrense se manifestó hasta conseguir que los gobernantes de la capitanía juraran la constitución. En 1822 Brasil se independiza de Portugal y Porto Alegre es elevada a la condición de ciudad.

La Revolución Farroupilha, de carácter republicano y separatista, que marcó la historia de Rio Grande do Sul y de Porto Alegre, empezó en 1835 y se prolongó a lo largo de diez años. La ciudad de Porto Alegre fue tomada por los revolucionarios, que deseaban la república y se habían rebelado contra el Imperio de Brasil y el cobro exagerado de impuestos por parte del gobierno central. Durante el conflicto la ciudad volvió a quedar bajo control de los imperiales y resistió varios asedios. El decenio de la revolución interrumpió el inicio de una era de progreso.

A partir de entonces llegaron también a la provincia los primeros inmigrantes alemanes, que impulsaron la economía regional e hicieron que entrase en funcionamiento el puerto de la ciudad.

Porto Alegre participó en la Guerra del Paraguay al lado del Imperio y liberó a sus esclavos cinco años antes de que se firmara la Ley Áurea, que abolió la esclavitud en Brasil. Cuando fue proclamada la República brasileña, en 1889, contaba con más de cincuenta mil habitantes. Nueve años antes, en 1890, se había creado en la ciudad el Club Republicano y en 1884 el Partido Republicano había fundado el periódico *A Federação*. El positivismo influyó en la República y en la ciudad con ideas y obras.

El inicio del siglo xx trajo la “modernidad” y la mejora de los servicios públicos. En 1914 fue elaborado el primer plan de transformación urbana, que sería ejecutado a partir de 1924.

La Revolución de 1930 que llevó a Getúlio Vargas al poder empezó en Porto Alegre. La ciudad ya había sufrido la Revolución Farroupilha y la Federalista de 1893. En este momento es importante hacer un paralelismo de cómo se desarrollaban las relaciones internacionales en el gobierno de Brasil: en ese período, con Vargas como presidente, la política exterior brasileña era un instrumento de apoyo al desarrollo económico nacional.

Otros acontecimientos de la historia de Brasil sacudieron Porto Alegre. En 1954, el suicidio del presidente Getúlio Vargas provoca una revuelta popular. En 1961 la urbe vive uno de sus momentos de esplendor, al liderar el movimiento victorioso por la toma de posesión del vicepresidente Joao Goulart, ante la renuncia de Janio Quadros. En 1964 el golpe militar derriba a Goulart y el exalcalde, exgobernador y entonces diputado federal Leonel Brizola intenta repetir el movimiento de la legalidad, pero no lo consigue. Entre estos dos episodios, Porto Alegre se da a conocer en el mundo como sede de los Juegos Mundiales Universitarios, la llamada “Universiade” del 63. Las relaciones internacionales de Brasil en el período 1951-1964, desde la elección de Getúlio Vargas hasta el golpe militar de 1964, que cierra el ciclo populista, determinaron la lucha entre dos proyectos políticos: el de los nacionalistas y el de los “entreguistas”. Vizentini (2003: 13) describe cómo estos dos proyectos han caracterizado fases de avance y de retroceso. Los nacionalistas, inspirados en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la

ONU (CEPAL) y también en el Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB), buscaban cierto margen de autonomía frente a los Estados Unidos para impulsar el proyecto de desarrollo industrial con cierta perspectiva de reforma social. El “entreguismo” se basaba en las fronteras ideológicas esbozadas por la Escuela Superior de Guerra (ESG) y por el liberalismo económico; destacaba las ventajas comparativas de la agricultura y de la agenda de seguridad, defendida por los Estados Unidos en la Guerra Fría. Enemigos de los nacionalistas, fueron ellos quienes les caricaturizaron como “entreguistas”, puesto que querían entregar el país a los norteamericanos. En este contexto, la tentativa de dar autonomía a la acción internacional de Brasil acabó siendo percibida como algo inaceptable, especialmente después de la Revolución Cubana.

En 1985, la población brasileña se empeña en el movimiento Diretas Já, por la libre y democrática elección del presidente de la República.

De 1964 a 1985 administran la ciudad alcaldes nombrados por gobernadores militares y homologados por la Asamblea del estado. Entre 1964 y 1979, durante el régimen militar, se implementa una política exterior de seguridad, desarrollo y autonomía. La idea era hacer de Brasil una potencia media industrializada. Su relación con otros países de América Latina tenía el objetivo de reforzar este proyecto y construir grandes obras públicas, como la construcción de la central hidroeléctrica de Itaipú. A partir de 1979 el proyecto nacional entra en crisis, ya que en el contexto internacional se reestructuraba el capitalismo mundial y se ponía en serias dificultades a los países que disponían de un proyecto de desarrollo e inserción internacional autónomo.

Con el regreso de la democracia, el pueblo de Porto Alegre eligió a su primer alcalde después de veinticinco años. En 1989 se eligió el primer gobierno del Partido de los Trabajadores (PT), que ha permanecido en el poder hasta el año 2004 y que ha puesto en marcha un área específica de cooperación internacional en el gobierno de la ciudad.

Durante este período la política exterior de Brasil viene marcada por el contexto internacional de globalización neoliberal, el MERCOSUR como política alternativa en el contexto regional y el abandono del proyecto nacional a través de las privatizaciones.

En 1992, con el gobierno nacional de Itamar Franco, los compromisos de Brasil en el plano exterior se empiezan a basar en la democracia —siempre tan amenazada en América Latina después de la dictadura— la justicia social, los derechos humanos, las libertades individuales y la justicia social con desarrollo. Se vuelve a la idea del proyecto nacional y del derecho a la autodeterminación de los pueblos, el principio de no-intervención en asuntos internos y la solución pacífica de los conflictos. La regionalización del mundo también ha contribuido a que Brasil centrara su atención en el MERCOSUR frente a la constante insistencia de los Estados Unidos por crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Junto con el proceso democrático de América Latina, las ciudades empiezan a intercambiar experiencias. Es en este momento cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil crea la Asesoría de las Relaciones Federativas (ARF), que comienza a establecer un contacto directo con las ciudades y los estados de Brasil, para disponer de información y conocimiento sobre los proyectos internacionales que estas entidades subnacionales empiezan a desarrollar.

En 2004, el Partido de los Trabajadores pierde las elecciones municipales y el Ayuntamiento de Porto Alegre pasa a ser administrado por una coalición de varios partidos, entre ellos el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y el Partido Popular Socialista (PPS).

4.3. Las relaciones internacionales en el Ayuntamiento de Porto Alegre

4.3.1 La incorporación de las relaciones internacionales en la estructura organizativa del Ayuntamiento de Porto Alegre

Durante el segundo gobierno del Partido de los Trabajadores se creó la Secretaría Extraordinaria de Captación de Recursos (SECAR), que fue pionera en Brasil. Su objetivo consistía en la implantación de una institución que financiase los llamados microemprendedores. Este proyecto de creación de la institución fue realizado con la ayuda de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), y más tarde fue denominada Institución Comunitaria de Crédito Portosol; comenzó sus actividades en enero de 1996. La Secretaría siguió avanzando en la financiación de proyectos estructurales para la ciudad, como la construcción de una gran avenida llamada 3ª Perimetral, financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la ampliación del Hospital Municipal Pronto Socorro, que contó con la ayuda del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), entre otros.

En 1996 el sector de la Cooperación Internacional fue agregado a la SECAR, con el objetivo de unificar la política de captación y la diplomacia municipal, todavía muy tímida. El MERCOSUR estaba en fase de consolidación y en el contexto internacional se empezaba a valorar la participación y la contribución de los municipios en las decisiones internacionales.

La ciudad empezó a actuar en el ámbito regional del MERCOSUR y ha sido una de las impulsoras de la Red Mercociudades, creada en 1995 y que hoy reúne casi cien municipios de Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Venezuela, Chile, Bolivia y Perú. La Red tiene como objetivo hacer posible la participación de los gobiernos locales en las decisiones de la integración regional. Después de más de diez años de existencia, la Red Mercociudades ha conseguido un lugar en la estructura institucional del MERCOSUR, que primero ha sido denominada Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI), como parte integrante del Grupo Mercado Común en la estructura institucional del MERCOSUR. Con la extinción de la REMI,

actualmente la Red ha conseguido tener un espacio en el bloque regional a través del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR.

La ciudad ha participado en el Buró Ejecutivo de la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) y ha trabajado junto a esta organización para la fusión de esta entidad con la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), a fin de formar la organización mundial de ciudades Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

La estructura administrativa del área de relaciones internacionales de Porto Alegre fue denominada en sus inicios Área de Cooperación Internacional y formaba parte de la Secretaría de Captación de Recursos. Es necesario destacar que el Departamento de Cooperación Internacional estaba dividido entre el área de cooperación institucional y la de cooperación económica y comercial. El área de cooperación institucional se ha destacado más que el área de cooperación económica y comercial, que se ha centrado en la oferta de infraestructuras tecnológicas para pequeños empresarios.

En 2001 el área de cooperación internacional se separa de la Secretaría de Captación de Recursos y cambia de nombre. Pasa a ser una Coordinación de las Relaciones Internacionales y a depender del Gabinete del Alcalde.

Hasta el año 2004, la estructura contaba con cinco funcionarios: un coordinador, un coordinador adjunto, una asesora, una secretaria administrativa y un periodista. Cabe resaltar que casi todos los funcionarios que trabajan en ella son cargos de confianza del partido y del alcalde. Esto ha generado una gran inestabilidad debido a la gran movilidad de los técnicos hacia otras esferas de gobierno. Por este motivo uno de los entrevistados ha resaltado:

“Muchas veces los límites están en la estructura interna del área y se deben a la falta de continuidad de los proyectos, en virtud de cambios en el personal técnico y político, por asumir otras funciones en la administración regional o nacional.”

Es necesario resaltar que este área debería ser transversal a todo el gobierno de la ciudad y, por lo tanto, es un área que necesita trabajar de forma integrada con otras secretarías y departamentos.

Además de ocuparse de temas técnicos y de trabajar transversalmente, las relaciones internacionales exigen hacer política internacional y recibir directrices del centro de gobierno, que no siempre son homogéneas. Así pues, un aspecto difícil para la continuidad y el éxito de este proyecto político internacional es la diferencia de opiniones entre las diversas corrientes del Partido de los Trabajadores (PT), que no siempre tiene la misma concepción, el mismo conocimiento y el mismo enfoque al trabajar en este tema.

En este sentido, el entrevistado de perfil político evalúa los resultados en positivo, tanto desde el punto de vista político como desde la óptica económica:

”La creación de una Secretaría de Relaciones Internacionales dentro del propio gabinete del alcalde muestra que este área ha sido fundamental para lograr avances y conquistas. Hay un compromiso político del centro de gobierno con esta política y esta ya está consolidada. La cuestión de las relaciones internacionales no es una cuestión secundaria, el propio alcalde la considera un aspecto central de nuestro proyecto y ha sido muy valorada.”

El PT tenía claro que este era un tema importante que tenía que ser trabajado y que los proyectos debían tener continuidad en cada nuevo mandato, pero en realidad muchas veces las diferencias entre las líneas políticas de cada corriente cambiaban las prioridades en cada gestión⁵³.

En el gobierno actual el área de relaciones internacionales está dividida en varias secretarías de gobierno. Algunos de los proyectos son desarrollados por el Gabinete de Captación de Recursos (Captare), la antigua SECAR; otra parte está a cargo de la Secretaría Municipal de Coordinación Política y Gobernanza Local y otra parte en manos del Gabinete de Programación Presupuestaria. Cabe resaltar que el área de relaciones internacionales ha dejado de formar parte del gabinete del alcalde, para pasar a funcionar en secretarías sectoriales, en función de los proyectos desarrollados. Observamos que se ha producido una fragmentación del área internacional, que ha pasado a funcionar por proyectos y ha dejado de ser un área propia con una política de centro de gobierno.

⁵³ Sobre el tema de la inserción internacional de Porto Alegre hacemos referencia al artículo “O Futuro das Cidades na nova ordem global” de Genro (1999)

4.3.2 Los contenidos de la política de relaciones internacionales

Porto Alegre ha dividido la Secretaría de Captación de Recursos y Cooperación Internacional en las dos áreas que han sido mencionadas anteriormente: el área de cooperación internacional institucional y el área de cooperación económica y comercial.

Los proyectos más importantes del área de cooperación internacional — y después de relaciones internacionales— pueden ser divididos en tres grandes ejes:

- Presupuesto Participativo: divulgar la experiencia como eje central de la política de gobierno y, en consecuencia, la elección de la ciudad como sede del Foro Social Mundial (FSM) y la recepción de delegaciones llegadas para conocer la experiencia.
- MERCOSUR: consolidar las políticas de inserción regional e internacional de la ciudad, incluso a través de la participación en redes, la articulación de la Red de Ciudades del MERCOSUR (Mercociudades) y del incentivo de relaciones con redes de este tipo en todo el mundo, con los organismos internacionales y las federaciones internacionales de ciudades.
- Hermanamientos: establecer relaciones de cooperación internacional bilateral con las ciudades hermanadas con Porto Alegre y con ciudades de interés estratégico para el municipio, particularmente ubicadas en el Cono Sur de América Latina.

Para explicar mejor cómo se han incorporado estos ejes de proyectos dentro de los grandes ejes políticos hemos dividido la materia en tres temas principales:

- la democracia participativa como referencia mundial,
- la participación en redes y organismos sectoriales y mundiales, y
- la cooperación internacional.

4.3.3. La democracia participativa como referencia mundial

- **La internacionalización del Presupuesto Participativo**

En 1989, cuando el gobierno del Frente Popular asumió el gobierno de la capital, se constató que la mayoría de los ciudadanos vivían en barrios o villas sin regularizar, en condiciones infrahumanas, sin agua potable, ni desagües, con calles sin asfaltar. Los ayuntamientos decidían las infraestructuras sin consultar a la población y con prioridades distintas a las requeridas por las comunidades. Además, se detectó un fuerte desequilibrio administrativo y financiero, con una estructura de recaudación de impuestos atrasada, sin posibilidad de invertir en obras para desarrollar la ciudad y compensar la deuda social con la población.

En este contexto se creó el Presupuesto Participativo, que obtuvo una modesta adhesión de la población. En 1990 se realizó una importante reforma tributaria, propuesta en el ámbito del Presupuesto Participativo y se recuperó la capacidad de inversión del municipio, que pasó a atender las peticiones de la población, decididas en las asambleas.

Esta experiencia dio credibilidad al gobierno municipal para mejorar la recaudación propia y obtener el aval y la financiación internacional para la ciudad a través del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Además de este factor, en 1996, cuando la Conferencia de Hábitat II, en Estambul, reconoce el Presupuesto Participativo (PP) como una de las cuarenta mejores prácticas de gestión del planeta, más de doscientas ciudades empezaron a implantar el Presupuesto Participativo, basándose en la experiencia de Porto Alegre.

A partir de este momento, la ciudad empieza a recibir delegaciones de varias ciudades de diferentes países del mundo que estaban interesadas en aprender de la experiencia y aplicarla en sus territorios⁵⁴.

Podríamos decir que este proyecto ha sido el motor que ha desencadenado la política internacional del municipio y que ha desarrollado una visión internacional desde un proyecto político de la ciudad.

⁵⁴ Ver la relación entre el Presupuesto Participativo, democracia participativa y el cambio del contexto urbano de Porto Alegre en Allegretti (2003)

La culminación de este proceso se da en el año 2002, cuando la ciudad es elegida por la Comisión Europea para coordinar la Red 9 del programa URBAL sobre “Financiación Local y Presupuesto Participativo”. La red coordinada por Porto Alegre ha iniciado sus actividades articulando más de ciento cincuenta ciudades de América Latina y de Europa.

Fue el proceso de construcción de una democracia participativa lo que llevó a Porto Alegre a ser elegida por los movimientos sociales para ser sede del Foro Social Mundial (FSM), que en los años 2001, 2002 y 2003 convocó a cien mil personas. El FSM tiene como objetivo reunir a los movimientos sociales que luchan por otra mundialización, por una alternativa a la globalización neoliberal.

Paralelamente al FSM, Porto Alegre ha realizado en varias ocasiones el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social (FAL), que ha contado con la participación de centenares de gobiernos locales del mundo y que ha organizado una red para actuar en el escenario de las relaciones internacionales con una plataforma para promover la democracia participativa, la lucha por la paz, la justicia social, el desarrollo sostenible y los derechos humanos.⁵⁵

- **El Foro Social Mundial y el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social**

El Foro Económico Mundial, conocido como Foro de Davos, se ha ido celebrando desde los años setenta del siglo xx. Además, a principios de 1998 se hizo público el acuerdo multilateral de inversiones que sería firmado por los países más ricos del mundo. Este acuerdo ya estaba siendo discutido dentro de la OCDE, como una constitución de derechos para aquellos que invirtiesen en el tercer mundo, casi sin deberes a cumplir.

A partir de este momento, empezaron a surgir varias movilizaciones contra la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Las ciudades de Seattle, Washington y Praga fueron los son escenarios para estas movilizaciones.

⁵⁵ La Red FAL será tratada con más detalle y como estudio de caso en el capítulo sobre redes.

En este contexto, un grupo de brasileños pensaron, junto con otras organizaciones del mundo, que se podría iniciar una etapa de resistencia frente al pensamiento neoliberal hegemónico. Los intelectuales y economistas contrarios a la política neoliberal ya estaban realizando en Europa encuentros denominados Anti-Davos. A partir de la coincidencia de estas dos voluntades, se propuso realizar un encuentro de dimensión mundial, para articular las protestas masivas y que tuviera como eje principal el aspecto social: el Foro Social Mundial (FSM). Se propuso que este encuentro coincidiera con el de Davos en el año 2001 y que debería repetirse todos los años. (Monereo y Riera, 2001)

La idea estaba concebida, pero no el lugar donde se celebraría. Los franceses pensaban que el Foro debería ser realizado en el tercer mundo, por su efecto simbólico, y que Brasil tendría las condiciones para acogerlo. Bernard Cassen, que en esa época era presidente de ATTAC (Acción por la Tributación de las Transacciones Financieras en Apoyo a los Ciudadanos) en Francia, propuso la ciudad de Porto Alegre, por considerarla la capital de un estado que cada vez es más conocido en todo el mundo por sus experiencias democráticas y por su lucha contra el neoliberalismo.⁵⁶

Ignacio Ramonet (2001: 18) se preguntaba: ¿por qué precisamente allí? Porto Alegre se había convertido desde hacía algunos años en una ciudad emblemática. Capital del estado de Rio Grande do Sul, el más meridional de Brasil, en la frontera con Argentina y Uruguay, Porto Alegre es una especie de laboratorio social que los observadores internacionales miran con una suerte de fascinación.

Para gestionar esta iniciativa, se creó un comité compuesto por varias entidades brasileñas: la Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales (ABONG), ATTAC, la Comisión Brasileña de Justicia y Paz de la CNBB (CBJP), la Asociación Brasileña de Empresarios por la Ciudadanía (CIVES), la Central Única de los Trabajadores (CUT), el Instituto Brasileño de Análisis Socio Económicas (IBASE), la Central de Justicia Global (CJG) y el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST), que más tarde pasaron a componer el secretariado brasileño del FSM.

⁵⁶ Ver Whitaker (2001: 23).

En marzo de 2000 una comitiva viajó a Porto Alegre para proponer al Ayuntamiento de Porto Alegre y al Gobierno del estado de Rio Grande do Sul, que acogieran el FSM, teniendo en cuenta que los que convocarían el Foro no serían los gobiernos sino las entidades de la sociedad civil que habían asumido la propuesta. Con la respuesta positiva de los dos gobiernos se empezó a organizar el I FSM, que se celebró entre el 25 y el 31 de enero de 2001 en Porto Alegre. En este momento, ocurrió lo que Cannavò (2002: 19-27) ha descrito en los términos siguientes:

“Porto Alegre se ha convertido en un símbolo global, síntesis de un desarrollo muy profundo y de una ambición muy grande.”

El autor afirma que la principal aportación de este proyecto es otra forma de hacer política:

“Existe un elemento de fuerte politización y de gran maduración colectiva, pero también el estímulo a individualizar la respuesta alternativa global: la democracia participativa. Esta ha sido la contribución fundamental dada por el Partido de los Trabajadores en Porto Alegre al pueblo de Seattle, que no se había convertido en el símbolo que es sin el Foro Mundial.”

Cannavò prosigue con sus reflexiones sobre Porto Alegre y específicamente sobre el FSM, resaltando la relación entre lo global y lo local, diciendo:

“El FSM es un lugar de debate, de movilización, de experimentación y de encuentro también. Un lugar en que se encuentra la escuela de la polis, donde la organización y la participación se asocian al deseo de cambio social. La nueva polis nace en Porto Alegre —es allí donde se forma el primer FSM— y se traduce diariamente en un pequeño foro local.”

El resultado del II Foro Social Mundial, celebrado en Porto Alegre entre el 31 de enero y el 5 de febrero de 2002, tuvo cuatro veces más participantes que la primera edición. Se celebraron centenares de debates, conferencias y talleres mientras que, frente al 11 de Septiembre y la guerra de Irak, en el Foro se consolida la idea de hacer foros regionales y temáticos en varias partes del

mundo, que se volverían a reunir en Porto Alegre en el III FSM, en paralelo al Foro de Davos.

El III FSM fue realizado también en Porto Alegre y contó con un nivel de participación aún mayor. En este contexto, se decidió que el IV FSM se haría en Mumbai (India), en enero de 2004, y que llevaría el nombre de Porto Alegre para no perder la identidad y el simbolismo que el nombre de la ciudad conlleva. En 2005 el FSM se ha realizado de nuevo en Porto Alegre, volviendo a su lugar original, mientras que en 2006 ha sido descentralizado y se ha realizado simultáneamente en distintas ciudades.

En paralelo al movimiento del FSM, se realiza en Porto Alegre el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social (FAL). El FAL tiene como objetivo principal reunir gobiernos locales de todo el mundo para formular nuevas propuestas frente a los problemas a los que el mundo globalizado se enfrenta, como por ejemplo el aumento de la pobreza, el incumplimiento de los derechos humanos y el incremento de la injusticia social.

Actualmente existe una mayor concienciación de los gobiernos locales sobre estos temas, tanto en el ámbito de los países desarrollados como en el de los que están en vías de desarrollo. Esta “politización” supone una mayor apertura para poder incorporar a sus políticas cuestiones de participación en la esfera de la gestión y la búsqueda, al mismo tiempo, de una mayor descentralización de los recursos —y no sólo de las obligaciones— frente a los poderes centrales.

En enero de 2001 se realizó el primer FAL en Porto Alegre. El evento reunió a más de 180 alcaldes, 600 participantes y representantes de ciudades de Europa, América Latina y África, con el objetivo de debatir las dificultades de la gestión pública municipal en un escenario de crecientes desigualdades sociales. El I FAL fue un momento de sensibilización de las autoridades locales, para que ocupasen un espacio político y asumiesen su papel a través de políticas públicas para la inclusión social, democratizadoras de riqueza y poder.

Siguiendo este camino, la segunda edición del FAL, en enero de 2002, reunió a 210 alcaldes y 1.240 participantes de 24 países, que expresaron en Porto Alegre que otro mundo era posible a través de las ciudades. En este II FAL se creó la Red de Autoridades Locales por la Inclusión Social, que estuvo

vinculada al proceso de unificación de las dos entidades mundiales de ciudades, la Unión de Internacional de Autoridades Locales (IULA) y la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), en la nueva asociación Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

Como continuación de este proceso, la tercera edición del FAL reunió a 150 alcaldes y 882 participantes de 26 países de Europa, América del Sur y del Norte, Asia y África. En esta ocasión se reafirmó el compromiso con una sociedad civil mundial organizada y con gobiernos locales articulados en redes y que actúan políticamente en el escenario internacional. El principal punto de la Resolución de Porto Alegre fue incentivar la articulación entre los movimientos sociales y los poderes locales.

El cuarto FAL mundial, realizado por primera vez fuera de Porto Alegre, se celebró en Barcelona. Reunió a más de 1.050 participantes de 300 ciudades y 44 países. Este evento tuvo como objetivo analizar y debatir la dimensión cultural como factor clave para el desarrollo de las ciudades en temas de participación ciudadana, así como abordar los mecanismos de construcción de identidad y de potenciación de la solidaridad.

El principal tema debatido fue la cultura y la inclusión social y cómo impulsar, a partir de los gobiernos locales y con previa discusión con la sociedad, la creación de la Agenda 21 de la Cultura. Esta referencia ha sido presentada a la ONU en el mes de septiembre de 2004, en la segunda edición del Foro Urbano Mundial, promovido por ONU-Hábitat.

El IV FAL ha trabajado mediante la dinámica de talleres, conferencias abiertas y sesiones plenarias. Algunos de los temas desarrollados fueron: la cultura, el desarrollo y la inclusión social, el papel internacional de las ciudades y el futuro de la Red de Autoridades Locales por la Inclusión Social. La inclusión social, tema central del FAL, ha sido desarrollado junto con otros temas de igual importancia y complementarios al combate contra la exclusión, como la participación ciudadana, las ciudades periféricas, la cooperación internacional y las redes de ciudades, la democracia digital, la relación con los movimientos sociales, el género, la gestión integrada del espacio público, la financiación de estas políticas y la paz.

La Declaración de Barcelona ha puesto sobre la mesa dos puntos importantes para el futuro del FAL. En primer lugar, cómo debe ser entendida la

cultura y, en segundo lugar, la necesidad de insistir en el tema de la inclusión social para revertir la lógica de la exclusión.

El quinto FAL, que se ha realizado en Porto Alegre, ha desarrollado un plan de trabajo cuyos ejes principales buscan reforzar los puentes entre gobiernos locales y movimientos sociales y crear en el seno de CGLU la comisión de inclusión social y democracia participativa.

El sexto FAL se ha desarrollado en el marco del Foro Social Mundial Policéntrico, en Caracas (Venezuela), además de las actividades realizadas con los movimientos sociales en Bamako (Malí) y Karachi (Pakistán), las dos otras sedes del foro policéntrico.

El séptimo FAL se ha celebrado dentro del FSM África, en la ciudad de Nairobi (Kenia).

- **Recepción de delegaciones comerciales, para promover inversiones y negocios**

El área de cooperación internacional tenía la función de recibir a las delegaciones que tenían interés en experiencias de gestión como el Presupuesto Participativo, pero también atendía a aquellas delegaciones interesadas en invertir en la ciudad o en realizar intercambios comerciales y apoyar su política económica. Esta política estaba centrada en los servicios y el apoyo a los pequeños empresarios, lo cual implicaba también el apoyo a las cooperativas y los viveros de empresas, que se ubicaban en las zonas de potencial tecnológico de la ciudad.

Resaltamos que este área también era la responsable de recibir, junto con el área de captación de recursos, a las delegaciones de las instituciones financieras internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BIRD). A partir del conocimiento mundial de la experiencia del Presupuesto Participativo, en el que uno de los ejes principales es la transparencia y la publicidad de los recursos públicos, estas instituciones pasaron a tener interés en prestar dinero a la ciudad, con el aval institucional del poder central.

Actualmente Capture tiene la función de promover la realización de nuevas inversiones productivas para Porto Alegre. Es un punto focal de la red SIPRI (Sistema de Promoción de Inversiones y Transferencia de Tecnología para empresas del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil).

4.3.4. La participación en redes y organizaciones sectoriales y mundiales

- **La Red de Ciudades de MERCOSUR: Mercociudades**

Dentro del contexto de regionalización del mundo se hace necesario destacar que Porto Alegre ha participado en la creación de la red Mercociudades, en 1995, junto con otras ciudades como Asunción (Paraguay), La Plata, Córdoba y Rosario (Argentina), Curitiba, Rio de Janeiro, Salvador, Florianópolis y Brasilia (Brasil) y Montevideo (Uruguay). La Red Mercociudades tiene el objetivo de favorecer la participación de los 163 municipios que forman parte de la red en el MERCOSUR, que está formado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela y los países asociados del bloque, como Bolivia, Chile y Perú. La red fue creada para que las ciudades no queden al margen del bloque, para que puedan expresar sus opiniones sobre el proceso de integración en este espacio de convergencia y, a la vez, intercambiar experiencias y prácticas en temas de importancia para el mundo local⁵⁷.

En 1996 la ciudad de Porto Alegre asumió la secretaría ejecutiva de Mercociudades hasta el año 1997. En este período vio la luz el Estatuto Social de la Red, que proponía más estructura para su funcionamiento. Actualmente la Red cuenta con más de 180 ciudades de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Bolivia, Venezuela y Perú.

Las ciudades que forman la Red se organizan de forma flexible y sencilla: un consejo ejecutivo, formado por dos ciudades de cada Estado miembro de MERCOSUR y una por cada país asociado; una secretaría

⁵⁷ Sobre el tema específico del MERCOSUR y de la integración regional hacemos referencia a Plá (1994) y Boiser (1998).

ejecutiva, que tiene la tarea de coordinar los trabajos de la Red y de representar oficialmente a Mercociudades en actividades internas o externas de MERCOSUR y una asamblea anual, donde todos los alcaldes acuerdan y definen las políticas de la red. Resulta importante destacar que la Red cuenta, en su estructura, con varias unidades temáticas que tienen la función de definir y trabajar en temas técnicos que son prioritarios para los poderes locales, como: cultura, desarrollo social, desarrollo económico, desarrollo urbano, ciencia y tecnología, educación, entre otras. Cada unidad temática posee una ciudad coordinadora que es responsable de planificar anualmente las actividades.

El exalcalde de Porto Alegre, Raul Pont (1997: 62), explica el porqué del interés de la ciudad por participar en una red de ese tipo:

“La ciudad, en tanto que estructura subnacional, y el gobierno de la ciudad, como organizador de los intereses civiles, pueden introducir otra lógica en el proceso integrador. Es la ciudad, por ejemplo, quién puede incorporar en el proceso de integración el nivel micro, el pequeño y medio emprendedor. El espacio en la economía internacional es restrictivo para aquellos que no tienen condiciones de producir a gran escala, a no ser que se realice a través de una relación mediada por el poder público y estableciendo conexiones con otras ciudades. En segundo lugar, la ciudad es el territorio de la ciudadanía. Eso significa que el poder local está mucho más próximo a las personas y que los mecanismos de participación pueden ser mucho más directos y representativos.”

El momento más importante de la trayectoria de la Red fue el reconocimiento de ésta por los países de MERCOSUR en 2001 y su incorporación en la estructura de MERCOSUR bajo el nombre de Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR (REMI), vinculada al Grupo Mercado Común. Más recientemente fue creado el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de MERCOSUR, en diciembre de 2004 durante la reunión del Consejo del Mercado Común de MERCOSUR, en la ciudad brasileña de Belo Horizonte. El Foro Consultivo, que sustituye a la antigua Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) está formado por un Comité de Municipios y un Comité de Estados Federados, Provincias y

Departamentos, y tiene como finalidad “estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes del MERCOSUR”. Además, podrá “proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común”.⁵⁸

La creación de este Foro Consultivo había sido una reivindicación permanente desde el mismo nacimiento de Mercociudades, como ámbito para institucionalizar la participación de las ciudades al más alto nivel en el proceso de integración.

- **Participación en otras redes y programas**

La participación en redes o programas que pudiesen provocar la difusión de la participación popular ha sido uno de los objetivos del área. En 1997, la ciudad presentó por primera vez su candidatura al programa URBAL de la Unión Europea. Este programa tiene por objetivo incentivar la cooperación descentralizada entre las ciudades de América Latina y Europa para que puedan, a partir de aquí, realizar proyectos conjuntos y seminarios para intercambiar experiencias y capacitar a los funcionarios de los gobiernos locales. En 1997 la ciudad de Porto Alegre presentó su candidatura para coordinar la red nº 3 del Programa URBAL, denominada “Democracia en la Ciudad”. Perdió frente a la ciudad francesa de Issy-les-Molineaux pero, sin ser coordinadora de una red, Porto Alegre ha participado en el proyecto A que se ha derivado de esta red, denominado Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP). Este observatorio, ha generado después proyectos B, a partir de 2004, denominados Observatorios Locales de Democracia Participativa (OLDP). La ciudad de Porto Alegre ha participado en este proyecto y ha creado el Observa POA, el observatorio local de la ciudad de Porto Alegre. Este observatorio funciona hasta hoy y tiene el objetivo de proporcionar

⁵⁸ Ver la página web de la Red Mercociudades: www.mercociudades.org

informaciones georeferenciadas y trabajar sobre indicadores sobre la ciudad a partir de tres perspectivas: social (impactos en la mejoría de la calidad de vida y la convivencia de las personas), gestión (impactos en la eficacia, transparencia y descentralización de la gestión municipal) y política (impactos en el desarrollo democrático y en la ciudadanía, expansión del capital social y rescate de la identidad local).⁵⁹

El ayuntamiento de Porto Alegre ha participado como socia en otras redes del programa URBAL:

- a) Red nº 2: Preservación de los Contextos Históricos Urbanos, coordinada por la ciudad de Vicenza (Italia).
- b) Red nº 4: Desarrollo Económico, coordinada por la ciudad de Madrid (España).
- c) Red nº 5: Políticas Sociales, coordinada por la ciudad de Montevideo (Uruguay).
- d) Red nº 7: Gestión Urbana, coordinada por la ciudad de Rosario (Argentina).
- e) Red nº 8: Control de la Movilidad Urbana, coordinada por la ciudad de Stuttgart (Alemania).

En el año 2002, Porto Alegre volvió a ser candidata a la coordinación de una red en la segunda fase del programa URBAL, con el tema “Financiación Local y Presupuesto Participativo”. En esa ocasión la ciudad de Porto Alegre fue seleccionada para ser la coordinadora, durante un periodo de tres años. Aunque el proyecto fue aprobado durante la gestión anterior, administrada por el PT, el desarrollo del proyecto tuvo continuidad en la gestión actual. Para la continuidad se ha desarrollado el proyecto B denominado “Sistema Intermunicipal de Capacitación en Planeamiento y Gestión Local Participativa”. El objetivo principal es la capacitación de gestores municipales y otros actores para que puedan actuar en el planeamiento de forma colectiva de la gestión local participativa. Este

⁵⁹ Ver www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/

proyecto está siendo desarrollado con la participación de otras ciudades de América Latina y de Europa dentro del marco del programa URBAL.⁶⁰

Siguiendo la lógica de la participación en redes y en asociaciones internacionales, en 1997 la ciudad de Porto Alegre pasó a formar parte de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, asociación que tiene su secretaría ejecutiva en la ciudad de Barcelona y la oficina regional de América Latina en la ciudad de Rosario. Este fue el momento en el que las ciudades de Barcelona y Porto Alegre tuvieron una mayor aproximación. Es interesante destacar que después de esta aproximación, Porto Alegre realiza el seminario de la asociación en su ciudad, reforzando el compromiso de ser una de las líderes de este proyecto en el continente latinoamericano.

- **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)**

Porto Alegre, después de un tiempo de resistencia, se ha incorporado al buró ejecutivo de la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), organización mundial de ciudades con una orientación más progresista, que era la contraparte de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y de la que, como ya hemos explicado anteriormente, a partir del Congreso Fundador realizado en París, surgió Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).⁶¹

La FMCU estuvo activa durante cuarenta y cinco años y estuvo formada por más de mil ciudades de más de ochenta países. A partir del año 1997 Porto Alegre ha participado en el buró ejecutivo de esta organización y ha colaborado en todo el proceso de fusión entre esta organización y el IULA.

La organización mundial cuenta con la estructura institucional siguiente: una Asamblea General, un Consejo Mundial, un Buró Ejecutivo, la

⁶⁰ Ver <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9/>

⁶¹ Según la entrevista realizada en Porto Alegre, la “resistencia” se debía a que se consideraba las organizaciones mundiales de ciudades como instituciones muy burocratizadas frente a las dinámicas que las redes de ciudades podrían producir.

Presidencia compuesta por un presidente, dos vicepresidentes principales y vicepresidentes ordinarios, el tesorero y el secretario general.

En la estructura institucional de la organización, Porto Alegre ha formado parte del Consejo Mundial y ha sido nominada como una de las vicepresidencias de la región latinoamericana. En el año 2005, con el cambio de gobierno, Porto Alegre ingresó en Metrópolis y automáticamente pasó a formar parte de la sección metropolitana de CGLU.

- **Relación con Naciones Unidas**

La primera aproximación entre Naciones Unidas y Porto Alegre se da en 1996, tras la selección del Presupuesto Participativo como una de las cuarenta mejores prácticas de gestión del planeta. En un segundo momento, Porto Alegre empieza a trabajar y a colaborar con el Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe (PGU-ONU Hábitat). En el año 2000, la ciudad de Porto Alegre participó en la selección del premio Hábitat-Dubai, presentando otra vez la experiencia del Presupuesto Participativo y volvió a ser seleccionada como una de las cuarenta mejores prácticas de gestión del planeta. Otra iniciativa la ONU fue la firma, en el mes de noviembre de 1999, de un Protocolo de Cooperación con el PGU-ONU-Hábitat, cuyo objetivo era establecer un trabajo conjunto con este organismo internacional en diversas áreas: gestión ambiental urbana, residuos sólidos, participación popular en la gestión pública, microcrédito y participación activa en la Red Mercociudades.

En 2003, la ciudad de Porto Alegre fue una de las ciudades elegidas para participar en el programa de aprendizaje Compacto Global promovido por la ONU y que es ejecutado por la ONG Comité para Melbourne (Australia). La ciudad fue elegida por sus altos índices de calidad de vida y por haber sido sede del Foro Social Mundial. El modelo Melbourne en que se basa el programa consiste en coordinar esfuerzos, recursos, conocimientos y experiencias gubernamentales, empresariales y sociales para la identificación de problemas urbanos y desarrollo de soluciones mutuas. El programa de la ONU tiene como objetivo promover la responsabilidad

empresarial según los principios de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta los derechos humanos, el medio ambiente y las condiciones de trabajo.⁶²

En el año 2008, Porto Alegre ha realizado la Conferencia Mundial de Desarrollo de las Ciudades. Esta conferencia tuvo el apoyo de Naciones Unidas, a través de UNDESA, ONU-Hábitat y UNESCO. Esta iniciativa, después de cuatro años de gobierno en la ciudad, ha servido para mantener la posición de Porto Alegre como ciudad de referencia mundial, ya que el FSM no ha vuelto a celebrarse en la ciudad desde 2005. La iniciativa de convocar un premio ha sido una idea de Porto Alegre, lanzada en la conferencia para dar continuidad a las relaciones con la ONU. El premio, denominado Premio Ciudades Inclusivas, está siendo pensado para que culmine con una selección de ciudades con experiencias de inclusión social y que tenga el apoyo institucional de la ONU y de CGLU.⁶³

4.3.5. La cooperación internacional

- **Las Ciudades Hermanas y los protocolos de cooperación**

Desde el comienzo del área de cooperación internacional, Porto Alegre ha realizado varios hermanamientos con ciudades con las que tenía una afinidad o una relación histórica.

Con el tiempo y con el aumento de la cooperación descentralizada en el mundo, la ciudad empezó a hermanarse con ciudades que podían tener algún interés en intercambiar proyectos y experiencias exitosas en diversas áreas. Durante este período ha habido un mayor interés por hermanarse con ciudades del Cono Sur y del continente latinoamericano, para fortalecer el proyecto político del MERCOSUR.

Porto Alegre hasta el momento está hermanada con las ciudades de Kanasawa (Japón), Morano Cálabro (Italia), Ribeira Grande (archipiélago de

⁶² Ver el periódico *Zero Hora* (08.12.03: 49) y ver www.citiesprogramme.org

⁶³ Ver www.cmdc2008.com.br

las Azores, Portugal), La Plata y Rosario (Argentina), Punta del Este (Uruguay), Natal (Brasil), Horta (Portugal), San Petersburgo (Rusia), Portalegre (Portugal), Suzhou (China), Austin y Newark (Estados Unidos).

Algunos de estos hermanamientos empezaron durante gobiernos anteriores al del PT. También se han realizado proyectos de cooperación internacional con las ciudades de Barcelona y Córdoba (España) y Saint Denis (Francia).

4.4 El modelo Porto Alegre: progreso interior hasta la utopía exterior

Este apartado pretende analizar el modelo de Porto Alegre, tomando como base lo que hemos expuesto anteriormente y contando con las entrevistas en profundidad realizadas en la ciudad.

Podemos dividir el modelo Porto Alegre en tres fases que están relacionadas, pero que tienen su evolución en el tiempo en el orden siguiente:

- El progreso interior: tanto en el aspecto político como económico.
- El MERCOSUR y la Red Mercociudades como prioridad política.
- La utopía exterior y la realización del Foro Social Mundial.

4.4.1. El progreso interior

Las relaciones internacionales en la ciudad de Porto Alegre han nacido vinculadas a dos ideas: legitimar el Presupuesto Participativo a nivel interno y captar recursos internacionales para la ciudad.

La idea central fue legitimar el Presupuesto Participativo a nivel internacional frente a algunos sectores de la oposición de la ciudad. Cuando el PT fue escogido para un segundo mandato en 1992, el alcalde empezó a desarrollar un papel decisivo en el ámbito internacional. Durante este mandato fue reconocido el proyecto del Presupuesto Participativo como una de las mejores prácticas de gestión del mundo por ONU-Hábitat. A partir de este galardón, el Presupuesto Participativo ha tenido reconocimiento internacional y ha servido para ganar respecto y legitimidad en la ciudad. En virtud de la transparencia de las cuentas públicas que caracteriza el proceso, las instituciones financieras internacionales como el BID, el Banco Mundial y las agencias internacionales han invertido en los grandes proyectos de la ciudad.

Vemos con este ejemplo cómo la política internacional puede influir sobre la situación política interna de una ciudad. Uno de los entrevistados, de perfil técnico, lo ha mencionado y lo expresa en los términos siguientes:

“Cuando el PT gana las elecciones en 1989, se comienza a desarrollar una experiencia de gobierno basada en la participación popular. Toda la crítica de la oposición hacia al gobierno es que el Presupuesto Participativo era una experiencia administrativa que permitía pensar los pequeños problemas de forma fragmentada y que no teníamos condiciones para pensar un proyecto de ciudad en el sentido más amplio de desarrollo. Tanto era así, que la consigna del principal candidato de la oposición en las segundas elecciones fue ‘Pensar grande’ y la principal propuesta era ‘Porto Alegre capital del MERCOSUR’. El PT ganó las elecciones en virtud de la experiencia que habíamos desarrollado, pero también de la conclusión que era necesario contestar a este nuevo escenario que se constituía y que exigía una actitud más proactiva de la ciudad.”

Complementa su idea destacando, una vez más, cómo hacer política externa puede tener influencia al determinar las políticas internas de la ciudad:

“El otro aspecto que es importante resaltar es el sentido político de la disputa interna que se establece en la ciudad. La repercusión interna sobre las relaciones externas que la ciudad establece, como por ejemplo en el caso del premio ONU-Hábitat. Resolvimos apostar por esto con el objetivo que una institución internacional reconociera esta experiencia de gestión, para así construir una legitimidad para la disputa política que teníamos internamente. Desde el Hábitat, el Presupuesto Participativo ha dejado de ser cuestionado incluso por la oposición.”

En relación con la segunda idea, de la financiación internacional, el entrevistado describe la vinculación del área de relaciones internacionales con la captación de recursos:

“En 1994 se crea la Secretaría de Captación de Recursos, donde el objetivo fundamental era captar recursos para proyectos. Esta secretaría inaugura una relación más sistemática con las instituciones financieras multilaterales, como el BIRD, el BID, FONPLATA y después la JAICA. Más tarde decide montar una estructura que funcionaría paralelamente, como una especie de diplomacia municipal. Se pensaba que si Porto Alegre adquiriría un papel protagonista en estas relaciones, que se estaban constituyendo a nivel municipal, entonces se mejoraría la capacidad de tener un retorno positivo de estas relaciones. La diferencia de relación entre ciudad conocida y protagonista con estas instituciones es visible.”

Efectivamente, es destacable cómo en los últimos diez años ha habido inversiones del BID y del BIRD muy significativas en la ciudad:

“La ciudad se ha proyectado internacionalmente, con administradores serios y capaces, con un partido que tenía una visión estratégica y un compromiso ético de una gestión, y todo esto componiendo un escenario que convertía Porto Alegre en referencia mundial.”

Es importante resaltar que la opinión del entrevistado con perfil académico va en el mismo sentido de lo que ha dicho el entrevistado técnico que se ha comprometido con el proyecto. El entrevistado, que tiene una visión externa del proceso, describe:

“Desde finales de los ochenta hasta hoy, con una administración con visión de izquierda, con una agenda diferente de lo que es dominante en esta época la ciudad no sólo tuvo que hacer un trabajo muy bueno para legitimar su administración, sino también buscar contactos externos para evitar cierto aislamiento donde algunos poderes de nivel más alto que el urbano tienden a boicotear. [...] La ciudad tuvo que buscar recursos, fuera de las fuentes tradicionales de financiamiento que pasan por un cierto tipo de clientelismo partidista y político, tuvo que buscar el diálogo con movimientos políticos y con otros polos y ciudades, buscar dinamismo y protagonismo. Es un capital político directo y una forma de captación de recursos, aunque el Estado continúe con el monopolio de las relaciones exteriores.”

Termina su argumentación afirmando que en el caso de Porto Alegre, la ciudad tuvo una visión prospectiva y pudo crear *links* con varias fuerzas y organismos. Fue creando una cultura internacional y aprendió a estar presente y a moverse en este medio, aunque no sea una instancia de decisión.

Podemos concluir diciendo que, en el caso de Porto Alegre, la proyección política de la ciudad ha favorecido el aspecto económico y financiero. Se ha creado un ambiente más favorable, donde la idea de una política de protagonismo internacional va junto con la idea de desarrollo de la ciudad, de ocupar un espacio en un escenario político para tener resultados económicos, sociales y culturales para la ciudad.

4.4.2. El MERCOSUR y la Red Mercociudades como prioridad política

La estrategia internacional de Porto Alegre también se ha dirigido a fortalecer el MERCOSUR como proceso de integración regional y como contrapunto al modelo que estaba siendo desarrollado por los gobiernos centrales y que implicaba una integración volcada al aspecto comercial y económico. El MERCOSUR, en tanto que proceso de integración, ha promovido una zona de libre comercio y la tasa externa común, pero sin alcanzar nunca la idea del mercado único y priorizando los aspectos culturales, sociales y políticos de la integración.

En este sentido Porto Alegre, junto con otras ciudades como Asunción, Montevideo o Buenos Aires, ha impulsado la creación de la Red Mercociudades, inspirada en el modelo de Eurociudades. Se trataba de crear una red que debía servir para trazar las líneas de la cooperación técnica entre ciudades y, en el aspecto político, para ejercer un *lobby* frente a los gobiernos centrales y las instituciones del MERCOSUR. El objetivo era, pues, que los gobiernos locales fuesen escuchados y reconocidos por el proceso de MERCOSUR, así como impulsar un órgano dentro de la estructura para que las ciudades fueran consultadas en temas de su interés.

Porto Alegre se ha volcado en esta estrategia prefiriendo tener un mayor protagonismo en la región que en el ámbito internacional, a través de federaciones y/o organizaciones mundiales de ciudades, como la FMCU o la IULA, por ejemplo. En esta línea, el entrevistado de perfil técnico explica:

“Hay un escenario que se constituyó paralelamente cuando el PT ganó las elecciones en 1989. Fue el período en que se intentó consolidar el MERCOSUR y reconstituir un eje político en América Latina. Porto Alegre era una ciudad periférica, pero en este contexto, en una situación política nueva, podría pasar a ser un lugar político y geográficamente importante.”

En conclusión, se tenía que desarrollar un trabajo institucional, de articulación política, para garantizar la participación de la ciudad en los foros que iban constituyéndose:

“Creíamos que la constitución de organismos de tipo red era más eficiente, por los intercambios y las relaciones políticas que queríamos establecer. Hemos pues participado en estas dinámicas, las cuales han sido muy relevantes para consolidar la ciudad en el escenario internacional.”

Al cabo de un tiempo, Porto Alegre pasó a ser miembro de la FMCU y a implicarse en el proceso de fusión de las dos organizaciones mundiales de ciudades para crear CGLU. Sin embargo, Porto Alegre siempre ha preferido jugar un papel más fuerte en la integración latinoamericana y en la participación en redes de este continente. La dinámica de las redes y la horizontalidad en la toma de decisiones siempre han interesado más a Porto Alegre que las grandes organizaciones mundiales.

La creación del programa URBAL de la Unión Europea ha sido un factor desencadenante de la estrategia de cooperación internacional de la ciudad. La cooperación entre gobiernos locales de América Latina y Europa que impulsa este programa ha despertado el interés de la ciudad. Como ejemplo de ello, Porto Alegre ha optado dos veces a la coordinación de redes del programa URBAL. La primera, sobre Democracia en la Ciudad, y la segunda, en la que fue elegida, sobre Financiación Local y Presupuesto Participativo.

4.4.3. La utopía exterior y el Foro Social Mundial

La ciudad de Porto Alegre vivió su mejor momento en las relaciones internacionales cuando fue elegida por los movimientos sociales de todo el mundo para ser la sede del Foro Social Mundial.

Después de más de cinco años de trabajo en el área internacional para dar a conocer la experiencia del Presupuesto Participativo y más de once años de consolidación de esta experiencia, el primer FSM se celebró en Porto Alegre en el año 2001.

La utopía del proyecto político de Porto Alegre, que buscaba una mayor igualdad social dentro del desigual contexto brasileño, ha sido reconocida en el mundo, y Porto Alegre se ha convertido en la ciudad que ha conseguido resistir a la globalización neoliberal y que ha buscado un proyecto distinto, con la

participación de los ciudadanos en la gestión de la ciudad. La utopía interna se transforma en utopía externa.

El entrevistado de perfil político nos explica cómo la política internacional de Porto Alegre nació en el corazón del movimiento que los gobiernos locales del primer y del tercer mundo han promovido durante las últimas décadas. Este movimiento consistía en buscar un papel diferenciado en el escenario global, para expresar una voluntad política y buscar que éste pudiera irrumpir como una “casi política exterior”:

“En el tercer mundo, Porto Alegre encarna un poco esta idea, por ser un ejemplo de democracia participativa y por ser la sede del FSM, foro que continúa creciendo y que es un ejemplo y una alternativa para el mundo entero.”

En definitiva, Porto Alegre se convierte en un gran símbolo a partir del FSM, con una visión ampliada de la democracia participativa y de la solidaridad. Porto Alegre adquiere una dimensión simbólica, que se contrapone a lo que representaba Davos. En palabras de uno de nuestros entrevistados:

“El factor importante es que la ciudad traduce lo que la sociedad quiere expresar [...]. La ciudad es un espacio que puede otorgar protagonismo a la sociedad, ya que es el espacio de poder donde el contacto es más directo entre el poder y la sociedad. Es en este ámbito donde la sociedad, a través de la gestión formal del municipio, puede disponer de algún grado de participación en la política internacional. Esto fue lo que Porto Alegre hizo y lo que ha culminado en la realización del FSM. ¿Por qué el FSM se celebra en Porto Alegre? Porque aunque el gobierno del estado estuviera también administrado por el PT, es en la ciudad donde se sedimenta el proceso y donde se construyó la base para su organización. La ciudad fue convirtiéndose en una referencia mundial.”

Otro de nuestros entrevistados, ahora de perfil político, destaca la capacidad de Porto Alegre para representar una utopía política:

“Porto Alegre y la administración popular no tienen solamente un proyecto de ciudad sino también la pretensión de disponer de una estrategia para un mundo no acabado. Porto Alegre tiene una utopía, una visión global y solidaria de mundo. Esta visión nos mueve y forma parte de nuestro programa político, así como la democracia participativa y la relación con las instituciones y los movimientos sociales de otros continentes. Se

trata de expresar una especie de política exterior de un gobierno que tiene una visión utópica y programática de la solidaridad entre los pueblos y de otro mundo. [...] Creemos que lo más importante para las ciudades en el escenario internacional es que exista una relación más democrática con los organismos internacionales, construir una red de ciudades a favor de la democracia participativa, de los derechos humanos y del respeto al medio ambiente. Esto traduce una visión del mundo, una utopía y un proyecto político que tienen en la idea de la democracia y la participación popular y en la idea de la solidaridad sus bases filosóficas.”

Este entrevistado también hace referencia a los límites a los que se enfrentan las ciudades y al hecho de que a menudo estos límites se deben a la estrategia mundial que estamos viviendo. Lo conecta con la idea del FSM y con cómo puede ayudar a redefinir el papel internacional de la ciudad a escala mundial:

“Las ciudades se enfrentan a los límites establecidos por el propio sistema de poder mundial. Es evidente que las ciudades son muy débiles frente a los organismos internacionales, a las grandes asociaciones internacionales de países y frente a los propios estados. Estos son límites muy importantes y, por lo tanto, las ciudades tienen dificultades para traspasarlos. Estos límites son límites políticos, económicos y jurídicos, pero que se están superando. Así, cada vez más tenemos más ciudades trabajando para superarlos, fortaleciéndose, articulándose y buscando estrategias comunes en el escenario internacional.”

En cuanto a la contradicción que pueda existir entre buscar recursos a través de las relaciones internacionales y una estrategia política a nivel mundial, el entrevistado considera que:

“Porto Alegre consigue trabajar ambos elementos de manera integrada, como una totalidad. Las relaciones internacionales pueden pasar por las relaciones políticas, por la solidaridad, por los intercambios culturales, por las inversiones y por la construcción de espacios alternativos de nuestra ciudad. Hay que integrarlo todo y saber que todo es importante.”

El entrevistado de perfil académico menciona además que Porto Alegre puede jugar un papel activo, a través del FSM y dirigido al resto del mundo:

“Porto Alegre podría jugar un papel importante al ser pionera y portavoz de la sociedad y de los movimientos políticos, así como de nuevas agendas que éstos presentan y debaten. Aunque no sea un actor con capacidad de decisión, es un actor político indirecto, pues divulga agendas y es capaz de influir en la toma de decisiones.”

El poder simbólico de Porto Alegre es, pues, un factor de gran importancia:

“Porto Alegre tiene la ventaja de que el FSM se haga en la ciudad y esto es una marca enorme, todo el planeta sabe donde queda Porto Alegre.”

En definitiva, Porto Alegre ha aportado un elemento distinto en el mundo de las relaciones internacionales al ser pionera y portavoz de la sociedad y de los movimientos políticos y sociales, influyendo en las nuevas agendas que deben ser presentadas y discutidas en los próximos años.

4.5 Reflexiones finales

Vamos a resumir nuestras reflexiones finales en los siguientes puntos:

- Porto Alegre ha logrado ser conocida internacionalmente y, por lo tanto, el objetivo se ha alcanzado. Porto Alegre es una ciudad mediana que se ha ubicado en el mapa brasileño y mundial. En Brasil las ciudades más conocidas eran São Paulo y Rio de Janeiro, y ahora Porto Alegre pasa a ser una referencia.
- El Presupuesto Participativo y el Foro Social Mundial han dado a Porto Alegre el título de ciudad que ha resistido a la globalización neoliberal. Este “símbolo” se ha convertido en referencia para los movimientos sociales y para la izquierda mundial desde 2001.
- Porto Alegre ha preferido jugar un papel protagonista en el contexto regional de MERCOSUR, principalmente en la Red Mercociudades, priorizándola frente a las grandes organizaciones mundiales de ciudades.
- La ciudad se ha mostrado más interesada en actuar en redes internacionales que en organizaciones, intentando que la proyección externa favoreciera tanto el aspecto político como el económico de la ciudad.
- Porto Alegre ha preferido ser protagonista dentro del MERCOSUR más que a nivel internacional pero, después del FSM, se ha hecho internacionalmente conocida por su apuesta por la democracia y por una nueva utopía global.

En el caso de Porto Alegre aparecen algunas debilidades que merecen ser mencionadas:

- Porto Alegre no ha sabido mantener el mismo perfil técnico y político en todos los mandatos, en virtud de las transferencias de personal a otras esferas de gobierno.

- La falta de continuidad y de memoria del área de relaciones internacionales ha significado que, en algunos momentos, el perfil bajara y que se resintieran de ello los proyectos internacionales de ciudad.
- En el área de cooperación internacional, muchos de los protocolos firmados no llegaron a concretarse por falta de recursos. El aspecto político ha tenido más fuerza que los aspectos técnicos.
- El centro de la política internacional ha tenido una fuerte carga ideológica, con relaciones políticas bien definidas, pero el aspecto institucional ha sido quizás excesivamente débil.

La posición de Porto Alegre en tanto que actor político es clara y visible. A partir de ello ha logrado atraer recursos e inversiones para la ciudad, pasando a tener también un papel de actor económico. Este proceso comenzó con el proyecto del Presupuesto Participativo y, a partir de él, actúa internacionalmente. El área de relaciones internacionales ha sido fundamental para los avances y las conquistas de la ciudad.

Porto Alegre ha visto incrementada su influencia a partir del FSM. Se ha convertido en un actor político relevante, aunque nunca haya apostado por tener un papel importante en los organismos internacionales de representación de ciudades. A través de las redes que fue construyendo y del trabajo que ha ido realizando con los movimientos sociales, ha conseguido ubicarse en el mapa y ser una referencia para todos los sectores y actores que están en contra de la globalización neoliberal.

Con el cambio de gobierno, la ciudad ha mantenido algunos proyectos principales con financiamiento externo, como el programa URBAL, y ha desarrollado un papel más fuerte y permanente en las organizaciones internacionales de ciudades, como Metrópolis y CGLU. El área internacional, aunque tenga su centro en la Captare, ha sido fragmentada por proyectos en las diversas secretarías de la municipalidad, no teniendo un órgano de coordinación claro. Esta fragmentación, aliada a la prioridad por los organismos internacionales, ha cambiado el modelo de inserción internacional, que había sido desarrollado por la anterior gestión.

Es importante resaltar que la condición de actor no es permanente. Por el momento, la ciudad sigue desarrollando este papel, pero existe el peligro de perderlo si deja de trabajar en esta dirección.

Puntos convergentes y divergentes entre Barcelona y Porto Alegre



5. Puntos convergentes y divergentes entre Barcelona y Porto Alegre

El presente capítulo pretende estudiar la relación entre los estudios de casos y el marco teórico que hemos presentado en un capítulo precedente, analizando también los puntos convergentes y divergentes entre las ciudades de Barcelona y Porto Alegre

Es importante advertir que en este análisis vamos a considerar diversos aspectos relevantes para el estudio, como los aspectos financieros, institucionales, estratégicos, estructurales y organizativos de las dos ciudades. De este modo podremos comparar sus modelos y, al mismo tiempo, contrastarlos con las aproximaciones teóricas.

5.1. Los puntos convergentes

Podemos enumerar algunos puntos de convergencia entre las ciudades de Barcelona y Porto Alegre. Estos puntos y aspectos han influido en el diseño de la política de relaciones internacionales en los dos gobiernos locales.

El *primero* de ellos es el tamaño de la ciudad y su ubicación. Las dos ciudades son medianas y no son capitales. Además, ambas ciudades se han identificado históricamente con otras culturas, como son las de los países con los que hacen frontera. En el caso de Barcelona la cultura francesa y mantener la cultura catalana y en el caso de Porto Alegre, la cultura argentina y uruguaya. Este no es un factor menor, pues al estar lejos de la administración del gobierno central, muchas veces las ciudades y regiones establecen políticas de frontera y de relaciones internacionales con otros países, regiones y/o ciudades por una cuestión de proximidad.

El *segundo* elemento destacable es el papel que las ciudades tuvieron en el escenario internacional gracias a sus innovadores proyectos de gestión. Barcelona ha innovado en la gestión y en la transformación urbana desde la realización de los Juegos Olímpicos. Porto Alegre ha desarrollado un modelo de gestión democrática y participativa a partir de los Presupuestos

Participativos. Barcelona ha apostado más por los grandes eventos internacionales, mientras que Porto Alegre se ha presentado internacionalmente como un proyecto político de gobierno. Como consecuencia, ambas ciudades periféricas han pasado a ser reconocidas como ciudades importantes y referentes en el contexto internacional. El profesor Vizentini, al ser entrevistado, destaca que esta actuación de las ciudades no tiene un carácter de capacidad de decisión política, pero sí un carácter temático y de protagonismo en varios campos, como en el caso de Porto Alegre. Destaca que, en el caso de la política internacional de Porto Alegre, la ciudad ha sabido crear un “capital político directo”. El profesor Rafael Grasa, por otra parte, describe cómo el papel internacional de Barcelona es una combinación de tres cosas: condiciones objetivas, experiencias que contar y uso relativamente bien hecho de las ventajas comparativas.

El *tercer* elemento a destacar es que las dos urbes han trabajado para el reconocimiento de las ciudades en el escenario internacional. Barcelona ha sido pionera en este proceso, ha jugado un papel más activo en las relaciones con las dos asociaciones internacionales de ciudades (IULA y FMCU) y ha tenido un papel protagonista al relacionarse con la ONU. Porto Alegre ha entrado en este terreno casi diez años más tarde que Barcelona, ya que se ha resistido mucho tiempo a entrar en organizaciones mundiales de ciudades. Finalmente, sin embargo, ha optado por entrar en la FMCU, al considerar que tenía una orientación política más progresista. Actualmente la ciudad forma parte de CGLU y Metrópolis.

El *cuarto* elemento es que las dos ciudades han tenido un papel destacado en la formación de redes internacionales. Barcelona, en el contexto europeo, ha sido la promotora de la creación de Eurociudades, mientras que Porto Alegre ha creado, junto con otras ciudades latinoamericanas, la Red Mercociudades. Las dos ciudades han liderado este proceso en los dos continentes y han intentado que estas redes urbanas tuviesen un papel importante y de *lobby* en el contexto de la Unión Europea y del MERCOSUR respectivamente.

En *quinto* lugar, utilizando los criterios de Sassen, observamos cómo ambas ciudades han trabajado para alcanzar el rango de ciudades globales. Barcelona está más cerca de alcanzar este objetivo que Porto Alegre, por ser

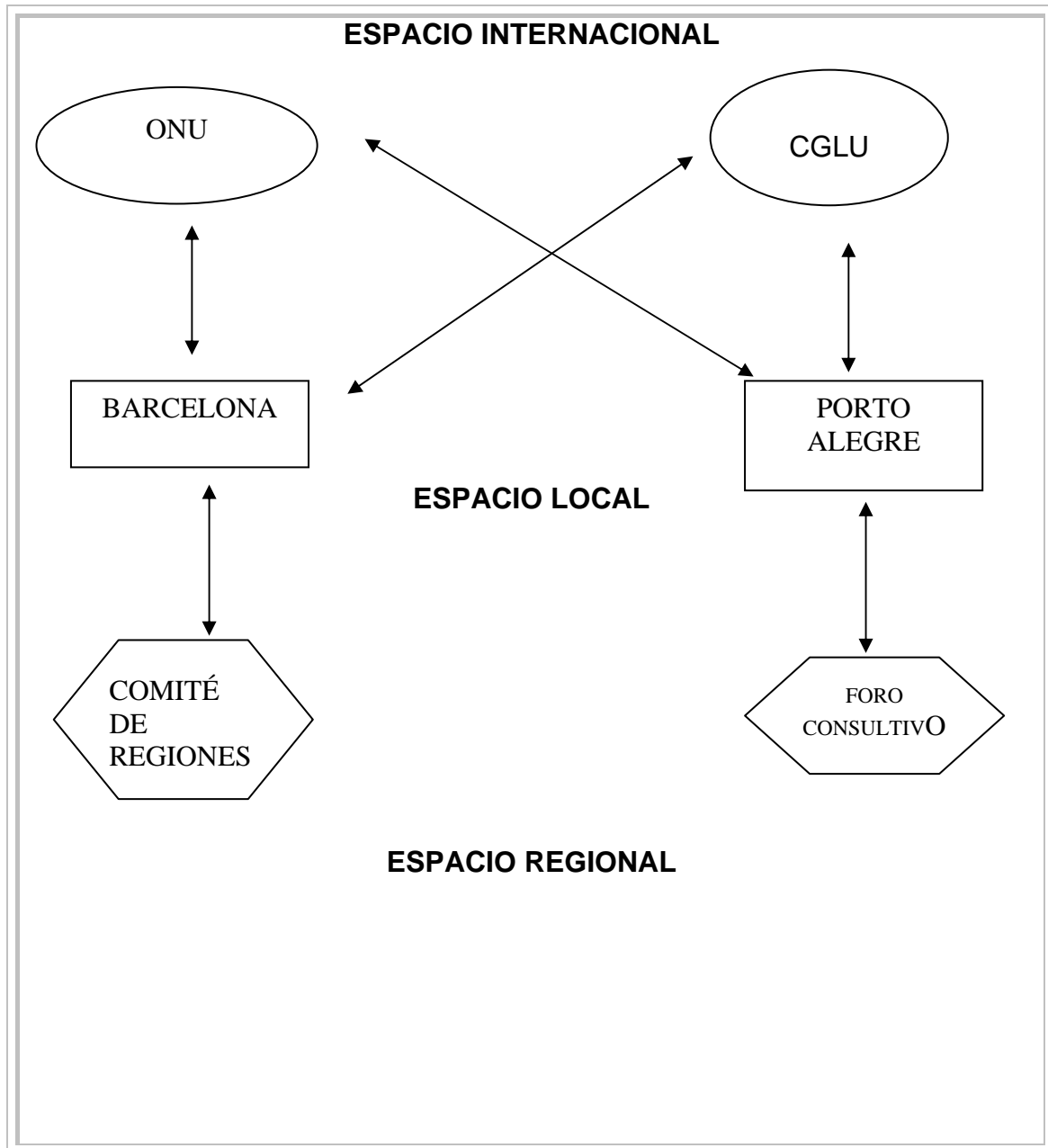
más cosmopolita, multicultural y más abierta al extranjero y a la globalización. Porto Alegre, aunque haya sido la sede del Foro Social Mundial, lo cual ha contribuido a promover y mostrar su proyecto político, no es una ciudad tan global como Barcelona. Esta opinión la recogemos de Rafael Grasa, quien considera que la ventaja de Barcelona está en su capacidad de innovar y de atraer innovación. Cree que el tema está claro en cuanto al papel de las ciudades en el escenario internacional, especialmente en el caso de Barcelona. Barcelona es un actor internacional, pero todavía es un actor frágil en términos jurídicos y politológicos. La condición de actor es funcional, se da y se pierde, no es para siempre:

“Eres actor porque eres influyente, porque te tienen en cuenta, porque atraes, porque importas y exportas. Eres sujeto porque te reconocen en los tratados. También es importante ser sujeto, estar ahí, tener un papel, y Barcelona lo ha intentado institucionalizando su papel como actor y como sujeto, por ejemplo, desde CGLU.”

El sexto y último elemento a considerar es el político partidista. Ambas ciudades han estado gobernadas por gobiernos de izquierda y han sido estos gobiernos quienes han propiciado la innovación administrativa y han creado las áreas de relaciones internacionales. En ambos casos el área ha sido creada dentro de una concejalía determinada para después pasar a integrarse en el gabinete de alcaldía. Este es un factor compartido por ambas ciudades, aunque Barcelona siempre ha ido más adelantada en el proceso, ya que su área fue creada seis años antes que la de Porto Alegre.

Podemos ver, mediante el gráfico siguiente, cómo se trabajan las relaciones internacionales en Barcelona y en Porto Alegre, es decir, el espacio local, en relación con otros espacios como el internacional y el regional.

⇒ **CUADRO 3: RELACIÓN DE BARCELONA Y PORTO ALEGRE
CON LOS ORGANISMOS SUPRAESTATALES**



Fuente: Elaboración propia.

5.2. Los puntos divergentes

Podemos enumerar algunos de los aspectos que son divergentes entre Barcelona y Porto Alegre, no sólo por sus propias determinaciones, sino también por tratarse de ciudades que están ubicadas en contextos geográficos, económicos y sociales diferentes.

El *primer* elemento a destacar hace referencia a las especificidades del escenario económico-financiero de cada una de las ciudades. Porto Alegre está inserta en el contexto brasileño y latinoamericano, que presenta importantes dificultades económicas, altos índices de pobreza y marginalidad y que, en las últimas décadas, ha sufrido el impacto del modelo neoliberal y de las privatizaciones de las empresas públicas. Es en este contexto que se justifica una política fuerte a nivel internacional para la captación de recursos (con el BID, el BIRD y las agencias internacionales) para desarrollar las obras públicas y los servicios de la ciudad. También destacamos la participación de la población en los Presupuestos Participativos, de una ciudadanía que ha exigido al poder local que provea las necesidades básicas en la ciudad como el agua, la luz y el saneamiento. Por otro lado, la ciudad de Barcelona está insertada en un contexto europeo, español y catalán, dónde hay más recursos económicos y una situación financiera mejor. Además de las fuentes tradicionales de recursos a los que puede recurrir el poder local, como el gobierno de la región o el nacional, las ciudades europeas cuentan con fondos europeos para revitalizarse, capacitarse y modernizarse. De este modo, Barcelona ha tenido más facilidad para acceder a recursos para grandes proyectos internacionales, como los Juegos Olímpicos. Además, su posición es privilegiada por tratarse de una ciudad más rica y ser considerada la segunda capital de España, lo que no pasa en el caso de Porto Alegre. La directora de Relaciones Internacionales de Barcelona ha destacado este aspecto, diciendo que una parte importante de las ciudades, incluyendo Porto Alegre, saca de la política internacional claras ventajas económicas tangibles. Hay que encontrar elementos tangibles a la proyección exterior.

Un *segundo* aspecto relevante para nuestro estudio es el institucional. Barcelona ha priorizado la permanencia en el tiempo de las relaciones

internacionales, buscando una postura más neutral, independiente de los colores políticos que puedan tener los actores con los que se relaciona. Barcelona ha ejercido la “diplomacia” en el mejor sentido de la palabra, y ha priorizado el aspecto institucional frente al alineamiento político. Porto Alegre no ha tenido esta postura imparcial y neutral en las relaciones internacionales. Ha jugado un papel innovador para las políticas de izquierda a nivel mundial y, por lo tanto, se ha volcado a unas relaciones más alineadas con aquellos de su misma corriente política. En consecuencia, su proyecto de relaciones internacionales está más vinculado a un proyecto político de ciudad y a una ideología. La ciudad no desvincula su ideología de sus relaciones internacionales.

El *tercer* aspecto que queremos destacar es el organizativo dentro de la administración pública. La creación de una estructura de relaciones internacionales empezó en 1987 en Barcelona con la Concejalía de Participación y Relaciones Territoriales, que en 1991 pasó a ser un Gabinete de Relaciones Internacionales vinculado a Alcaldía. Es relevante observar cómo el tema urbano siempre estuvo vinculado a las relaciones internacionales, ya que este era el principal ámbito de innovación de Barcelona y lo que más atrajo a delegaciones para visitar la experiencia. La descentralización administrativa, los planes estratégicos de ciudad y la revitalización urbana realizada a partir de los Juegos Olímpicos y del Foro de las Culturas han sido proyectos que la ciudad de Barcelona ha exportado al resto del mundo. En el caso de Porto Alegre, el área se creó en 1996 dentro de la estructura de la Secretaría de Captación de Recursos (SECAR) y en 2001 pasó a ser una Coordinación de Relaciones Internacionales en el Gabinete del Alcalde. En el primer momento, el área de relaciones internacionales estuvo muy vinculada a la captación de recursos económicos. Esta era, junto con la difusión del Presupuesto Participativo, la gran apuesta internacional de Porto Alegre. La transparencia de las finanzas públicas y la participación ciudadana han sido los elementos más trabajados y más útiles para dar a conocer la ciudad de Porto Alegre a nivel internacional.

En *cuarto* y último lugar nos fijaremos en las estrategias fijadas por cada una de las ciudades analizadas. Barcelona ha tenido una estrategia más ofensiva, pero también más superficial en algunos temas. La estrategia de

estar en todos los sitios, en todos los lugares y tener presencia en todas las redes, organismos internacionales, federaciones y hacer numerosos hermanamientos ha generado una actitud de protagonismo y de estar en la vanguardia del movimiento municipalista internacional. Sin embargo, el hecho de serlo todo y estar en todas partes no ha dado a Barcelona la capacidad de profundizar en los temas, dando una imagen superficial en algunos aspectos. Como ha mencionado uno de los entrevistados, parece como si en muchas ocasiones todo fuera una mera “fachada”. Porto Alegre, por otra parte, ha tenido una política más pasiva y ha priorizado algunos de sus principales proyectos, asumiendo que no es posible estar en todas partes. Por ejemplo la ciudad ha priorizado el aspecto regional del MERCOSUR frente al mundial y, a nivel internacional, únicamente ha participado en la FMCU. Dentro del contexto regional, Barcelona ha tenido una presencia activa en el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y en el Comité de Regiones, mientras que Porto Alegre no ha participado en la sección regional de la IULA —en América Latina llamado FLACMA—, sino que ha apostado por la actuación en red y por la creación de la Red Mercociudades. Barcelona ha buscado estar en todos los organismos y estructuras internacionales desde 1987, mientras que Porto Alegre se ha concentrado en su proyecto político y en el Presupuesto Participativo. El entrevistado de perfil intelectual destaca que actualmente no se ha pensado suficientemente cómo quiere actuar Barcelona. Lo complementa diciendo:

“El Presupuesto Participativo y el Foro Social Mundial son cosas que se conocen de Porto Alegre, pero esto no hubiera existido sin experiencias de pacto de gobierno, de maneras de ser diferentes, de desconcentración y descentralización de poder, de la capacidad de buscar mecanismos de participación y en otros aspectos. Barcelona se ha quedado más con la fachada. Por ejemplo, los mecanismos de participación son más retóricos que reales, normativos, demasiado ordenados.”

El entrevistado político también hace una comparación entre las dos estrategias diciendo:

“Para ser fuertes en el escenario internacional no nos basta ser Barcelona, tenemos que tener algo detrás, representar algo. Porto Alegre tiene el FSM. Barcelona fue, en

los años ochenta, la ciudad que lideró el movimiento de ciudades europeas: era la interlocutora de las ciudades en la Unión Europea.”

5.3. La evolución del modelo Barcelona y del modelo Porto Alegre

Como conclusión podemos destacar algunas diferencias entre el modelo Barcelona y el modelo Porto Alegre, vinculando aquello que explicamos en los estudios de caso con los puntos convergentes y divergentes identificados a lo largo de este capítulo.

Podemos sintetizar el modelo Barcelona a partir de tres factores: la euforia por el *marketing* de ciudad, el liderazgo político en la creación de redes y organismos internacionales de ciudades, y la prioridad del aspecto institucional. A través de ellos podemos interpretar cómo ha evolucionando en el tiempo el modelo Barcelona desde los comienzos de las relaciones internacionales hasta nuestros días. Este análisis interpretativo de la evolución del modelo se debe a un contexto internacional que ha cambiado, al desgaste que todo el modelo experimenta con el pasar del tiempo, y al cambio de prioridades políticas.

CUADRO 4: MODELO BARCELONA

	Años 80	Años 90	Año 2000
Grandes eventos y <i>marketing</i>	+ + +	+ + +	+ + +
Participación en redes	+ +	+ +	+
Organismos internacionales	+	+ +	+ + +

Fuente: Elaboración propia.

Observamos cómo la realización de grandes eventos y la estrategia del *marketing* de ciudad ha contado en Barcelona con una presencia continuada. Desde los Juegos Olímpicos (1992) hasta el Foro de las Culturas (2004),

Barcelona siempre ha apostado por ser la ciudad de las ciudades en la organización de eventos internacionales, de moda, de turismo o de nuevas tecnologías. La participación en redes ha sido una estrategia para ganar espacio en el escenario internacional. Inicialmente, Barcelona ha apostado por este modelo para crear y liderar nuevas redes que pudiesen ejercer influencia en el escenario internacional y regional. Actualmente la prioridad es disponer de espacio en los organismos internacionales y fortalecer CGLU, pasando a priorizar en su estrategia más el aspecto institucional que la actuación en red.

En el modelo Porto Alegre hemos identificado también tres factores distintos: el progreso interior, el MERCOSUR y la Red Mercociudades y la utopía exterior y la realización del Foro Social Mundial. A través de ello hemos interpretado cómo ha evolucionando el modelo Porto Alegre desde los comienzos de las relaciones internacionales hasta nuestros días. Como en el caso de Barcelona, el modelo ha evolucionado en función del contexto internacional, de su propio desgaste y de los cambios en las prioridades políticas.

CUADRO 5: MODELO PORTO ALEGRE

	Años 90	Año 2000
Política interna	+ + +	+ +
MERCOSUR y la Red Mercociudades	+ +	+ +
Utopía externa y Foro Social Mundial	+	+ + +

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Porto Alegre, el objetivo inicial fue priorizar la experiencia del Presupuesto Participativo, destacarla en el ámbito internacional y buscar recursos internacionales para proyectos internos de la ciudad. Ha mantenido como segunda prioridad el contexto del MERCOSUR y el fortalecimiento de la Red Mercociudades, después de haber sido una de sus creadoras. A partir del

año 2001 ha pasado a concentrarse en lo que hemos llamado la utopía externa y la realización del Foro Social Mundial.

5.4. Reflexiones finales

Como conclusiones del capítulo podemos trazar los siguientes puntos, relacionando los dos estudios de caso con algunos aspectos teóricos que hemos desarrollado anteriormente. En este sentido, nos gustaría resaltar que las entrevistas en profundidad han contribuido mucho a vincular el aspecto teórico con el práctico, ya que la mayoría de los entrevistados ha participado, directa o indirectamente, en la construcción del modelo en las dos ciudades.

Hemos resumido nuestras conclusiones en los puntos siguientes:

- Tanto Barcelona como Porto Alegre aún no han llegado a ser consideradas “ciudades globales”, según la conceptualización de Sassen y Marcuse. Sin embargo, podemos decir que Barcelona está más cerca de convertirse una ciudad global que Porto Alegre.
- En relación con los grandes eventos, Barcelona apuesta por eventos de cualquier tipo (turísticos, feriales, deportivos, culturales, etc.), mientras que Porto Alegre se ha concentrado en el Foro Social Mundial, que es un proceso y que no siempre se realiza en Porto Alegre.
- En las dos ciudades la cooperación internacional es un tema que presenta límites y que no se está desarrollando bien.
- Respecto a la manera de relacionarse a nivel internacional, vemos como Barcelona prioriza más las relaciones institucionales a través de organismos internacionales de ciudades que Porto Alegre. Porto Alegre ha preferido siempre apostar más por articular redes con ciudades o con otros actores. Con el último gobierno este escenario está cambiando en los últimos años, pues ha priorizado, como el de Barcelona, las relaciones institucionales, a través de la representación en las organizaciones de ciudades.
- Pensamos que el gran problema de las dos ciudades es cómo lograr un equilibrio entre ser una ciudad mediana y ser una ciudad

global. Hay un factor de confusión y de contradicción entre en modelo de ser global y mediana al mismo tiempo.

- Podemos decir que las dos ciudades ejercen influencia en el escenario internacional y en el movimiento municipalista mundial. Así pues, pueden ser consideradas actores políticos por esta influencia que ejercen. Pero están lejos de ser sujetos políticos de las relaciones internacionales, aunque están persiguiéndolo a través de involucrarse en redes y organismos internacionales.

Redes internacionales y la inserción internacional de las ciudades



FOPO

de Autoridades Locales
por la inclusión social

1, 2 y 3 de diciembre

Málaga 2004

Palacio de congresos

6. Redes internacionales y la inserción internacional de las ciudades

6.1. Introducción

Este capítulo pretende exponer el papel de las redes y específicamente de las redes de ciudades como forma de actuar en el escenario internacional.

Para ello empezaremos con una breve descripción del cómo y el porqué se da la formación de las redes en un mundo globalizado. Tomaremos como base lo que ya hemos introducido en el marco teórico del estudio sobre la globalización que ha generado espacios de flujos constantes y de conexión entre los territorios. Estas conexiones se pueden dar de diversas maneras, pero con el avance de la tecnología, Internet y los diversos medios de comunicación la información se ha acelerado, poniendo en contacto, de forma virtual, a distintos actores de diferentes ciudades que, por varias razones, se juntan y establecen estrategias conjuntas para trabajar en red. Asimismo, las nuevas estrategias de gobierno relacional, de lo que hemos llamado de *governance*, exigen muchas veces que se trabaje en red entre los diversos actores a fin de democratizar la información, las formas de poder y de toma de decisiones de las organizaciones. Por último entraremos en el tema específico de la formación de redes de ciudades, citando ejemplos de las diversas redes de poderes locales y ciudades que existen en la actualidad.

Partiendo de esta contextualización más general del mundo de las ciudades en red, desarrollaremos en un apartado el caso concreto de la red que tomamos como estudio de caso: el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social (Red FAL). Justificamos la elección de este caso específico por considerarla una red de alcance mundial y que tiene como miembros ciudades de distintas dimensiones: globales, metrópolis, medianas y pequeñas. Esta red tiene como objetivo trabajar con los temas de inclusión social y democracia participativa en el contexto del Foro Social Mundial, estableciendo puentes con los movimientos sociales. En este punto haremos un breve apunte histórico del surgimiento de la red, su estructura, sus objetivos y temáticas y por último analizaremos específicamente el caso del FAL de Nairobi, el foro en el que se ha desarrollado nuestro estudio de campo, mediante la aplicación de un

cuestionario a los participantes. Los puntos principales de la investigación consistieron en llevar a cabo una evaluación de la red y del compromiso de los miembros en el presente y el futuro de la misma y un análisis específico sobre el punto de vista de los miembros en relación con la ciudad en el escenario internacional y de las ciudades en red.

Para finalizar haremos una evaluación trazando los puntos fuertes y débiles de la Red FAL y cómo la forma en red puede contribuir a que las ciudades actúen en el escenario internacional y busquen un lugar de representación y de *lobby* en este contexto. Para complementar este punto elaboraremos las conclusiones planteando cómo las ciudades podrían actuar en el escenario internacional a partir del ejemplo de la Red FAL.

6.2. El papel de las redes en el mundo globalizado

Partimos del hecho de que plantear el tema de la ciudad y de las ciudades en red no es un tema sencillo. Estudiar la ciudad es estudiar la complejidad, pues tratamos varios temas y varias áreas a la vez. En este trabajo queremos analizar las diversas visiones que puedan influir en el tema de la ciudad como actor internacional. Tomamos como referencia la visión de los urbanistas, sociólogos, politólogos, economistas, historiadores, geógrafos, juristas y personas que trabajan en las relaciones internacionales. Se ha desarrollado un estudio multidisciplinar con un eje común: la ciudad en el contexto internacional. En base a esto, en el trabajo de campo hemos entrevistado a personas de diversas áreas para tener una visión lo más amplia posible de la ciudad y de cómo esta puede ser considerada como un actor político influyente en las relaciones internacionales.

Partimos de la idea de Borja y Castells (2004), que dicen que la internacionalización de las ciudades se puede dar de tres maneras: a través de la participación en las asociaciones de ciudades, de la inserción en redes y del desarrollo del *city marketing*.

En este capítulo introduciremos el tema de las redes de ciudades como una de las formas en qué las ciudades pueden relacionarse en el contexto internacional. En el capítulo siguiente partiremos, para el análisis, de las asociaciones de ciudades, ya que hemos trabajado la cuestión del *city marketing* en el estudio de caso de las ciudades de Barcelona y Porto Alegre. Con esto tendremos el análisis de las tres motivaciones principales que tiene una ciudad para actuar en el contexto internacional.

Es importante resaltar que en este capítulo del trabajo y en el siguiente buscamos desarrollar el sentido del concepto *polis* frente al de *city*, como principio y forma de interpretar qué tipo de ciudad nos gustaría apuntar. Entendemos la *polis* como el lugar por excelencia de la política, de la ciudadanía, de las relaciones humanas y de la participación. Es un lugar de controversias, pero a la vez de creatividad, a causa del debate que se puede producir en el territorio. La *city* es el modelo de la eficiencia, de la eficacia, de los capitales transnacionales, del territorio de competencia y de estrategias de

marketing en qué se busca una homogeneización y un control para que las diferencias no puedan poner en jaque el modelo más competitivo que fue desarrollado para esta ciudad.

Este último modelo que describimos está basado en la globalización del modelo gerencial de las agencias y los bancos internacionales. Este modelo de la eficiencia, la eficacia y la superficialidad de las relaciones, ha tenido muchas consecuencias. La globalización hegemónica que se ha desarrollado ha cambiado las formas de relacionarse de los seres humanos, del sistema capitalista mundial, acentuando su lado más perverso, privilegiando los flujos financieros de las operaciones transnacionales. Este es el contexto en el que se ha planteado, el ámbito en el que ha fragilizado la política frente a la economía y, como consecuencia, ha tenido un impacto negativo en nuestras ciudades.

Parecería ser que este escenario del pensamiento único presenta algunas señales de agotamiento y nos conduce a la recuperación del papel regulador de algunos actores para que se establezcan otros tipos de relaciones, como las de cooperación frente a la competencia y las de justicia social frente a la exclusión y la pobreza. Se plantea rescatar la política a través de una nueva globalización, denominada por algunos *globalización contrahegemónica*. Esta puede ser una de las razones que lleve a algunas ciudades a juntarse para plantear un nuevo sistema de relación y de representación para las ciudades en el contexto internacional, específicamente es el caso de la Red FAL, como veremos más adelante.

6.2.1. Los principios del funcionamiento en red

Partiendo de una de las motivaciones para que las ciudades se junten, pasaremos a analizar la formación de redes de ciudades, el porqué de su formación, cómo este proceso tiene una relación directa con el sistema de poder y gobernabilidad en el mundo. Se hace necesario entender que las ciudades pueden participar y formar dos tipos de red, que interpretamos como relación interna y relación externa. La red *interna* es la relación que la ciudad establece con el conjunto de actores de su territorio. Un gobierno local abierto a relacionarse de forma horizontal con otros actores de la ciudad establece

relación con los diversos actores en forma de red. La otra, denominada red *externa*, es la forma de relación de la ciudad y todo su conjunto con otras ciudades del territorio nacional, regional o mundial, fuera de su ámbito territorial o espacial por afinidades u objetivos comunes. Este estudio se centrará en el segundo tipo de red, es decir, la de ámbito externo.

Si planteamos el aspecto de la actuación externa de la ciudad, partimos de la premisa que la globalización nos ha llevado a convivir en una sociedad en red. Esta sociedad en red presenta algunas características como por ejemplo la flexibilidad y la inestabilidad de las relaciones laborales, con flujos intensos que actúan sobre el territorio. Esta sociedad en red es denominada por Castells *espacio de flujos*. En este espacio, expresión de la estructura social, es donde funciona el sistema económico, político e ideológico de la ciudad. Siguiendo las premisas de Castells destacamos que más allá del espacio de flujos tan mencionado en su libro *Sociedad en red*, el autor añade la existencia del espacio del lugar, que junto con los flujos fundamentaría la organización de nuestra sociedad.⁶⁴

El espacio de flujos nos hace referenciar el sistema global y nos lleva a la dialéctica, que hemos analizado anteriormente, de la relación global-local. ¿Cómo analizar las redes que a menudo reproducen en su interior la velocidad de los flujos sin analizar la relación global-local? Ya hemos profundizado en este tema en el capítulo del marco teórico, pero es importante hacer referencia al hecho de que las ciudades viven actualmente en la frenética dualidad de lo local y lo global, y todos los actores que actúan en el territorio sufren esta tensión. Castells, en el libro de Pfieger (2006: 195), conceptúa el término *ciudad dual* y su relación con lo global-local de la siguiente manera:

“L’idée de ville duale prend en compte la désarticulation entre le global et le local. La ville duale est la ville dans laquelle non seulement certaines espaces mais certaines fonctions sont séparés, en particulier les activités liées à la création et à l’appropriation de valeurs de l’espace de flux.”

⁶⁴ En el libro *De la Ville aux Réseaux: dialogues avec Manel Castells*, Pfieger (2006: 195) describe este pensamiento a partir de dos obras de Manuel Castells, en sus entrevistas con él: *“J’ai re-théorisé le concept d’espace de façon plus analytique dans mon livre sur La Société en Réseaux (Castells, 1998), et j’ai proposé une théorie, qui a été présentée empiriquement dans The Informational City (1989) sur la dynamique entre l’espace des flux et l’espace des lieux, comme une caractéristique fondamentale d’organisation de notre société.”*

Concebir políticas locales a partir de lo global es un pensamiento constante de aquellos que dirigen la ciudad.

Lo importante es saber qué tipo de relación e interconexión entre lo global y lo local podemos tener. Las ciudades son el punto de referencia de los seres humanos en el mundo, su referencia histórica, su lugar, su cotidianeidad, su vida. Por lo tanto partimos de lo local y de la idea de lugar. Las redes financieras que gobiernan el tiempo en el que vivimos y que deciden estratégicamente la política macroeconómica del mundo, a través de los grupos de presión y de poder transnacional, también influyen en lo local.

Marx decía que el estudio de la población sin las clases sociales era una abstracción; por este mismo motivo no podemos caer en la total abstracción ni analizar la sociedad y su sistema de clases fuera del espacio y del territorio. Por eso partimos y volvemos a la ciudad constantemente en nuestro recorrido.

Partiendo de este análisis, que la ciudad es la expresión máxima del territorio de forma concreta y palpable, podemos decir que ella, junto con todos sus elementos, actores y particularidades del contexto urbano, puede unirse con otras ciudades de diversas maneras.

Nuestra idea de la unión de las ciudades en redes es aquella que se da por alguna razón: por cuestión de identidad, de objetivos comunes, de vecindad, de lucha conjunta, de estrategias de ocupación de espacio o de identidad cultural y lingüística y por defender intereses compartidos.⁶⁵

Desde la Edad Media las ciudades europeas adoptaron como forma de relación las redes como alternativa a la organización feudal y a las estructuras sociales, usando el principio de la territorialidad. En este período había una predominancia de las ciudades-Estado que iban tomando fuerza. Pero en un momento dado, el Estado se reforzó frente a la ciudad que por final se subordinó a la estructura central. En los tiempos actuales, de crisis del Estado, estamos viviendo una recuperación del papel de la ciudad, que está adquiriendo más poder y fuerza en el escenario internacional, llevándonos a

⁶⁵ El alcalde entrevistado para la tesis, al hablar de las redes menciona que estas tienen un contenido más político, son un espacio más abierto de encuentro, de debate, donde no hay estructura o institucionalidad. En el caso específico de la Red FAL dice que es una red promovida desde la izquierda o de tendencia progresista, no partidaria, donde hay mayores debates y más profundidad. Es la expresión de la política como instrumento para influir en los espacios institucionales.

una vuelta al pasado con el resurgimiento del tema de las ciudades-Estado, pero desde una perspectiva contemporánea.⁶⁶

Las redes aparecen como forma alternativa para mejorar algunas relaciones desiguales. Con la aparición con fuerza de la globalización, lo local aparece como alternativa de centro y de lugar, pero al mismo tiempo algunos utilizan este discurso para buscar uniformizar lo local o, aún, controlarlo. Villasante (2002: 89), en su libro *Redes y alternativas*, expresa este pensamiento diciendo:

“Los conjuntos de acción más globales que afectan a toda una generación, como una transición política, por ejemplo, tienen que ser entendidos como formados por otros conjuntos de acción locales, como las luchas del movimiento comunitario en cada localidad o las de los sindicatos en sus empresas... Ahora ya estamos en otra situación, con otras correlaciones de fuerzas y con otros condicionantes financieros, energéticos, etc., y nuevas apuestas culturales, donde lo global tiende a uniformizar lo local.”

Es precisamente para evitar la uniformidad de lo local que muchas ciudades se unen alrededor de un objetivo común o para reivindicar un espacio o una posición en el mundo a fin de que no tengan solamente que seguir lo que los actores transnacionales u otras esferas de gobierno dictan y sí ser consultadas, tener un espacio donde se tomen las decisiones y poder influir directamente en el territorio, ya que se ha perdido el concepto de “distancia física” de la geografía.

La ciudad, dentro del sistema de red, puede traspasar su propio territorio y espacio en una lógica de continuidad y se articula entre nodos que serían los centros urbanos y los flujos de mercado, las personas, el capital, la información, etc⁶⁷.

Tipológicamente, las redes de ciudades pueden tener varias características y ser constituidas por diversas razones:

⁶⁶ Jonson, Tägil y Törnqvist (2000: 41) hacen referencia a este punto en el libro *Organizing European Space*. Los autores afirman: “*In the High Middle Ages, virtually all of Europe was bound together by a network of cities and city-republics, dominated by a merchant class whose main interest was to secure a maximum of freedom, mobility and access to markets and consumers.*”

⁶⁷ Sobre el tema de redes y ciudades ver Kickert, Klijn y Koppenjan (1997) y Taylor, Beaverstock y Smith (1999)

- 1) Espacio geográfico: pueden ser nacionales, regionales, transfronterizas, mundiales.
- 2) Composición: pueden tener actores de una misma característica, es decir, ser homogéneas o monoactorales (gobiernos locales) o heterogéneas, es decir, pueden ser mixtas o multiactorales (gobiernos locales, universidades, sociedad civil, etc.).
- 3) Objetivos y motivaciones: a) por ser ciudades de la misma dimensión y con los mismos problemas, como por ejemplo: ciudades globales o metrópolis, medianas y ciudades periféricas; b) de influencia y reconocimiento a través de *lobbies*, para que se establezcan políticas y recursos para las ciudades y se halle un espacio de reconocimiento dentro de la estructura institucional de un bloque regional, como por ejemplo el MERCOSUR o la Unión Europea; c) temáticas comunes, como por ejemplo: medio ambiente, tecnología de la información, paz, intereses económicos, cultura o lengua.

Hay diversas formas de considerar el sistema de redes. Hay los que lo vinculan a un sistema empresarial posfordista, planteando que hacer *network* repercute en una mejora del sistema de gestión de la empresa y de las relaciones entre los trabajadores. Por otra parte, queremos resaltar en este estudio la idea de democracia, de política, de horizontalidad y de igualdad en las relaciones.

En cuanto al sistema de funcionamiento, podemos decir que relacionarse en red implica aceptar que no existe una autoridad responsable o una jerarquía más piramidal de relación. En este tipo de relación se aplica el principio de subsidiariedad y la ciudad es libre de participar en tantas redes como quiera y al mismo tener acceso y conocimiento de la red de forma ilimitada.

Las redes de ciudades, aunque estén formadas por actores colectivos, normalmente tienen como referencia a personas físicas, que alimentan la red con información, que establecen relaciones con los otros miembros y que participan en encuentros virtuales o presenciales. Frente a esto no podemos

dejar de pensar que hay elementos subjetivos e intrínsecos que pueden influir en la red. Se deben dar relaciones de complementariedad, de cooperación o de búsqueda del bien común a todos o, por otro lado, en el sentido hobbesiano, puede ser que se establezca un sistema competitivo, normalmente expresado por el mercado, con poca transparencia y con subgrupos dentro de la red que pueden desvirtuar los objetivos de la misma.

Partiendo del concepto de red podemos decir resumidamente que en el sistema actual predominan tres tipos de relaciones: de redes, de mercado y de autoridad. Esto puede ser visualizado a través del cuadro 6:

CUADRO 6. COMPARACIÓN ENTRE MERCADO, JERARQUÍA Y REDES

	Mercado	Jerarquía	Redes
Base de la relación	Contratos y derecho de propiedad	Laboral ocupacional	Intercambios de recursos
Grado de dependencia	Independencia	Dependencia	Interdependencia
Mecanismos de intercambio	Precio	Autoridad	Confianza
Resolución de conflictos	Tribunales	Reglas y órdenes	Diplomacia e influencia
Cultura dominante	Competencia	Subordinación	Reciprocidad y colaboración

Fuente: Joaquim Bruguè.

Lo que buscamos mostrar es que existen distancias entre la teoría y la realidad y que el hecho de funcionar en red no significa que las relaciones vayan a ser siempre buenas, igualitarias y democráticas entre todos. Perulli (2000: 177), en su libro *La Città delle Reti*, lo comenta, afirmando que desde el momento mismo en que se forma una red, se puede crear una dependencia de

quien gestiona la red. En el caso de una red de ciudades, podemos interpretar como gerencia la secretaría técnica.⁶⁸

Después de describir qué es una red, en qué contexto surge, por qué se forma y de qué modo se producen las conexiones entre los actores, pasaremos a describir ejemplos de redes o de relación entre ciudades que se forman por determinados objetivos o motivaciones.

6.2.2. Descripción de redes de ciudades

Empezaremos por describir aquellas redes que se forman porque las ciudades tienen una misma *dimensión* y las mismas motivaciones.

Muchas de las ciudades globales y de las capitales se relacionan en red y lo hacen mucho más entre ellas que con su entorno, es decir con las ciudades de la periferia y sus diversos actores. Es interesante destacar que en la concepción de la palabra *metrópolis* (del griego *meter* ‘madre’ y *polis* ‘ciudad’), o sea, la ciudad-madre, lo que vemos hoy en día es la disociación de aquella que tendría que reunir o actuar en redes con otras ciudades de menor dimensión y que muchas veces están en la periferia. La ciudad capital o la ciudad madre, a menudo quiere controlar las ciudades de su entorno y rechaza cualquier posibilidad de actuar de forma coordinada y en red, expulsando muchas veces la pobreza de su territorio hacia las ciudades satélites.⁶⁹

No podemos dejar de considerar que en esta lógica, abandonados por la ciudad capital, por la metrópolis —o, en el sentido metafórico de la palabra, por la madre—, las ciudades periféricas establecen estrategias conjuntas para sobrevivir en el mundo globalizado, para cooperar entre ellas y para lograr un desarrollo más armónico en el territorio metropolitano.

⁶⁸ “Se riportiamo il discorso dal piano della teoria generale a quello delle strutture d’impresa, troviamo all’opera visioni di flessibilità di reti, di dispersione multinazionale, di creazione di ‘eterarchie’ e di sviluppo di strategie di allentamento del controllo formale, di grande autonomia manageriale e di comunicazioni laterali, secondo modelli che portano a una crescente dipendenza dell’impresa dalla competenza professionale dei suoi manager.”

⁶⁹ Los gobiernos locales y, en la mayoría de los casos, las metrópolis, son quienes dirigen la política de la ciudad y quienes normalmente la representan en foros y congresos internacionales de ciudades. Muchas veces adoptan una postura de “vender” la ciudad y establecer redes que estimulen las estrategias de *marketing* y venta de los lugares. Vainer (2000: 78) expone esta idea diciendo que el *marketing* urbano es una esfera específica de la planificación y la gestión de las ciudades y en consecuencia, habla de la postura de muchos alcaldes, que parecen más vendedores que dirigentes políticos.

Hemos visto algunas motivaciones territoriales de estas ciudades para juntarse en redes, tomando como principio estar en la periferia o en el entorno de una metrópolis.

Partiendo de este principio destacamos algunas redes a las que pertenecen las ciudades globales o metrópolis,⁷⁰ como la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), la Unión de Capitales de la Unión Europea (UCEU) y Partnership Cities, para a continuación ver las de ciudades periféricas, como la Red del Foro de Autoridades Locales de Periferia (Red FALP).

1) La *UCCI* es una organización internacional de carácter municipal, no gubernamental y sin ánimo de lucro. Está formada por 26 ciudades de Iberoamérica. Los principales objetivos que pretende alcanzar esta organización son:

- a) Fomentar los vínculos y favorecer las relaciones e intercambios en diferentes ámbitos de las grandes ciudades.
- b) Favorecer el desarrollo armónico y equilibrado de las ciudades desde la solidaridad y la cooperación entre ellas. Además, y como compromisos más amplios, pretende impulsar el municipalismo iberoamericano, poniendo el énfasis en la singularidad de las capitales y los grandes núcleos urbanos y apoyar y fortalecer el desarrollo democrático en Iberoamérica.
- c) Promover los derechos de vecindad, y en particular, el derecho al progreso en paz y el de participación ciudadana en los asuntos públicos.
- d) Colaborar en el campo de las relaciones intermunicipales.

Para ello se han fomentado las relaciones entre las ciudades y se desarrollan actividades y programas específicos y que constituyen el referente de la organización. La sede de la UCCI y su secretaría técnica están ubicadas en el Ayuntamiento de Madrid.⁷¹

⁷⁰ Podríamos tomar el caso de Metrópolis, que es la asociación mundial de las principales metrópolis de más de un millón de habitantes, que tiene por objetivo reunir líderes y ciudadanos de las metrópolis más importantes del mundo para compartir y comentar experiencias y estrategias urbanas, promover la innovación social y técnica y poner en práctica programas de cooperación. La analizaremos en el siguiente capítulo, pues tiene un carácter de organización, ya que es la sección metropolitana de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

⁷¹ Ver www.munimadrid.es

2) La *UCEU* fue creada en 1961 por una iniciativa de la ciudad de Bruselas para preservar la continuidad y las conexiones entre las capitales europeas y potenciar la comunicación entre sus habitantes para desarrollar el sentimiento de solidaridad europea. La *UCEU* es una organización internacional con 27 capitales de los países miembros de la Unión Europea.⁷²

3) *Partnership Cities* es una iniciativa de grandes ciudades que establecen protocolos específicos porque tienen dimensiones parecidas y problemas comunes. Pueden realizar acuerdos bilaterales y después, a través de estos acuerdos, relacionarse en red entre las ciudades. Este es el caso de la ciudad de Londres, que ha establecido acuerdos bilaterales con las ciudades de Berlín, Moscú, Nueva York y París, y está en trámites para desarrollar sendos acuerdos con Tokio y Shanghai. El programa *Partnership Cities* ayuda a identificar y compartir las mejores prácticas en políticas clave y áreas importantes para las grandes ciudades. Esta idea está siendo liderada por la ciudad de Londres.⁷³

4) La *Red FALP* es una red formada a partir del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social de Porto Alegre de 2002 y tiene el objetivo de trabajar sobre la especificidad de la periferia y sus problemas. Se ha constituido después del encuentro de Nanterre de 2002 y ha realizado el I Foro de Autoridades Locales de Periferia en la ciudad de Nanterre, en el año 2006, sobre el tema *Metrópolis Solidarias, Sostenibles y Democráticas*. Cuenta con ciudades de periferia de 21 países y tiene el objetivo de plantear la problemática de las ciudades de periferia en relación con la metrópolis y qué tipo de relación se puede constituir, buscando relaciones participativas, de inclusión social y solidarias. La *Red FALP* es la secretaria técnica de la comisión de ciudades periféricas de CGLU, cuya presidencia es ejercida por el ayuntamiento de Villa El Salvador en Perú.⁷⁴

Después de describir las ciudades que se juntan por tener las mismas dimensiones, pasamos a analizar aquellas ciudades que se unen para que se reconozca su presencia en la representación institucional del espacio integrado regionalmente. El factor de *proximidad territorial*, generado por la globalización,

⁷² Ver www.ucue.org

⁷³ Ver www.london.gov.uk/mayor

⁷⁴ Ver www.nanterre.net/falp y www.cities-localgovernments.org

ha provocado que el mundo se dividiera en bloques y que se estableciera una regionalización del planeta. Existen diversos bloques, como la Unión Europea, el MERCOSUR, la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Pacto Andino, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), etc. En estos contextos espaciales y territoriales, algunas ciudades se han juntado en redes buscando un espacio para poder hacer *lobby* conjunto frente a las estructuras nacionales o supranacionales, intercambiar experiencias, prácticas y políticas de gestión municipal o aún buscar un estatus consultivo o un lugar en la estructura institucional de estos bloques.

Como ejemplo de redes de ciudades que están incorporadas en este contexto podemos mencionar la red Eurociudades⁷⁵ y la red Mercociudades.⁷⁶ Ya hemos analizado ambas redes cuando hemos mencionado la participación de Barcelona en Eurociudades y de Porto Alegre en Mercociudades. Trazando un paralelo entre las dos redes podemos decir:

- a) Que tanto Eurociudades como Mercociudades actúan en un contexto regional determinado: Europa y MERCOSUR y países asociados: Bolivia, Chile y Perú.
- b) Ambas buscan hacer un *lobby* frente a las instituciones para que se destinen recursos para los programas de las ciudades, principalmente en sus grupos de trabajo o unidades técnicas.
- c) En el caso de Eurociudades, la red posee un contacto próximo con algunas instituciones de la Unión Europea, como la Comisión, el Parlamento y el Comité de Regiones, con el fin de que las voces de las ciudades sean escuchadas en lo que atañe al “diálogo territorial”. En el caso de Mercociudades, después de varios años que transcurrieron hasta que la red fue reconocida por el bloque, primero se ha creado la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR (REMI) que forma parte del MERCOSUR. Fue el primer reconocimiento institucional de la red en el MERCOSUR, pero en 2004 se suprimió la

⁷⁵ Eurociudades es una red de grandes ciudades europeas que se institucionalizó en Barcelona en 1989. Se trata de una asociación sin ánimo de lucro que inicialmente reunía 11 ciudades europeas y actualmente agrupa más de 130 ciudades de 30 países de la Unión Europea, Islandia, Noruega, Europa del Este y nuevos estados independientes.

⁷⁶ La Red Mercociudades tiene el objetivo de favorecer la participación de los 163 municipios que forman parte de la red en el MERCOSUR. que está formado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela y los países asociados del bloque, como Bolivia, Chile y Perú.

REMI y se creó el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos. Este foro tiene un Comité de Municipios y un de Estados Federados, Provincias y Departamentos; de esta forma hay una participación más activa de la Red Mercociudades en el Comité de Municipios.

- d) Las dos redes buscan capacitar, intercambiar experiencias y políticas del mundo local a través de la formación de grupos de trabajo o unidades técnicas importantes para los gobiernos locales como: desarrollo social, desarrollo económico, cultura, cooperación internacional, etc.

Después de desarrollar la formación de redes relacionadas con el contexto regional, pasamos a analizar el vínculo por la voluntad de trabajar en *temas comunes*. Algunos de los temas privilegiados por las redes son: medio ambiente, sociedad de la información o tecnología, la paz y la cultura y la lengua. Estos son los temas que hemos tratado, pero existen diversas redes en el mundo que trabajan sobre otros temas como por ejemplo la democracia, la gestión del agua, los residuos sólidos, etc.⁷⁷

Describiremos, por lo tanto, las siguientes redes internacionales de ciudades: el International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), para el tema ambiental; la Red IT 4 ALL, sobre el tema de la tecnología y la sociedad de la información; la red Mayors for Peace, para el tema de la paz; la Red Interlocal, para el tema de la cultura, y la Unión de Ciudades Capitales de Lengua Portuguesa (UCCLA), para el tema de la lengua.

1) El *ICLEI* es una red fundada en 1990 y que trabaja por el desarrollo sostenible en las ciudades. Tiene más de 700 ciudades asociadas. Esta red tiene el objetivo de trabajar en campañas para la sensibilización y la creación de programas específicos sobre el tema del desarrollo sostenible. La red suministra consultoría técnica y capacitación, comparte conocimiento y da

⁷⁷ El entrevistado del Consejo Económico y Social (CES) menciona que lo más interesante en las redes de ciudades es la tipología que presentan. Resalta que dentro del campo temático existen las redes pluritemáticas y las monotemáticas. Según su interpretación destacamos que UCCLA podría ser pluritemática, pues incorpora el elemento lingüístico y de dimensión, según la clasificación que hemos realizado. Las monotemáticas serían aquellas que se ocupan solamente de un tema específico para actuar, como ejemplo, redes de ciudades que aplican el protocolo de Kyoto.

apoyo a los gobiernos locales para que puedan implementar el desarrollo sostenible a nivel local.⁷⁸

2) La red *Mayors for Peace* está compuesta por ciudades de todo el mundo desde 1982.⁷⁹ En la segunda sesión especial de Naciones Unidas sobre desarmamiento, que se desarrolló en Nueva York, el alcalde de Hiroshima propuso un programa para promover la solidaridad entre las ciudades para que hubiera una abolición total de las armas nucleares. Esta propuesta fue ofrecida a las ciudades a fin de que trascienda las esferas nacionales en un trabajo conjunto para la abolición nuclear. Trabaja también con problemas relacionados con el hambre y la pobreza, los refugiados y los derechos humanos y la protección ambiental. Actualmente está compuesta por 2.125 ciudades de 127 países y regiones. Es interesante destacar que esta red de alcance mundial tiene una presencia importante de ciudades de Estados Unidos (un total de 117 ciudades). Respecto al tema de la guerra y la paz algunos Estados y la ONU, a través del Consejo de Seguridad, determinan los estados de guerra, la invasión de un país o el envío de tropas. A las ciudades y a los alcaldes les toca la reconstrucción de las ciudades en la posguerra.⁸⁰ Es interesante observar cómo en algunos países se han formado redes nacionales de ciudades respecto a este tema, como en Italia, con la Red *Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani*, fundada en 1986.⁸¹ Esta red trabaja con 40 gobiernos locales italianos en temas de paz, de solidaridad y de cooperación internacional. Podemos destacar que el secretariado de esta red es el secretariado de la Comisión de los Objetivos del Milenio de CGLU, cuya presidencia pertenece al Ayuntamiento de Roma. Iremos profundizando en este punto en el siguiente capítulo, que trata de las organizaciones, pero podemos ver como las redes de ciudades han ido incorporándose en la dinámica de la formación de la organización mundial de ciudades.

3) La *Red IT 4 ALL* es una red de autoridades locales que coopera de forma descentralizada para lograr una sociedad de la información para todas

⁷⁸ Ver www.iclei.org

⁷⁹ Ver www.mayorsforpeace.org

⁸⁰ El entrevistado de la ONG Polis refuerza este punto de vista, mencionando el papel que la ciudad puede jugar en los temas de paz, guerra y hasta de contrapunto a las políticas de los Estados. Menciona en su entrevista a Chomsky que este contaba que antes de que Estados Unidos invadiera Irak, 148 ciudades de Estados Unidos, incluso Nueva York, se manifestaron contra la invasión. Menciona que esto es un esfuerzo de las ciudades para convertirse en actores políticos.

⁸¹ Ver www.entilocalipace.it

las personas, ya que el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) son una herramienta clave para el progreso de las sociedades. La Red de Autoridades Locales para la Sociedad de la Información IT 4 ALL, que incluye municipios, ciudades y regiones, asociaciones de autoridades locales y redes de autoridades locales, ha servido como instrumento de participación para que ciudades y regiones hiciesen oír su voz en el proceso de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (WSIS). Los resultados pueden ser visualizados de la siguiente forma:

- a) Una posición política común sobre el nuevo modelo de sociedad descrita en la Declaración de Bilbao, que va a marcar las líneas de actuación de las autoridades locales en materia de sociedad de la información para los próximos años.
- b) Una iniciativa para el desarrollo: promover el desarrollo y la implementación de la Agenda Digital Local en todos los municipios y ciudades del mundo, con un plan estratégico local en materia de sociedad de la información.

La red de cooperación descentralizada IT 4 ALL es una plataforma de comunicación para las autoridades locales del mundo. La Cumbre de Bilbao ha puesto en marcha un Acuerdo Mundial en favor de la Solidaridad Digital que congrega a todos los actores. Para ello, las Autoridades Locales:

- a) afirman que son, en colaboración con el resto de actores involucrados, un agente político determinante en materia de sociedad de la información, y que están dispuestas a asumir esta responsabilidad en un contexto de diálogo continuo con los Estados, la sociedad civil y el sector privado, tanto a escala local como a escala internacional;
- b) están contribuyendo a la puesta en marcha de un mecanismo de financiación para la Solidaridad Digital, siguiendo el principio aprobado en la WSIS de Ginebra respecto a la necesidad de asegurar el desarrollo equitativo de las TIC, la creación de empleo y el acceso a la capacidad de investigación y de desarrollo de sus comunidades;
- c) proponen un espacio de partenariado público-privado que permita la creación de aplicaciones, la formación y el desarrollo armonioso de los territorios.

La Cumbre de Bilbao ha adoptado una Declaración y un Plan de Acción que reflejarán los compromisos concretos adoptados por las autoridades locales y sus socios para poner en marcha en un período de diez años (2005-2015) una sociedad de la información justa, diversa y facilitadora de nuevas oportunidades de desarrollo. Se puede destacar que el secretariado de la red IT 4 ALL es el secretariado técnico de la Comisión Sociedad de la Información de CGLU, cuya presidencia se encuentra en el Ayuntamiento de Bilbao.⁸²

4) La *Red Interlocal* es una red de ciudades que abarca la región iberoamericana y que surge de la necesidad de intercambiar experiencias de gestión y políticas culturales dentro del espacio y las competencias de los gobiernos locales. Asimismo pretende generar nuevos territorios de cooperación, observatorios y laboratorios centrados en la cultura como elemento de desarrollo transversal e integral de las ciudades y entornos metropolitanos. Participan en ella 63 ciudades de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.⁸³

5) La *UCCLA* tiene el objetivo de fomentar los vínculos de solidaridad y cooperación entre las ciudades miembros de la red, promoviendo la realización de iniciativas y estudios que asocien a las ciudades, empresas e instituciones y propicien el progreso en la paz, el derecho a la participación de los ciudadanos y el desarrollo armonioso y equilibrado de las ciudades, reforzando la lusofonía y posicionándose además como representante de las ciudades miembros frente a las instituciones de cooperación internacional. La secretaría técnica está en Lisboa y cuenta con 18 miembros efectivos, que son las antiguas y nuevas capitales de lengua portuguesa y 8 miembros asociados, que son ciudades cuya población presenta una parte significativa —histórica o cultural— relacionada con cualquiera de los países miembros efectivos.⁸⁴

Podemos decir que, además de las redes temáticas presentadas, existen programas que cuyas dinámicas se crean redes, a fin de que estas puedan ser financiadas en temas específicos y para que las ciudades se

⁸² Ver www.it4all-regions.org y www.it4all-bilbao.org

⁸³ Ver www.redinterlocal.org

⁸⁴ Ver www.uccla.pt

relacionen de forma horizontal. Este es el caso del concepto de Ciudad-Región, que puede llegar a tratar sobre el tema de la periferia, y el caso del programa URBAL, entre Europa y América Latina.

1) *Ciudad-Región* es un otro ejemplo de cómo las ciudades de la periferia pueden unirse para trabajar de forma conjunta. Algunas ciudades en el marco de Ciudad-Región se relacionan en red por una proximidad territorial y, en el caso de Europa, esto se da con mucha frecuencia pudiendo o no estar dentro de una política más macro de la llamada Euro-Región. Esta red de ciudades puede construir un marco para crear nuevas relaciones económicas, como generación de empleo y renta, estrategias de captación de recursos y estrategias para la política ambiental y el desarrollo sostenible. Klink (2001: 78) en su libro sobre la Ciudad-Región, menciona los dos modelos de ciudad-región que pueden darse dentro del modelo teórico que se desarrolle:

“Los paralelos como el discurso del nuevo regionalismo son claros: la ciudad-región como actor político, protagonista de desarrollo económico o como actor emprendedor. Todos estos conceptos apuntan a una creciente preocupación, con la creación de las bases para un desarrollo económico local sostenible.”

Ya hemos mencionado, en el caso de Barcelona, su participación en el C-6.⁸⁵ Otro ejemplo conocido en el mundo local es el caso de la región del gran ABC Paulista en Brasil. Esta es una región compuesta por siete municipios al sudeste de la región metropolitana de São Paulo, donde están instaladas varias industrias que componen el tejido productivo de la ciudad de São Paulo, con una población de 2,2 millones de habitantes. Esta región estableció estrategias de *governance* regional como el consorcio intermunicipal, la cámara regional, el Foro y la Agencia Regional.

2) El *Programa URBAL* fue creado en 1995 por la Comisión Europea como programa de cooperación descentralizada destinado a las ciudades de América Latina y de la Unión Europea. Participan del programa gobiernos subnacionales y otros actores como asociaciones, fundaciones, universidades, empresas, sindicatos y ONG como socios externos. El programa tiene el

⁸⁵ C-6 es una red de ciudades integrada por Barcelona, Montpellier, Palma de Mallorca, Toulouse, Valencia y Zaragoza. Se constituyó en el año 1990 con la finalidad de asentar las bases de una cooperación transfronteriza de la macroregión pirenaica mediterránea, que está formada por 16 millones de habitantes.

objetivo de estimular el intercambio de experiencias y la ejecución de proyectos dentro de las temáticas propuestas. Los participantes se agrupan por medio de redes. La primera fase del programa, lanzada en 1996, trabajó con ocho redes temáticas: Red 1 - Droga en la ciudad (coordinada por Santiago de Chile), Red 2 - Conservación de contextos históricos urbanos (coordinada por la Provincia de Vicenza - Italia), Red 3 - Democracia en la ciudad (coordinada por Issy-les-Molineaux - Francia), Red 4 - La ciudad promotora del desarrollo (coordinada por Madrid - España), Red 5 - Políticas Sociales Urbanas (coordinada por Montevideo - Uruguay), Red 6 - Gestión y control de la urbanización (coordinada por Rosario - Argentina) y Red 7 - Control de la movilidad urbana (coordinada por Stuttgart - Alemania). Las ciudades, a partir de las redes, llevaban a cabo encuentros anuales, seminarios sobre el tema y trabajaban con la posibilidad de desarrollar proyectos comunes para la creación de observatorios, capacitación, etc. Un ejemplo concreto fue el Observatorio Internacional de Democracia Participativa, coordinado por la ciudad de Barcelona y creado a partir de la red Democracia en la ciudad. En el año 2000 fue lanzada una segunda fase del programa, se ampliaron los recursos para que las ciudades pudiesen desarrollar proyectos de tipo A y B y se crearon nuevas redes temáticas: Red 9 - Financiamiento local y presupuesto participativo (coordinada por Porto Alegre - Brasil), Red 10 - Lucha contra la pobreza urbana (coordinada por São Paulo - Brasil), Red 12 - Promoción de las mujeres en las instancias de decisiones locales (coordinada por la Diputación de Barcelona - España), Red 13 - Ciudades y sociedad de la información (coordinada por Bremen - Alemania) y Red 14 - Seguridad ciudadana en la ciudad (coordinada por Valparaíso - Chile). La Red 11, sobre Vivienda en la ciudad, no se ha desarrollado por falta de candidatura a la coordinación. La tercera fase del programa se está concretizando y se abrió a una convocatoria para la presentación de candidaturas. La tercera fase del programa, elaborada en 2007, significa un cambio de formato, puesto que aumentan significativamente los recursos y se incorporan los gobiernos regionales como participantes.⁸⁶

⁸⁶ Ver www.ec.europa.eu/europeaid

Resaltamos que hay redes temáticas que pueden actuar en más de una temática a la vez o poseer características temáticas y regionales o de dimensión igual, como por ejemplo el caso de Mercociudades y Eurociudades, que trabajan con varias temáticas dentro de la red. La clasificación fue realizada por una cuestión de método y para visualizar las redes existentes.

Por último, destacamos que algunas veces se mezclan en el mundo de lo local conceptos de red y de asociación internacional, porque para que una red pueda estructurarse y formalizarse debe crear sus estatutos y necesita la figura de la asociación para establecerse. Las redes funcionan y tienen una forma distinta de organizarse en el día a día, como vimos anteriormente. Establecen una estructura de relación, gestión, información y comunicación más horizontal que las asociaciones o las organizaciones internacionales.

Después de analizar el concepto de red, en especial las redes de ciudades, y de trabajar en una clasificación por motivación u objetivos comunes, pasamos a desarrollar el caso específico de la Red FAL.

6.3. El caso de la Red del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social (FAL)

6.3.1. Historia y objetivos

Desde el año 2001 se viene celebrando el Foro de Autoridades Locales (FAL), que precede al Foro Social Mundial (FSM). Este foro ha sido una iniciativa de la ciudad de Porto Alegre, buscando que el FAL fuera el “brazo municipalista” del FSM.

Desde la perspectiva del nuevo escenario mundial que los movimientos sociales han ido discutiendo y diseñando en el marco del Foro Social Mundial de Porto Alegre, los gobiernos locales debaten en paralelo sobre qué puede aportar de nuevo el poder local a este cambio y cómo un trabajo serio y profundo en el tema de la inclusión social puede ayudar en la búsqueda de un mundo más justo, solidario y democrático.

El FAL tiene como principal objetivo reunir gobiernos locales de todo el mundo para formular nuevas propuestas frente a los problemas a los que el mundo globalizado se enfrenta, como el aumento de la pobreza, el incumplimiento de los derechos humanos y el incremento de la injusticia social.

Actualmente se da una mayor politización de los gobiernos locales, tanto en el ámbito de los países desarrollados como en el de los que están en vías de desarrollo. Esta politización supone una mayor apertura para poder incorporar en sus políticas cuestiones de participación en la esfera de la gestión y la búsqueda, al mismo tiempo, de una mayor descentralización de los recursos —y no sólo de las obligaciones— frente a los poderes centrales.

En enero de 2001 se realizó el primer FAL en Porto Alegre. El evento reunió a más de 180 alcaldes, 600 participantes y representantes de ciudades de Europa, América Latina y África, con el objetivo de debatir las dificultades de la gestión pública municipal en un escenario de crecientes desigualdades sociales. El I FAL fue un momento de sensibilización de las autoridades locales, para que ocupasen un espacio político y asumiesen su papel a través de políticas públicas para la inclusión social, democratizadoras de riqueza y poder. El documento político del I FAL, la Carta de Porto Alegre, expresó esta voluntad con las palabras siguientes:

“Las ciudades son un instrumento importante para frenar los procesos de exclusión, para desarrollar políticas de inclusión social y dar respuesta a los problemas de la ciudadanía. Constituyen un marco decisivo para promover y consolidar procesos de democracia participativa y de control público sobre el Estado, generadores de conciencia ciudadana solidaria. Las ciudades constituyen un espacio fundamental para restablecer la esperanza de construir un mundo más justo y humano.”

Siguiendo este camino, la segunda edición del FAL, en enero de 2002, reunió a 210 alcaldes y 1.240 participantes de 24 países, que expresaron en Porto Alegre que otro mundo era posible a través de las ciudades. En este II FAL fue creada la Red de Autoridades Locales por la Inclusión Social, que estuvo vinculada al proceso de unificación de las dos entidades mundiales de ciudades, la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), en la nueva asociación Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). La Declaración de Porto Alegre del II FAL describe esta idea diciendo:

“Este II Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social crea una red de las Ciudades por la Inclusión Social, en una acción vinculada a la constitución de la nueva organización mundial de ciudades, fruto del proceso de fusión de la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) y de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA).”

Como continuación de este proceso, la tercera edición del FAL reunió 150 alcaldes y 882 participantes de 26 países de Europa, América del Sur y del Norte, Asia y África.

En esta ocasión se reafirmó el compromiso con una sociedad civil mundial organizada y con gobiernos locales articulados en redes y que actuaran políticamente como actores en el escenario internacional. El punto principal de la Resolución de Porto Alegre fue incentivar por parte de los poderes locales la articulación con los movimientos sociales. La Resolución del III FAL dice:

“La combinación de estos dos sujetos de la esfera mundial —gobiernos locales y movimientos sociales— fortalece la construcción alternativa del dominio casi absoluto de los mercados y gobiernos imperialistas y de la política de guerra inminente. Torna

más viva la esperanza en la construcción de un mundo más democrático, solidario y humano, reforzando desde el ámbito local la promoción de una cultura de paz mundial y de convivencia entre las diferentes civilizaciones. Además de esto, es necesario reafirmar y garantizar el derecho a una vida digna para todos, en particular el derecho a la alimentación, la salud, el agua, la vivienda y la educación.”

El cuarto FAL, que tuvo lugar por primera vez en Europa, en la ciudad de Barcelona (España), reunió a más de 1.050 participantes, de 300 ciudades y 44 países. Este FAL tuvo como objetivo analizar y debatir la dimensión cultural como factor clave para el desarrollo de las ciudades en temas de participación ciudadana y abordar los mecanismos de construcción de identidad y potenciar la solidaridad. El principal tema debatido fue la cultura y la inclusión social, y cómo impulsar a partir de los gobiernos locales, previa discusión con la sociedad, la creación de la Agenda 21 de la Cultura. Este documento elaborado por el FAL fue presentado a Naciones Unidas, en la segunda edición del Foro Urbano Mundial (FUM),⁸⁷ promovido por ONU-Hábitat en septiembre de 2004. El tema del FUM ha sido “Ciudades: diversidad cultural, inclusión e integración”. La Declaración de Barcelona ha puesto sobre la mesa dos puntos importantes para el futuro del FAL. El primero, cómo debe ser entendida la cultura, y el segundo, la necesidad de insistir en el tema de la inclusión social para revertir la lógica de la exclusión. Expresa la Declaración de este IV FAL:

*“En este orden de cosas, la cultura debe ser entendida siempre en un sentido amplio, desde la participación ciudadana, lejos de concepciones elitistas o cerradas, como elemento constituyente de un mestizaje creativo resultado de la convivencia y el diálogo entre pueblos y personas, como un elemento central de los derechos humanos en toda su plenitud y como factor de inclusión y justicia social”.*⁸⁸

Resaltamos que este fue el único FAL que se realizó de forma separada del FSM, que se había celebrado en Mumbai (India) en enero de 2004. Hubo críticas en relación con esta separación, que ponía en evidencia el incumplimiento de uno de los objetivos del FAL, que era acompañar el proceso

⁸⁷ El Foro Urbano Mundial fue creado por Naciones Unidas para examinar uno de los principales temas del mundo de hoy, que es el rápido crecimiento de la urbanización y los impactos en las comunidades, ciudades, economías y políticas. Se espera que en los próximos quince años dos tercios de la población vivan en ciudades.

⁸⁸ Las declaraciones del I FAL al IV FAL se pueden consultar en la web www.autoridadeslocais.com.br

del FSM. El IV FAL, realizado en Barcelona por un acuerdo entre los ayuntamientos de Porto Alegre y Barcelona, estaba vinculado al Foro Universal de las Culturas.⁸⁹

Destacamos aún que en el IV FAL fue realizado un primer trabajo de relatoría del evento. Este trabajo fue muy importante para documentar y demostrar algunos puntos importantes sobre la trayectoria del FAL, sus potencialidades y su futuro.

El V FAL fue realizado en Porto Alegre, dentro del Territorio Social Mundial. En este FAL se produjo el cambio de gobierno en el Ayuntamiento de Porto Alegre y con esto un cambio en el liderazgo que había tenido hasta entonces la ciudad de Porto Alegre, en relación con el FAL. Este fue un FAL de dimensión menor, participaron en él cerca de doscientas personas y tuvo el objetivo de concretar la Red FAL, descentralizado el poder que tenía la ciudad de Porto Alegre hacia cuarenta ciudades, que formaron una comisión coordinadora del foro. Hubo también la consolidación de una secretaría técnica, que sería la secretaria técnica de la Red FAL y de la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa (CISDP) de CGLU. Fue la primera vez que el FAL se realizaba en el mismo espacio físico del FSM. Este V FAL vino a reforzar sus dos objetivos principales, expresados en el preámbulo del Plan de Trabajo, que dice:

“Hoy se ponen las bases de esta Red, y se hace desde dos perspectivas complementarias. Por una parte, desde la confluencia de los movimientos sociales y el FSM como expresión más global. Y por otra parte, desde la voluntad de cooperar con las entidades municipalistas y la CGLU, que ha nacido recientemente y a la que el FAL ayudó a consolidarse.”

En este FAL fue constituido un Plan de Trabajo y no una declaración o resolución como en los anteriores foros. Los principales puntos del plan de trabajo fueron:

- a) seguir participando como miembro observador del Consejo Internacional del FSM;

⁸⁹ Ver el Foro Universal de las Culturas en el estudio de caso sobre Barcelona.

- b) trabajar en los ejes temáticos de inclusión social, democracia participativa, cooperación descentralizada, derechos humanos, cultura de paz y reforma de las instituciones internacionales y ciudades periféricas;
- c) formar, en el seno de CGLU, la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa;
- d) extender los objetivos del FAL a los foros regionales y temáticos del FSM;
- e) elaborar relatorías y documentación para la red;
- f) elaborar una página web de la Red FAL.

Continuando con la idea propuesta en Mumbai de realizar actividades entre gobiernos locales y movimientos sociales, en el FSM 2005 se llevó a cabo una actividad junto con el Observatorio Eurolatinoamericano sobre el Desarrollo Democrático y Social (EURALAT) sobre la relación entre la sociedad civil y la sociedad política.

El VI FAL fue realizado dentro del proceso del Foro Social Mundial Policéntrico del año 2006. Este foro policéntrico fue celebrado en tres sedes: Bamako (Malí), Karachi (Pakistán) y Caracas (Venezuela). Por haber una propuesta concreta de la Alcaldía Mayor de Caracas en Venezuela, el VI FAL fue realizado en Caracas. En el FAL de Caracas participaron alrededor de mil personas. Los puntos más importantes de este FAL fueron los talleres realizados, que consolidaron los grupos de trabajo propuestos en el plan de trabajo del V FAL. Cada grupo de trabajo organizó su taller, en el que se elaboraron documentos de conclusiones sobre temas como inclusión social, democracia participativa, cultura de paz, derechos humanos en la ciudad, ciudades periféricas y cooperación descentralizada. Respetando las características propias del FAL Caracas, se dio más énfasis al tema de la comunicación y al incentivo de los medios alternativos, ya que en ese momento, en Venezuela, el Gobierno estaba creando canales propios de comunicación como Tele Sur. La Declaración de Caracas lo expresa diciendo:

“Además de los ejes temáticos del FAL, en este foro hemos puesto especial atención en el monopolio de los medios de comunicación que buscan crear opinión pública que

distorsiona la verdad y se posiciona en contra del pensamiento altermundialista, que preconizan los paradigmas neoliberales, ocultan las justas luchas de las organizaciones sociales en favor de las mayorías empobrecidas y presionan a las autoridades para que ejecuten acciones contrarias a la voluntad popular. Ante esto, consideramos prioritario el apoyo efectivo y desinteresado a los medios comunitarios y alternativos.”⁹⁰

Dentro del proceso policéntrico, el FAL ha desarrollado actividades conjuntas con los movimientos sociales en el FSM de Bamako con la Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs (AITEC) sobre el tema de cómo reforzar las políticas públicas en África y en Karachi, con AITEC también, sobre el tema de cómo reforzar las políticas públicas en Asia. En Caracas fue realizada una actividad conjunta con EURALAT sobre el tema de la relación entre la sociedad civil y la sociedad política: crisis y límites de la oleada democrática en América Latina.

El VII FAL ha sido organizado en Nairobi y ha tenido una dimensión menor. Participaron en él alrededor de 160 personas. Esta reunión del FAL fue realizada en un solo día, pero en el ámbito del FSM se realizaron trece actividades con las autoridades locales y los movimientos sociales. Estas actividades con los movimientos sociales fueron importantes para seguir reforzando los puentes entre autoridades locales y movimientos sociales y para establecer estrategias y campañas conjuntas, principalmente en el denominado *cuarto día*⁹¹ del FSM de Nairobi. Las actividades realizadas con los movimientos sociales fueron las siguientes:

- a) “¿Qué descentralización por una gobernanza de desarrollo local?”, con Iniziatives pour un Autre Monde (IPAM) y AITEC;
- b) “Cooperación Descentralizada y Objetivos del Milenio”, con Tavola per la Pace;
- c) “Derecho a la Ciudad”, con Habitat Internacional Coalition (HIC);

⁹⁰ Ver www.fal-caracas2006.org

⁹¹ Por *cuatro día* del FSM de Nairobi se entiende la actividad en la que todos los movimientos sociales se reúnan en sesiones según los ejes temáticos que fueron planteados para Nairobi, llevando sus propuestas y los resultados de los eventos realizados en los otros días del FSM para ser incorporados en la dinámica del foro y pensar y plantear la acción de cada red, campaña, organización y movimiento social.

- d) “La Ciudad y las Entidades Locales ante la especulación y la corrupción”, con Transform España;
- e) “Los Fondos Populares por la tierra y la vivienda desarrollo del servicio público de cooperación”, con Alianza Internacional de los Habitantes (AIH);
- f) “Antidiscriminación y antirracismo: el legado del colonialismo”, con Espace Frantz Fanon;
- g) “Poder local, movimientos sociales: qué articulación para conquistar derechos para metrópolis solidarias”, con IPAM y AITEC;
- h) “Agricultura: relaciones entre agricultores y campesinos”, con Urgenci y Via Campesina;
- i) “Diversidad, Democracia y Espacio Público. Relaciones y retos entre sociedades y Estados. Hacia una nueva geopolítica de la solidaridad”, con EURALAT;
- j) “La mediación como herramienta para el diálogo y la construcción de sociedades plurales e inclusivas”, con Fundació Desenvolupament Comunitari;
- k) “Hacia un movimiento global por la Reforma de las Instituciones Internacionales”, con Forum Ubuntu;
- l) “Jornadas Mundiales de Movilización por el Derecho a la Vivienda 2007/2008. La solidaridad sin fronteras que se convierte en fuerza de alternativa global”, con AITEC, HIC, AIH y el Foro Nacional de Reforma Urbana (FNRU);
- m) “El presupuesto participativo y la democracia participativa como ejemplo de la nueva gobernabilidad global”, con Círculo Bolivariano OSPAAAL.

Además de las actividades con los movimientos sociales, el FAL tuvo su propia reunión, el VII FAL, considerada como la Asamblea del FAL. En este momento fue redactada la Declaración de Nairobi, que reúne una parte más organizativa del FAL, la red y su futuro, y otra más propia del foro en África. La declaración dice así:

*“Frente a la situación de conflictos armados, hambre, VIH/SIDA, ocupación de territorios, del continente africano, expresamos la voluntad de colaborar con las autoridades locales y la sociedad civil africanas que están demostrando sus capacidades para enfrentarse a esos problemas generando soluciones creativas al servicio del desarrollo humano sostenible e inclusivo”.*⁹²

En 2008, como no hubo un FSM centralizado, el FAL participó en las Jornadas de Movilizaciones del FSM convocadas en todo el mundo por el Foro. Se desarrollaron en algunas ciudades de la FAL actividades entre los gobiernos locales y los movimientos sociales y se realizó un FAL temático sobre la Defensa y Promoción de los Servicios Públicos, en la ciudad de Córdoba (España).

El próximo FAL mundial deberá ser realizado junto con el FSM 2009 en la ciudad de Belém (Brasil). El denominado VIII FAL ya está en la orden del día de las reuniones del grupo promotor del FAL.

Por último, es importante resaltar la extensión regional y temática que ha tenido el proceso del FAL en estos años. Junto con la dimensión de expansión regional del FSM, el FAL ha tenido su espacio en el Foro Social Europeo de 2002, donde se ha realizado el I Foro de Autoridades Locales Europeas, en la ciudad de Florencia (Italia). El II FAL Europeo fue realizado en la ciudad de Saint Denis, en el marco del Foro Social Europeo realizado en Francia, en el año 2003. Ese mismo año, el FAL participó en el encuentro de autoridades locales del Foro Social Temático en Colombia sobre Democracia, Derechos Humanos y Narcotráfico. En el año 2004 se realizó el III FAL Europeo, en Londres, junto con el Foro Social Europeo realizado en esta ciudad. En ese mismo año fue realizado el I FAL de Américas, celebrado en Quito (Ecuador) en el marco del I Foro Social de Américas y en diciembre fue realizado el FAL de Málaga (España), de carácter más local. En el año 2005 el FAL participó en una actividad con EURALAT sobre la relación entre la sociedad civil y la sociedad política en el Mediterráneo, en el marco del Foro Social Mediterráneo, realizado en Barcelona. En 2006 se realizó una actividad del FAL sobre el tema de las periferias en el Foro Social Europeo de Atenas (Grecia).

⁹² Ver www.redfal.org

Además de la dimensión regional y temática, el FAL ha participado en otros eventos de carácter mundial de gobiernos locales, a fin de promocionar el foro y dar a conocer sus objetivos. Ha organizado actividades en el Foro Urbano Mundial de ONU-Hábitat de Barcelona (2004) y de Vancouver (2006) y el evento Africiudades⁹³ realizado en Nairobi en el año 2006.

Después de cuatro ediciones, los encuentros del FAL han reunido a 4.000 personas de 500 ciudades del mundo. Ahora pasaremos a analizar cómo funciona la Red FAL, cuál es su estructura y cuáles son sus temáticas de trabajo. Esta explicación es necesaria para entender mejor el análisis que haremos sobre el FAL de Nairobi.

6.3.2. Estructura y temáticas

La Red FAL es una red formada por gobiernos locales, que tienen una característica en común: son gobiernos locales de izquierdas y progresistas. En la historia del FAL y en sus eventos han participado gobiernos de otros “colores políticos”, pero antes la comisión coordinadora y ahora el grupo promotor están predominantemente formados por gobiernos locales de izquierdas de diversas partes del mundo.

En los antecedentes del FAL pudimos ver que la estructura del FAL durante las primeras tres ediciones se centró en la ciudad de Porto Alegre. Solamente con el cambio político en el año 2005 la red FAL planteó una forma colectiva de funcionamiento y coordinación. En el V FAL, realizado en Porto Alegre, se organizó una comisión coordinadora del FAL formada por las siguientes ciudades: Saint Denis (Francia), Montevideo (Uruguay), Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (FAMSI - España), Rosario (Argentina), Palmela (Portugal), Londres (Inglaterra), Montreal (Canadá), Diputación de Nador (Marruecos), Agrate Brianza en representación de la Red Enti Locali per la Pace (Italia), Barcelona (España), Córdoba (España), Sevilla (España) Guarulhos (Brasil), Santa Maria (Brasil), Nanterre (Francia), Badalona (España), Fons Català (España), Red de Gobiernos Locales Alternativos de Quito (Ecuador), Diputación de Casablanca

⁹³ Africiudades es el encuentro de gobiernos locales africanos que se realiza desde el año 1998, en África.

(Marruecos), Belo Horizonte (Brasil), Departamento de Seine Saint Denis (Francia), Bondy (Francia), Conseil General Val de Marne (Francia), Provincia de Milán (Italia), Provincia de Aoussard (Marruecos), Diputación Provincial de Málaga (España), Cites Unies (Francia), Quito (Ecuador), Associazione Rete Nuovo Municipio (ARNM) - Italia), Diputación Provincial de Tan Tan (Marruecos), Alcaldía Mayor de Caracas (Venezuela), Barquisimeto (Venezuela), Athenises (Bélgica) y Diputación de Barcelona (España).

La participación de los gobiernos regionales siempre fue un tema de controversias en la historia del FAL, pero en este momento participan los siguientes gobiernos locales: Región Ile de France (Francia), País Vasco (España), Region Rhône Alpes (Francia), Región Provence Alpes (Francia). Así como el FAL tiene estatus de observador en el Consejo del FSM, se buscó que lo mismo pasase en la composición de la dirección política del FAL. Por este motivo fueron incorporados a la comisión coordinadora miembros observadores de los movimientos sociales: AITEC y ATTAC, los dos de Francia.

Junto a esta comisión coordinadora, se formó una secretaría técnica del FAL que debería ser también la secretaría técnica de la CISDP, a partir del momento en el que se crease la comisión en la reunión del Buró Ejecutivo de CGLU, que ha sido realizado en Pekín, en 2005. La secretaría técnica ejecutiva del FAL y de la CISDP empezó a funcionar en el mes de noviembre de 2005 dentro de CGLU.

La comisión coordinadora tenía la función de dar la dirección política a la red y de hacer funcionar sus grupos de trabajo. La segunda reunión de la comisión coordinadora, después del FAL de Porto Alegre, se celebró en Barcelona en el marco del Foro Social Mediterráneo. En esta reunión fueron determinados los siguientes grupos de trabajo, con sus respectivas coordinaciones:

- a) Ciudades Periféricas: Nanterre (Francia) y Guarulhos (Brasil).
- b) Políticas públicas locales democráticas para inclusión social, desarrollo sostenible y desarrollo humano local con equidad: Consejo General de Seine Saint Denis (Francia).
- c) Participación Ciudadana y fortalecimiento de la democracia local: Córdoba (España).

- d) Cooperación Descentralizada y solidaridad: FAMSI y Ayuntamiento de Badalona (España).
- e) Derechos Humanos en la ciudad: Diputación de Barcelona (España).
- f) Cultura de paz, no-violencia y resolución política de conflictos: Provincia de Milán (Italia).

Por lo que se refiere al FSM se trabajarían dos temáticas específicas:

- a) Reforma de las Instituciones Internacionales: Red Enti Locali per la Pace (Italia).
- b) Relación Sociedad Civil y sociedad política: Aubagne (Francia).

Esta estructura funcionó hasta el año 2006. Cuando se consolida la CISDP y adquiere su dinámica propia, se decide separar las secretarías técnicas del FAL y de la CISDP, que continuarían en contacto y trabajando de forma conjunta. Esto se empezó a gestionar cuando empezó la preparación del FAL de Nairobi. Cabe resaltar que hasta el mes de octubre de 2006 la red era mantenida financieramente por las ciudades de la comisión coordinadora del FAL y a partir de octubre de 2006, con la separación, el Ayuntamiento de Barcelona pasó a financiar la secretaría técnica de la CISDP. Esto se formalizó en la reunión de la CISDP realizada en el Consejo Mundial de CGLU, en Marrakech, en el mes de octubre de 2006.

A partir del FAL de Nairobi se formaliza la separación de las secretarías ejecutivas del FAL y de CISDP y se crea una nueva composición de la Red FAL, con la formación de un grupo promotor que sería la continuación de la comisión coordinadora formada en 2005. Se hace necesario resaltar que en la trayectoria de estos últimos años algunas ciudades se han retirado del proceso FAL y no han participado ni en las reuniones de la comisión y ni en el evento FAL. Esto puede ser medido en términos cuantitativos si vemos la diferencia de participación si comparamos el II FAL (más de mil participantes) con el VII FAL (unos doscientos participantes). Hay otros factores subjetivos que pueden haber influido también y que veremos más adelante, como la pérdida de interés por el FAL, poca presencia del sur respecto al norte y poca transparencia en la red y en la toma de decisiones.

En realidad, la formación del grupo promotor del FAL está vinculada a la secretaría técnica de la red, que se ha dividido en dos antenas: la Antena Norte

(FAMSI) y la Antena Sur (Frente Nacional de Prefeitos de Brasil - Ayuntamiento de Guarulhos).⁹⁴ Es importante resaltar que varias ciudades asisten a las reuniones del grupo promotor del FAL por realizarse siempre en eventos donde se reúnen gobiernos locales, en el marco de seminarios y foros. Las ciudades que siempre están vinculadas al grupo promotor y que impulsan la red FAL son Guarulhos (Brasil), Córdoba, Barcelona, Diputación de Málaga (España), Nanterre, Saint Denis, Aubagne, Consejo General Seine Saint Denis (Francia) y Provincia de Milán (Italia). Este sería considerado el “núcleo duro” actual de la red FAL y que responde a la dirección de la red. En los discursos de las reuniones de la red FAL, así como en su memoria, está presente la idea de que es una red abierta y flexible, pero la incorporación de nuevos miembros no se da de forma real en el proceso FAL y sólo en el momento de los eventos.

Lo que se puede ver es que es muy difícil visualizar la estructura de la red FAL por el *grado de informalidad* con qué funciona la red. Los miembros o el mismo grupo promotor no han sabido ampliarla, solamente en los momentos de encuentro con eventos internacionales. Estos eventos cuentan con sus propios participantes y, al realizarse una reunión en este ámbito, es normal que las ciudades que tengan objetivos en común participen. Anteriormente, al haber una secretaría técnica que aglutinaba los trabajos de la red, la dispersión era menor; al pasar a la lógica de dos antenas con diversos actores responsables no se consigue visualizar cómo se llega a la información sobre su funcionamiento, cómo se puede adherir a la red; además hay que mencionar la inexistencia de unos estatutos de funcionamiento o un mínimo reglamento interno para visualizar cómo se produce la toma de decisiones, que es inexistente en estos momentos.

Si en algún momento el FAL ha tenido la capacidad de un espectro amplio de fuerzas político-partidarias que construyeron una plataforma de intervención conjunta que iba más allá de sus diferencias políticas y donde el punto de encuentro era la proposición de políticas alternativas a la globalización neoliberal junto con los movimientos sociales, este panorama ha cambiado radicalmente en la composición de la red actualmente. Anteriormente el espectro político era altamente pluralista: socialistas, verdes, comunistas,

⁹⁴ Ver la Declaración de Nairobi en www.redfal.org

demócratas, postmarxistas, nacionalistas, socialdemócratas, extrema izquierda, todos teniendo como base común los principios del FSM. Actualmente la red FAL, aunque continúe en manos de la izquierda, presenta un cuadro político más reducido de la extrema izquierda.

Esta reducción podría haber sido dada por la falta de información o por el método de funcionamiento de la red. Esto nos lleva a relacionarlo con la parte introductoria de este capítulo, cuando tratábamos cómo funcionan las redes en estos tiempos de globalización. Si por un lado la red proporciona horizontalidad, con la participación de todos y con decisiones tomadas de forma colectiva, puede llevarnos a que no se llegue a ninguna conclusión al final de las reuniones y a que, para que la red no se estanque, el “núcleo duro” o la secretaría técnica deban tomar la decisión. Podemos trabajar en forma de metáfora diciendo que el corazón (los principios, la ideología y los objetivos de la red) y la cabeza (ejecución de los principios, sin ser autoritario por parte del “núcleo duro” y de la secretaría ejecutiva) de la red deben caminar juntos para que pueda producir resultados. Yves Cabannes, que ha participado en la relatoría del IV FAL en Barcelona, alertaba de ello y de que los límites de las redes pueden ser desafíos para el FAL, diciendo:

“El funcionamiento en red tiene ventajas claras que justifican su elección: agilidad, comunicación interpersonal simplificada, privilegiar los contenidos y desburocratización. Sin embargo las redes tienen también límites que son, muchos de ellos, desafíos para el FAL en el momento actual.”⁹⁵

El autor complementa su reflexión enumerando algunos elementos importantes, diciendo que las redes a veces tienen funcionamientos poco claros o poco transparentes para quienes las ven desde el exterior; se construyen por lo general a partir del voluntarismo y de la voluntad política, por lo general sus recursos quedan por debajo de sus necesidades y muchas veces son difíciles de mantener de forma permanente, tienden a ser monoinstitucionales, es decir, involucran sólo a gobiernos locales, por ser organismos dinámicos tienen una memoria insuficiente para sus acciones, sus debates o sus buenas experiencias; esto puede llevar a la sensación de

⁹⁵ Relatoría del foro y propuestas (2004: 30-31).

“volatilidad” y de falta de transparencia. En relación con el FAL, algo que se ha comentado diversas veces en los eventos es que los socios son “siempre los mismos”, y que no se plantea una apertura o incluir aquellas ciudades que están en el territorio de la exclusión o que no están globalizadas.

Lo que hemos descrito anteriormente confluye con lo que el autor había planteado en 2004: que al no haber reglas claras, en esta red se nota una cierta falta de transparencia respecto a las reglas y a cómo se toman las decisiones.

Otro aspecto a destacar es que, en general, en el mundo local haya una tendencia a la regla de “quien paga manda”. Esto se ha desarrollado durante muchos años en la práctica colonialista de la cooperación internacional, entre las ciudades del norte y del sur, y a pesar del cambio del contexto internacional, no hemos logrado superar esta barrera. Esto es muy visible si observamos la ocupación de espacio de muchas ciudades en el escenario internacional, sea en las organizaciones internacionales o en redes de ciudades, y la toma de decisiones. La que sostiene financieramente el *nodo principal* de la red⁹⁶ es la que intrínsecamente y a veces de un modo muy sutil conduce las decisiones de la red. Si el financiamiento se da de múltiples formas y de forma más institucionalizada, como en el caso de Eurociudades o Mercociudades, donde se aplican cuotas a todos los miembros y la secretaría ejecutiva es rotativa cada año, es más difícil que se caiga en una lógica de control unilateral o bilateral. Como en la lógica del pensamiento neoliberal poder y dinero están totalmente relacionados, podemos notar que esto también se aplica en relación con el mundo local. Vemos que en su momento la Red FAL tuvo una composición financiera amplia, cuando las ciudades de la comisión coordinadora en 2005 tuvieron que sostener financieramente la red, pero al final el sistema no ha funcionado por falta de pago de algunas ciudades. Lo que era concebido como un sistema democrático de compartir las obligaciones se ha frustrado, puesto que una ciudad ha tenido que asumir el financiamiento de la red.

Actualmente la red FAL se reúne cuando hay eventos donde la mayoría de sus miembros se puedan encontrar. Después del FAL de Nairobi se han

⁹⁶ Podemos considerar el *nodo* como el centro de información de la red, quien la dinamiza, la secretaría técnica y la ciudad o institución que la financia.

reunido en el marco del Congreso de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), realizado en Florianópolis, en julio de 2007, donde hubo la reunión de la CISDP, y en Nanterre en el marco de la Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, en noviembre de 2007.

Cabe resaltar que la red FAL, además de *autodinamizarse*, debe dar la orientación política de la comisión que ha creado en CGLU, la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa (CISDP). Por lo tanto tiene la función de influir en los espacios institucionales de CGLU, a través de esta y de las demás comisiones en las que participa.

La Red FAL ha resaltado la importancia de reforzar sus objetivos en todas las ediciones del FAL, siguiendo con la estrategia de trabajo junto al FSM y la forma institucional, haciendo funcionar y dotando de contenido político la CISDP de CGLU. Actualmente el objetivo central de la red FAL será la realización del FAL de 2009, en Belém (Brasil). La Antena Norte está encargada de hacer el trabajo de dinamización de la red, es decir del FAL Proceso, mientras que la Antena Sur quedó encargada, junto con el gobierno del estado de Pará, cuya capital es Belém, de coordinar el FAL Evento.

En cuanto a las temáticas del FAL, podemos decir que desde 2005 son la inclusión social, la democracia participativa, la cultura de paz y la reforma de las instituciones internacionales, la cooperación descentralizada, los derechos humanos y las ciudades periféricas. Estas temáticas han sido ampliadas en cada evento del FAL, dependiendo de las características propias del país y de la ciudad donde se realizaba y principalmente cuando el FAL se ha reunido fuera de Porto Alegre. En Barcelona se hizo énfasis en la cultura, en Caracas en el tema de los medios de comunicación y los medios alternativos y en Nairobi en el tema de la defensa de los servicios públicos, principalmente el tema de la salud (HIV/SIDA) y el tema del agua.

Podemos ver que las temáticas han incentivado la producción de conocimiento con la relatoría crítica del FAL en Barcelona, los resultados de los talleres autogestionados por los grupos de trabajo del FAL en Caracas y la relatoría de las actividades realizadas con los movimientos sociales en Nairobi. Parece que existe una dificultad por parte de la Red FAL a la hora de implementar los compromisos asumidos de forma colectiva en los eventos

porque si lo analizamos, vemos que hay una repetición del mismo discurso en varias ediciones del FAL y no existe un avance del discurso hacia propuestas más concretas. Si hacemos un análisis del discurso de algunos alcaldes, observamos que se repiten las mismas políticas desde la creación del FAL, aunque el contexto geopolítico haya cambiado desde 2001.

Pasaremos a detallar las temáticas que el FAL ha incorporado. Haremos un análisis para visualizar en qué ha avanzado el FAL y cuáles son los límites del foro en relación con sus temáticas:

1) En cuanto al tema de la *inclusión social*, que es la temática que lleva el nombre del foro, vimos en el II FAL que las ciudades argentinas pasaban por una crisis, puesto que faltaban medicamentos en las ciudades y el FAL dio una respuesta rápida a esta situación a través de donaciones de medicamentos para estas ciudades.⁹⁷ Fue en este FAL donde se establecieron más protocolos bilaterales entre las ciudades participantes para temas específicos y se redactó el documento de adhesión a la red. En el IV FAL, en Barcelona, ya se visualizaba que el FAL es un foro que debería incorporar a las ciudades excluidas del proceso de globalización, aquellas ciudades que sufren los procesos de exclusión en sus territorios y que en general tienen dimensiones pequeñas y medianas. Eso también se refiere a las zonas rurales o a la marginación del espacio rural, a causa de la migración campo-ciudad. Un foro que tiene como objetivo principal la inclusión social no debería olvidar estas zonas excluidas y que sufren los impactos de la pobreza y la exclusión por no poder conectarse en el mundo globalizado. Otro tema a tratar es la inmigración, que hoy es fundamental tanto en los países del norte como del sur. Este aspecto nunca ha sido tratado en profundidad por el FAL con propuestas concretas, por parte de las ciudades del FAL, para crear un nuevo paradigma de relaciones entre ciudades, en el que aparezcan las personas y lo que reciben y qué políticas de inclusión deberían tener los inmigrantes en las ciudades.⁹⁸ En el IV FAL se han identificado diversas categorías de exclusión social: la nueva pobreza (desempleados de larga duración, afectados por la precariedad laboral, la desregulación y la deslocalización), los autoexcluidos

⁹⁷ Ver la Declaración de Porto Alegre: www.autoridadeslocais.com.br

⁹⁸ El ex coordinador del PGU-Hábitat, al ser entrevistado, dice que hay 280 millones de migrantes en el mundo y considera que debería haber una nueva relación diplomática de ciudad a ciudad respecto a este tema.

(aquellas personas desmotivadas o desinteresadas respecto a los temas públicos, que no participan de de la vida comunitaria ni política) y los analfabetos digitales (aquellas personas que no poseen ni los medios y ni los conocimientos para acceder a la sociedad de la información). Una propuesta concreta surgida del IV FAL ha sido reivindicar el derecho de voto en las elecciones municipales para todos los residentes en la ciudad; esto daría derechos a los inmigrantes, que podrían participar en el sufragio universal y favorecería la integración y la convivencia entre los diversos grupos culturales que habitan en la ciudad. El FAL no ha desarrollado, ni ha vuelto a trabajar estos temas después del término del evento, es decir en el proceso. Existe una dificultad de autoreflexión y de autocrítica en el foro, ya que vemos que existe una dificultad de pasar del discurso a propuestas concretas.⁹⁹ Los debates se han referido a algunos grupos sociales excluidos tales como: mujeres, indígenas, inmigrantes, jóvenes, gente mayor y discapacitados. Hablando del tema de las mujeres, el género y la inclusión de las mujeres en las mesas del evento FAL y asimismo en el grupo promotor ha sido deficiente. La dificultad de conseguir que las políticas de género sean incorporadas como ejes transversales a todas las temáticas es uno de los aspectos en los que no se ha conseguido avanzar, aunque en algunas ediciones del FAL se han desarrollado mesas específicas sobre la temática de género. Por último, y no menos importante, se ha discutido en los debates del FAL el tema del financiamiento de las políticas de inclusión social, pero tampoco en este tema no se llegó a avanzar. Existen iniciativas puntuales de cada ciudad o relaciones bilaterales o de cooperación que se han establecido, pero nunca se pensó una estrategia conjunta a nivel macro y de foro formulando alternativas para la financiación de las políticas de inclusión social desde lo local en alianza con la sociedad civil.

2) El tema de la *democracia participativa* está presente en muchos de los discursos del FAL. Esto se debe a que Porto Alegre, la ciudad creadora del FAL, ha desarrollado una de las experiencias más significativas en términos de democracia participativa: el Presupuesto Participativo. La experiencia del

⁹⁹ Este es un elemento que diferencia el FAL del FSM. El FAL no es movimiento social, es gobierno local. Los gobiernos locales tienen los elementos, si hay voluntad política de pasar del discurso a la política pública concreta. Los movimientos sociales, por su parte, lo que pueden hacer es *lobby* o presión frente a los gobiernos para que sus propuestas sean escuchadas e incorporadas a la agenda pública. Por lo tanto no existiría justificación para que las ciudades del FAL no implementen o intenten implementar en el territorio de sus ciudades lo que han discutido y propuesto en los eventos FAL.

Presupuesto Participativo es mencionada no sólo por las autoridades locales, sino también por los movimientos sociales en los espacios del FSM como experiencia innovadora de ámbito local.¹⁰⁰ Este es el tema al que más debates se han dedicado entre las autoridades locales y los movimientos sociales en la historia del FAL y en los espacios que el FAL ha ocupado en el FSM, en debate con los movimientos sociales como en la discusión de la relación entre sociedad civil y sociedad política. Lo que se constata, principalmente en gobiernos locales de Europa, es que el impacto del proceso de los foros sociales en el espacio local ha sido mayor en formas simbólicas que en las prácticas significativas. Tanto que, aunque se propugne en los discursos la democracia participativa, la participación ciudadana o los presupuestos participativos, son muy pocas las ciudades que han abierto canales de participación de la ciudadanía para la discusión de políticas públicas locales.¹⁰¹ En América Latina existen más ciudades que están implementando prácticas de participación ciudadana en la gestión local o canales de discusión con la sociedad civil sobre políticas públicas. En los debates del FAL entre autoridades locales y movimientos sociales, se discute sobre el hecho de que la horizontalidad debería guiar las relaciones entre las dos partes, en una relación de colaboración y no de imposición. Los gobiernos locales deberían acompañar las propuestas que vengan de la base de la sociedad, pero por otra parte es necesario verificar si el FAL o sus ciudades han asumido la necesidad de transformar el concepto de gestión política hacia un modelo de democracia participativa.¹⁰² Otro punto a resaltar y que ha aparecido en documentos y declaraciones del FAL es que la democracia representativa presenta límites para combatir la exclusión social y que se hace urgente y necesario incluir en el

¹⁰⁰ Pedro Santana, presidente de Viva La Ciudadanía, una ONG colombiana, en su artículo sobre el "Malestar en la cultura y crisis de la política" describe: "La *experiencia de los presupuestos participativos de Porto Alegre abrió a los ciudadanos esferas políticas que la democracia liberal les había sustraído, alegando que se trataba de asuntos 'técnicos' o en los cuales no debería entrar la ciudadanía... El presupuesto público, es decir, la decisión de cómo se van a destinar y en qué se van a gastar los recursos públicos, es la decisión más importante, después del nombramiento del alcalde en un municipio*". (EURALAT, 2007: 74).

¹⁰¹ En el estudio realizado sobre el impacto local de los procesos de los foros sociales realizado por Ibase, Fundació Desenvolupament Comunitari e IGOP en el marco de EURALAT, se describe que no se ha conseguido acabar con la desconfianza ni la resistencia de los gobiernos locales con respecto a debatir y colaborar de forma abierta con la sociedad civil. Esta desconfianza es mutua, ya que paralelamente tanto en las organizaciones sociales más tradicionales como en las plataformas y los movimientos sociales locales persiste una actitud de incredulidad y enfrentamiento con los gobiernos locales de sus respectivos municipios (EURALAT, 2007: 135).

¹⁰² Relatoría del foro y propuestas (2004: 58).

ámbito local canales para la participación de los ciudadanos en la *res pública*. La inclusión social debería estar asociada a una radicalización de la democracia, es decir, no se puede discutir sobre políticas de inclusión sin democracia participativa.¹⁰³

3) El tercer tema desarrollado por el FAL ha sido el de los *derechos humanos en la ciudad*. Este tema ha sido desarrollado en el marco del FAL de forma más propositiva, con el desarrollo de la carta-agenda de los derechos humanos en la ciudad, que más tarde ha sido incorporada por la CISDP en el subgrupo de ciudadanía plena: derechos humanos e inmigración. Este documento ha tomado como base lo que había producido la red Ciudades por los Derechos Humanos de Europa. La idea era trabajar este tema vinculándolo con las discusiones realizadas por el FSM. Lo que no se ha conseguido es incorporar realmente a los movimientos sociales en esta discusión. Fue una iniciativa muy propia de los gobiernos locales y, aunque haya habido tentativas —en Nairobi principalmente—, se ha quedado al margen de las discusiones históricas del FSM sobre este tema planteadas por la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) o también en sentido más amplio por lo que se refiere a la discusión sobre el Derecho a la Ciudad planteado por diversas organizaciones del FSM como Alianza Internacional de los Habitantes (AIH), Habitat Internacional Coalition (HIC), ONG Polis, Observatorio DESC, etc. La actividad con People Movements for Human Rights, sobre Derechos Humanos en la Ciudad, realizada con el FAL en el FSM de Mumbai, fue muy puntual y no comportó avances ni tuvo continuidad.

4) La cuarta temática desarrollada por el FAL ha sido la de *ciudades periféricas*. Esta temática ha sido muy desarrollada en el contexto del FAL por haber sido creada una red propia, la Red FALP en 2002 en el marco del FAL. Esta red viene estudiando con varias ciudades del mundo cómo trabajar el tema de la inclusión social y la democracia participativa en aquellas ciudades que son satélites de las grandes ciudades, de las ciudades globales o de

¹⁰³ Yves Cabannes, en la relatoría del IV FAL menciona: “En términos políticos, la descentralización municipal viene dándose a partir del mismo modelo de democracia representativa que existía a nivel central y que fue el modelo político dominante de los Estados-nación del siglo XX. La oportunidad que representaba la descentralización para construir otras formas de democracia, que se nutran de la proximidad de la población con sus gobernantes, no ha sido aprovechada. Sin embargo, tanto en el ámbito nacional como en el local, la democracia representativa y formal ha demostrado sus límites en cuanto a su capacidad para enfrentarse a los retos de la exclusión.” (2004: 28).

alguna forma de las ciudades-Estados que a menudo expulsan la pobreza a su periferia. En este punto, aparece de nuevo qué tipo de población es excluida o tiene mayor riesgo de exclusión en estos territorios: jóvenes,¹⁰⁴ mujeres y personas mayores. Aparecen algunos conceptos vinculados a esta temática como trabajar la noción de ciudadanía plena (reconocimiento de derechos y deberes para todos y, en especial, para los grupos más vulnerables), acceso universal a los derechos sociales (vivienda, salud, educación, etc.) para todos los residentes de la ciudad y dotación de recursos para garantizar estos derechos, descentralización de actuaciones culturales en colaboración con los colectivos del territorio y construir espacios participativos en las ciudades periféricas.

5) El quinto tema tratado por el FAL es el de la *cooperación descentralizada*. Tomamos como punto de partida que la visión de la cooperación descentralizada en general en el tema del foro es una visión eurolatinoamericana, ya que la mayoría de los participantes del FAL proceden de estas dos regiones. Podemos decir que el programa URBAL (un programa de cooperación descentralizada entre Europa y América Latina) ha tenido mucha fuerza y un espacio privilegiado en los debates del FAL. Las redes que trabajan con el tema del FAL —la Red n. 9 sobre financiamiento local y presupuesto participativo liderada por Porto Alegre y la Red n. 10 contra la pobreza urbana liderada por São Paulo— han tenido un espacio protagonista en los debates del FAL. Destacamos aquí que la primera vez que la red FAL elabora una propuesta concreta como red es proponiendo un proyecto A, a partir de algunas ciudades FAL, en la Red n. 10 sobre “Metodologías y herramientas de construcción de observatorios de inclusión social”. Esto sería una forma concreta de cómo salir del discurso para llegar a la práctica de la capacitación de las ciudades y de la sociedad civil respecto al tema de la inclusión social. Otras propuestas que surgieron en esta trayectoria han sido cambiar el concepto de caridad a codesarrollo. Esto se ha resaltado en los

¹⁰⁴ Este es un tema que ha adquirido relevancia en los debates de la red después de los acontecimientos ocurridos en la periferia de las ciudades francesas, con revueltas e incendios de automóviles como símbolo de protesta por la exclusión y la discriminación sufridas por los jóvenes hijos de inmigrantes de nacionalidad francesa. El IV FAL ya anticipaba la necesidad de discutir políticas para los jóvenes en la periferia. Santana, en el artículo sobre el “Malestar en la cultura y crisis de la política” menciona este fenómeno diciendo que existe un gran problema en las culturas europeas y norteamericanas, que es no haber integrado adecuadamente a la inmensa masa de inmigrantes y afirma que el tema no es parte de la agenda pública en Europa ni en Estados Unidos (EURALAT, 2007: 70).

debates del IV FAL donde aún funciona la lógica de que el norte tiene las soluciones y las transfiere al sur, que las necesita. Esta idea de “caridad” debería ser transformada y trabajada desde un concepto de codesarrollo, porque actualmente las ciudades del sur, que tradicionalmente recibían ayuda y cooperación, han pasado a una etapa de innovación y de soluciones que pueden ser útiles para enfrentarse a los problemas de las ciudades europeas. La adopción de los presupuestos participativos por ciudades europeas sería un ejemplo de ello. Un tema innovador que apareció en la trayectoria del FAL y que no ha sido desarrollado dentro del marco de la cooperación ha sido el de promover la cooperación entre distritos de grandes ciudades o entre los barrios, territorios donde se comparten varios problemas y son espacios excluidos por la globalización neoliberal.¹⁰⁵ Después hay que pensar que puede haber un cambio de paradigma o de pensamiento en relación con la cooperación y esto pasa por un cambio de las relaciones norte-sur. Pensamos que otro tema a desarrollar y que el FAL no ha conseguido acompañar son las nuevas relaciones sur-sur que se están dando en el mundo. Así como los países del sur, las ciudades del sur están estableciendo cooperación descentralizada, por tener una mayor similitud de sus problemas y características parecidas. Una forma de reforzar la cooperación sur-sur e integrar el norte en una relación horizontal entre las ciudades, usando el concepto de codesarrollo, sería establecer una relación triangular de cooperación.

6) El sexto tema es el tema de la *cultura de paz*. Este ha sido un tema importante en la trayectoria del FAL y principalmente a partir del III FAL, que estuvo marcado por la guerra de Irak. La paz siempre ha sido un tema aglutinador y central en los discursos de los alcaldes¹⁰⁶ y su vinculación al tema de la inclusión social ha sido destacada. El documento propositivo que ha salido del IV FAL, la Agenda 21 de la Cultura, también es un documento que hace referencia al tema de la paz y de la convivencia en las ciudades. Se ha introducido un nuevo concepto en el FAL, que fue lo de la “paz preventiva”: este sería un ámbito en el los gobiernos locales podrían tener un papel destacado. Es uno de los temas más importantes y que no ha sido desarrollado

¹⁰⁵ Ver Cabannes en la relatoría del foro y propuestas (2004: 35).

¹⁰⁶ El ex alcalde de Porto Alegre, João Verle, en el IV FAL resalta este tema diciendo: “*Hacemos un llamado a las autoridades locales y a los pueblos para una movilización contra la guerra y para que exijan de sus respectivos gobiernos nacionales acciones decisivas a favor de la paz mundial.*”

con suficiente atención en el FAL. Es un ámbito en el que los movimientos sociales y los gobiernos locales podrían trabajar de forma conjunta, principalmente en la resistencia y presión a los Estados para la no intervención en los territorios y para no desarrollar guerras que reflejan el carácter del capital bélico desarrollado por la globalización neoliberal. La paz como un valor básico y ético debería ser desarrollada en el ámbito del Foro Social Mundial y el Foro de Autoridades Locales. Vemos que los municipios italianos siempre han impulsado este debate en el seno del FAL, a través de la Red Enti Locali per la Pace. En el FAL de Caracas, el taller coordinado por la red y la Provincia de Milán llegó a plantear iniciativas innovadoras como misiones de paz o reconstrucción de ciudades FAL en los territorios que sufren la guerra, pero este proyecto no ha avanzado más allá de la propuesta. La paz nos lleva también a un tema central en este estudio, que es el de los municipios como nuevos actores diplomáticos en el escenario internacional. Un ejemplo que apareció en el IV FAL fue la Red de las Autoridades Locales por la paz en Oriente Medio, al lanzar el llamado “Puentes —no un muro— entre Israel y Palestina”, al cual cientos de municipios han respondido y que puede indicar un camino para las ciudades como actores diplomáticos en la construcción de la paz. Alrededor de este tema, como ya hemos tratado en la introducción de este capítulo, se agregan varias redes de ciudades y que podrían ejercer un papel importante en la nueva coyuntura mundial que propone un modelo alternativo a la globalización neoliberal. De esta forma han salido tres propuestas interesantes en relación con el tema de la construcción de la paz: a) la paz preventiva; b) el reglamento de los conflictos y c) la reconstrucción post conflicto.¹⁰⁷ En este último punto los municipios pueden jugar un papel mayor que en los dos primeros, donde debería haber una negociación con los Estados nacionales. Por último destacamos que este tema estuvo vinculado a otro tema que se ha desarrollado en el ámbito del FSM y en el que el FAL ha participado en los debates con los movimientos sociales, que es: la reforma de las instituciones internacionales. La reforma ha sido tratada de forma propia en el espacio 11 del Territorio Social Mundial del FSM 2005, realizado en Porto

¹⁰⁷ Ver Cabannes, relatoría del foro y propuestas (2004: 35).

Alegre, y también la creación de campañas lideradas por diversos movimientos para la reforma de Naciones Unidas y de las instituciones internacionales.¹⁰⁸

Además de estos temas centrales en la agenda FAL, otros han sido trabajados de forma muy puntual en algunos foros, como hemos mencionado anteriormente: la cultura y la inclusión y el tema de la comunicación y las tecnologías de la información. El tema de la diversidad es fundamental al trabajar la inclusión en tiempos de globalización, pero no se ha profundizado mucho en él. El legado de la Agenda 21 de la Cultura que ha dejado el IV FAL es el documento base de la Comisión de Cultura creada en CGLU, que posee una red propia de ciudades, a la que está vinculada la Red Interlocal. La Agenda 21 de la Cultura introduce cuestiones muy importantes para el debate de la construcción de una nueva sociedad basada en la diversidad, la libertad y la igualdad.¹⁰⁹

Por último hay otro tema que ha sido desarrollado con más énfasis en los últimos tres años y que también se relaciona con los puentes que se pueden construir entre las autoridades locales y los movimientos sociales, que es la protección de los servicios públicos en las ciudades. El FAL ha promovido las campañas que partieron de movimientos sociales como ATTAC, “Ciudades fuera de la zona del GATT”, y por AIH, “Desalojo Cero en las Ciudades”. El tema de la protección de los servicios públicos y de la vivienda pública es muy importante si pretendemos crear ciudades inclusivas en este siglo y debe estar en el orden del día de las relaciones entre el FAL y el FSM. En la Jornada de Movilizaciones del FSM en 2008 esto se ha puesto de manifiesto con la realización del FAL temático en Córdoba sobre “Defensa y Promoción de los Servicios Públicos en las ciudades”.

Terminando el análisis de la trayectoria de la red FAL, podemos concluir que es una red política que actúa en el escenario internacional con el objetivo de plantear formas alternativas para enfrentarse desde lo local a la globalización neoliberal. Funciona en forma de red, con una estructura reducida

¹⁰⁸ Los movimientos sociales con los que el FAL ha trabajado sobre este tema han sido Tavola della Pace y Forum Ubuntu.

¹⁰⁹ Grybowski, en su texto “Liberdade e igualdade com afirmação da diversidade” en el marco del libro de EURALAT, refuerza esta idea diciendo: “*La nueva teoría de la emancipación libertaria e igualitaria en la diversidad debe partir de la radicalidad práctica que la noción de ciudadanía adquirió en la historia actual.*” Incluso va más allá y afirma: “*La diversidad como categoría política rompe con la construcción teórica política de los que creen en el exclusivismo del Estado como locus y en la lucha de clases sociales como protagonistas a priori al hacer la historia.*” (2007: 33).

de un “núcleo duro” de ciudades que toman decisiones que son ejecutadas por las antenas Norte y Sur del FAL, que llevan a cabo las tareas de la secretaría ejecutiva de la red. La red FAL continúa su trabajo en dos direcciones, por una parte con el fin de seguir estrechando los lazos con los movimientos sociales, a través del FSM, y por la otra, continuar influyendo en las políticas de la organización mundial de ciudades, a través de la CISDP. Por último cabe resaltar que la red centra su trabajo en sus dos temáticas principales: la inclusión social y la democracia participativa, aunque continúe trabajando en otros temas como la cooperación descentralizada, las ciudades periféricas, la cultura de paz y los derechos humanos en las ciudades.

Después de concluir la descripción de la red, pasaremos a analizar específicamente el FAL de Nairobi. En contexto fue elegido para el desarrollo del estudio de campo de la tesis, porque creemos que al haber transcurrido seis años de funcionamiento de la red y del FAL podemos tener la madurez suficiente para extraer elementos que nos puedan indicar cómo podría desarrollarse la red en un futuro y qué perspectivas de actuación tienen las ciudades en el escenario internacional, a través de las redes internacionales de ciudades.

6.3.3. Una evaluación de la Red FAL a partir del FAL de Nairobi

Este apartado tratará de analizar el estudio de campo realizado para la tesis sobre el FAL de Nairobi, que se celebró dentro del marco del FSM de Nairobi, del 20 al 25 de enero de 2007. La Asamblea del FAL se celebró el día 23 de enero de 2007. En este contexto fueron aplicados cuestionarios, que fueron divididos en cinco partes para el análisis: datos personales o perfil de los participantes, compromiso con el proceso FAL, punto de vista de la ciudad en el escenario internacional, el FAL y su futuro, motivación personal para participar en el FAL y ciudad o provincia en red.¹¹⁰

En el FAL de Nairobi participaron ciudades, asociaciones y redes de ciudades que hemos clasificado de la siguiente manera, dividiendo la participación por continentes:

¹¹⁰ El cuestionario aplicado ha sido elaborado para el trabajo de esta tesis y para un estudio de la Red FAL de forma conjunta con centros de investigación de la Università di Roma “La Sapienza” y del Center for Social Studies (CES) de la Universidad de Coimbra.

a) Asociaciones y redes de municipios: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Frente Nacional de Prefeitos (FNP - Brasil), Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI – España), Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (España), Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCO – España), Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI – Italia), Red Nuevo Municipio (Italia), Asociación de Ciudades Mensajeras por la Paz.

b) Ciudades europeas: Ayuntamiento de Barcelona, Ayuntamiento de Córdoba, Ayuntamiento de Baztán, Ayuntamiento de Hostalets de Pierola, Ayuntamiento de Sevilla, Diputación de Barcelona, Diputación de Córdoba, Diputación de Málaga y Diputación de Sevilla (España); Ville d’Aubagne, Ville de Bobigny, Ville de Bondy, Ville de Limeil-Brevannes, Ville de Montreuil, Ville de Nanterre, Ville de Saint-Denis, Conseil Général de Val de Marne, Conseil Regional Ile de France y Conseil Général Rhône Alpes (Francia); Ato Plagia, Comune Arezzo, Comune Cusano Milano, Comune Macerata, Comune Perugia, Comune Roma, Comune Sesto San Giovanni, Provincia di Cremona, Provincia di Genova, Provincia di Leche, Provincia di Milano, Provincia di Torino y Regione Molise (Italia).

c) Ciudades de América Latina: Camaçari, Guarulhos, Olinda y Salvador (Brasil); Alcaldía Mayor de Caracas (Venezuela).

d) Ciudades de África: Nairobi (Kenia); Asamblea Provincial Aouser, Asamblea Provincial Casablanca, Asamblea Provincial Nador, Asamblea Provincial Tan-Tan (Marruecos); Matola (Mozambique).

e) Representantes de la sociedad civil: ADCyF, AITEC, ATTAC, Asociación 4D, Asociación Internacional de los Habitantes (AIH), CERPAC, CES Universidad de Coimbra, Foro Ubuntu, Instituto Ethos, Tavola per la Pace.¹¹¹

En un universo de 160 participantes, 99 personas contestaron el cuestionario que aplicamos en la Asamblea del FAL.

Pasaremos a hacer el análisis de los datos de Nairobi, a partir de tres puntos, para facilitar el método de análisis. El primer punto versará específicamente sobre la Red FAL: perfil de los participantes, conocimiento

¹¹¹ Datos extraídos de la memoria del FAL de Nairobi, elaborada por la Antena Norte - secretaría técnica del FAL.

sobre la Red FAL y perspectivas de futuro. El segundo y el tercer punto vincularán el estudio de la Red FAL con el trabajo que estamos desarrollando sobre la ciudad como actor político en el escenario internacional. Respecto a eso, en el segundo punto veremos cómo ven la ciudad en el escenario mundial las ciudades y los participantes en el FAL y respecto al tercer punto veremos cómo las ciudades FAL se relacionan en red y cómo establecen cooperación internacional con otras ciudades.

6.3.3.1. Red FAL: perfil de los participantes, conocimiento sobre la red, contribuciones y perspectivas de futuro

En el FAL de Nairobi hemos podido visualizar algunos puntos que ya habíamos descrito anteriormente en los apartados sobre la historia, los objetivos y las características de la Red FAL y que fueron comprobados en el análisis.

En cuanto al *perfil de los participantes*, analizaremos la cuestión del sexo, la edad, la escolaridad, la nacionalidad, el cargo y la vinculación a partidos políticos.

TABLA 1: SEXO

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Femenino	28	28,3	28,3
Masculino	71	71,7	71,7
Total	99	100,0	100,0

Respecto al primer punto del perfil de los participantes podemos resaltar que la participación de las mujeres aún sigue siendo muy baja en el marco del FAL. Sólo el 28,3% de los participantes eran mujeres en Nairobi, frente al 71,7% de hombres. Esto ya ha sido constatado en el IV FAL de Barcelona, cuando en la mesa para debatir este tema ya se había llegado a la conclusión de que el FAL no había conseguido incluir en los eventos mesas paritarias de hombres y mujeres, electos o no, si consideramos la participación de movimientos sociales, universidades o técnicos municipales. Además, en el

lenguaje de las declaraciones y los documentos del FAL, existe una limitación respecto a la inclusión del tema de la participación de las mujeres en la vida política y de considerarla un actor importante para el desarrollo de las diversas temáticas del FAL. Resaltamos aún que, cuando analizamos el tema de la inclusión social, las mujeres son consideradas como uno de los grupos de excluidos, así como los jóvenes y las personas mayores.

TABLA 2: EDAD

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
66 o más	4	4,0	4,2
51-65	35	35,4	36,8
36-50	36	36,4	37,9
35 o menos	20	20,2	21,1
Total	95	96,0	100

El segundo punto que analizamos es la edad de los participantes. Pudimos constatar que existe una baja presencia de jóvenes en el FAL. La mayor parte de los participantes de la reunión de Nairobi, el 37,9%, tiene más de 36 años, sólo un 21,1% de los participantes tiene menos de 35 años. Si lo relacionamos con el punto anterior, vemos que otro grupo de excluidos de las políticas de inclusión social no participa suficientemente en un foro de debate sobre este tema. Además, esto subjetivamente puede indicar un desinterés de los jóvenes por la política local, o la falta de espacio para los mismos en la esfera local, aunque sea un foro realizado en el marco del FSM.

TABLA 3: NIVEL DE ESTUDIOS

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Primaria	1	1,0	1,0
Secundaria	2	2,0	2,1
Técnico	21	21,2	21,9
Licenciatura	48	48,5	50,0
Doctorado/Máster	23	23,2	24,0
Otro	1	1,0	1,0
Total	96	97,0	100,0

El tercer punto de análisis se refiere al nivel educativo. Vemos que en el FAL la mayoría de los participantes tiene un alto nivel educativo: un 50% son licenciados y un 24% tiene el título de doctorado o máster. Con esto se suma un total de 74% de los participantes, frente a los 21,9% que poseen un diploma técnico. Al ser el FAL un foro político, podemos ver cómo la política está cada vez más especializada y que hay poco espacio para aquellos que tengan la “escuela de la vida” o que no hayan podido completar sus estudios, o también aquellos que no han completado sus estudios universitarios pero que han militado en la década de los setenta y los ochenta en los sindicatos o en el movimiento obrero. Podemos concluir que el FAL por la inclusión social y la democracia participativa es un foro de alto nivel educativo y de especialistas en el tema.

TABLA 4: CONTINENTE DE LOS PARTICIPANTES

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
África	7	7,1	7,1
Europa	85	85,9	85,9
América	7	7,1	7,1
Total	99	100,0	100,0

El cuarto punto nos llama atención en el análisis y nos estimula a relacionarlo con el tema de los continentes. Con esto podemos defender la idea de que el FAL es un foro que no ha conseguido internacionalizarse. El foro ha quedado en el ámbito europeo y latinoamericano y podemos ir más allá, porque hemos constatado en Nairobi que el FAL se ha europeizado. La idea del “otro mundo posible a partir de las ciudades” ha sido planteada desde el Sur y vemos que en la actualidad esta idea ha pasado a las manos del Norte. Podemos destacar aún la falta de presencia de ciudades de Norteamérica en el FAL. La inclusión de ciudades de Estados Unidos que pueden hacer el contrapunto al gobierno central de este país es esencial para agregar a otros actores que buscan el cambio en la geopolítica internacional.

En Nairobi vemos que 85,9% de los participantes son europeos y que existe una baja presencia africana en el FAL, aunque esta edición se haya realizado en este continente. Volviendo al tema europeo, es interesante notar que la Antena Norte del FAL, que está siendo financiada por el FAMSI, y la

secretaría técnica de la CISDP, financiada por Barcelona, son europeas. Con esto podemos ver que el centro de la información del proceso FAL y su relación con la institucionalidad (CISDP - CGLU) también pertenecen a ciudades del Norte. Frente a esta realidad es necesario analizar cómo el tema del financiamiento puede condicionar la dirección de este foro. Anteriormente habíamos descrito la expresión: “quien paga manda”. Lo que podemos resaltar en este caso es que el centro del “poder y de la información” de la red está en manos del Norte. Como la red ha optado por la no-descentralización y el pago de cuotas de todos los miembros, con un reparto de recursos, de obligaciones y responsabilidades, estas se centraron en una ciudad u organización. La creación de la Antena Sur, donde está presente el Frente Nacional de Prefeitos de Brasil, podría ser interpretada como de carácter simbólico. Vemos que al inicio el FAL fue financiado por Porto Alegre, una ciudad del Sur, pero que la centralidad y el liderazgo ejercidos por Porto Alegre hasta el IV FAL se resumía en el FAL como evento. Con el cambio de Porto Alegre y la opción por el funcionamiento en red, con una comisión coordinadora ampliada, las decisiones deberían ser compartidas, así como el financiamiento. Esto no ha ocurrido, queda el interrogante de si el FAL podrá sobrevivir como proceso y como evento si cada vez se reduce más la participación y se internacionaliza menos, haciendo el proceso inverso del FSM.

TABLA 5: ROL DE LA ORGANIZACIÓN QUE REPRESENTA

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Administrador/ dirigente electo	46	46,5	51,1
Funcionario de carrera	15	15,2	16,7
Consultor externo	5	5,1	5,6
Representante de partido	9	9,1	10,0
Investigador o docente	2	2,0	2,2
Activista sin cargo formal	1	1,0	1,1
Otro	11	11,1	12,2
Total	90	90,9	100,0

El quinto punto de análisis nos lleva al tema político, motivación de la existencia del FAL. Hemos analizado la participación de los electos y la vinculación de los participantes a partidos políticos.

Podemos ver en el FAL de Nairobi que la mayoría de los participantes son electos (51,1%), es decir aquellos que toman las decisiones a nivel local. Por lo tanto, se podría decir que las resoluciones del FAL podrían volverse vinculantes para las ciudades participantes. La voluntad política para introducir las resoluciones del FAL en la agenda pública local es dada por los cargos electos y no por los técnicos de los municipios (que constituyen el 16,7%). Otro punto interesante es ver la poca participación de docentes e investigadores en el foro. Esto refuerza la afirmación de que el FAL, a pesar de ser una red pluritemática, es prácticamente monoactoral, porque involucra gobiernos locales, aunque los movimientos sociales pueden ser observadores de la red. Este es un desafío para el FAL, porque al tratar el tema de la exclusión, deberían crearse enfoques interinstitucionales, alianzas o cooperación con otros actores del territorio.

TABLA 6: FILIACIÓN O VÍNCULO A UN PARTIDO POLÍTICO

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
No	29	29,3	30,2
Sí	67	67,7	69,8
Total	96	97,0	100,0

En cuanto al tema político-partidario, en la tabla 5 vimos que el 10% de los participantes son representantes de partidos, pero al mismo tiempo podemos ver en este cuadro que la mayoría de los participantes están afiliados o tienen vínculos con algún partido político (69,8%).

En cuanto al *conocimiento sobre la Red*, analizaremos cómo los participantes interpretan la red (proceso o evento), sus antecedentes de participación en el FAL, su conocimiento de los objetivos y las temáticas del FAL y su relación con el FSM.

TABLA 7: IDEA SOBRE QUÉ ES EL FAL

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Proceso continuo en red	68	68,7	72,3
Serie de eventos	10	10,1	10,6
No tiene una idea precisa	12	12,1	12,8
Otro	4	4,0	4,3
Total	94	94,9	100,0

En el primer punto, cómo los participantes interpretan la red, podemos decir que 72,3%, la mayoría de los participantes, considera el FAL como un proceso continuo de organización en red. Un 10,6% considera que es una serie de eventos organizados en diferentes momentos y un 12,8% no tiene una idea precisa de lo que es FAL. Por lo tanto la idea de red y de proceso predomina sobre la idea de evento. Más adelante podremos ver el perfil de los que dicen esto, al verificar el grupo de pertenencia dentro de la red y cruzarlo con esta misma variable de la idea de lo que es el FAL.

TABLA 8: PRECEDENTE DE PARTICIPACIÓN AL ENCUENTRO DEL FAL

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
No, primer FAL para ambos	19	19,2	20,0
No, pero mi organización si	22	22,2	23,2
Sí para ambos	53	53,5	55,8
Total	95	96,0	100,0

Respecto al segundo punto, sobre los antecedentes de participación en el FAL, vemos que el 55,8% de los participantes o la organización que representan tienen experiencia en reuniones del FAL. En un 23,2% de los casos no han participado en el FAL, pero sí en su organización y para un 20% es su primera experiencia de participación en el FAL.

TABLA 9: PARTICIPACIÓN EN EL GRUPO ORGANIZADOR CON LO QUE ES EL FAL

		Qué es el FAL				Total
		Proceso en red	Serie de eventos	No tiene una idea precisa	Otro	
Participación en el grupo organizador	No	67,2%	11,5%	19,7%	1,6%	100,0%
	Sí	81,8%	9,1%	0%	9,1%	100,0%
	Total	72,3%	10,6%	12,8%	4,3%	100,0%

Si cruzamos la variable de formar parte del grupo organizador con la variable de lo que es el FAL vemos que existe una correlación significativa entre la idea de qué es el FAL y la participación en el grupo organizador, lo que hemos llamado en este trabajo el “núcleo duro”. Un 19,7% de las personas que no forman parte del grupo organizador declara que no tiene una idea precisa de lo que es el FAL; por otro lado ningún miembro del grupo organizador responde de esta manera. Es interesante observar que algunos miembros del grupo organizador consideran el FAL como una serie de eventos organizados en el tiempo y no una red, aunque formen parte de su coordinación. Por lo tanto no existe consenso dentro del grupo organizador respecto a que el FAL sea una red.

TABLA 10: CONOCIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y TEMAS DEL FAL Y PERTENENCIA AL GRUPO ORGANIZADOR

		Participación en el grupo organizador		
		No	Sí	Total
Conocimiento de los objetivos y las temáticas del FAL	Sí	57,8%	93,9%	70,1%
	No	9,4%	0%	6,2%
	Más o menos	32,8%	6,1%	23,7%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

En cuanto a los objetivos y las temáticas del FAL, podemos ver que la mayoría de los participantes, el 70,1%, tienen conocimiento de ellos; un 23,7%

declara que sabe “más o menos” los objetivos y las temáticas del foro. Lo más interesante en este dato es establecer el cruce entre este punto de los objetivos con la pertenencia al grupo organizador. En la tabla 10 podemos visualizar que la variable independiente es formar parte del grupo organizador. Un 57,8% de las personas que no forman parte del grupo organizador declara conocer los objetivos y las temáticas del FAL, mientras que el 93,9% de los encuestados del grupo organizador los conoce. Por lo tanto, tanto si están como si no en el grupo organizador, los participantes tienen conocimiento de lo que es el FAL.

TABLA 11: ROL DEL FAL EN EL FSM

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Brazo municipalista del FSM	37	37,4	46,3
Socio del FSM	31	31,3	38,8
Evento paralelo y separado	5	5,1	6,3
Otro	7	7,1	8,8
Total	80	80,8	100,0

Por último, al analizar el vínculo del FAL con el FSM, la mayoría de las respuestas fueron que el FAL es un “brazo municipalista” del FSM; por lo tanto, forma parte del FSM. Un dato significativo es que el 38,8% de los encuestados considera que el FAL es un socio del FSM y sólo una pequeña parte de los participantes lo considera un evento independiente del FSM. Aquí podemos notar la importancia del FSM para el FAL y para su existencia.

Por último pasamos a analizar las *contribuciones y perspectivas de futuro* del FAL. Para ello analizaremos lo que el FAL ha aportado a los gobiernos locales que participan en la red, cuáles son sus debilidades y sus temas críticos y para terminar, una evaluación del estado del FAL, lo que implicaría producir o no un cambio en el futuro.

TABLA 12: POLÍTICAS INNOVADORAS LOCALES A TRAVES DEL FAL

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
De acuerdo	55	55,6	72,4
En desacuerdo	11	11,1	14,5
No sabe	10	10,1	13,2
Total	76	76,8	100,0

En relación a la perspectiva de que el FAL ha estimulado a las organizaciones participantes a actuar con políticas innovadoras en el territorio local, la mayoría de los participantes tienen una buena evaluación del FAL en términos de impacto en sus políticas. El 72,4% declara que el FAL les ayudó a actuar con políticas innovadoras en el contexto local.

TABLA 13: PROTOCOLOS BILATERALES E INSERCIÓN EN REDES EN EL MARCO DEL FAL

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
De acuerdo	37	37,4	50,7
En desacuerdo	19	19,2	26,0
No sabe	17	17,2	23,3
Total	73	73,7	100,0

Otro punto importante es saber si el FAL ha estimulado a las ciudades a establecer protocolos bilaterales de cooperación o estimular la participación en redes. La mitad de los participantes, el 50,7%, considera que el FAL les ha ayudado a crear redes o relaciones bilaterales con otras autoridades locales. Esto puede ser contrastado con lo que habíamos descrito anteriormente, que en el marco del II FAL se firmaron varios protocolos bilaterales entre ciudades y se formaron dos redes: la Red Nuevo Municipio (Italia) y la Red del Foro de Autoridades Locales de Periferia (FALP).

TABLA 14: DEBILIDAD POLÍTICA DEL FAL

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
De acuerdo	32	32,3	45,7
En desacuerdo	17	17,2	24,3
No sabe	21	21,2	30,0
Total	70	70,7	100,0

Pasamos a un punto importante, que puede ser vinculado con lo que expondremos en un apartado posterior, los puntos fuertes y los puntos débiles del FAL. Respecto a la debilidad política del FAL y de la red, podemos observar que el 45,7% de los participantes dice que el FAL es débil políticamente. Esta debilidad podría ser interpretada desde un aspecto externo: lo que se decide en el FAL no es vinculante para la red después de un evento o para incidir en la *governance* global. Desde el aspecto interno, el hecho de que las ciudades no lleven a sus territorios las propuestas del FAL o que no las transformen en políticas públicas. Por otro lado esta debilidad puede ser intrínseca a la red y a su funcionamiento, es decir la falta de sostenibilidad, de transparencia y de reglas definidas.

TABLA 15: ESTRUCTURA DEL FAL

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
De acuerdo	59	59,6	76,6
En desacuerdo	12	12,1	15,6
No sabe	6	6,1	7,8
Total	77	77,8	100,0

En el siguiente punto, ya entrando en aspectos de futuro del FAL, tenemos una contradicción en las respuestas de los participantes a dos preguntas: en la pregunta sobre si el FAL debería formalizarse para poder acceder a fondos externos y no depender de cuota o ciudad que lo financia, y en la pregunta sobre si el FAL debería mantener su estructura “informal” y no burocratizarse mucho. En la primera pregunta un 58,2% cree que el FAL debería formalizarse y un 22,8 % no lo sabe, frente a un 19% que están en desacuerdo, que no creen que el FAL deba formalizarse. Ya en este cuadro, un 76,6% declara que el FAL debe tener cuidado con el riesgo de burocratizarse y están de acuerdo en mantener su estructura informal. Sólo un 15,6% no está de acuerdo con eso. Interpretando estas dos preguntas, podemos considerar que la formalidad está totalmente relacionada con la burocracia para los miembros del FAL, mientras que en la pregunta anterior formalizarse para buscar recursos externos y tener más independencia financiera es permitido. La formalización de la red es un tema que siempre ha generado controversias

en la historia de la red y podemos ver que después de seis años no hay aún consenso sobre este tema.

TABLA 16: PRESENCIA EN EL FSM

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
No habría venido	7	7,1	7,4
Sí pero difícil de justificar	36	36,4	38,3
Estoy por el FSM	35	35,4	37,2
Otro	16	16,2	17,0
Total	94	94,9	100,0

En cuanto al futuro del FAL podemos ver que la relación con el FSM es un tema muy importante para la red. Frente a la pregunta de si el FAL debería estar asociado al FSM o a los foros regionales, el 95,2%, la mayoría de los participantes, están convencidos de que el FAL debe mantener una relación estrecha con el FSM. Complementando esta pregunta con la pregunta sobre si el FAL debería trabajar en una relación más estrecha con los movimientos sociales, el 86,6% está de acuerdo con esta afirmación y solamente un 8,5% de los entrevistados está en desacuerdo con ella. La importancia estratégica dada por los miembros del FAL a la relación con los movimientos sociales está confirmada por el alto porcentaje de respuestas. Podríamos arriesgarnos a decir que el FSM es más importante para el FAL que el FAL para el FSM. Lo podemos vincular a la pregunta sobre la motivación de participación, cuando se les pregunta si habrían venido igualmente al FSM si no existiera el FAL. De los entrevistados, el 38,3% dice que sí pero que sería difícil justificarlo, y el 37,2% dice estar por el FSM, en contraste con el 7,4%, que dice que si no hubiera FAL no había venido al FSM de Nairobi.

Por último, en la pregunta de si el FAL está bien tal como es actualmente, vemos que esta cuestión puede resumir y dar perspectivas a la dirección del FAL en un futuro en nuestro estudio.

TABLA 17: EVALUACIÓN DEL FAL

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
De acuerdo	2	2,0	2,7
En desacuerdo	47	47,5	64,4
No sabe	24	24,2	32,9
Total	73	73,7	100,0

Se constata que hay una visible demanda para cambiar la Red FAL. Solamente el 2,7% de los participantes afirman que el FAL está bien como es actualmente. La mayoría, el 64,4%, cree que la Red FAL debería cambiar. Este es un indicador importante, quizás la red debería ser reforzada con un poco más de formalidad o debería ser ampliada para tener más incidencia política. Este punto es extremadamente importante, y debería ser analizado al plantear el futuro del FAL.

En esta primera parte del análisis pudimos obtener un diagnóstico actual de la red, del grado de conocimiento sobre ella, de sus principales problemas y de cómo se vincula con el FSM. Después de esta base, pasaremos a analizar en concreto la parte que más se vincula con nuestro estudio, es decir el posicionamiento de las ciudades en el escenario internacional y su relación en red.

6.3.3.2 La ciudad en el escenario internacional

Esta parte del cuestionario tiene como objetivo verificar cuál es la percepción que tienen las ciudades de la Red FAL y los participantes de la Asamblea de la red, respecto a las ciudades en el escenario internacional.

TABLA 18: ROL DE LA AUTORIDAD LOCAL EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Protagonista	82	82,8	88,2
Consultivo	7	7,1	7,5
Otro	4	4,0	4,3
Total	93	93,9	100,0

La primera pregunta se refiere a qué rol piensa que el ente local/territorial puede desarrollar en el escenario internacional. La mayoría de las ciudades, el 88,2% creen que las urbes son protagonistas en el escenario internacional. Partimos de una evaluación propia de las ciudades y de cómo ellas autoevalúan su trabajo en el escenario internacional. Hay que resaltar que estas ciudades fueron entrevistadas en el marco de un evento internacional como el FSM, por lo tanto es evidente que se consideren protagonistas en el contexto mundial. Dentro de este universo, el 7,5% de estas ciudades cree que las ciudades solamente tienen un estatus consultivo en el escenario internacional.

TABLA 19: FORMA ORGANIZATIVA DE LA CIUDAD EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Organismo/institución internacional	11	11,1	14,7
Asociación internacional	10	10,1	13,3
Red transnacional	48	48,5	64,0
Otro	6	6,1	8,0
Total	75	75,8	100,0

La segunda pregunta se refiere a cómo las ciudades creen que debería organizarse la presencia de las ciudades en el contexto internacional. Esta es una pregunta importante para el marco de nuestro estudio, porque además de plantear e intentar probar que las ciudades son actores políticos relevantes en el escenario internacional, buscamos mostrar cuál es el modelo o los modelos que están siendo utilizados por las ciudades en términos de organización, a fin de visualizar el tipo de organización que las ciudades están construyendo para representarse en el escenario internacional.

En relación con la pregunta, la mayoría de los participantes, el 64%, están convencidos que las redes internacionales son la mejor forma organizativa de las ciudades en el contexto internacional. Una parte significativa, un 14,7%, cree que podrían estar representadas por organismos o instituciones internacionales, y un 13,3% por medio de asociaciones. Se ve que

el vocabulario de la representación internacional ya está incorporado en la rutina de las autoridades locales.

Este punto es muy importante a la hora de plantear el tipo de organización de ciudades en el escenario internacional que desean las ciudades; parecería ser que nos lleva a un camino de organización en red, más descentralizada y con relaciones más democráticas entre los miembros.

Después de plantear cómo se sienten las ciudades como actores en el escenario internacional y cómo les gustaría estar representadas, pasamos a la tercera pregunta, que plantea si consideran que hoy los organismos internacionales reconocen suficientemente a las ciudades a nivel internacional.

TABLA 20: RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DEL ROL DE LA CIUDAD

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
No reconocido	57	57,6	62,0
Reconocido suficientemente	3	3,0	3,3
Reconocido pero no suficientemente	32	32,3	34,8
Total	92	92,9	100,0

La mayoría de los participantes, un 62%, cree que el rol internacional de las ciudades no es reconocido por los organismos internacionales, aunque creen que son protagonistas en este escenario. Esto puede ser un indicativo de lo que buscamos demostrar en el análisis de la tesis, realizando un análisis interno (cómo las ciudades trabajan el tema) junto con uno externo (cómo las redes y organismos internacionales trabajan con el tema de la ciudad), a fin de comprobar la hipótesis de si las ciudades son un actor político relevante a nivel internacional o si están en vías de serlo.

Sabemos que para que exista un reconocimiento del papel de las ciudades en el escenario internacional, es importante saber si los Estados nacionales están dispuestos a delegar o ceder una parte de su exclusividad para ser sujeto de derecho internacional a las ciudades. Frente a esto buscamos analizar a través del cruce entre la nación representada y el

reconocimiento en el propio país del rol de la ciudad, cómo sus países ven el papel de las ciudades en el contexto mundial. Debemos resaltar que el análisis quedó condicionado a la predominancia de ciudades europeas frente a africanas o latinoamericanas, lo que puede parcializar el análisis desde una visión más eurocéntrica.

TABLA 21: NACIÓN REPRESENTADA Y RECONOCIMIENTO EN EL PAÍS DEL ROL DE LA CIUDAD

		Reconocimiento en el propio país del rol de la ciudad				
		Sí en la práctica política	Sí en el discurso político	No reconocido suficientemente	Otro	Total
Nación Representada	Italia	0%	41,5%	58,5%	0%	100,0%
	Francia	4,5%	27,3%	63,6%	4,5%	100,0%
	España	6,7%	6,7%	86,7%	0%	100,0%
	Otro	23,1%	30,8%	46,2%	0%	100,0%
	Total	5,5%	30,8%	62,6%	1,1%	100,0%

Podemos ver que la mayoría son críticos respecto a este tema, afirman que no se reconoce el rol de la ciudad en el escenario internacional. España es la más crítica (un 86,7%), después Francia (con un 63,6%) e Italia (con un 58,5%). Es interesante observar que en el caso italiano se reconoce el papel de la ciudad solamente en el discurso político, más que en los otros países. Se hace interesante notar que en la clasificación de otros países, en este caso naciones de América Latina y África, el 23,1% ha contestado que hay un reconocimiento de las ciudades en la práctica política, un índice mayor que en los países europeos.

6.3.3.3 Las ciudades en red y las relaciones internacionales

Este último punto del análisis nos puede dar una idea de cómo las ciudades se relacionan entre ellas en el escenario internacional y cómo han preparado sus administraciones para esta actividad.

Comenzando por la estructura en las ciudades, se preguntó a los participantes si poseían un área específica para el área internacional como por ejemplo un departamento, un gabinete, una secretaría de cooperación o de relaciones internacionales.

TABLA 22: DEPARTAMENTO INTERNACIONAL EN LAS CIUDADES

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
No	5	5,1	6,8
Sí	68	68,7	93,2
Total	73	73,7	100,0

Vemos que la mayoría, el 93,2%, de las ciudades poseen un área específica para relaciones internacionales en sus estructuras. Debemos analizar que en este contexto era previsible que esto pasara, por el tipo de ciudades que están presentes en el foro, las que participan en un evento internacional como el FAL y el FSM. Esto confirma lo que hemos constatado anteriormente, que las ciudades se creen protagonistas en el escenario internacional y apuestan por ello. Apostar es dotar a las ciudades de estructuras y condiciones favorables para asumir proyectos de cooperación internacional, hacer “diplomacia de las ciudades” y relacionarse en red con otras ciudades. Hemos realizado en el análisis interno un estudio sobre Barcelona y Porto Alegre en las relaciones internacionales y en esos capítulos se puede ver con detalle cómo las ciudades trabajan con este tema. Podemos ver con este resultado que Barcelona y Porto Alegre confirman una tendencia que las ciudades han ido desarrollando desde finales de los años setenta y comienzo de los ochenta, que es apostar por la política y las relaciones exteriores.

Complementando la pregunta anterior, buscamos saber donde se ubica el área internacional en la estructura del gobierno local. De esta manera podemos visualizar hacia qué modelo tiende la ciudad o qué proyecto político busca desarrollar.

TABLA 23: UBICACIÓN DEL DEPARTAMENTO

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Gabinete de Presidencia/Alcaldía	23	23,2	35,9
Estructura política designada (Concejalía)	23	23,2	35,9
Departamento propio	17	17,2	26,6
Otro	1	1,0	1,6
Total	64	64,6	100,0

En cuanto a la ubicación del área, podemos ver que se divide entre estar en el gabinete de presidencia o del alcalde (35,9%), en una estructura política designada, como una concejalía de desarrollo económico, por ejemplo (35,9%) o en un departamento propio (26,6%). Vemos que es un área predominantemente política y que requiere estar vinculada a la figura del alcalde o al centro de gobierno. La cuestión sería saber en qué estructura política las ciudades pueden llegar a situar este área. Algunas ciudades la ubican o crean departamentos, concejalías o secretarías específicas sólo para las relaciones internacionales o cooperación internacional. Otras la vinculan con otros sectores ya existentes, como con el área de desarrollo económico o, turismo, o crean el área dentro de una agencia de desarrollo de la ciudad. Si el área está vinculada o dentro del gabinete del alcalde, podemos decir que hay una voluntad política del alcalde para que el área sea una prioridad para el gobierno. Cuando el área está muy vinculada al área de desarrollo económico de la ciudad podemos decir que el área corresponde a un proyecto de ciudad que valora más el aspecto económico, de aumento de turismo y atracción de inversiones externas. Esto se relaciona con lo que hemos planteado anteriormente, que la ciudad puede buscar ser un actor económico relevante en el escenario internacional, priorizando el aspecto económico en detrimento del político.

Por último vemos que se refuerza la idea de que el tema de la ciudad como actor relevante en las relaciones internacionales es esencialmente político.

TABLA 24: PARTICIPACIÓN EN REDES INTERNACIONALES

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
No	23	23,2	33,3
Sí	46	46,5	66,7
Total	69	69,7	100,0

Pasando específicamente al tema de las redes, podemos ver que la mayoría de los participantes, el 66,7%, participan en otras redes internacionales, contra el 33,3% restante, que no participan. Con esto podemos ver que la participación en redes internacionales es una estrategia de las ciudades en el área internacional.

TABLA 25: ACUERDO BILATERAL CON OTRA CIUDAD

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
No	10	10,1	13,5
Acuerdo en el ámbito regional	16	16,2	21,6
Hermanamiento con ciudad del mismo continente	23	23,2	31,1
Hermanamiento con ciudad de otro continente	11	11,1	14,9
Proyecto de cooperación al desarrollo	12	12,1	16,2
Otro	2	2,0	2,7
Total	74	74,7	100,0

Frente a las estrategias de cooperación internacional bilateral en el ámbito del FAL, la mayoría de los participantes entrevistados han contestado que el ámbito del FAL fue favorable para establecer hermanamientos con ciudades del mismo continente (31,1%) o acuerdos de ámbito regional (21,6%).

Es interesante observar que aunque el FAL sea una red internacional, las ciudades participantes establecen más relaciones con ciudades de la propia región o continente. Esto nos puede indicar que puede ser un factor que potencia la representación de los continentes que ya están representados y no innova invitando ciudades de otros continentes en los que las ciudades tienen protocolo de cooperación para participar del FAL. Esto se refiere a la hipótesis

que hemos desarrollado antes, que el FAL es predominantemente eurolatinoamericano, con una tendencia a ser cada vez más europeo. Podemos arriesgarnos a decir que existe poco esfuerzo por parte de las ciudades de Europa, que tienen una tradición de cooperación o hermanamientos entre ciudades con sus antiguas colonias o con ciudades con proximidad lingüística —como por ejemplo ciudades francesas con ciudades del Malí o Argelia o ciudades de España con ciudades de América Latina o América Central o ciudades de Portugal con ciudades de Angola o Mozambique—, para incorporar a otras ciudades en el FAL. Las ciudades europeas no han sabido integrar a las ciudades con quienes establecen relaciones de cooperación internacional al mundo del FAL o ayudarlas a internacionalizarse.

El análisis realizado en la parte empírica de nuestro estudio, junto con el análisis histórico y la descripción de la red FAL que hemos desarrollado nos llevará a plantear los puntos fuertes y puntos débiles de la Red FAL e intrínsecamente del modelo de la red como forma de organización y participación de las ciudades en el escenario internacional.

6.4 Reflexiones finales: puntos fuertes y puntos débiles

Podemos llegar a algunos puntos de reflexión después de haber realizado un diagnóstico y un análisis de la Red FAL y del estudio de campo sobre la red en la Asamblea del FAL, en el FSM de Nairobi.

Se pueden trazar algunos puntos a modo de conclusión. Podemos ver las contribuciones del FAL y de su red y los elementos que aún necesitan ser trabajados por la debilidad política existente en la red FAL. Estos puntos nos ayudarán a llegar a las conclusiones finales de este trabajo, que busca demostrar que las ciudades pueden ser actores políticos en el escenario internacional y que pueden plantear un modelo de organización que las represente.

Podemos describir algunos puntos fuertes de la Red FAL y algunos puntos débiles, que pasaremos a desarrollar en este momento.

En cuanto a los *puntos fuertes* de la Red, podemos citar tres:

- Protagonismo de los gobiernos locales en la esfera internacional desde una perspectiva de red internacional democrática.
- Espacio de articulación con los movimientos sociales y la sociedad civil organizada.
- Foro de articulación de distintas redes internacionales y temáticas.

a) Protagonismo de los gobiernos locales en la esfera internacional desde una perspectiva de red internacional democrática

La experiencia del FAL ha representado en estos años no sólo un espacio de debate de gobiernos locales identificados y que se inspiran en el FSM y en su Carta de Principios, sino también como el “brazo municipalista” del FSM.¹¹² La verdad es que el FAL ha ocupado un espacio vacío buscando un posicionamiento distinto de los gobiernos locales en el marco de la globalización neoliberal. Ha conseguido reunir gobiernos progresistas que tienen en cuenta los efectos perversos del imperialismo y de la globalización hegemónica y que plantean alternativas en sus territorios en temas como la

¹¹² Ver Vanessa Marx, “Perspectiva histórica del FAL”, Relatoría del foro y propuestas (2004:15-18).

inclusión social y la lucha contra la pobreza, la democracia participativa y la participación popular en los temas públicos, los derechos humanos en la ciudad, la cultura de paz como un valor que debe ser respetado, la cooperación descentralizada como instrumento para el financiamiento de estas políticas y las ciudades periféricas como espacio que recibe los impactos más directos de la exclusión de las metrópolis.

Con esto el FAL y su red han adquirido un espacio propio en la esfera del FSM y han trabajado y desarrollado temas innovadores para la concepción de una nueva etapa y un nuevo modelo de civilización. Las propuestas desde lo local en un espacio global están afirmando que las ciudades pueden ser actores políticos en las relaciones internacionales, así como los movimientos sociales en el marco de la *governance* global. Este recorrido ha estimulado a un mayor protagonismo de los gobiernos locales en la esfera internacional. El FAL, como espacio de articulación política, generó nuevas redes y formas de intervención conjunta, para potenciar la acción de las municipalidades relacionadas con los distintos espacios internacionales que se abrieron. Esto fue importante, pues ha dado un sentido político bien marcado y definido a la presencia de las ciudades en el escenario internacional. La Red FAL es una *red política* de gobiernos locales. La definición de este espacio ha buscado abrir más campo para los gobiernos locales en temas innovadores de las políticas públicas y al mismo tiempo concebir un nuevo paradigma para la cooperación internacional y la cooperación descentralizada.

Por último, en relación con el FSM, la Red FAL ha contribuido a que las ciudades tengan un espacio en el escenario internacional y ha planteado modelos alternativos de políticas públicas locales dentro del contexto de la globalización neoliberal. Esta participación de las ciudades tiene un marco privilegiado, que le proporciona proximidad y estrategias de cooperación con los movimientos sociales y la sociedad civil organizada.

Por otro lado, la Red ha buscado ocupar un espacio frente a las agencias internacionales y ha intentado influir en sus agendas. Esto se dio en relación con UN-Hábitat, cuando realizó una sesión propia en el Foro Urbano Mundial realizado en Barcelona, en 2004, presentando las conclusiones del IV FAL en presencia de la directora ejecutiva de la agencia. Con la Unión Europea ha realizado el proyecto A como Red FAL dentro de la Red. 10 de Lucha contra

la Pobreza Urbana, como hemos comentado anteriormente. En relación con CGLU, el FAL ha creado en su interior la CISDP y la Red FALP ha creado al mismo tiempo el grupo de trabajo de Ciudades Periféricas, transformado en comisión a partir del Congreso Mundial de CGLU realizado en Jeju (Corea del Sur). Las ciudades FAL participan activamente en otras comisiones en CGLU, como Cooperación Descentralizada, Objetivos del Milenio y Diplomacia en las Ciudades. Ocupar espacios en la organización mundial de ciudades es poder llevar al ámbito institucional de representación de las ciudades propuestas que proceden de las bases de los movimientos sociales en el FSM. Poder transferir su experiencia de red abierta al diálogo con la sociedad civil y con los movimientos sociales a la organización, que es la voz unida de los gobiernos locales frente a la ONU y otras instituciones internacionales, es importante para vincular las decisiones del mundo local al contexto internacional. Poder estar en el FSM y estar en CGLU y poder establecer puentes entre estos actores o transferir, a las instancias que tienen influencia en el escenario internacional, las propuestas que vienen de las bases de la sociedad civil mundial es un factor que debe ser desarrollado y potenciado.

b) Espacio de articulación con los movimientos sociales y la sociedad civil

La identidad histórica y política del FAL está vinculada al FSM. Ha creado un canal privilegiado de articulación con los movimientos sociales y la sociedad civil mundial, compartiendo su esencia y sus valores.

La relación con el FSM era una relación paralela en el comienzo, cuando el FAL realizaba su encuentro de forma totalmente separada, generalmente dos días antes de empezar el FSM. Se pasó de esta relación paralela a una mayor integración cuando la secretaría técnica del FAL ocupó un lugar de observador en el Consejo Internacional, a partir del año 2003. Esto ha permitido una mayor integración de los dos foros, pero fue solamente en el año 2005, con el cambio político en Porto Alegre, y la realización del FAL en el Territorio Social Mundial que esto se ha reforzado. En los primeros cuatro foros, las relaciones fueron de colaboración, pero con una cierta desconfianza por ambas partes; de los movimientos sociales, por el total descrédito de

gobiernos y partidos y, por parte de los gobiernos locales, por miedo a perder el control de la situación si en los debates se veían amenazados o contestados por los movimientos sociales. De cualquier manera podemos evaluar que los gobiernos locales tuvieron más ventajas en esta relación, pues les ha permitido de alguna forma poder innovar en políticas públicas a través de lo que se planteaba en los debates del FSM.

Por otro lado el FAL, al ser un foro más político, da espacio a los partidos políticos, en particular a los de extrema izquierda. La evaluación que se hace en el interior del FSM es que el impacto de los procesos del foro ha sido mayor en los partidos políticos que en los gobiernos locales. Al reconocer los movimientos sociales como un nuevo actor político, los partidos se ven obligados a cambiar sus estrategias para buscar definir su nuevo rol en el contexto mundial actual, pues ya no representan los deseos de la ciudadanía.¹¹³ El FSM de alguna manera ha dado un aire nuevo a los partidos políticos de izquierdas, que necesitaban renovarse. Para participar en el foro, los partidos han aprovechado los espacios del FAL y del Foro Parlamentario Mundial, ya que la desconfianza hacia ellos en el comienzo del FSM era evidente.

c) Foro de articulación de distintas redes internacionales y temáticas

Además de la presencia en el escenario institucional de los organismos multilaterales, la experiencia del FAL se constituye en un espacio de encuentro y de articulación de varias redes nacionales e internacionales. Incluso en el ámbito del FAL se han formado algunas redes. Como hemos mencionado anteriormente, la Red del Nuevo Municipio, una red de municipios italianos que fue creada en el II FAL y que se basa en la Carta del Nuevo Municipio.¹¹⁴ Esta red se basa en los principios del FAL y del FSM e intenta trasladar a la realidad

¹¹³ El estudio realizado por EURALAT sobre el impacto de los foros sociales en el ámbito local que hemos mencionado anteriormente lo describe diciendo: *“Una segunda lectura que interpreta que el proceso de los foros sociales ha acelerado un proceso de contaminación de los partidos políticos tradicionales. Por un lado, los movimientos sociales, caracterizados por generar identidades abiertas y flexibles y generar prácticas de multimilitancia, han puesto en cuestión la adecuación de las identidades cerradas y la militancia exclusiva de partido.”* (2007: 134).

¹¹⁴ La Carta abarca cuestiones como la relación entre globalización y desarrollo local y se orienta a sostener “un proyecto político capaz de valorizar los recursos y las diferencias locales e ir promoviendo procesos de autonomía consciente y responsable del rechazo al mercado único”. Ver www.nuovomunicipio.org

italiana los principios de colaboración entre los gobiernos locales y la sociedad civil. Por otro lado se ha formado la Red FALP, que se ocupa de la articulación entre ciudades de periferia y que ha realizado su propio foro en el año 2006. Además de las redes que se formaron en el ámbito del FAL podemos citar aquellas que ya hemos mencionado y que estuvieron presentes en los eventos FAL, aportando conocimientos y desarrollando temáticas comunes, como la Red n. 9 del URBAL sobre Financiamiento Local y Presupuesto Participativo, la Red n. 10 del URBAL sobre Lucha contra la Pobreza Urbana, la Red de Ciudades Europeas por la Paz en Oriente Medio, la Red Enti Locali per la Pace, la Red Mercociudades, la Red 12 del URBAL sobre Promoción de las Mujeres en las Instancias de Decisión Local, además de otras iniciativas o programas, como la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, el grupo de trabajo sobre Agricultura Urbana de PGU-ONU, el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP), Metrópolis y el Foro de las Ciudades contra la Pobreza Urbana. Cabe destacar que en el FAL de Caracas el alcalde de Hiroshima envió un mensaje al VI FAL en nombre de la red Mayors for Peace, solicitando al FAL que incorporase en sus temáticas la abolición de las armas nucleares.¹¹⁵

La historia del FAL y el FAL de Nairobi nos permiten comprobar que el FAL es un encuentro de diversas redes temáticas, regionales o multiactorales. Además, ha estimulado la creación de nuevas redes nacionales o internacionales de ciudades. El FAL como “red de redes” es un elemento evidente dentro de la trayectoria del FAL, pero es esencial que el foro como evento y como proceso pueda crear bases de permanencia y compromiso de estas redes con la Red FAL. Parecería que el FAL tiene la capacidad de aglutinar todas estas redes y actores en los eventos, pero que, en el proceso, la capacidad de implicación de los mismos es más reducida.

Después de desarrollar los puntos fuertes del FAL, creemos que existen puntos débiles que deberían ser trabajados por la red, y que son:

¹¹⁵ El alcalde de Hiroshima y presidente de Mayors for Peace se dirigió al VI FAL en Caracas diciendo: *“We still live in a war culture, an international system that operates by brute force, not by democratic rule of law... as in the struggle for economic and political liberation, the struggle for liberation from the nuclear threat depends on South America leadership. Please add a nuclear-weapon-free world to your list of causes, and do whatever you can help us.”*

- El Foro Eurolatinoamericano.
- La diferencia entre el discurso y la práctica.
- La dificultad de funcionar en red de forma clara y transparente.

a) Foro Eurolatinoamericano

El FAL presenta un límite, que se refiere a su composición geográfica. El foro no ha conseguido tener un alcance internacional como el FSM. Esto es evidente y puede ser demostrado en todas sus ediciones. En el FAL de Nairobi esto queda bien explícito, incluso a pesar de celebrarse en el continente africano, el FAL no ha conseguido sensibilizar a las autoridades locales en África, teniendo presencias puntuales de pocas ciudades africanas. Podemos ir más allá y decir que el FAL en sus comienzos fue planteado por una ciudad del Sur, tenía un componente político latinoamericano y consiguió sensibilizar a numerosas ciudades de América Latina. Este factor ha disminuido significativamente y actualmente el FAL es un espacio predominantemente europeo. Volvemos al punto que hemos planteado anteriormente sobre el financiamiento y la sostenibilidad. Al tener más recursos, algunas ciudades pueden organizar, participar y mantener el FAL. El interés de las ciudades del sur por el foro está disminuyendo año tras año. La participación de africanos, asiáticos y norteamericanos siempre ha sido reducida y de forma puntual en el FAL evento; en el FAL proceso la participación es nula. Esto tiende a limitar el impacto de las proposiciones del foro en términos de diseminación a las demás regiones del planeta.

Si analizamos el FAL respecto al FSM, vemos que el proceso de regionalización del FSM sería una oportunidad de expansión del FAL. Para expandir el FAL sería necesario realizar FAL regionales como los que se han realizado anteriormente en Europa y en América. Podemos ver que no hubo un esfuerzo de expansión y participación en foros regionales de Asia, África o incluso en el Foro Social de Estados Unidos, celebrado en 2007.

Por último, la dificultad de internacionalización de la Red FAL que se ha convertido casi en una red eurolatinoamericana, con el riesgo de ser cada vez más europea, nos muestra que el FAL anda por caminos contrarios a los que se están desarrollando actualmente en el mundo. Desde el FSM 2001 de Porto

Alegre se ha constatado que las innovaciones políticas en todos los niveles, local, regional y nacional, vienen del Sur. Actualmente, el contexto latinoamericano pasa por un momento especial de su geopolítica, con una valoración de las políticas y de la integración latinoamericana que implica pensar en una política energética y financiera común para el continente. Junto a eso, el intercambio y la cooperación sur-sur plantean una reinención de la cooperación internacional desde un nuevo paradigma que respete la soberanía y la autodeterminación del sur. Ser del sur y establecer relaciones entre los que sufren los mismos problemas ha creado en estos países una nueva energía transformadora. Las palabras de Eduardo Galeano *“Nuestro norte es el sur. Para irse al norte, nuestros buques bajan, no suben. Si el mundo está, como ahora está, patas para arriba, ¿no habría que darle vuelta para que pueda pararse sobre sus pies?”*¹¹⁶ nunca han sido tan acertadas como para el contexto actual. Estos fenómenos estimulan a plantear una nueva correlación de fuerzas y la incorporación de nuevos actores en el escenario internacional. Frente a estas circunstancias, afrontar estas limitaciones y ampliarse internacionalmente es un reto para la Red FAL.

b) Diferencia entre el discurso y la práctica

El éxito del FAL en sus comienzos se debe al éxito del FSM. El FSM ha conseguido reunir a más de 100.000 personas en la ciudad de Porto Alegre. Podemos decir que es mayor la dependencia del FAL respecto al FSM que la del FSM respecto al FAL. Sin el FSM, quizás el FAL no hubiera existido, sería un foro más, que trabajaría con los temas que desarrolla. El impacto del FSM en la dinámica y las agendas de los movimientos sociales ha sido muy grande y esto ha llevado al mundo local a acompañar este proceso y buscar su espacio dentro de esta nueva lógica planteada por los movimientos sociales. La investigación realizada en el FAL de Nairobi nos muestra cómo la existencia del FSM estimula a participar en el FAL. Esto puede estar relacionando con lo que hemos desarrollado en el marco teórico y en el comienzo de este capítulo, que es la crisis de las instituciones y de la política. Los gobiernos de izquierdas y progresistas, la mayoría de los participantes del FAL, perdieron espacio en el

¹¹⁶ Extracto de la conferencia de Eduardo Galeano en el FSM de 2001 en Porto Alegre, en http://www.rebellion.org/sociales/porto_galeano290101.htm

escenario de la globalización neoliberal por seguir las recetas de lo que la ola neoliberal dictaba: privatización, modernización administrativa y contención del gasto público. Han perdido su esencia y los valores que los habían *norteado* durante años, en los que defendían las políticas sociales y la construcción de un Estado de bienestar fuerte. El FSM ha servido para dar aire nuevo a la vieja política frustrada de izquierdas y hacer un reciclaje en sus partidos. La fuerza de los movimientos sociales como nuevo actor que elabora una nueva plataforma de propuestas políticas innovadoras ha sido una amenaza para el poder de los partidos y de los gobiernos, que buscaron correr detrás de la dinámica antes que quedarse parados en el tiempo buscando un lugar en este proceso.

Sobre la base de lo expuesto hasta ahora, podemos decir que el nuevo aire que han tomado los partidos y gobiernos a lo largo de estos años de FAL y FSM no ha conseguido tener un impacto trascendental en las políticas públicas locales. Hemos visto a través del funcionamiento de la red FAL y haciendo una comparación con el estudio sobre el impacto local de los procesos de los foros sociales, que entre el discurso y la práctica aún hay un largo trecho. Incluso el estudio llega a decir que muchas de las declaraciones municipales de intenciones, principalmente relacionadas con el tema de la participación o la democracia participativa, se quedan en “papel mojado”, sin ningún impacto real en las políticas públicas municipales.¹¹⁷

Vemos que hay limitaciones por parte del FAL a la hora de poder visualizar las ciudades que están realmente implementando las políticas que el FAL viene discutiendo y proponiendo en sus diversas ediciones. En todo lo relacionado con el tema de la participación y la inclusión social hay una enorme distancia entre el discurso y la práctica. Varios movimientos sociales desconfían de sus gobiernos, porque al volver a sus territorios ven que estos en el FSM dicen aplicar políticas participativas, pero que en el día a día se enfrentan con la sociedad civil y no implementan canales o políticas de participación en sus ciudades. Este es un límite que el FAL presenta frente al FSM, por su dimensión institucional y su composición política. Forman parte del foro gobiernos locales, electos sobre la base de plataformas políticas

¹¹⁷ Ver el estudio sobre el impacto local de los procesos de los foros sociales realizado por Ibase, Fundació Desenvolupament Comunitari y IGOP en el marco de EURALAT (2007: 135).

partidarias más heterogéneas. Aunque estén motivados y sensibilizados por los principios del FSM, los municipios están limitados, en su acción institucional, por condicionantes distintos de los movimientos sociales. En realidad los gobiernos locales están más comprometidos con los compromisos partidistas e institucionales, lo que limita su capacidad de intervención, mientras que, por otro lado, los movimientos sociales están limitados en la implementación de propuestas frente a los gobiernos locales, porque estos son los que tienen capacidad ejecutiva y de transformar las propuestas en políticas públicas concretas.

En conclusión, podemos decir que aún es limitada la capacidad del FAL para transformar lo que en los foros ha sido propuesto por el colectivo de autoridades locales progresistas y por los movimientos sociales: políticas públicas alternativas a la globalización neoliberal. Para ello es necesario un mayor compromiso y más voluntad política por parte de las ciudades del FAL; y por parte de los movimientos sociales, una mayor presión y control de sus ciudades para verificar si al volver a sus urbes el discurso de los alcaldes se corresponde con la realidad local y práctica.

c) Dificultad de funcionar en red de forma clara y transparente

Este es un tema que ya hemos desarrollado anteriormente y lo consideramos como una limitación del FAL. El foro formó la red en 2002, pero ha empezado a funcionar en realidad a partir del V FAL, cuando hubo el cambio político en la ciudad de Porto Alegre.

La red no ha conseguido establecer unas reglas mínimas de funcionamiento: existe y trabaja en la informalidad. En 2004 algunos miembros demostraron una voluntad de establecer un estatuto propio para la red para formalizar su existencia o, por lo menos, dejar más clara la dinámica entre los miembros. En este mismo momento se creaba CGLU y había la intención de formar una comisión en la organización. Con la formación de la comisión, la formalidad necesaria para la red podría ser dada por la estructura de la CISDP en la organización mundial, pero por otro lado la red sería menos independiente. Con la separación de las dos secretarías técnicas, del FAL y de la CISDP, la estructura técnica de la red pasó a formar parte de de la estructura

de un fondo y de una ciudad, Antena Norte (FAMSI) y Antena Sur (Frente Nacional de Prefeitos). Anteriormente la secretaría técnica era financiada por todos los miembros y por eso podría ser más imparcial, al no formar parte de ningún gobierno podría lograr un equilibrio entre el norte y el sur. Actualmente se da una situación más parcial porque el secretariado es financiado por un fondo específico y una ciudad, lo cual podría favorecerlos frente al conjunto de la red. La ausencia de estímulos para compartir tareas y de financiamiento por parte de los miembros, como se ha desarrollado en el FAL 2005, puede terminar provocando serios desequilibrios en la correlación de fuerzas dentro de la red.

Además del cambio que se ha producido, se puede constatar que la Red FAL no ha conseguido transmitir a los miembros y las personas que no participan de ella cómo funciona, cómo se organiza, cuándo se reúne, cuál es el sistema que adopta para la admisión de miembros y para la toma de decisiones, quiénes toman las decisiones y cuáles son las reglas del juego. Parecería ser que la red depende de la voluntad política de unos pocos, el llamado “núcleo duro”, que posee afinidad política ideológica y partidaria, pero que no han conseguido establecer estrategias para la apertura de la red y la inserción, ni lograr el compromiso de otras redes, ciudades y actores. La falta de transparencia de la red FAL es evidente y es un problema que ni el “núcleo duro” ni la comisión coordinadora ampliada han conseguido solucionar. La afirmación que la red FAL es una red flexible y abierta puede ser entendida por los que están dentro del proceso, que participan en las reuniones y que pueden tener la oportunidad de participar e influir en las decisiones. La gran mayoría del mundo local, los que están fuera, tiene dificultades para entender su dinámica.

Por último podemos decir que si las cuestiones que hemos mencionado anteriormente sobre el funcionamiento de la red no se resuelven a lo largo del tiempo, se podría poner en duda la legitimidad de la red en el futuro.¹¹⁸

¹¹⁸ Cabannes, en la relatoría del IV FAL ya alertaba sobre este aspecto, diciendo: *“Las redes tienen a veces funcionamientos poco claros o poco transparentes cuando son observadas desde el exterior. ¿Quién tiene el poder? ¿Quién toma las decisiones y cómo se toman? ¿Quién decide? Y ¿cuáles son las reglas del juego? Si estas preguntas quedan sin respuesta, a la larga pueden restar legitimidad hasta a las mejores intencionadas de las redes.”* (2004: 31).

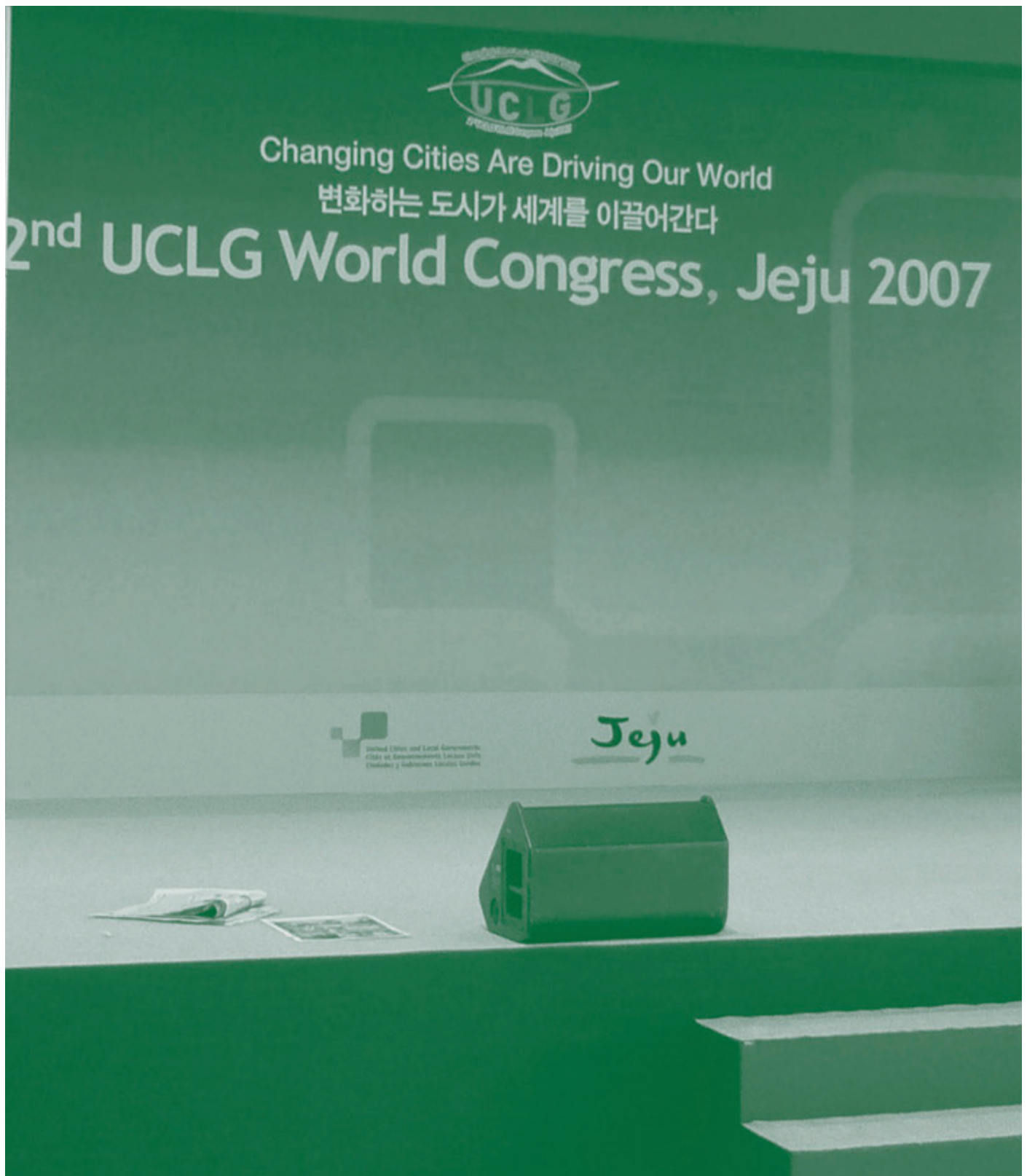
Además de los puntos fuertes y débiles, podemos decir que la Red FAL introduce en la agenda internacional temas importantes para el rescate de valores que la globalización neoliberal ha destruido, como la lucha contra la desigualdad social, con la creación de políticas de inclusión social; la democracia participativa como principio básico y transversal a todos los temas para restablecer nuevas relaciones entre los actores de la ciudad y de poder; los derechos humanos como principio que debe ser respetado al pensar en una nueva ciudadanía global o planetaria que trabaje dignamente con el tema de la inmigración y el respeto a la diversidad; la cultura de paz como principio de convivencia entre los pueblos y como contrapunto real desde lo local a aquellos Estados que estimulan la guerra con motivos predominantemente económicos; el respeto y la solidaridad desde las metrópolis globales hacia las ciudades periféricas y, por último, la cooperación descentralizada como medio para establecer un nuevo paradigma de la cooperación internacional a través de relaciones más horizontales entre las ciudades del norte y del sur. Además de trabajar con estos temas, el FAL busca movilizar a todos los actores que trabajen con el tema de la protección y defensa de los servicios públicos en la ciudad, condición esencial para un rescate del espacio público y para el refuerzo de lo público frente a lo privado.

El funcionamiento en red es una de las mejores formas de relacionarse con otros actores y establecer estrategias, porque hay un aumento de los flujos, conexiones e intercambios. Al mismo tiempo que la red puede mantener su autonomía, crea un espacio único de convergencia para establecer acciones concretas, busca formas alternativas de organizarse con mayor apertura y formas horizontales frente a las estructuras de representación, normalmente verticales. La idea de “red de redes” puede indicarnos caminos de convergencia en temas que son importantes para el mundo local e internacional, como la inclusión social, la democracia participativa, la paz, los derechos humanos, las ciudades de la periferia y la cooperación internacional descentralizada.

El desafío de la Red FAL para permanecer en el tiempo y legitimarse consiste en establecer un mínimo grado de formalización, no para burocratizarse sino para establecer unas reglas mínimas de convivencia e incluir más ciudades e internacionalizarse. Si consigue superar estos retos,

podríamos hallarnos delante de un modelo interesante e innovador que habría que desarrollar para posicionar a las ciudades en el contexto internacional y, a la vez, demostrar que las ciudades pueden crear un nuevo modelo de representación que corresponda a una nueva coyuntura internacional más democrática, inclusiva y humana, a fin de que podamos crear nuevas instituciones internacionales pensadas para una etapa postglobalización neoliberal que rompa con el pensamiento único y refuerce los principios de igualdad, libertad y diversidad para pensar en un nuevo tiempo para el mundo local.

Organizaciones internacionales y la inserción internacional de las ciudades



7. Organizaciones internacionales y la inserción internacional de las ciudades

7.1. Introducción

Este capítulo pretende introducir el papel de las organizaciones internacionales —en especial Naciones Unidas— y de sus agencias que trabajan con el tema específico de las ciudades, y explicar la formación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la organización mundial de ciudades. Veremos qué relaciones existen entre las organizaciones internacionales y CGLU, ya que uno de los objetivos de la organización mundial de ciudades es ser la representación de los gobiernos locales frente a Naciones Unidas.

Antes de entrar específicamente en el desarrollo de los organismos internacionales y de CGLU, consideramos necesario hacer una breve introducción sobre la importancia que han dado las ciudades al contexto internacional y la necesidad de organizarse para actuar en este contexto. En este mismo punto resaltaremos la aparición de nuevas dinámicas de organización y la importancia de profundizar en la democracia para la inclusión de otros actores, además de los gobiernos nacionales, en el sistema internacional. La *governance* global es un elemento que aparece con fuerza en la discusión sobre la reforma de Naciones Unidas.

Después de este contexto pasaremos a analizar como la Organización de las Naciones Unidas ha ido trabajando con el tema de las ciudades. Existen diversas agencias y programas que trabajan con el tema local, pero destacaremos algunas que consideramos más importantes para nuestro estudio, como: el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (PNUAH), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto de Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR). Destacaremos la importancia de la agencia ONU-Hábitat y de su Conferencia realizada en Estambul, en 1996, que supuso un momento importante para los gobiernos locales.

Frente a este marco global de cambio de política y de apertura de los organismos internacionales para trabajar con los gobiernos locales, pasaremos a analizar de forma más profunda la organización mundial de ciudades, CGLU. Partiremos de una perspectiva histórica de la organización, describiremos sus objetivos, su estructura y las temáticas de las que se ocupa. Resaltaremos los programas de mayor importancia para CGLU y cuáles son los *partners* privilegiados por ella.

El análisis descriptivo de CGLU nos dará elementos para analizar los temas que pueden estar en el centro del debate de las ciudades y su representación en el contexto internacional. El desarrollo de la temática nos estimula a partir de tres puntos de análisis: *a)* si existe un reconocimiento del papel internacional de las ciudades por parte de los organismos internacionales; *b)* qué modelo de organización de ciudades sería el más adecuado para nuestros tiempos, y *c)* si es posible que en el futuro las ciudades sean reconocidas como actor político en el escenario internacional. Las fuentes documentales recogidas y las entrevistas en profundidad realizadas a expertos, políticos y técnicos de las organizaciones internacionales nos han dado elementos importantes para desarrollar estos puntos.

Para finalizar haremos una evaluación de CGLU, trazando sus puntos fuertes y débiles. A partir de esta evaluación buscaremos ver cual ha sido hasta hoy su papel para que las ciudades actúen en el escenario internacional y busquen un lugar de representación en este contexto. Las reflexiones finales del capítulo nos darán elementos para exponer cómo las ciudades podrían actuar en el escenario internacional a partir de su representación a través de la organización mundial de ciudades.

7.2. El papel de las organizaciones internacionales en el mundo globalizado

El marco teórico desarrollado nos da elementos para justificar la inclusión en la escena internacional de nuevos actores. El escenario de la globalización y las nuevas formas de gobernar han cambiado los paradigmas de las organizaciones internacionales, que deben plantear cómo organizarse para adaptarse a los nuevos tiempos.

La crisis del Estado-nación y de la política en general, junto con el unilateralismo de Estados Unidos después de la caída del muro de Berlín y principalmente después del 11 de septiembre frente a los capitales y actores transnacionales, ha tenido impacto en las organizaciones internacionales y en el sistema de Naciones Unidas, una organización formada por Estados.

La *governance* o el gobierno relacional o en red aparece como la forma más adecuada de relación, proponiendo un nuevo sistema más democrático, con inclusión de nuevos actores, y a la vez plantea un cambio en la forma burocrática y tecnocrática de funcionamiento de las organizaciones más verticales (Hanf y Scharpf, 1978; Mayntz, 1993 y Marin y Maintz, 1991).

La *governance* global o transnacional aparece como un nuevo elemento que permite incluir en la escena global una diversidad de actores, como la sociedad civil, las autoridades locales y las empresas. Cada uno de estos actores tiene sus propias características, particularidades, poder de influencia y ámbitos de actuación, por lo tanto no pueden ser considerados iguales. Las ciudades forman parte del Estado o, mejor dicho, son el Estado descentralizado, por esta razón la ciudad no debe sustituir al Estado en el escenario internacional sino complementarlo, ayudarlo a ser más democrático y más fuerte. Nuestra idea en este estudio es de refuerzo del Estado, porque así estaremos reforzando el poder local y no entraremos en la lógica de la confrontación tan estimulada ya por la globalización neoliberal, que necesita un escenario de ciudades-globales y mercados fuertes y de Estados nacionales débiles para implementar sus políticas.¹¹⁹

¹¹⁹ Fiori (2000) nos da la dimensión histórica de este pensamiento en su artículo sobre la "Acumulação Global e Ingovernabilidade Local", diciendo que el programa político-ideológico y económico que se impuso *urbe et orbi* a partir de la victoria liberal conservadora comienza por los países anglosajones, llega a Alemania, se impone a los países industrializados incluyendo el exbloque socialista y a la periferia latinoamericana a lo largo de la década de 1990.

Los Estados, como actores centrales de la política internacional, deben responder a estas nuevas demandas y a la vez ser el elemento clave en la reorganización del sistema internacional. La política es fundamental para resolver estos conflictos, para que el Estado pueda compartir y cooperar con otros actores. Podríamos decir que si existe una voluntad de profundización democrática por parte de los Estados y de los organismos internacionales, podríamos empezar a pensar en una nueva etapa para las relaciones internacionales y en un cambio en la geopolítica internacional que, hasta este momento, se ha fundamentado en la guerra y en los privilegios de los que manejan el capital financiero. Este nuevo cambio debería incorporar valores éticos que han sido fundamentales al pensar el desarrollo del sistema internacional, como la paz, los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible y la búsqueda de un equilibrio entre el Norte y el Sur.

Es con este espíritu que desarrollamos algunos elementos que consideramos fundamentales si nos proponemos crear nuevos tipos de organizaciones. Pensamos que una organización debe incorporar los principios de justicia, igualdad y libertad y que debe ser el vehículo de transmisión de estos valores. Nuestra idea de libertad es la de la tradición libertaria, que según Bobbio (1993: 126) es comunitaria y se realiza totalmente sólo en la mayor distribución posible del poder social, de modo que todos participen de él en igual medida.

Además de los valores de libertad y de igualdad que deben ser incorporados por las organizaciones, es necesario considerar el principio de justicia, para complementar los valores anteriores. Sen (1998: 28), en su obra *Bienestar, Justicia y Mercado*, hace referencia a la idea de que hay justicia en una institución si evaluamos los términos de libertad real que tienen las personas para elegir su modo de vida. Introduce el hecho de que lograr la justicia social es lograr una estructura social de libertades iguales para todos, que favorezca máximamente a los peor situados en esa estructura. Estos valores son importantes, porque relacionan la estructura organizacional con los valores que quisiéramos que fuesen los elementos que proporcionasen la dirección que va a tomar un nuevo tipo de organización.

Al concebir una organización, tenemos en cuenta valores como la libertad y la igualdad. La libertad y la igualdad de relaciones en una estructura y

su exteriorización, con la democratización de la información para todos. Pero por otro lado, puede convertirse en una amenaza para los que ejercen el poder en una organización con una estructura piramidal.

Los valores de igualdad, libertad y justicia que desarrollamos claman con urgencia por una profunda democratización de las instituciones y de los organismos internacionales.

Las instituciones de Breton Woods, que nacieron antes que Naciones Unidas, tienen un peso muy grande en el escenario actual de la globalización (Stiglitz, 2007). Estas instituciones financieras multilaterales sostienen la globalización neoliberal con posturas ideológicas propias, dando preferencia a sus accionistas, que buscan que el capital sea lo más transnacional posible y que sean eliminadas todas las trabas que impiden que el capital circule con facilidad. Estas instituciones también trabajan con el tema de la *governance* y utilizando su concepto persiguen que los gobiernos sean eficientes y eficaces, que apliquen la modernización administrativa con flexibilización laboral, principalmente en los países del sur. La reducción del papel del Estado frente al capital puede ser considerado un elemento central para estas instituciones. Frente a lo que hemos descrito debemos tener cuidado al tratar el tema de la reforma de los organismos internacionales y no pensar que todos los organismos son iguales, pero si buscamos el cambio del sistema internacional sería necesario llevar a cabo una reforma de todas estas instituciones, incluyendo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y no solamente Naciones Unidas.¹²⁰ Para que tengamos un mundo más democrático con relaciones multilaterales “reales” en igualdad de condiciones, deberíamos buscar la reforma de los organismos internacionales en su conjunto.

En este estudio optamos por centrarnos en Naciones Unidas. ¿Por qué la ONU? Por dos razones, la primera porque consideramos como Valencia (2000) que la ONU es como un foro político que a pesar de que no logra erradicar completamente la influencia de las potencias mundiales (que se

¹²⁰ South Centre (1998: 15), en su libro sobre *La reforma de las Naciones Unidas- una visión desde el Sur para fortalecer y democratizar la comunidad internacional* expone que últimamente el presupuesto del Banco Mundial ha sido casi totalmente financiado con las ganancias provenientes de préstamos a países del Sur, pese a que la opinión pública tiene la impresión de que el Banco es financiado por donantes del Norte.

instalan en el Consejo de Seguridad), aún logra implementar un derecho internacional más universal y democrático; y en segundo lugar porque la organización cuenta en su estructura con agencias y programas destinados a los gobiernos locales.

Las Naciones Unidas es una organización de Estados soberanos. Los principios de su fundación se fundamentaron en la afiliación voluntaria de los Estados a ella para colaborar a favor de la paz mundial, promover la amistad entre todas las naciones y apoyar el progreso económico y social, aunque vemos que estos principios no han sido alcanzados en el contexto actual. La Organización nació oficialmente el 24 de octubre de 1945, después de la Segunda Guerra Mundial. En ese momento, 51 países firmaron la Carta de las Naciones Unidas, documento de principios de la organización que resalta que la paz es una condición para adherirse a la ONU. Para ser miembro de esta organización, en el escenario posterior a la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos deberían tener la paz como principio y valor. Además de tener la paz como elemento fundamental en un escenario postbélico, la ONU busca que sus miembros respeten los derechos humanos fundamentales, la justicia y los tratados internacionales. Otros temas importantes para la organización son: reducir las tensiones internacionales, prevenir conflictos, legislar sobre el medio ambiente, el espacio ultraterrestre y los fondos marinos, erradicar enfermedades, incrementar la producción de alimentos, atender y proteger a los refugiados, luchar contra el analfabetismo, reaccionar rápidamente en situaciones de desastres naturales, establecer normas mundiales en materia de derechos humanos y proteger y promover los derechos de todas las personas.

Los principales órganos de la ONU son la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), el Consejo de Administración Fiduciaria, el Tribunal Internacional de Justicia y la Secretaría General. Además de estos órganos hay programas y centros que dependen de esta estructura y que trabajan específicamente con ciudades como: el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (PNUAH), también conocido como ONU-Hábitat, el Instituto de Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones

(UNITAR), todos ellos órganos dependientes de la Asamblea General. Existen además algunos órganos que dependen del Consejo Económico y Social y que también trabajan puntualmente o en alguna ocasión con los gobiernos locales, como por ejemplo las comisiones regionales, como es el caso de la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Por último también hay que mencionar la Oficina de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA).¹²¹

Además de los órganos de la ONU es importante resaltar que las conferencias temáticas han tenido una repercusión y un impacto importantes en el mundo local. Tomamos dos conferencias que fueron importantes para las ciudades, la Conferencia sobre el Medio Ambiente y Desarrollo y la llamada Cumbre de la Tierra, realizada en Rio de Janeiro en 1992, en la que 179 países adoptaron la Agenda 21 del Medio Ambiente. En esta conferencia las autoridades locales tuvieron una presencia importante en cuanto a la creación y la adopción de la Agenda 21 Local. La evaluación de la Conferencia de la ONU de 1992 fue realizada en Johannesburgo, en el año 2002, en la llamada Rio+10. En esta ocasión hubo una sección especial para las autoridades locales, organizada por el ICLEI. Sin embargo la Conferencia de Naciones Unidas que más ha marcado la historia de las ciudades ha sido la conferencia de ONU-Hábitat realizada en Estambul en 1996, la llamada Hábitat II.

Por último podemos resaltar que por lo que se refiere a campañas globales, los gobiernos locales se han implicado en la Campaña de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) creada por la ONU. La Campaña de los ODM tiene el objetivo de conseguir que los países del Norte y del Sur cumplan en 2015 los ocho objetivos siguientes: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el HIV/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación

¹²¹ ONU-Hábitat (2002: 6) enumera otros programas, órganos y agencias que han estado trabajando con los gobiernos locales, además de las que hemos enumerado, como: UNAIDS (United Nations Programme on HIV/AIDS), Commission of Sustainable Development (CDS), UNDCP (UN Office on Drugs and Crime), UNEP (UN Environment Programme), FAO (UN Food and Agriculture Organization), UNICEF (United Children's Found), ILO (International Labour Organization), World Bank, WHO (World Health Organization).

mundial para el desarrollo.¹²² En este contexto las ciudades están promoviendo una campaña propia en coordinación con la ONU para que estos objetivos se cumplan, ya que muchos de ellos pueden ser desarrollados con políticas de desarrollo local.

Vemos que la ONU ha incrementado su número de miembros en sus cincuenta años de existencia. Actualmente cuenta con 192 países soberanos. En esta trayectoria de existencia, la ONU ha pasado por varios periodos, en el escenario de la Guerra Fría tuvo un perfil bajo y un papel pasivo. Con la implementación de una política multilateral entre los países, la ONU va ido adquiriendo un papel más activo, aunque el papel de Estados Unidos continúe siendo hegemónico y la pasividad de Europa y Japón frente a este protagonismo norteamericano o a veces incluso su alineamiento directo con Estados Unidos hace que se acentúe cada vez más la desigualdad entre los países. Podemos decir que la hegemonía de Estados Unidos empieza en el momento en que este país vence la Guerra Fría y consigue controlar de cerca la organización. La principal sede de la ONU es Nueva York y esta situación geográfica facilita la influencia de Estados Unidos en la organización, imponiendo el valor de la seguridad colectiva y su postura de ser el país que más vetos ha dado en el Consejo de Seguridad. Estados Unidos ha rechazado algunos protocolos o resoluciones importantes para el futuro de la humanidad, como cuando no firmó el Protocolo de Kyoto sobre el calentamiento global, su retirada de la Conferencia de la ONU sobre racismo y al negarse a someterse al Tribunal Penal Internacional. Después del 11 de Septiembre los Estados Unidos han acentuado su política de guerra y de seguridad mundial, imponiendo la política del conflicto frente a la paz. La contradicción del sistema mundial que vivimos, del “multilateralismo con fuerza unilateral”, releva a la ONU a un segundo plano.¹²³ Chomsky (2002: 245) concluye esta idea haciendo mención al papel de la ONU y a su relación con Estados Unidos diciendo:

“La ONU es hoy funcional porque está haciendo (más o menos) lo que quiere Washington, hecho que no tiene virtualmente nada que ver con el fin de la Guerra Fría,

¹²² <http://www.endpoverty2015.org/>

¹²³ Vizentini (2002) en su libro *Dez Anos que Abalaram o Século xx* destaca que Bush pasó a ignorar las organizaciones internacionales y la ONU en especial por haber vencido la Guerra Fría y necesitar cosechar los frutos de esta victoria.

los rusos o las enfermedades del Tercer Mundo. La 'retórica estridente y antioccidental' del Tercer Mundo ha sido, muy a menudo, un llamamiento a favor del respeto al derecho internacional."

Estas palabras nos llevan a analizar un elemento importante a considerar, que es la falta de respeto al derecho internacional por el sistema internacional actual. El principio de la paz debería prevalecer frente a la política de guerra, pero lo que hemos constatado en el escenario internacional es que eso no se ajusta a la verdad.¹²⁴ La justicia entre las naciones no es un tema central y aunque dentro del sistema de Naciones Unidas todos los Estados son soberanos e iguales y pueden ejercer su derecho de miembros en la Asamblea General, en la práctica esto representa la subordinación a las decisiones de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.¹²⁵

El derecho internacional público, que es ejercido por los sujetos de derecho internacional, los Estados, los organismos internacionales y la Santa Sede, debería ser el pilar fundamental de las relaciones internacionales. Los tratados internacionales, una de las fuentes del derecho internacional, deberían ser respetados y las otras fuentes, como la costumbre internacional y los principios generales del derecho, deberían tener mayor fuerza frente a la política del veto y de la guerra. Habermas (2008: 10) complementa el análisis partiendo de la siguiente pregunta:

"Hay que preguntarse si el derecho internacional aún desempeña algún papel cuando una potencia intervencionista como Estados Unidos prescinde de las decisiones de la comunidad internacional que van en contra de sus deseos y que son el resultado de los debidos procedimientos jurídicos, para privilegiar una política de poder apoyada en argumentos morales propios."

¹²⁴ Nos inspiramos en Mézaros (2007), que en su artículo sobre "La crisis estructural de la política" describe que las principales potencias occidentales ya se embarcan en guerras devastadoras sin consultar al pueblo y dejando de lado la estructura del derecho internacional y de los órganos de decisión de Naciones Unidas.

¹²⁵ El Consejo de Seguridad es el órgano de la ONU que tiene como principio mantener la paz y la seguridad, a diferencia de los otros órganos, que sólo pueden emitir recomendaciones. Este es un órgano que puede tomar decisiones, es decir que tiene carácter vinculante. Está formado por quince naciones, cinco permanentes y diez temporales. Los cinco miembros permanentes son Estados Unidos, Francia, el Reino Unido, la República Popular China y Rusia. Los 10 miembros no permanentes son electos cada dos años como representantes regionales. La presidencia del Consejo es rotativa y se renueva mensualmente por orden alfabético. Cada miembro del Consejo tiene un voto. Las decisiones en general requieren el voto afirmativo de, al menos, nueve miembros. Sin embargo, los cinco miembros permanentes cuentan con derecho a veto.

Después de apuntar los puntos críticos del sistema de las Naciones Unidas y sus debilidades, como el caso de la ingerencia de los Estados Unidos y los casos de incumplimiento del derecho internacional, vemos que aún podemos recuperar esta organización si establecemos relaciones más democráticas entre sus miembros y en su estructura y también si hacemos una profunda reforma en su interior. Esto está siendo discutido por diversos actores, entre ellos la sociedad civil. El FSM ha discutido en muchas de sus ediciones la necesidad de la paz frente a la guerra. Este debate se inició en el FSM 2002 y en el FSM 2003 tuvo un papel destacado por la inminencia de la Guerra en Irak, con la posición adoptada por Estados Unidos de saltarse el sistema multilateral. En el FSM 2005 se propuso crear un debate en el territorio social mundial sobre el tema “Orden mundial democrático, lucha contra el militarismo y promoción de la paz”, que complementaba el eje sobre “Poder político y ética en la nueva sociedad”. El FSM incluía varias actividades: “¿Como democratizar el poder mundial?” “¿Cual es el futuro de los Estados nacionales?” y “¿Cómo mediar conflictos y construir la paz?”.¹²⁶

A partir del posicionamiento de la sociedad civil, con toda su diversidad y sus diferencias, como actor influyente en el escenario mundial, podríamos considerar que la ONU es necesaria para una democratización del sistema internacional. Quizás no alcanzaremos los ideales de la Paz Perpetua de Kant, donde los Estados republicanos convivían en paz entre ellos, pero sería importante comenzar a poner en práctica la renovación de las organizaciones internacionales y desarrollar los cambios que propone la teoría idealista de las relaciones internacionales.

Los cambios y la reforma son necesarios para adecuar las organizaciones a un nuevo sistema internacional y también para enfrentarse a una globalización que muchas veces se contrapone a la democracia. Estamos frente a un escenario global en el que aparecen cada vez más nuevos actores además de los Estados, pero las instituciones no consiguen acompañar los cambios ni incorporar estos nuevos actores en sus dinámicas. La democratización de las instituciones y la apertura de canales de participación en las mismas son cuestiones que aún no están resueltas. En un contexto

¹²⁶ Vizentini (2006) en “Hacia la Construcción de un orden democrático internacional y la integración de los pueblos”.

contemporáneo los procedimientos y las formas institucionales que dan al ciudadano el acceso al poder institucional son fundamentales para la realización de un Estado democrático.

Partiendo del tema de la democratización de las instituciones, vemos que el tema del poder está muy relacionado con la burocracia y la falta de apertura a la participación. Villa y Tostes (2006: 85), en su artículo sobre “Democracia cosmopolita *versus* política internacional”, exponen:

“Todo el proceso burocrático, que vuelve morosa la respuesta del Estado representativo democrático, busca garantizar la legitimidad de la acción política, así como un posible control de las instituciones que se colocan como intermediarias entre los ciudadanos y el gobierno.”

Los ciudadanos, cada vez más alejados de las instituciones, no se sienten parte de la política y se consideran lejos del espacio público. Esto ha generado un descrédito total de la política y de las instituciones por parte de la ciudadanía. El problema de la debilidad política con la burocracia instalada hace que se refuerce el individualismo y la autoridad de algunos dentro de las instituciones, dejando de lado la política como forma y medio de resolver los problemas colectivos de la sociedad compleja. Bruguè y Gomà (2007: 1), en el artículo “Nuevas formas de gobernar: límites y oportunidades”, sostienen:

“Nos encontramos, entonces, ante un reto crucial donde es necesario inventar una nueva tecnología político-administrativa capaz de responder a los nuevos problemas de la nueva sociedad. Una forma de actuar que no sólo redescubra el espacio público y los conflictos de interés que en él se producen, sino que además acepte la complejidad de estos conflictos y la necesidad de hacerles frente.”

Complementan su opinión diciendo que esta nueva tecnología política administrativa de regulación y gestión de los conflictos sociales debe basarse en el diálogo y la deliberación. Y para ello se refieren al cambio que debe darse dentro de las instituciones diciendo:

“La vieja política elitista, así como los modelos tradicionales de administración pública, se basaban en una única respuesta dictada por los técnicos e impuesta por las

autoridades. La nueva política tiene que asumir la complejidad de perspectivas, debe incorporar la diversidad de voces y tiene que articular mecanismos de diálogo que descubran respuestas complejas a temas complejos.”

Lo que nos exponen sirve no solamente para que busquemos el cambio en instituciones locales, regionales o nacionales, sino que agrega dos elementos importantes como el diálogo, la participación, la incorporación de la diversidad al pensar el sistema internacional y la reforma de las instituciones internacionales.

Los elementos de cambio de la vieja política tecnócrata de la administración, pueden ser acelerados si consideramos la opinión pública, que puede jugar un papel importante y de presión. Cuestiones internacionales como el desarme, las armas de destrucción masiva y la guerra tienen un impacto en la vida de las personas. En el año 2003 millones de personas se movilizaron contra la Guerra de Irak en todo el mundo, este es un elemento importante en el nuevo escenario internacional. Esta visualización de la contradicción de la política de los Estados frente a lo que desea la ciudadanía se ha puesto de manifiesto de forma evidente. La opinión pública puede ser un elemento de *lobby* para provocar cambios importantes en el mundo.

Partiendo de la idea de que necesitamos un cambio en las instituciones internacionales y principalmente en aquella que todavía existe esperanza de reformar, que es la ONU, pasamos a analizar cómo esta organización ha estado trabajando con este tema.

La reforma de Naciones Unidas es una realidad, hasta el punto de que la propia ONU, por iniciativa de su anterior secretario general, Kofi Annan, presentó a la Asamblea General, en junio de 2004, en el programa de fortalecimiento de Naciones Unidas el Informe A/58/817 denominado *Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global*, realizado por un grupo de expertos. El informe constata que existe una desactualización de la ONU frente a los cambios globales producidos y se centra en la participación y la influencia de los actores no estatales y en cómo su participación podría fortalecer la democracia y dar una nueva forma al multilateralismo.

En el análisis del informe pudimos constatar que el documento otorga una importancia especial a la sociedad civil y su pujanza y afirma que su participación sigue siendo considerada una necesidad para la ONU. La reforma busca un cambio en la gobernanza global, que es uno de los temas que hemos tratado con detalle en este estudio.

El informe parte de la suposición que la globalización, las nuevas tecnologías, el creciente poder de la sociedad civil, la opinión pública y la insatisfacción con las instituciones tradicionales repercute en la gobernanza global. Esto lleva a un análisis de la necesidad de participación de la sociedad civil, del sector privado, de las autoridades locales y de los parlamentarios en las instancias de Naciones Unidas. Podemos destacar algunos elementos importantes para la reforma que son descritos por el informe, como la idea que la reforma debería ser un proceso, que puede reforzar el derecho internacional buscando la igualdad de todos y tomando la paz como valor que no debe ser olvidado por el sistema internacional y que la incorporación de la sociedad civil es un proceso de expansión de una democracia representativa hacia una democracia participativa.

Las autoridades locales tienen un papel importante en este proceso y estarían dentro de lo que se denomina *grupo interesado* en esta nueva composición. El informe (2004: 11) justifica el motivo para incorporar a las autoridades locales diciendo:

“En una época en la que la descentralización influye en el panorama político tanto como la globalización, también es importante que las Naciones Unidas encuentren la forma de entablar relaciones más profundas y sistemáticas con los representantes elegidos y las autoridades locales. Estos cargos públicos y sus redes internacionales colaboran cada vez más con las Naciones Unidas para identificar las prioridades locales, aplicar soluciones y crear vínculos más estrechos con los ciudadanos. La Secretaría debería procurar que este grupo interesado participara más en sus actividades y las Naciones Unidas deberían promover mecanismos de descentralización y discusión de los principios de la autonomía local.”

El informe toma como base los puntos de colaboración entre la ONU y las autoridades locales y menciona el principio de la autonomía local y la descentralización como elementos importantes a ser considerados.

Hemos mencionado, junto con el informe, dos momentos importantes en que las autoridades locales tuvieron una participación activa dentro de las conferencias temáticas de la ONU, la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Rio de Janeiro (Brasil) en 1992 y la Conferencia sobre los Asentamientos Humanos realizada en Estambul, en 1996. Partiendo de esta idea, el informe resalta que los gobiernos locales podrían trabajar estrechamente con la agencia de ONU-Hábitat y los demás organismos de Naciones Unidas cuya labor tiene está relacionada con las autoridades locales. La propuesta 18 del Informe (2004: 56) describe cómo debería establecerse esta relación:

“Las Naciones Unidas deberían considerar la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos como órgano consultivo sobre asuntos de gobernanza. El secretario general debería exigir a los órganos de las Naciones Unidas con presencia en los países que establezcan estrechos contactos con las autoridades locales y sus asociaciones nacionales y regionales. Concretamente, los coordinadores residentes deberían relacionarse periódicamente con las autoridades locales para informarles de los programas y procesos de las Naciones Unidas y alentar las alianzas con ellos.”

El informe ha centrado su diagnóstico sobre la base de una crisis de la ONU, por las razones que hemos descrito anteriormente, y ha planteado elementos importantes que deben ser considerados para una futura reforma. Lo que podemos constatar es que se abre un camino a la participación de los gobiernos locales en una nueva composición de la organización, que se basaría en los principios de la gobernanza global. Podemos resaltar que el desafío de la ONU es tener una mayor capacidad de regular procesos de alcance global y resolver problemas transnacionales y no solamente modernizarla o introducir cambios y nuevos actores que al fin y al cabo no tengan una ingerencia real en el sistema. La democratización de la ONU debería ser real y dotarse de un papel más central en el escenario internacional a fin de que pueda contener las acciones de las naciones con más poder y hegemónicas, que desequilibran el sistema internacional a favor de sus propios intereses. La propuesta de la reforma es interesante y si llega a implementarse puede llegar a reforzar la organización, pero corre el peligro —como en todas las propuestas innovadoras en instituciones antiguas, burocráticas y

consolidadas— de quedarse sólo en el papel, como un documento más que en la realidad no produce los cambios que se propone.

Partiendo de la relación entre Naciones Unidas y las autoridades locales describiremos algunos programas y agencias de la ONU destinados a establecer alianzas con las autoridades locales. Como no podemos abarcar todos los existentes, hemos elegido cuatro programas que consideramos que tienen más relación e importancia con el tema que tratamos y que son:

1) El *Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos* (PNUAH), llamado Agencia ONU-Hábitat, que es el principal de los programas. Este programa tiene un mandato de la Asamblea General para promover el desarrollo social y medioambiental en las ciudades. Fue fundado en 1978, después de la reunión de Vancouver, conocida como Hábitat I. La preocupación por el crecimiento urbano, especialmente en los países en vías de desarrollo, ha sido una de las preocupaciones centrales del programa. En 1996 cuando se celebró la Conferencia de Estambul, Hábitat II, fue cuando el programa se extendió y se volvió más conocido por las ciudades en todo el mundo. La Declaración de Estambul ha sido adoptada por 171 países, el documento político denominado *City Summit* contiene 100 puntos y 600 recomendaciones. A partir de esta conferencia se establece la Agenda Hábitat. En Estambul se debatieron algunos temas de importancia central para los gobiernos locales, como: la descentralización y el fortalecimiento del poder local, la cogestión o las alianzas con otros actores sociales, la participación de la sociedad civil, la sostenibilidad y el medio ambiente, la lucha contra la pobreza y el desempleo. Se hace necesario resaltar que ONU-Hábitat posee diversos *partners*, además de los gobiernos nacionales y de las autoridades locales, como la sociedad civil, los donantes y el sector privado.¹²⁷ La importancia del tema de los asentamientos humanos para el mundo se resume en el dato siguiente: dentro de cincuenta años, dos tercios de la población

¹²⁷ Para Maricato (2001), al analizar los avances y las contradicciones del Hábitat II menciona que la conferencia constituyó un duro golpe en las concepciones de urbanistas vigentes durante todo el siglo XX, lo que puede representar una ventaja, el fin del planeamiento tecnocrático, burocrático y autoritario, o una desventaja, la dimisión del Estado en cuanto a la regulación del uso del suelo. La autora complementa su reflexión respecto a los gobiernos diciendo que en la conferencia se percibía la distancia entre los discursos gubernamentales y la realidad de muchos países, en los que los sin techo son tratados con desalojos forzosos. Por parte de la sociedad civil, la Habitat Internacional Coalition (HIC), en Estambul, defendió el fortalecimiento del poder local por considerarlo el ámbito más adecuado para la participación directa de los movimientos de base.

mundial vivirán en ciudades, pero en muchas ciudades de los países en vías de desarrollo la mitad de la población no tiene acceso a los servicios básicos como agua y salud. La agencia posee el objetivo de trabajar con algunos elementos importantes para cambiar este diagnóstico:

a) desarrollar el conocimiento y realizar informes a nivel global para que se tenga conocimiento sobre el desarrollo urbano, la pobreza y para que se implemente la Agenda Hábitat;

b) apoyar las normas para una urbanización sostenible y la reducción de la pobreza urbana a través de campañas y programas globales;

c) cooperar técnicamente para establecer relación entre las normas, las campañas y los programas para reducir la pobreza urbana;

d) innovar los medios para financiar las necesidades de vivienda y combatir la pobreza urbana;

e) estrategias entre *partners* a fin de captar recursos y coordinar internacionalmente programas y actividades con objetivos similares.

La Agencia Hábitat tiene una relación especial con las autoridades locales incluyendo, alcaldes, concejales y los municipios de varios países. Para mantener esta relación ha creado la United Nations Advisory Committee of Local Authorities (UNACLA), un grupo de alcaldes y de representantes de organizaciones de autoridades locales escogidos por la directora ejecutiva de ONU-Hábitat, a fin de que la asesoren en temas como la implementación de la Agenda Hábitat y en sus campañas. Además de tener UNACLA como órgano consultivo, ONU-Hábitat considera CGLU como un socio privilegiado para establecer canales de diálogo y colaboración con los gobiernos locales.¹²⁸

Resaltamos que en su historia desde Estambul, Hábitat ha creado un concurso llamado “Mejores Prácticas” a fin de incentivar y promocionar las prácticas locales innovadoras desarrolladas por los poderes locales. Este concurso da un reconocimiento institucional de la ONU a las políticas y prácticas realizadas por las ciudades a nivel mundial.

Por último, el Consejo de Administración de ONU-Hábitat, compuesto por Estados, aprobó y adoptó, en abril de 2007, las Directrices sobre Descentralización y Fortalecimiento de los Poderes Locales. Este documento

¹²⁸ Ver www.unhabitat.org

representa el resultado de años de esfuerzo de los poderes locales a nivel internacional para que los Estados valoren el papel que los gobiernos locales desempeñan en el mundo y cómo lo pueden hacer a través de principios democráticos, constitucionales, jurídicos y administrativos de la *governance* local y de la descentralización.

2) La *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura* (UNESCO) nació el 16 de noviembre de 1945. El objetivo de la Organización es construir la paz en la mente de los seres humanos mediante la educación, la cultura, las ciencias naturales y sociales y la comunicación. En el marco de la urbanización universal, la UNESCO facilita a las autoridades locales los resultados de décadas de estudios, de investigación y de experiencia en este campo. Cada una de sus esferas de competencia se refleja en las preocupaciones de los que deciden las políticas urbanas, quienes se confrontan a situaciones a veces críticas en materia de educación, cultura, ciencias naturales, ciencias sociales, o comunicación e información.

La UNESCO trabaja con las ciudades en diversos ámbitos, como la *Educación*, en programas como Aprender sobre la Ciudad (desarrollo, educación y ciudadanía) y Luchar contra la Exclusión y Reinventar la Democracia Local. En el sector de las *Ciencias Naturales* trabaja con los programas Agua en las Ciudades, Gestión Urbana del Agua, Gestión de Riesgos y Desastres Naturales y Ecología Urbana; en el sector de *Ciencias Humanas y Sociales* trabaja en el programa Ciudades como el Centro de la Democracia: políticas urbanas hacia la cohesión social, la integración espacial, la democracia local y la ciudadanía, Sostenibilidad Social en la Revitalización de los Centros Históricos de las ciudades y Políticas Urbanas y Derecho a la Ciudad: derechos responsabilidades y ciudadanía. Por último, en el sector *Cultural*, trabaja con los programas Ciudades y Cultura y Políticas Locales en apoyo a la Diversidad Cultural.¹²⁹

El papel de la UNESCO es importante para los gobiernos locales porque existen varios programas e iniciativas que trabajan específicamente con el tema local. Por lo que se refiere a CGLU es importante resaltar que ha firmado un protocolo para colaborar y trabajar conjuntamente en algunos programas e

¹²⁹ Ver www.unesco.org y "UNESCO and Cities Partners, Sector for External Relations and Cooperation", (2008).

iniciativas destinadas a los poderes locales con la UNESCO. La Comisión de Cultura de CGLU ha establecido canales de colaboración con la UNESCO, para trabajar por la disseminación de los principios de la Agenda 21 de la Cultura en las ciudades.

3) El *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) también es uno de los que trabajan con los gobiernos locales. El PNUD está presente en 166 países y utiliza su red mundial para ayudar al sistema de las Naciones Unidas y a sus asociados a despertar una mayor conciencia y verificar los progresos realizados, a la vez que conecta a los países con los conocimientos y los recursos necesarios para lograr estos objetivos: gobernabilidad democrática, reducción de la pobreza, prevención y recuperación de las crisis, energía y medio ambiente y VIH/SIDA. Mediante esta red mundial, se trata de identificar y difundir medios de promover la igualdad de género como una dimensión esencial para asegurar la participación y la responsabilidad políticas; el fortalecimiento económico y la planificación efectiva del desarrollo; la prevención de las crisis y la resolución de conflictos; el acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento y energía; el uso óptimo de las nuevas tecnologías para fines de desarrollo, y la movilización de la sociedad contra el VIH/SIDA.

El PNUD apunta a desarrollar alianzas estratégicas con regiones europeas y autoridades locales para fomentar una cooperación descentralizada con y a través de las Naciones Unidas movilizando recursos innovadores. El objetivo es facilitar la conformación de estructuras internacionales, nacionales y locales para la gobernabilidad y el desarrollo, así como articular las alianzas que apoyan la promoción de la reforma de las Naciones Unidas. Los objetivos de las alianzas son promover el apoyo de gobiernos regionales y locales interesados en colaborar por cualquiera de las siguientes vías: promoción de ART GOLD (gobernabilidad y desarrollo local), Programa LEDA (Agencia de Desarrollo Económico Local) y los programas WACAP (Alianza Mundial de Ciudades contra la Pobreza); por solicitud de gobiernos regionales o locales, organización de eventos para presentar programas de interés y crear potencialidad para alianzas internacionales; por solicitud del gobierno, organizar eventos nacionales para presentar programas y promover la participación, dirigido a todos los gobiernos locales en un país; promover

territorios y desarrollar documentos para su difusión. En el marco de la reforma de las Naciones Unidas, articularse con otras oficinas del PNUD (Buró para el Desarrollo de Políticas, Buró para la Recuperación y la Reconstrucción Postcrisis, los Burós Regionales, entre otros...) y otras agencias y programas de las Naciones Unidas (ONU-Hábitat, ILO, UNHCR, UNOPS, UNITAR, FAO, UNESCO, UNIFEM, UNAIDS, UNCTAD).¹³⁰ El PNUD es uno de los programas de la ONU que tiene relación de colaboración con CGLU.

4) El *Instituto de Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones* (UNITAR). UNITAR fue fundado en 1965 como organismo autónomo de la ONU. La misión de UNITAR es dar entrenamiento en innovación y estimular la investigación, optimizando expertos, información, y compartiendo conocimiento. El programa de Cooperación Descentralizada de UNITAR proporciona a los gobiernos locales capacidad para implementar protocolos internacionales y los ODM y reconocer y promover el rol de de las autoridades locales para que adquieran capacidad para implementar objetivos internacionales de desarrollo en algunos temas como: medio ambiente y desarrollo sostenible, servicios urbanos, desarrollo económico y *governance* local y seguridad humana.

El punto interesante que queremos destacar en UNITAR ha sido la creación, en algunas ciudades del mundo, de Centros Internacionales de Formación de Autoridades y Actores Locales (CIFAL). Las ciudades que poseen CIFAL son: Atlanta (Estados Unidos) Barcelona y Bilbao (España), Curitiba (Brasil), Durban (África del Sur), Findhorn (Escocia), Kuala Lumpur (Malasia), Lyon (Francia), Uagadugú (Burkina Faso), Plock (Polonia), Shangai (China) y Tallin (Estonia).¹³¹ Estos centros trabajan en investigación para estimular la producción y el intercambio de conocimientos. Pueden participar en sus actividades diversos actores, entre ellos: autoridades locales, gobiernos nacionales, organizaciones internacionales, sector privado y sociedad civil.

Después de ver una panorámica del contexto más amplio de Naciones Unidas y sus órganos, que nos proporciona una perspectiva externa sobre cómo los organismos internacionales consideran y trabajan con las ciudades,

¹³⁰ Ver www.undp.org

¹³¹ Ver www.unitar.org

pasaremos a analizar específicamente la organización mundial de ciudades, CGLU. A partir de este análisis podremos estudiar cómo las ciudades actúan en el escenario internacional, a través de la participación en organismos internacionales, y saber si con esta presencia pueden llegar a colaborar y hacer *lobby* para la inserción de nuevos actores en el sistema internacional.

7.3. El caso de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)

7.3.1. Historia y objetivos

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos nace de la unificación de tres organizaciones mundiales de ciudades: la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y Metrópolis, la asociación internacional de grandes metrópolis.

Esta unificación se da en el Congreso Fundador de la organización, celebrado en la ciudad de París, en el mes de mayo de 2004. En este momento se reunieron las tres organizaciones y alrededor de 2.000 personas con el objetivo de establecer una única organización mundial de ciudades.

La Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) es la más antigua de las organizaciones mundiales de gobiernos locales, fue fundada en 1913. Tenía miembros en más de cien países de todas las regiones del mundo. IULA ha jugado un papel activo en la promoción de la descentralización y de la autonomía local y ha pugnado por la adopción de la Carta Mundial de la Autonomía Local. Sus principales ejes de trabajo han sido el fortalecimiento de las instituciones locales, la participación de las mujeres en las decisiones locales, así como la representación de los gobiernos locales en el desarrollo sostenible. IULA siempre tuvo una tradición más asociativa, estimulaba a los miembros a participar en una asociación de gobiernos locales a nivel nacional. Las asociaciones de ciudades siempre tuvieron un papel destacado en la organización, más que la filiación de ciudades de forma directa.

La Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU-UTO) fue fundada en 1957, tuvo cuarenta y cinco años de existencia. La FMCU contaba con alrededor de mil cien ciudades de más de ochenta países. La FMCU trabajaba con temas como la democracia local, la cooperación y la solidaridad entre ciudades. Desarrolló redes y programas de cooperación técnica en algunos temas de importancia para los gobiernos locales, como el medio ambiente, la gestión urbana y la inclusión social. Además, instrumentó programas de

cooperación descentralizada y gestionó recursos financieros para apoyar las actividades y proyectos internacionales de sus miembros.

Metrópolis es una asociación internacional que agrupa a más de noventa ciudades con población superior a un millón de habitantes. Desde 1984, Metrópolis ha dado prioridad al intercambio de experiencias para responder concretamente a los problemas de las grandes ciudades en áreas como planificación urbana, desarrollo económico, lucha contra la pobreza, medio ambiente y transporte. Metrópolis es la portavoz de los intereses de las metrópolis en los foros internacionales y tiene más de noventa ciudades miembros.

Podemos destacar que en esta fusión de las tres organizaciones, FMCU e IULA desaparecieron para formar CGLU, mientras que Metrópolis ha mantenido su carácter de independencia. Metrópolis es un caso que resulta interesante analizar y profundizaremos en él en el análisis de las entrevistas, pues puede ser considerada como un “híbrido” en CGLU. Aunque sea una asociación internacional de ciudades y la sección metropolitana de CGLU, ella funciona en forma de red y continúa manteniendo sus miembros y su estatuto de funcionamiento, presidencia y consejo de administración, secretaría general y secretarías regionales. Tiene una dinámica propia de trabajo con sus congresos trienales, comisiones de trabajo, asistencia técnica, formación, reuniones del consejo de administración y del comité ejecutivo, publicaciones e informes. Las comisiones de trabajo de Metrópolis son: ecoregiones, financiación de servicios e infraestructuras urbanas, generación integral de barrios, gestión de la movilidad urbana, indicadores metropolitanos de resultados y gestión del agua.¹³² Veremos que algunas comisiones de Metrópolis pueden complementar a las comisiones de CGLU, pues tienen una temática parecida. Podríamos decir que aunque Metrópolis haya participado de la fusión y participe activamente de CGLU, tiene su propia forma de funcionar y mantiene su independencia para seguir trabajando con los objetivos que se ha planteado.¹³³

¹³² Ver www.metropolis.org

¹³³ El Plan de Acción 2006-2008 (2006: 13) de Metrópolis, aprobado en el Congreso de Berlín, en la parte de relación con los organismos internacionales, menciona: “Metrópolis proseguirá sus contactos con organismos internacionales, en estrecha colaboración con CGLU, para reforzar el papel de los gobiernos locales y metropolitanos en los foros internacionales”.

CGLU tiene miembros en más de 127 países y en los cinco continentes. Entre sus miembros figuran gobiernos locales individuales y asociaciones nacionales de gobiernos locales, que representan a la totalidad de municipios y gobiernos locales de un mismo país. Los miembros de CGLU representan a más de la mitad de la población mundial. La organización tiene presencia en 127 de los 192 países miembros de la ONU, en siete regiones mundiales (en África, 36 países; en Asia y el Pacífico, 16 países; en Euroasia, 11 países; en Europa, 34 países; en Oriente Próximo y Asia Occidental, 8 países; en Iberoamérica, 17 países y en América del Norte, 5 países). Casi todas las asociaciones de gobiernos locales del mundo forman parte de CGLU. Europa cuenta con el máximo número de asociaciones de gobiernos locales, hasta el punto de que estas asociaciones nacionales y sus municipios representan alrededor del 80% de la población europea. Más de mil ciudades de 95 países son miembros directos de CGLU (Francia, Italia, Marruecos y Senegal son los países con mayor número de ciudades miembros).

En la categoría de miembros de CGLU, además de gobiernos locales individuales y secciones regionales, figuran también organizaciones internacionales como miembros, miembros asociados y miembros honorarios.

El Congreso fundador de CGLU fue la instancia en la que fue aprobado el Estatuto de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Este estatuto nos describe la misión, los objetivos y las funciones de la organización, que pasaremos a describir para que se pueda comprender el motivo de su existencia.

CGLU tiene la misión de ser la voz unida y representación mundial de los gobiernos locales autónomos y democráticos, promoviendo sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los gobiernos locales y ante la vasta comunidad internacional.¹³⁴

La organización mundial de ciudades se basa en los objetivos siguientes:

a) Fomentar un fuerte gobierno local autónomo y democrático alrededor del mundo.

¹³⁴ Estatutos de la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, artículo 2º.

b) Fomentar la cooperación, el intercambio y la unidad entre los miembros.

c) Asegurar la representación política eficaz de los gobiernos locales ante la comunidad internacional y especialmente ante las Naciones Unidas y sus agencias.

d) Ser la principal fuente mundial de información sobre el gobierno local, ser la fuente de capacitación e intercambio entre gobiernos locales.

e) Apoyar el establecimiento y fortalecimiento de gobiernos locales libres y de sus asociaciones nacionales.

f) Fomentar el desarrollo económico, cultural, vocacional y medioambiental basado en los principios de buen gobierno, sostenibilidad e inclusión social y asimismo apoyar el desarrollo de servicios básicos basados en los mismos principios.

g) Promover la igualdad entre las razas y los géneros combatiendo todo tipo de discriminación.

h) Ser una fuerte organización democrática que refleje la diversidad de las esferas locales de gobierno, fomentar la cooperación descentralizada, la cooperación internacional, los hermanamientos y las asociaciones entre los gobiernos locales y sus asociaciones de municipios.

i) Desarrollar programas e iniciativas de interés para los gobiernos locales en todo el mundo.

De entre los objetivos podemos resaltar que aunque la organización tenga en su nombre la palabra "Ciudades", los objetivos tienen que ver con los gobiernos locales. En ningún momento se han mencionado otros actores que actúan en la esfera de lo local y en el territorio. Podemos destacar en nuestro trabajo algunos objetivos centrales que CGLU enumera y que buscaremos desarrollar más adelante: autonomía y democracia, representación política frente a la comunidad internacional, capacitación y cooperación descentralizada e internacional. Complementando los objetivos, CGLU presenta algunas otras funciones, como:

a) Participar activamente en las tareas de representación para defender el papel y la posición de los gobiernos locales en el área internacional e influir en las políticas internacionales.

b) Desarrollar y fomentar políticas y posiciones conjuntas en temas de interés para los gobiernos locales ante la comunidad internacional.

c) Colaborar activamente con Naciones Unidas y sus agencias, así como con otras organizaciones internacionales de relevancia.

d) Desarrollar iniciativas y programas de acción basados en los principios de gobierno local autónomo y de la cooperación internacional, especialmente a través de la cooperación y el desarrollo de proyectos de manera descentralizada entre gobiernos locales y asociaciones de gobiernos locales, la búsqueda de financiamiento y la creación de herramientas financieras para apoyar dichos proyectos.

e) Construir una plataforma internacional de intercambio y colaboración, para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y sus asociaciones.

f) Prestar apoyo a una fuerte red de gobiernos locales miembros y desarrollar servicios y productos globales que respondan a su demanda y sus necesidades.

g) Convertirse en la mayor fuente de información sobre el gobierno local autónomo, sobre las autoridades locales, sobre la solidaridad internacional y el intercambio de conocimientos.

h) Diseminar información entre sus miembros, a través de publicaciones, seminarios y las nuevas tecnologías de la información, sobre la posición y las novedades del gobierno local en el mundo.

i) Organizar congresos, eventos y actividades, e incrementar el número de miembros para aumentar su influencia política y su autonomía financiera.

Además de cumplir los objetivos que se propuso, la organización tiene algunas funciones a realizar. Entre ellas destacamos algunas que complementan los objetivos generales y tienen una mayor importancia para este estudio: representación para defender el papel y posición de los gobiernos locales en el área internacional, colaborar activamente con Naciones Unidas y sus agencias, así como con otras organizaciones internacionales de relevancia, desarrollar iniciativas y programas de acción basados en los principios de gobierno local autónomo y de la cooperación internacional, convertirse en la mayor fuente de información sobre el gobierno local autónomo y organizar congresos, eventos y actividades para los miembros.

Después de describir la historia y la formación de CGLU y sus principales objetivos, pasaremos a analizar su estructura y las temáticas que la organización trabaja por considerarlas cuestiones importantes para el mundo local. El punto siguiente podrá complementar esta primera parte, principalmente en lo que se refiere a las temáticas y los programas en los que trabaja la organización, porque están directamente relacionados con los objetivos y las funciones de CGLU.

7.3.2. Estructura y temáticas

La organización tiene una estructura de gobierno basada en los principios de una asociación internacional, con órganos de dirección, presidencia y secretariado general.

En la estructura de la organización CGLU se autodenomina como la voz de los ciudadanos en la escena internacional, mencionando algunos niveles de actuación como:

a) Nivel local: al reunir a alcaldes y autoridades locales de todo el mundo, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos es una verdadera organización global con estructura democrática. La organización proporciona a los ciudadanos una plataforma para expresarse a nivel internacional a través de representantes electos democráticamente.

b) Nivel nacional: los alcaldes y las autoridades locales se reúnen a nivel nacional en Asociaciones de Gobiernos Locales que representan a los municipios, ciudades y metrópolis en un mismo país. Los concejales y alcaldes individuales son elegidos por sus homólogos de todo el país para que los representen internacionalmente.

c) Nivel regional: en el nivel regional se eligen alcaldes y autoridades locales para que representen una de las siete zonas geográficas de la nueva organización: África (Ciudades y Gobiernos Unidos de África – UCLGA), Asia-Pacífico (Sección Regional de CGLU para Asia-Pacífico – ASPAC), Euro-Asia, (Sección Regional de CGLU para Euro-Asia) Europa (Consejo de Municipios y Regiones de Europa – CMRE), Medio Oriente y Asia Occidental (Sección regional de CGLU para Oriente Medio y Asia Occidental – MEWA), América Latina (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones –

FLACMA) y América del Norte (Sección Regional de CGLU para América del Norte). Con esta estructura, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos representa al conjunto de gobiernos locales, grandes y pequeños. Además cuenta con una Sección Metropolitana (Metrópolis) dedicada a los intereses particulares de las ciudades con más de un millón de habitantes, las cuales también están representadas en la organización mundial a través de sus alcaldes y autoridades electas.

d) Nivel mundial: los miembros de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos se reúnen en una Asamblea General que elige al Consejo Mundial, mediante elecciones celebradas previamente en las secciones regionales y metropolitana. El Consejo Mundial está integrado por 318 alcaldes y autoridades representantes de gobiernos locales de todo tipo y de todas las regiones del mundo. Cualquier alcalde o concejal puede ser elegido a condición de que cuente con el apoyo y el mandato de sus homólogos en su ciudad, país o región. Incluso pueden ser nominados para la presidencia de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, que está formada por tres alcaldes o concejales que serán los principales representantes de la organización mundial. La presidencia se elige por mayoría simple de votos, garantizando así un amplio mandato democrático de parte de los alcaldes del mundo entero.

Podemos ver que CGLU toma como base la democracia representativa en sus instancias de gobierno y también al relacionarse con el mundo exterior; esto refuerza la idea de que es una asociación mundial que prioriza los gobiernos locales y no el conjunto de la ciudad.

A partir del análisis de los niveles de actuación y de cómo puede realizarse la representación de los gobiernos locales en el mundo, pasamos a describir los órganos de gobierno de CGLU, que son:

a) Asamblea General que integra todos los miembros de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

b) Consejo Mundial, que consta de 324 representantes locales electos en cada región.

c) Buró Ejecutivo, que comprende 115 de los representantes del Consejo.

d) Presidencia, compuesta por un presidente, dos vicepresidentes principales y vicepresidentes ordinarios.

e) Tesorería.

f) Secretaría General.

Las elecciones para el Consejo Mundial y el Buró Ejecutivo tienen lugar regionalmente para asegurar un equilibrio geográfico. La Presidencia de CGLU hasta el año 2007 estaba formada por una tríada, tres presidentes de tres regiones de CGLU, según determinaban los estatutos de la organización. Los primeros tres años de existencia de la organización, la presidencia de CGLU fue ejercida por el alcalde de París (Europa), el alcalde de Pretoria (África) y por la alcaldesa de São Paulo (América Latina), que al perder las elecciones municipales en 2004, pasó su mandato al alcalde de Quito, en representación de América Latina. A partir del II Congreso de CGLU realizado en Jeju (Corea del Sur), en el mes de octubre de 2007, la presidencia ha sido formada de manera distinta de lo que determinan los estatutos y de la siguiente manera: por Europa el alcalde de París (Francia) y los siguientes copresidentes: por la región Asia-Pacífico el alcalde de Guangzhou (República Popular China), por África el alcalde de Johannesburgo (Sudáfrica), por América Latina el alcalde de Quito (Ecuador), por Oriente Medio el alcalde de Estambul (Turquía) y como tesorero electo, el alcalde de South Bay, Florida (Estados Unidos). Como vicepresidentes: por África el alcalde de Brazzaville (República de Congo), presidente de la Asociación de Alcaldes de Congo (AMC) y vicepresidente de CGLU para la Región de África Central; por Asia-Pacífico el alcalde del Distrito de Dongcheng de Pekín (China), presidente de la Asociación China para la Amistad con los Pueblos Extranjeros (CPAFFC) y presidente de CGLU-ASPAC; por Europa el alcalde de Stuttgart (Alemania), presidente de la Sección alemana del Consejo de Municipios y Regiones de Europa y vicepresidente del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE); por Euro-Asia el alcalde de Kazan (Rusia); por América Latina el alcalde de Florencio Varela (Argentina), presidente de la Federación Argentina de Municipios (FAM) y presidente de FLACMA; por América del Norte, el alcalde de Montreal, Québec (Canadá), presidente de CGLU-NORAM; por la Sección Metropolitana el presidente de la Región París Conseil Ile-de-France (Francia), presidente de Metrópolis. Por Oriente Medio y Asia Occidental la vicepresidencia aún no ha sido definida.

Desde el I Congreso de la organización, realizado en 2004 en París, donde se celebró la Asamblea General de los miembros, CGLU ha realizado las siguientes reuniones estatutarias: Buró Ejecutivo en São Paulo (octubre de 2004), Consejo Mundial en Pekín (junio de 2005), Buró Ejecutivo en Washington (febrero de 2006), Consejo Mundial en Marrakech (octubre de 2006), Buró Ejecutivo en París (marzo de 2007) y II Congreso Mundial de CGLU en Jeju (octubre de 2007), donde se realizó la Asamblea General de los miembros.

A partir del análisis de los órganos de dirección y la estructura de CGLU pasaremos a describir otra instancia que forma parte de CGLU y cuya estructura se entrecruza con las temáticas, que son las comisiones y grupos de trabajo.

Las Comisiones y Grupos de Trabajo de CGLU fueron ideados en el marco del programa de orientación y actividades de los años 2005-2007 de CGLU, que fue aprobado en el Buró Ejecutivo de CGLU de São Paulo (Brasil), en octubre de 2004, y finalmente creados en la reunión del Buró Ejecutivo de Pekín (China), en junio de 2005.

Las Comisiones participan en la elaboración de las políticas de CGLU y en su implementación en el ámbito definido por el Buró Ejecutivo y en el marco del programa de orientación y de actividades para el período en curso. Los resultados de su trabajo se presentan ante el Buró Ejecutivo de CGLU.

Los Grupos de Trabajo contribuyen al desarrollo de propuestas con el objetivo de desarrollar iniciativas de cooperación entre los gobiernos locales y sus asociaciones, para enriquecer el debate en el seno de CGLU.

Actualmente CGLU cuenta con 13 comisiones y 2 grupos de trabajo. Las comisiones son importantes para visualizar cuáles son las temáticas de mayor importancia para la organización:

1) *Comisión de Descentralización y Autonomía Local*, cuya presidencia pertenece a la Diputación de Barcelona (España). Tiene el objetivo de contribuir y hacer el seguimiento del debate sobre la descentralización y la autonomía local en las instancias internacionales y favorecer el intercambio y el análisis de experiencias en estos temas. La principal tarea de la comisión es dar apoyo al Observatorio Mundial sobre la Descentralización y la Autonomía Local (GOLD), uno de los proyectos de mayor importancia para la organización,

que se propone analizar y realizar el seguimiento de los procesos de descentralización en las distintas regiones del mundo. Otra meta importante de la Comisión es obtener el apoyo necesario por parte de los gobiernos locales y los Estados a favor de la adopción del Proyecto de Líneas Directrices sobre la Descentralización por parte del Consejo de Administración de ONU-Hábitat del año 2007.

2) *Comisión de Finanzas Locales*, cuya presidencia es ejercida por el Alcalde de Maputo (Mozambique). Tiene el objetivo de trabajar para promover la autonomía financiera de los gobiernos locales y con esto poder contribuir de manera eficaz a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A largo plazo, la comisión pretende mejorar las capacidades de financiación y la movilización de recursos de los gobiernos locales para aumentar su capacidad de inversiones en infraestructuras. Esta comisión impulsará junto con la sección metropolitana de CGLU la creación del Banco de Ciudades.¹³⁵

3) *Comisión de Diplomacia de las Ciudades*. Es una comisión fundamental para el tema que desarrollamos en este estudio y para fundamentar la existencia de CGLU. La presidencia de la comisión es ejercida por el alcalde de La Haya (Países Bajos) y la comisión trabaja con el tema de la paz. La comisión tiene el objetivo de promover la paz y la reconstrucción porque cree que los gobiernos locales pueden y deben jugar un papel importante en la cooperación internacional para la paz, el desarrollo y los derechos humanos. La mediación de los gobiernos locales ha contribuido positivamente a la prevención y resolución de conflictos entre países, como también a la construcción de la paz en situaciones de postconflicto. Los gobiernos locales pueden tener un rol importante en el acercamiento de comunidades y la promoción del diálogo entre los ciudadanos en las situaciones postbélicas. También pueden jugar un papel clave en la movilización de ayuda para asistir a las comunidades que viven en zonas de conflicto. El principal objetivo de la comisión es la creación de un espacio donde los gobiernos locales que viven una situación de conflicto o de guerra

¹³⁵ *UCLG Support Paper on Local Finance* concluye que uno de los límites que los gobiernos locales tienen es la falta de financiación para infraestructuras públicas. Las exigencias de las agencias multilaterales y los bancos internacionales son muy grandes al hacer préstamos a los gobiernos locales y la idea de crear un Banco de Ciudades podría ser una solución, pero no la única, para empezar a afrontar estos problemas desde el ámbito local.

puedan exponer sus problemas y que permita, a la vez, lanzar iniciativas a favor del apoyo a los gobiernos locales en situaciones de dificultad. Por último, la comisión busca un mayor reconocimiento del papel de los gobiernos locales ante a las instituciones internacionales respecto al papel que juegan los gobiernos locales en la resolución de conflictos. El objetivo perseguido es aumentar la voluntad de los municipios de participar en proyectos y programas que tengan como objetivo la consolidación de la paz. Para lograr este objetivo, la comisión actúa de plataforma de intercambio de experiencias entre gobiernos locales sobre métodos de prevención y resolución de conflictos.

4) Comisión de *Cultura*, presidida por la ciudad de Barcelona (España). Busca diseminar los principios de la Agenda 21 de la Cultura. La Comisión sobre Cultura de CGLU es el punto de encuentro para las ciudades, gobiernos locales y redes que sitúan la cultura en el seno de sus procesos de desarrollo. La comisión pretende guiar el desarrollo y la implementación de los servicios de las ciudades, en particular a través de la creación de una base de datos de ciudades y gobiernos locales que implementan actividades en el marco de la Agenda 21 de la Cultura.

5) Comisión de *Cooperación Descentralizada*, presidida por Lyon (Francia), se basa en el principio de que los gobiernos locales son actores del desarrollo en un contexto mundial en plena evolución; los Estados, las instituciones multilaterales y las ONG ya no son los únicos actores de la ayuda al desarrollo. A través de la cooperación descentralizada, las autoridades locales intervienen activamente en la cooperación al desarrollo. La comisión tiene por objetivos desarrollar una carta mundial sobre la cooperación descentralizada, reforzar la cooperación entre gobiernos locales de las distintas regiones del mundo y participar activamente en la consecución del pleno reconocimiento del papel de los gobiernos locales en la ayuda pública al desarrollo.¹³⁶

6) Comisión de *Inclusión Social y Democracia Participativa*, presidida por el Frente Nacional de Prefeitos (Brasil) y el Ayuntamiento de Barcelona

¹³⁶ La cooperación descentralizada será un tema importante en el futuro para CGLU. En las prioridades de CGLU para el periodo 2007-2010 se encuentra la necesidad de que haya un incremento de la organización en proyectos y programas. El nuevo instrumento desarrollado por la Unión Europea bajo la influencia del Informe Schapira, que ha sido adoptado en 2007 por el Parlamento Europeo y que trata sobre el rol de los gobiernos locales en la cooperación al desarrollo, será uno de los medios para centrar las actividades de CGLU en este sector.

(España), busca unir las ciudades a favor de la inclusión social. La comisión se propone potenciar el intercambio de experiencias sobre políticas de inclusión social en alianza con la sociedad civil organizada de forma participativa. La comisión reúne a ciudades que participan activamente en el Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social (FAL), creado en 2001 durante el Foro Social Mundial.

7) Comisión de *Igualdad de Género*, presidida por la Región Ile de France (Francia). Trabaja en la lógica de que los gobiernos locales son promotores claves de la igualdad de género y que pueden realmente marcar una diferencia en las vidas y en las oportunidades de las mujeres. La comisión asesora a las instancias de gobierno de CGLU sobre el desarrollo de políticas, posiciones y programas vinculados con las cuestiones de género. A la vez, sigue de cerca los progresos realizados en la implementación de la Declaración Mundial sobre las Mujeres en el Gobierno Local.

8) Comisión *Interregional Mediterránea*, presidida por el ayuntamiento de Marrakech (Marruecos). Tiene el objetivo de ser una plataforma interregional de todos los gobiernos locales, redes y asociaciones del Mediterráneo para reforzar la autonomía local y regional, reforzar la gobernanza en los territorios, desarrollar la cooperación descentralizada, sostener el desarrollo de una conciencia y ciudadanía mediterránea y promover el diálogo con instituciones nacionales e internacionales.

9) Comisión de los *Objetivos del Milenio*, presidida por el Ayuntamiento de Roma (Italia). Considera que los Objetivos de Desarrollo del Milenio no pueden alcanzarse sin la participación activa de los gobiernos locales, porque son las instituciones más cercanas a los ciudadanos y los que deben responder a sus necesidades. La comisión sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio tiene por objetivo concienciar a los gobiernos locales sobre la importancia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, favorecer la realización de acciones a nivel local a favor de los ODM y promover el compromiso de los gobiernos locales con los mismos. Se constituye como un espacio en el que los gobiernos locales pueden dar a conocer su papel y definir sus compromisos y su plan de trabajo, así como plantear sus demandas a los gobiernos nacionales y a las instituciones internacionales, para una acción conjunta hacia el año meta de 2015.

10) Comisión *Ciudades Periféricas*, presidida por el Ayuntamiento de Villa El Salvador (Perú). Cree que las ciudades de periferia son realidades complejas, diversas y en movimiento. La comisión contribuye a facilitar el intercambio de experiencias y prácticas y trabaja en el desarrollo de una perspectiva común de las ciudades de periferia. En marzo de 2006 se celebró en Nanterre (Francia) el Foro de Autoridades Locales de Ciudades de Periferia (FALP), donde se abordaron los temas siguientes: la gobernanza democrática de las metrópolis, una metrópolis para todos y la metrópolis durable.

11) Comisión de *Sociedad de la Información*, presidida por el Ayuntamiento de Bilbao (España). Se basa en la idea de *sociedad de la información*, en la que el acceso a la información se considera un bien mundial de carácter público y que debería ser participativo e inclusivo. La construcción de la sociedad de la información no sólo exige asegurar un mayor acceso a Internet. La comisión es una plataforma para el intercambio entre ciudades y autoridades locales que tiene por objetivo identificar las acciones que pueden emprenderse para construir una sociedad de la información más justa y solidaria. La Comisión promueve la emergencia de una visión y una dinámica comunes entre los gobiernos locales y el compromiso de las ciudades y los gobiernos locales para reducir la brecha digital. La Comisión también está desarrollando una metodología y está apoyando la creación de la Agenda Digital Local (ADL).

12) Comisión de *Movilidad Urbana*, presidida por el Ayuntamiento de Stuttgart (Alemania). Ha sido creada recientemente en el II Congreso Mundial de CGLU y no tiene una trayectoria consolidada como las otras comisiones, que fueron creadas en el año 2005, en Pekín. El objetivo de la comisión consiste en facilitar a las ciudades de todo el mundo, a través del intercambio permanente de conocimientos y experiencias y el desarrollo de conceptos innovadores, asentar sus sistemas de transporte sobre una base económica, ecológica y socialmente sostenible.

13) Comisión de *Planificación Urbana*, presidida por el Ayuntamiento de Rosario (Argentina), creada también en 2007 en el II Congreso Mundial de CGLU. La Comisión de Planificación Urbana responderá a la necesidad creciente de crear espacios de discusión e intercambio. Además, asesora a los miembros de CGLU sobre aspectos que pueden contribuir a elevar la calidad

de políticas de planificación urbana estratégica en el ámbito local. Por eso se pone especial énfasis en la cooperación sur-sur, para responder a la necesidad de compartir experiencias de primera mano sobre políticas “para reducir la pobreza e la informalidad”. Los objetivos a largo plazo están orientados a mejorar los conocimientos en la planificación y las relaciones con agencias de desarrollo a través de recomendaciones y plataformas para construir capacidades locales relacionadas con el desarrollo urbano sostenible.

14) Grupo de Trabajo *Fortalecimiento Institucional y Capacitación*. Presidido por VNG Internacional (Países Bajos), busca apoyarse en la experiencia del intercambio entre expertos y técnicos. El Grupo de Trabajo tiene por objetivo dar continuidad al intercambio de conocimiento y prácticas en los programas MIC/ACB para mejorar la calidad del trabajo, así como coordinar actividades y programas con el objetivo de evitar el solapamiento y la duplicidad de esfuerzos.

15) Grupo de Trabajo sobre *Migración y Codesarrollo*, presidido por la Confederación de Fondos y Solidaridad de España. Fue creado en el II Congreso de CGLU, en 2007. La función de este grupo de trabajo es trabajar con la temática de la migración y el codesarrollo en relación y colaboración con la comisión de cooperación descentralizada de CGLU.

Aparte de las comisiones que trabajan las temáticas priorizadas por la organización, CGLU destaca en su programa el tema de Política y Socios, que se traduce en la relación con otros organismos internacionales, en especial con Naciones Unidas.

En cuanto a *Naciones Unidas*, CGLU ha trabajado por el fortalecimiento del reconocimiento por la ONU de los gobiernos locales. Lo hicieron trabajando con algunas agencias en iniciativas y programas comunes y buscaron incidir en el tema de la Reforma de la ONU. Como parte de las actividades de *lobby* político sobre la reforma de la ONU, CGLU ha sometido una serie de recomendaciones de los gobiernos locales al Panel de Alto Nivel presidido por los jefes de Gobierno de Mozambique, Noruega y Pakistán. El informe del Panel pretende sentar las bases de la reestructuración global del funcionamiento de las Naciones Unidas. Se ha enviado a los miembros una solicitud pidiendo incidir en sus gobiernos nacionales, a fin de dar mayor divulgación al informe presentado por el grupo de expertos, denominado

Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global.

Podemos resaltar que la apuesta de CGLU en su relación con la ONU es que al adquirir una posición en el escenario internacional en nombre de los poderes locales refuerza la idea de que estos actores pueden ser considerados políticos. Siguiendo esta dirección podemos decir que una de las apuestas políticas más fuertes de trabajo de la organización en relación con la ONU está siendo el reconocimiento en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio por parte de las ciudades. En la Cumbre del Milenio +5, en Nueva York, en septiembre de 2005, más de 150 jefes de Estado y de Gobierno reconocieron explícitamente el papel que juegan los gobiernos locales en la consecución de los ODM. El documento final de la Cumbre también abrió nuevas posibilidades de diálogo directo entre la Asamblea General y la organización mundial de gobiernos locales, y situó a los gobiernos locales en la lista de actores principales de las Naciones Unidas. Actualmente las ciudades tienen una campaña propia para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio y en la sede del secretariado mundial de CGLU, en Barcelona, funciona una Oficina de la Campaña del Milenio de la ONU.

Con relación específicamente a la ONU-Hábitat, en la que el tema urbano y la lucha contra la pobreza ocupan un lugar destacado, CGLU tiene un puesto en el Comité Consultivo de Autoridades Locales ante las Naciones Unidas (UNACLA). UNACLA es el primer órgano consultivo formal de gobiernos locales adscrito a las Naciones Unidas y en el que CGLU nombra a 10 de los 20 miembros que lo forman.

Las relaciones entre los gobiernos locales y las Naciones Unidas se materializan a través una serie de colaboraciones entre Ciudades y Gobiernos Locales Unidos y las agencias y programas de las Naciones Unidas. Como hemos mencionado anteriormente, la ONU-Hábitat, ente con el que CGLU ha firmado un acuerdo de colaboración; el PNUD;¹³⁷ UNIFEM, UNITAR; UNESCO y OCHA. Recientemente también se ha incluido en el trabajo conjunto con la ONU el tema de la Alianza de Civilizaciones, iniciativa promovida por el

¹³⁷ El acuerdo de colaboración con el PNUD se firmó en el II Congreso Mundial de CGLU, en Jeju (Corea del Sur).

secretario general de Naciones Unidas con el apoyo de los gobiernos de España y de Turquía, a fin de establecer el diálogo para la paz en el mundo.¹³⁸

Respecto a otro de los organismos internacionales y uno de los actores principales de las instituciones de Breton Woods, CGLU ha estado trabajando para el apoyo al desarrollo de las ciudades con el *Banco Mundial*. En febrero de 2006, el Banco anunció que deseaba desarrollar su colaboración con CGLU y actualmente está elaborando nuevos instrumentos que permitan prestar fondos directamente a las ciudades sin necesidad de garantía soberana. Representantes de CGLU y del Banco Mundial decidieron continuar intensificando su diálogo para fortalecer los lazos institucionales con el objetivo de identificar, rápidamente, soluciones efectivas y sencillas para el desarrollo de las ciudades y, por consiguiente, para el desarrollo global. La prueba de esta intención ha sido la realización del Buró Ejecutivo de CGLU, en Washington, en la sede del Banco Mundial.

Podemos decir que CGLU considera que los temas políticos prioritarios para que las ciudades puedan actuar y demostrar que son actores políticos en el escenario internacional son: los Objetivos del Milenio, la descentralización, la urbanización, la cultura, la sociedad de la información, la igualdad de género, el agua, VIH/SIDA, las finanzas locales y el cambio climático. En la parte de la descripción del trabajo de las comisiones ya hemos desarrollado algunos de estos temas prioritarios para la organización y que son trabajados desde el interior de las comisiones, por lo tanto a continuación desarrollaremos los que no están contemplados por comisiones específicas pero forman parte de la política de CGLU.

1) El tema del *Agua* fue desarrollado en la primera época de la existencia de CGLU, y se creó una comisión específica sobre este tema en Pekín, pero que no ha logrado continuar después del Congreso de Jeju. El tema se justifica porque los gobiernos locales son los primeros que tienen que afrontar la crisis global del agua (que priva a una de cada cuatro personas el acceso al agua en cantidad o calidad suficientes, y a una de cada dos personas, de un sistema de saneamiento apropiado). Además, la falta de acceso al agua potable y al saneamiento sigue siendo la primera causa de

¹³⁸ La Declaración Final de Jeju, en su punto 10, menciona que CGLU acepta la invitación para formar parte del Grupo de Amigos de la Alianza de Civilizaciones.

mortalidad infantil en el mundo. En 2006 CGLU participó en el Foro Mundial del Agua.

2) En cuanto a la política sobre el *VIH/SIDA* CGLU ha estado trabajando junto con la campaña mundial para detener el sida de Naciones Unidas, que es otra campaña, además de la de los ODM de trabajo en CGLU y la ONU. En el Día Mundial contra el Sida, el 1 de diciembre, los gobiernos locales de todo el mundo estarán coordinados en una iniciativa llamada “Detén el SIDA. Haz la promesa” desarrollada por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, la Campaña Mundial contra el SIDA y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA. Los gobiernos locales juegan un rol central en la lucha contra el VIH y el sida y se ven directamente afectados por el impacto de la epidemia.

3) El problema del *Cambio Climático* es uno de los temas recientes de CGLU y que ha ido tomando fuerza en el año de 2007 dentro de la organización. La primera manifestación de la importancia de este tema para la organización se dio en el Buró Ejecutivo de CGLU, realizado en París, en marzo de 2007. En ese momento los alcaldes reunidos en París subrayaron la necesidad de lanzar una acción urgente para luchar contra los cambios climáticos que comprometen el futuro de sus comunidades, que afectan en particular el acceso a los recursos hídricos, implican un aumento de riesgos de inundaciones y representan una agravación de las amenazas que pesan sobre la salud de los ciudadanos.

Por último nos centraremos en los programas prioritarios para CGLU que podríamos considerar como temas de importancia para los gobiernos locales y que intentan que sean considerados por otros actores del concierto internacional o que puedan llegar a insertarse en la agenda internacional. Los programas para CGLU son:

1) El *City Development Strategies* (CDS). Este programa está vinculado a *Cities Alliance*. *Cities Alliance* es una coalición global dedicada a la cooperación para el desarrollo, su compromiso es reducir la pobreza urbana y ampliar las buenas prácticas en esta materia. Los miembros que conforman la coalición son: agencias multilaterales (Banco Asiático de Desarrollo, Unión Europea, Banco Mundial, ONU-Hábitat y UNEP), gobiernos nacionales (Brasil, Canadá, Chile, Etiopía, Francia, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Nigeria, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, España, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos),

autoridades locales (Metrópolis y CGLU) y miembros asociados (ILO y PNUD). Este grupo consultivo, que trabaja en conjunto con ONU-Hábitat y el Banco Mundial, es responsable para desarrollar la Alianza a largo plazo y aprobar el plan anual de funcionamiento. El objetivo de Cities Alliance es mejorar la eficiencia y los resultados de las actividades de cooperación en materia de desarrollo urbano en relación con dos esferas fundamentales: la primera es ampliar los programas de mejora de barrios pobres y la segunda promover la formulación de estrategias participativas e integrales de desarrollo urbano. El CDS apoya a las ciudades para enfrentarse a la situación de incremento de la población mundial que vive en las ciudades e intenta que el crecimiento sea lo más adecuado posible con participación y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. CGLU, como es uno de los socios del Cities Alliance, busca colaborar en el desarrollo del programa CDS.

2) A partir del CDS se ha creado el programa City Future, que consiste en la promoción de estrategias de desarrollo urbano basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se realizó un primer taller en abril de 2007, en la ciudad de Rosario, en América Latina, y el segundo en África, en la ciudad de Johannesburgo, en julio de 2007. Los dos seminarios han trabajado con las secciones regionales de CGLU, FLACMA en América Latina y UCLGA, en África.

3) Otro programa de gran importancia para CGLU es el *Global Observatory for Local Democracy* (GOLD). Uno de los objetivos de CGLU es ser la fuente de información y de capacitación sobre las tendencias de los gobiernos locales en el mundo. El informe del GOLD es un documento político que evalúa la evolución y los eventuales retrocesos de la democracia local y la descentralización en el mundo. El documento ha analizado las tendencias, con el objetivo de comprender y anticiparse a los desarrollos futuros. El informe se ha organizado por regiones mundiales e incluirá un capítulo dedicado a las grandes ciudades. Cada capítulo hace una comparación entre países sobre la evolución de las estructuras de los gobiernos locales, las misiones y los recursos de los que disponen los gobiernos locales, las políticas y las experiencias de democracia local.¹³⁹

¹³⁹ Para esto se ha movilizado una red de expertos procedentes de distintos centros de investigación en el mundo, cuyo trabajo está organizado por la GRALE (Red de Investigación sobre Gobiernos Locales en

4) Podemos decir que además de estos programas, CGLU ha colaborado para la reconstrucción de los desastres provocados por el tsunami en 2005, en colaboración con la ONU, específicamente con la oficina OCHA, ayudando a movilizar recursos de gobiernos locales de 25 países.

Después de hacer una descripción de lo que es CGLU, cuáles son sus objetivos, su estructura y sus temáticas, pasaremos a contextualizar la organización mundial y su papel en el escenario internacional. Este punto servirá para mostrar el vínculo de CGLU con otros organismos internacionales, su papel para las ciudades y gobiernos locales del mundo desde una visión dada por expertos, políticos y técnicos que trabajan con organismos internacionales. En el apartado siguiente nos centraremos en el análisis del reconocimiento del papel de las ciudades en el escenario internacional por parte de los organismos internacionales. Describiremos el modelo de organización que se ha desarrollado y las posibilidades que tiene en cuanto al reconocimiento de las ciudades como actor internacional en el futuro.

7.3.3. Un análisis de la representación internacional de las ciudades

Este apartado tratará de analizar el estudio de campo realizado para la tesis a través de entrevistas de profundidad a técnicos, políticos y expertos sobre el tema local e internacional. Seleccionamos, como en el caso de Barcelona y Porto Alegre, a técnicos y políticos representantes de organismos internacionales y de organizaciones mundiales de ciudades y a dos expertos, uno de la universidad y otro de una ONG, que trabajan específicamente con el tema de las ciudades y en proyectos internacionales. Cada uno de ellos ha dado su visión de cómo ven el papel de las ciudades en el escenario internacional.

Las entrevistas se han centrado básicamente en cuatro criterios, que nos han servido de entrada para seleccionar a los políticos, técnicos y expertos que trabajan en el mundo local e internacional. Los cuatro criterios fueron: visión general, conocimiento o experiencia de la organización y conocimiento sobre Barcelona y Porto Alegre.

Europa), de la Universidad París I (Francia), en colaboración con la Universidad de Birmingham (Reino Unido).

1) En la *visión general* partimos de la idea que actualmente las ciudades tienen un papel destacado en el escenario internacional. Muchas de ellas han introducido en sus estructuras un área específica para trabajar este tema y están desarrollando una estrategia para poder hacer efectiva su influencia, junto con otros actores, en el contexto mundial. A partir de ahí buscamos verificar qué papel pueden jugar, cuáles son las ventajas y los inconvenientes de esta participación, si los organismos internacionales reconocen suficientemente a las ciudades o no, y como creen que se debería organizar la presencia internacional de las ciudades.

2) En la parte del *conocimiento*, buscamos verificar con los expertos, técnicos y políticos las estrategias y los instrumentos utilizados por las ciudades para ubicarse en el escenario internacional. Partimos de dos concepciones, puesto que algunas lo intentan hacer de forma aislada, mientras que otras buscan formas diversas de cooperación. En esta parte intentaremos verificar el grado de conocimiento sobre la forma de organización de las ciudades, sea en red o en organización, su funcionamiento y si puede haber un reconocimiento de las ciudades en el escenario en un futuro.

3) En la parte de la *experiencia* buscamos verificar con los técnicos y políticos que participan en redes o organizaciones internacionales cuáles son los objetivos y las actividades de la organización, por qué ha surgido su red o organización, cómo valoran los resultados obtenidos, si las expectativas respecto a la red u organización fueron satisfechas, frustradas o modificadas y cuáles serían los cambios a implementar en el futuro.

4) Por último hemos preguntado a los entrevistados qué les parecía la *experiencia de las ciudades de Barcelona y Porto Alegre*, como ciudades medianas y no capitales que han tenido un papel destacado entre los gobiernos locales como urbes que han conseguido tener presencia en el escenario mundial. Insertamos este punto para compararlo con el análisis interno de las ciudades, para recoger la opinión de los entrevistados junto con los datos de nuestras entrevistas en el estudio de caso. Nuestra intención ha sido contrastar la opinión de actores distintos de las esferas técnica y política de las dos ciudades.

La intención de este apartado no es seguir los criterios de la entrevista, sino mostrar las principales ideas que podrían ser cruzadas con lo que hemos

descrito anteriormente sobre el papel de las organizaciones internacionales en el mundo globalizado y el análisis detallado de la organización mundial de ciudades, CGLU.

Centrándonos en el tema de las organizaciones y sus características podremos saber cuál es la tendencia respecto al posicionamiento de las mismas y cómo esto puede repercutir en nuestra hipótesis, y comprobar pues si las ciudades pueden ser actores políticos en el escenario internacional.

Partiendo del análisis del conjunto de las entrevistas nos parece que hay tres puntos, que pueden ser traducidos en ejes temáticos, que son fundamentales para nuestro estudio: el reconocimiento del papel de las ciudades en el escenario internacional por parte de los organismos internacionales, el modelo de organización de las ciudades en el mundo y las perspectivas de futuro.

7.3.3.1. Reconocimiento por parte de los organismos internacionales

En la historia de las relaciones internacionales, desde una visión estatocéntrica, los sujetos de derecho internacional público como hemos analizado son los Estados y los organismos internacionales. Desde la creación de Naciones Unidas, hace cincuenta años, pudimos constatar que hubo un cambio en el escenario de la política internacional, que pasó de una política bilateral en la Guerra Fría al sistema multilateral de relaciones actual, aunque en la práctica los Estados Unidos ejercen una posición hegemónica contrariando las reglas de buena convivencia del sistema internacional.

Tomamos el multilateralismo como punto de partida para el análisis de Naciones Unidas. Hace cincuenta años que las potencias que tienen derecho a veto en el Consejo de Seguridad vienen dictando reglas de paz y guerra en el mundo, aunque la Asamblea General de Naciones Unidas sea el órgano máximo de la organización. Partimos de la idea de que no puede haber reforma de la organización con la inclusión de nuevos actores si no hay una reforma en toda la estructura y en la política de este organismo. Además de la reforma, vemos que es una necesidad que haya un cambio de paradigma en las

relaciones norte-sur, porque antes los países del sur se subordinaban a una política del norte por no tener medios para contestar el sistema, por la dependencia de la periferia hacia el centro.¹⁴⁰ Actualmente este escenario muestra señales de cambio. Por supuesto que la dependencia y las tentativas de mantener vínculos colonialistas por parte de los países colonizadores no ha acabado para algunos países del sur, pero algunas iniciativas, como el G-22 en el marco de la OMC o los foros de cooperación sur-sur como el foro IBAS (India, Brasil, África del Sur), están adquiriendo una dimensión que puede llegar a cambiar las relaciones en el futuro.

El análisis del cambio de escenario político internacional es necesario para el análisis de la inclusión de nuevos actores, entre ellos las ciudades, en este mismo escenario. Hemos visto que Naciones Unidas considera el tema de las ciudades como un tema importante para ser trabajado, teniendo en cuenta que muchos de sus programas y órganos desarrollan políticas específicas para las ciudades y los gobiernos locales. ONU-Hábitat es el más significativo y lo consideramos importante porque busca incorporar a los gobiernos locales y a la sociedad civil en sus reuniones y foros. Sin embargo observamos la posición distinta de ONU-Hábitat, si la comparamos con CGLU, porque este órgano no considera solamente los gobiernos locales como los únicos actores que actúan sobre el territorio o en la ciudad.

Esta posición de la ONU respecto a los gobiernos locales nos insta a formular la pregunta siguiente: ¿Desarrollar programas y trabajar estrategias de cooperación con las ciudades ya es un reconocimiento del papel de las mismas?

En el trabajo de campo, cuando preguntamos a los entrevistados sobre el reconocimiento del papel de las ciudades por parte de los organismos internacionales, las respuestas en su mayoría fueron que los organismos no reconocen el papel de las ciudades en el escenario internacional. Los entrevistados, dijeron en su mayoría que los organismos internacionales no reconocen a las ciudades; la excepción fueron dos de los entrevistados, que lo justificaron de la siguiente manera: uno de los entrevistados, que trabaja en

¹⁴⁰ La teoría de la dependencia es una respuesta teórica elaborada entre los años cincuenta y setenta por científicos sociales, principalmente argentinos, brasileños y chilenos, sobre la situación de estancamiento socioeconómico latinoamericano en el siglo XX. Los debates sobre la relación centro-periferia se han dado en el ámbito de CEPAL.

Naciones Unidas, ha mencionado que hay reconocimiento, pero no hay medios para apoyar este reconocimiento, porque son condicionados a los gobiernos centrales y todavía no existe una armonía entre el poder central y el poder local. Complementó la idea diciendo que se trata de un proceso político que se refleja en los medios de contribución que la comunidad internacional para poder apostar y apoyar a los programas de las ciudades.

El entrevistado de perfil político y alcalde habló del aspecto más financiero del reconocimiento, es decir, de la relación con los bancos internacionales. Mencionó que la diferencia de reconocimiento se da por países, ya que por ejemplo el BID concede préstamos directos a los gobiernos locales de algunos países y en cambio no lo hace en otros países. Es interesante notar que el otro entrevistado que ha trabajado en el PGU-ONU-Hábitat y cita el mismo ejemplo —pero con una visión distinta— menciona que el hecho de no conceder préstamos directos a las ciudades es porque no hay un reconocimiento pleno de las ciudades y resalta que aunque exista el fenómeno de urbanización del planeta, la parte de ayuda internacional al desarrollo dirigida al sector urbano es mínima.

La mayoría de las justificaciones de las respuestas de los entrevistados que dijeron que no se reconoce el papel de las ciudades se debe a la cultura política, operativa y administrativa de los gobiernos centrales, que son los interlocutores principales, y a los organismos internacionales, que son las instancias “intergubernamentales”. El profesor del CES menciona de que en países donde hay más descentralización, existe una mayor apertura para negociar con el gobierno central y en consecuencia esto puede tener impacto en los organismos internacionales formados por los Estados. Prosigue su reflexión añadiendo un aspecto importante: considera que existen muchos Estados que no tienen conocimiento sobre la existencia de CGLU y que el conocimiento sobre la organización mundial de ciudades se da más a nivel de los organismos internacionales.

En cuanto a los representantes de los organismos internacionales de ciudades entrevistados, ambos dicen que no hay reconocimiento, pero que los organismos internacionales comienzan a sensibilizarse por el tema. El entrevistado de Metrópolis resalta el tema de la descentralización, al igual que el entrevistado del CES, diciendo que el sector público debería ser más

descentralizado y ceder mayores responsabilidades a los gobiernos locales, además menciona la existencia de tareas que antes hacían los Estados centralizados y que actualmente no pueden hacer.

En la parte inicial del capítulo hemos visto como los organismos internacionales trabajan con las ciudades y como CGLU trabaja con los organismos internacionales. En esta relación entre los organismos podemos resaltar varios aspectos, como la diferencia del tiempo de existencia de los organismos que describimos y las agencias de la ONU que trabajan con ciudades y CGLU. CGLU tiene cuatro años de existencia como organización unificada y las Naciones Unidas existen desde hace cincuenta años. Esto nos lleva a pensar que la agenda de CGLU está aún muy condicionada a las propuestas políticas de la ONU.

Las entrevistas nos llevan a pensar que si llega a existir un proceso de aceleración de la descentralización hacia los gobiernos locales en el mundo, podría haber más reconocimiento y espacio para las ciudades en sus países. Si las ciudades consiguen voz e influencia en el ámbito nacional pueden llegar a tener influencia en el ámbito internacional. La secuencia lógica para esto sería que primero los Estados reconozcan el papel de las ciudades en el escenario internacional y que estos, sujetos de derecho internacional con asiento en Naciones Unidas, lleguen a cambiar el punto de vista de la ONU y de otros organismos internacionales respecto a esta cuestión.

Por último, pensamos que CGLU debería ser más propositiva y no vivir solamente de los programas, campañas y propuestas de la ONU. Podríamos considerar que quizás el GOLD sea una innovación en este sentido, poder diagnosticar el estado de la descentralización y la democracia en el mundo para tener un instrumento de negociación con los organismos internacionales es un punto importante. Si CGLU no construye su propia identidad con un proyecto político claro e innovador, puede llegar a ser considerada en el futuro como una extensión dependiente de la ONU y de otros organismos internacionales.

7.3.3.2. Modelo de organización

Cuando nos planteamos el tema de las organizaciones de ciudades, como elemento fundamental que tenía que ser trabajado en este estudio, lo hicimos porque pensamos que los modelos organizacionales e institucionales están desactualizados y obsoletos en muchas partes del mundo. La falta de democracia, transparencia y la verticalidad de las relaciones internas de las organizaciones no se adecuan a los tiempos de innovación en democracia participativa, de sistemas horizontales de relación, de compartir conocimiento que pueden generar instituciones más transparentes y solidarias. Las cuatro metáforas planteadas por Bruguè y Gomà (2007) en el *paper* sobre Nuevas formas de Gobernar nunca fueron tan acertadas. La primera de ellas plantea *pasar de la máquina al organismo*, es decir, del escuchar y callar impuesto por los antepasados y que corresponde a instituciones de democracia representativa elitistas y tecnocráticas y que presentan una lógica mecánica, a una necesidad de rescatar instituciones políticas y administrativas que representen organismos vivos, formadas por seres humanos, personas con autonomía y derecho a expresar sus opiniones e influir en la política de la organización. La segunda metáfora plantea *pasar de la barra a la mesa del café*, metáfora que interpretamos como pasar de una lógica de representación solitaria a una de participación colectiva. Los autores buscan recuperar la política como síntesis (no como respuesta) y como diálogo (en lugar de ser un monólogo), reduciendo la distancia entre gobernantes y gobernados y recuperando la política para construir proyectos colectivos e instituciones más democráticas. En esta lógica los cargos directivos deben pensar y actuar de forma colectiva para el bien común de la organización y de sus miembros. La tercera metáfora es *pasar de la isla al archipiélago*, que consistiría en pasar del monólogo, de la posición aislada y de una cierta tendencia a fragmentar las relaciones a generar archipiélagos, que sería generar complicidades y redes de confianza que nos permitan trabajar juntos. Por último, la cuarta metáfora sería *pasar del masculino al femenino*, esto significa generar liderazgos más articuladores que dispensadores de instrucciones, más animadores que controladores, más mediadores que ejecutivos, usando el universo femenino y

generando la feminización del liderazgo. Estas metáforas, junto con los valores que hemos mencionado de igualdad, libertad y justicia nos pueden indicar un camino para el tipo de organización internacional que podemos imaginar para las ciudades.

Primero partimos de la organización mundial que ya existe, que es CGLU. A partir de ella vamos a plantear algunos puntos que nos parecen interesantes para ver qué tipo de organización mundial de ciudades se ha creado.

El primer punto a destacar es la *contradicción entre los conceptos y los significados*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos se denomina la organización mundial de ciudades, pero podemos resaltar que funciona más como una organización de gobiernos locales que de ciudades. La ciudad es una confluencia de diversos actores que actúan en el territorio: sociedad civil, gobierno local, empresas, universidades, etc. CGLU no incorpora en su estructura a otros actores que forman parte de la ciudad y que no son gobiernos locales. Los llamados miembros asociados, que podrían ser estos actores, no tienen visibilidad en la organización. La ONU podría ser considerada más innovadora en este sentido, en el Foro Urbano Mundial de ONU-Hábitat, donde las ONG y la sociedad civil tienen un papel destacado al debatir sobre la ciudad o incluso a través del programa ART del PNUD. Parecería ser que CGLU trabaja en la lógica de la representación que corresponde a las viejas estructuras organizacionales y en la parte en la que describe su estructura lo hace con el enunciado de ser la “voz de los ciudadanos en la escena internacional”. En su actuación a nivel local en la parte de estructura de la organización CGLU se menciona esta idea:

“Al reunir a alcaldes y autoridades locales de todo el mundo, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos es una verdadera organización global con estructura democrática. La organización provee a los ciudadanos de una plataforma para expresarse a nivel internacional a través de representantes electos democráticamente.”¹⁴¹

Vemos que además de los principios de la representación, CGLU da la impresión de que por ser una organización de ciudades automáticamente

¹⁴¹ Ver <http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=template.asp&L=ES&ID=144>

representa a los ciudadanos. Los entrevistados coinciden con estas dos ideas que hemos descrito: la falta de participación de otros actores y de traducción en la práctica de los conceptos.

El entrevistado de la ONG Polis hizo una exposición clara sobre la primera cuestión, diciendo que las ciudades son *locus* de disputa y que existe una diversidad de proyectos. Si pensamos que la ciudad es un actor se homogeneiza el discurso, se disuelven las diferencias y se suprime el espacio de la política. El gobierno local es el gobierno del conjunto de la ciudad y normalmente no se hace esto, puesto que la política del gobierno local es sectorial.

El entrevistado del CES de la Universidad de Coimbra dice que existe un riesgo, por parte de los organismos internacionales, de homogenizar el discurso, y lo complementa mencionando que en las declaraciones de CGLU el concepto de ciudad aparece como sinónimo de municipio. Por último, el excoordinador del PGU-Hábitat de la ONU dice que la organización mundial debería organizarse como ciudades y no sólo como gobiernos locales, con puestos para movimientos sociales, entidades públicas, individuos, es decir convertirse en una organización “multiactoral”.

El segundo punto a destacar es el tema de la *diversidad del mundo local*. Hemos mencionado anteriormente como un valor que el respecto a la diversidad debe estar presente cuando hablamos de organizaciones. Ni todas las ciudades ni todos los gobiernos locales tienen la misma dimensión, pueden estar representados y tener presencia en el escenario internacional. Existen ciudades de dimensiones distintas: pequeñas, medianas, grandes o metrópolis. Las capacidades son muy distintas y la influencia también. Las metrópolis tienen más influencia que las ciudades periféricas, las pequeñas del norte más condiciones y recursos que las pequeñas del sur. Deberíamos hablar de “ciudad” pero considerando las diferencias entre ellas y la diversidad existente. Lo que es prioridad para una ciudad-global no lo es para una ciudad pequeña. Parece que CGLU intenta unificar la voz de los gobiernos locales ante la

comunidad mundial en un mundo de ciudades y gobiernos locales tan diversos.¹⁴²

El respeto a la diversidad se manifiesta en trabajar con la igualdad y la diferencia, puesto que somos todos iguales y a la vez distintos. El discurso de la unificación y del pensamiento único en la organización mundial lleva a la interpretación de que CGLU estaría siguiendo algunos principios de la globalización neoliberal, al no considerar la diversidad y al seguir la idea de lo único.

Los entrevistados mencionaron el tema de la diversidad y la diferencia entre los gobiernos locales en sus entrevistas. El político entrevistado, que es alcalde de una ciudad periférica del sur, ha sido muy claro al decir que no todos tienen la opción de participar en el concierto internacional. Los que pueden influir son los “privilegiados”, los que necesitan hacerse visibles deben buscar la cooperación internacional de carácter solidario, y complementa esta idea diciendo que existe discriminación con los más pequeños, más abandonados y menos desarrollados en el mundo internacional de las ciudades.

El entrevistado del CES va en la misma línea que este alcalde, mencionando que existe una diferencia de acceso al poder y que hay que entender que existe una “elite” en las ciudades, existen distintas tipologías de ciudades, con problemáticas distintas, y que esto puede resultar en más de una voz. El entrevistado de Metrópolis converge con los otros dos, diciendo que hay ciudades que pueden permitirse el lujo de hacerse internacionalmente, ser grandes ciudades competitivas a nivel internacional. Las ciudades son distintas y cada una tiene su identidad, quizás sea difícil representarlas, sería más fácil agruparlas en redes de diferentes temáticas o tamaño. Resalta que se debería pensar en una forma más abierta de funcionamiento, mejor estar activo en distintos foros y debates y no que una única tenga la verdad absoluta.

El representante de PNUD de la ONU cree que la mejor forma de representación para los gobiernos locales sería el funcionamiento en redes, que han demostrado ser una forma organizativa muy efectiva, sea con respecto

¹⁴² En las Prioridades Estratégicas de 2007-2010 de CGLU, en la parte de antecedentes, describe: “CGLU ha ganado reconocimiento como representante de sus intereses en la amplia agenda internacional, unificando la voz de los gobiernos locales ante la comunidad mundial”.

a los ciudadanos de su propio territorio o en relación con la necesidad de ser interlocutores de gobiernos nacionales y organismos internacionales.

El tercer punto que destacamos es que el modelo de organización internacional de ciudades existente presenta una tendencia a inspirarse *en el modelo de la ONU*. Sabemos que las ciudades no son sujetos de derecho internacional, pero CGLU en su estatuto se adhiere a los principios del derecho internacional público y a las decisiones de Naciones Unidas.¹⁴³

En las entrevistas, el entrevistado de Metrópolis nos ha dado cifras y afirma que en el mundo existen alrededor de 1.600.000 ciudades. Esto nos insta a pensar en cómo conseguir que una organización que hipotéticamente represente a este gran número de ciudades funcione, si se compara con una organización como la ONU, que cuenta con la participación de 192 países en su seno. En términos cuantitativos la diferencia es muy grande y la cuestión estribaría en cómo gestionar y ser la representación de esta diversidad y cantidad de ciudades y gobiernos locales en el mundo. Pensamos que las diferencias entre una organización de gobiernos locales y una de gobiernos nacionales son enormes, como por ejemplo el número de miembros, la diferencia de recursos y presupuestos y también la capacidad de pedir préstamos internacionales. La estructura de la ONU es muy grande, y posee varias oficinas en distintas partes del mundo.

Complementando esta idea, el entrevistado que ha trabajado en el PGU-Hábitat-ONU dice que las ciudades no pueden representar la igualdad del modelo de la ONU, porque los gobiernos locales no pueden hablar en nombre de las ciudades. Ellos son democracia representativa y la democracia participativa debe tener en cuenta a todos los participantes. Otro punto a destacar es que pensar en una organización piramidal es pensar en el siglo XIX y es un error, pues no responde a la sociedad actual, la sociedad en red.

El político entrevistado está conforme con la creación de CGLU y con el trabajo de las secciones regionales; sólo menciona que debería haber mayor flexibilidad a la hora de asociarse, y que se tuviese en cuenta que los gobiernos locales proceden de regiones distintas y con presupuestos diferentes, por sus

¹⁴³ El artículo 5 del Estatuto afirma: "En el marco de su misión, objetivos y tareas a la hora de tomar decisiones que quepan en el ámbito de estos estatutos, la Organización Mundial actuará de acuerdo a, y siguiendo las directrices de los principios de la ley internacional y decisiones relevantes de las Naciones Unidas con respecto al reconocimiento de los Estados, u otros temas".

distintas realidades. Como punto negativo de la organización cree que tener cuatro o cinco presidentes por región no es positivo. Cree que esto debilita la organización, pues no se da un carácter unitario y puede parecer un signo de debilidad democrática.

A continuación y partiendo de lo que tenemos como modelo actual de organización mundial de ciudades y gobiernos locales, analizaremos las perspectivas de futuro para las ciudades en el contexto internacional y de la organización de las mismas para participar en este contexto.

7.3.3.3. Perspectivas de futuro

Dentro de las perspectivas de futuro sobre el papel de las ciudades y de su representación en el escenario internacional, en el marco de una nueva *governance* global, se hace necesario en primer lugar destacar algunos temas innovadores y que pueden ser trabajados a nivel internacional por las ciudades en el futuro. En segundo lugar analizaremos a partir de los puntos anteriores las perspectivas de una representación efectiva de las ciudades en el escenario internacional y cómo potenciarlo para que todas las ciudades, con sus distintas dimensiones, se sientan representadas.

Partimos de la idea de que las ciudades tienen un potencial enorme de trabajar temas como la proximidad y la paz y desarrollar con estos dos elementos la diplomacia de las ciudades, una diplomacia solidaria con nuevos valores.

Las entrevistas nos proporcionan algunos elementos en este sentido. El entrevistado que ha trabajado en el PGU-Hábitat-ONU cree que las ciudades pueden tener un rol diplomático, estrechamente articulado con los gobiernos centrales y que su posición puede ser o no similar a la del Estado; pone como ejemplo las ciudades de Estados Unidos que se manifestaron contra la guerra de Irak o que han firmado el acuerdo para la protección del clima y que se han comprometido a implementar el Protocolo de Kyoto.¹⁴⁴ El mismo entrevistado dice que en esta perspectiva de una democracia solidaria con nuevos valores,

¹⁴⁴ La Declaración Final del Congreso de Jeju de CGLU (2007) menciona que 670 alcaldes de Estados Unidos firmaron el Acuerdo de Protección del Clima y otros centenares de ciudades de otras regiones se han comprometido a implementar el Protocolo de Kyoto.

puede darse un proceso de aceleración democrática, porque las ciudades son portadoras de democratización y cita como ejemplo redes de ciudades que son portadoras de innovación en la diplomacia, como en el caso de redes por la paz partiendo de ciudades de Palestina o de Hiroshima. Por lo tanto, el tema de la paz es un tema esencial para plantear una diplomacia de las ciudades en el futuro, pues se contrapone a la política internacional del conflicto que es estimulada por algunos Estados hegemónicos. Otra área emergente, destacada por el entrevistado, y que hay que trabajar necesariamente a nivel local es el tema de la movilidad y del derecho de los inmigrantes. El mismo entrevistado menciona que existen 280 millones de inmigrantes en el mundo y situaciones de conflicto en relación con este tema. El tema de la cooperación entre las ciudades de donde es originario el inmigrante y de las ciudades que lo reciben puede ser un nuevo reto a trabajar, para que se garantice el respeto de la dignidad y de la vida humana de aquellas personas que se desplazan por necesidades básicas y para sobrevivir, además de los derechos políticos que puedan tener como el derecho al voto en las elecciones municipales.

Desde otra perspectiva de alguien que trabaja en organismos internacionales, el entrevistado que coordina el programa ART GOLD del PNUD dice que el rol de las ciudades y gobiernos locales en el campo de la cooperación internacional es muy importante. Cree que las prácticas de concertación y de cohesión del binomio democrático representado por autoridades locales elegidas y la población que habita en un territorio determinado es un patrimonio muy importante. Lo complementa diciendo que existen algunos límites por parte de las ciudades, y que consisten en que normalmente las ciudades tienen un tiempo y unos recursos financieros limitados y que frente a esta limitación no podrían aportar recursos financieros, pero sí poner a disposición procesos de desarrollo local, sus experiencias y buenas prácticas. Resalta un elemento importante que creemos que es esencial para las ciudades que quieren trabajar a nivel internacional, y que es articularse en el proceso de país. Este elemento que nos da el entrevistado converge con la idea de refuerzo del Estado que hemos desarrollado anteriormente, con el objetivo de lograr un Estado descentralizado y articulado con otros actores. Esto puede generar una política exterior de país que sea más democrática y evite acciones fragmentadas.

Partiendo de la visión de los representantes de los organismos internacionales, nos parece necesario analizar la visión desde la perspectiva de los organismos internacionales de ciudades. La entrevistada que trabaja con el programa CDS en CGLU cree que las ciudades están cada vez más expuestas a mercados, comunicaciones, oportunidades e intercambios internacionales, son productoras de innovación y de cambio. Cree que el reclamo de las ciudades en los procesos de descentralización, para negociar derechos y deberes con gobiernos nacionales y consorcios regionales es importante.

El entrevistado de Metrópolis nos comenta elementos importantes, como que el papel que se puede jugar en el escenario internacional es el de apoyo a la internacionalización del conjunto de la ciudad, entrada y salida de todos los actores, la mentalidad y la cultura. Por otro lado compara los gobiernos locales con las empresas y dice que los gobiernos locales “venden” la ciudad para que esta sea competitiva a nivel internacional y que existe una exigencia, así como en las empresas, de estar internacionalizado. El entrevistado resalta el aspecto de la competitividad, del *marketing* y de la visión empresarial de ciudad.

El político entrevistado aporta un elemento importante que debe ser trabajado por las ciudades a nivel internacional y que es el desarrollo en la ciudad y el desarrollo en el campo también. Las ciudades no pueden desarrollarse al margen del contexto rural. Este es un elemento importante que debería entrar en la agenda internacional de los gobiernos locales, por el fenómeno de la acelerada urbanización del mundo. Si se crean condiciones favorables de desarrollo de vida en el mundo rural, se puede evitar la emigración y hasta la inmigración. Pensar políticas desde lo rural sería trabajar para evitar el crecimiento excesivamente acelerado de las ciudades que genere pobreza urbana y, a la vez, crear condiciones para que la población no deje su lugar y para que pueda tener una vida digna en el campo.

El entrevistado del CES, que da una visión más académica, dice que sería interesante crear redes de ciudades, inspirándose en el modelo de Mercociudades que acompaña a las negociaciones y cumbres de los jefes de Estado del MERCOSUR. Lo complementa diciendo que no existe ninguna iniciativa de los poderes locales para acompañar a las negociaciones del G8 de la OMC. Si este ente se crease, se podría debilitar la capacidad de cumplimiento de las decisiones a las que los Estados se han comprometido, ya

que estos son más fáciles de conquistar por los grandes poderes que las ciudades, que están más cerca de los ciudadanos.

Por otro lado el entrevistado de la ONG Polis dice que el problema es que en los temas que afectan a las ciudades no se toman decisiones de carácter vinculante, a diferencia de los que afectan a los Estados. Expone que en la OMC el mandato es vinculante y en el FMI también y en contrapunto ni los ODM ni el *Global Call to Action Against Poverty* (GCAP)¹⁴⁵ tienen mandato vinculante. Resalta que el problema consiste en que las ciudades no tienen el poder de determinar las políticas macroeconómicas.

Desde la perspectiva del segundo punto, pensando cuáles son las perspectivas de futuro respecto a la organización de las ciudades a nivel mundial, la mayoría de los entrevistados resalta la importancia de que la representación de las ciudades funcione en red y que tenga un carácter horizontal. Los entrevistados de parte de la sociedad civil han resaltado de manera decidida esta idea y principalmente el hecho de que si hablamos de ciudades tenemos que hablar del conjunto de actores que actúan en el territorio y no solamente de los gobiernos locales.

La idea de red podría incorporar a las ciudades de dimensión menor. El entrevistado del CES va en este sentido, cuando afirma que la media mundial de ciudades es de ciudades menores, pero en cambio las metrópolis son las que son más visibles y las ventajas siempre son para las más ricas y más fuertes. Lo refuerza con la afirmación de que el problema consiste en que en las federaciones de ciudades, la representación es dominada por las asociaciones de ciudades, que en la mayoría de los casos tienen su propio poder y que no representan al conjunto de los municipios miembros de la asociación.

El entrevistado de Metrópolis comenta que existen ciudades de variadas dimensiones e interesadas en temáticas diversas y que actualmente la representación internacional se cruza con la temática y que una organización

¹⁴⁵ El GCAP es el movimiento mundial de la sociedad civil para poner fin a la pobreza y la desigualdad. Es la alianza mundial de sindicatos, grupos comunitarios, grupos religiosos, grupos de mujeres y de jóvenes que trabajan de forma conjunta en más de 100 plataformas nacionales. El GCAP demanda soluciones que aborden los temas de la rendición de cuentas pública, la gobernanza justa y el respeto pleno a los derechos humanos; el comercio justo; un aumento sustancial de la cantidad y calidad de la ayuda y financiamiento al desarrollo; la cancelación de la deuda. El GCAP también afirma que la igualdad de género debe estar también en el centro de la erradicación de la pobreza. Ver www.whiteband.org

puede representar estrategias internacionales y sectoriales al mismo tiempo. Prosiguiendo el desarrollo de esta idea, el entrevistado cree que quizás sea difícil la representación y que sería más fácil agrupar redes.

Las entrevistas nos han proporcionado elementos importantes que puedan dar una visión distinta de una organización de ciudades. Algunos elementos que pueden ser extraídos de las entrevistas son que la organización podría agregar redes y que debería ser una organización “multiactoral”, que representase a ciudades de distintas dimensiones, con temáticas importantes para el mundo local, a fin de que se pueda convertir en una organización más democrática, que comparte el poder y que funciona de forma horizontal.

La entrevistada técnica del programa CDS cree que la organización mundial de ciudades no debería apostar solamente por la representación sino hacer una apuesta más fuerte en temas como la autonomía, la descentralización y la cooperación descentralizada. Cree que CGLU se hizo ver y ha marcado una presencia en el escenario internacional.

El político entrevistado cree que no hay que inventar nada nuevo, que existe CGLU y FLACMA a nivel regional para su ciudad y piensa que es una organización nueva. Resalta que existe un reto institucional, que sería tener un área de cooperación para los municipios del sur y no solamente el trabajo de comisiones para canalizar proyectos de asistencia técnica y financiera. Algunas ideas que hemos desarrollado en el punto anterior del modelo de organización podrían complementar este último aspecto de las perspectivas de futuro, pensando en una representación para las ciudades a nivel internacional.

Concluyendo esta parte de análisis de la representación internacional de las ciudades, la parte empírica de nuestro estudio, y relacionándola con el caso específico de CGLU, pasaremos a desarrollar los puntos fuertes y débiles de este modelo de representación de las ciudades en el escenario internacional.

7.4 Reflexiones finales: puntos fuertes y puntos débiles

Podemos llegar a algunos puntos de reflexión después de hacer un diagnóstico y análisis de CGLU y las entrevistas en profundidad sobre el papel de las ciudades en el escenario internacional.

A modo de conclusión podemos trazar algunos puntos que nos ayudaron a llegar a las conclusiones finales de este capítulo, en el que queremos demostrar que las ciudades pueden ser actores políticos en el escenario internacional y que pueden plantear un modelo de organización que las represente.

En este apartado pretendemos analizar los puntos fuertes y débiles de CGLU tomando la descripción de la organización y el estudio de campo realizado mediante las entrevistas en profundidad. Esto nos servirá para que en el próximo capítulo se puedan trazar los puntos de comparación entre el modelo de organización y el modelo de red.

En cuanto a los *puntos fuertes* de CGLU podemos citar tres:

- Referencia para los organismos internacionales como instancia de representación internacional de los gobiernos locales.
- Organización que agrega gobiernos locales de todos los continentes del mundo y de diversas corrientes políticas.
- Apuesta por la descentralización y la democracia local.

a) Referencia para los organismos internacionales como instancia de representación internacional de los gobiernos locales

En el recorrido de este capítulo hemos podido ver que CGLU ha logrado en estos cuatro años de existencia un reconocimiento por parte de los organismos internacionales como la organización mundial de las ciudades. Naciones Unidas es el organismo internacional que más acciones y proyectos tiene con CGLU. Agencias y programas como ONU-Hábitat, UNESCO y PNUD tienen acuerdos de colaboración para establecer cooperación y acciones conjuntas. Las temáticas más importantes para la ONU, como el cumplimiento de los ODM, la campaña mundial contra el HIV/SIDA, la Alianza de Civilizaciones y, más recientemente, las estrategias para contener el cambio

climático están presentes en la agenda del mundo local. Por otra parte hemos podido ver que CGLU es mencionada en el informe que trata sobre la reforma de la ONU como una organización que debe ser incluida en este proceso, como *grupo de interesados*, en representación de los gobiernos locales.

El exsecretario general de Naciones Unidas ha mencionado que las ciudades y los gobiernos locales tienen que jugar un rol clave en áreas como educación, hambre, salud, agua, saneamiento e igualdad de género en relación con el cumplimiento de los ODM. Ha complementado la idea diciendo que si bien los ODM son globales, estos pueden alcanzarse de manera más eficiente a través de acciones a nivel local.¹⁴⁶

Podemos ver que CGLU está llevando a cabo un trabajo de coordinación con la ONU, una de las instituciones más democráticas entre las organizaciones multilaterales. Por otro lado CGLU busca aproximarse también al Banco Mundial y ha realizado la reunión de su Buró Ejecutivo, en febrero de 2006, en la sede del banco. Esta aproximación busca la colaboración de esta institución en el tema de las finanzas locales y que los organismos internacionales financieros faciliten el préstamo directo a los gobiernos locales. Tanto Naciones Unidas y sus agencias como el Banco Mundial están reconociendo a CGLU como la instancia de representación de los gobiernos locales a nivel internacional.

CGLU ha conseguido poner a los gobiernos locales en el centro de la discusión de algunos temas de la agenda internacional en que los gobiernos locales pueden actuar en conjunto con los Estados y hacer más efectiva su acción, como por ejemplo en el cumplimiento de los ODM o las campañas mundiales para combatir el HIV/SIDA o aún para frenar el cambio climático a nivel local. Ser la referencia del mundo local frente a los organismos internacionales puede ser considerado un logro de la organización en estos cuatro años de existencia. El trabajo de *lobby* que CGLU ha realizado en estos años ha dado resultado para dotar a los gobiernos locales de una organización propia y a la vez buscar un espacio para ellos en el escenario internacional

¹⁴⁶ Ver <http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?T=1&pag=newsD.asp&ID=90&L=ES>

b) Organización que agrega gobiernos locales de todos los continentes del mundo y de diversas corrientes políticas

Cuando hemos analizado la estructura hemos visto que CGLU tiene presencia en 136 países a través de sus siete secciones regionales y la sección metropolitana.

Para ejemplificar mejor la extensión de CGLU tomamos la relación de los miembros del Buró Ejecutivo y los cruzamos con la composición dada por las secciones regionales. La sección africana está dividida en África Central (Gabón y República del Congo), África Oriental (Kenya y Ruanda), África del Norte (Marruecos y Túnez), África del Sur (Mozambique, Namibia y Sudáfrica) y África Occidental (Burkina Faso y Cabo Verde). La región Asia-Pacífico comprende el área Pacífico (Australia y Nueva Zelanda), Oeste y Nordeste de Asia (Corea del Sur, China, Corea y Japón), Sur y Sureste de Asia (Nepal) y Suroeste de Asia (Tailandia e Indonesia). La región Euroasia no se divide por subregiones y comprende países como Mongolia, República de Armenia, República de Kirguizistán y Rusia. Lo mismo pasa con Europa, que se divide en gobiernos locales de países como Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal y Suecia. La sección Latinoamericana también está representada por ciudades de los respectivos países como Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, República Dominicana y Uruguay. La sección Oriente Medio y Asia Occidental está representada por gobiernos locales de Irán, Líbano, Palestina y Turquía y América del Norte por Canadá, Estados Unidos y Trinidad y Tobago. La sección metropolitana presenta su propia división y representación, África (Costa del Marfil), Euroasia (Federación Rusa), Europa (España) y América Latina (Brasil).

Las secciones regionales agregan a gobiernos locales que son miembros de forma directa, más las asociaciones nacionales de gobiernos locales. CGLU abarca prácticamente todo los continentes, esto es visible en la composición de los órganos de gobierno de la organización. Los gobiernos que no están presentes en estas instancias y que no tienen cargos directivos en la organización pueden participar en la Asamblea General o en las comisiones.

CGLU está compuesta por gobiernos locales de todas las tendencias políticas. Frente a este abanico tan amplio, la organización tiene la función de agregar distintos proyectos, desde aquellos de carácter más conservador hasta los más progresistas. Antes de la fusión, las antiguas organizaciones poseían tendencias políticas distintas. Con la fusión, CGLU adquiere un carácter más institucional y apartidario, por lo tanto las ciudades hacen un esfuerzo para la buena convivencia institucional renunciando a su postura política-ideológica por un objetivo mayor, que es la inserción de los gobiernos locales en las relaciones internacionales. Podemos considerar que hasta este momento CGLU ha conseguido lograr un equilibrio entre las distintas tendencias, desde realizar reuniones en la sede del Banco Mundial hasta trabajar con la Red FAL que participa en el FSM. Convivir con proyectos antagónicos lleva a que la organización tenga una política de centro y a que priorice lo institucional.

Por fin, destacamos que CGLU es una organización nueva y que tiene un potencial que debe ser trabajado a fin de que se convierta en una organización más plural y de referencia para “todos” los gobiernos locales. Aunque CGLU tenga un espectro amplio a nivel geográfico y político, debería trabajar más con la diversidad e inclusión de miembros que están excluidos del sistema, pudiendo con esto tener más legitimidad para representar a los gobiernos locales en el contexto internacional.

c) Apuesta por la descentralización y la democracia local

Creemos que una apuesta acertada de CGLU fue la de buscar profundizar el tema de la descentralización y de la democracia local. El GOLD, uno de los proyectos “estrella” de la organización, al describir el estado de la descentralización y la democracia local en el mundo puede llegar a ser una herramienta importante para actuar interna y externamente. Desde la perspectiva interna puede ser un instrumento para el autoconocimiento de los gobiernos locales y a la vez una fuente importante para negociar y hacer *lobby* con los países donde el poder local no tiene fuerza y el Estado es muy centralizado. La importancia del método comparativo que el GOLD proporciona, puede mostrar dónde y en qué regiones y países del mundo el Estado es más descentralizado y democrático. Desde el punto de vista externo, el documento

puede servir para que los organismos internacionales reconozcan el papel de las ciudades como un actor político importante en el escenario internacional y que el hecho de estar más próximos a la ciudadanía puede generar políticas más coherentes con la realidad de las personas, cosa que muchas veces los Estados, no consiguen hacer por la lejanía o la falta de conocimiento.¹⁴⁷

En cuanto a los organismos internacionales, el informe puede ser complementado por las Directrices sobre la Descentralización y el Fortalecimiento de las Autoridades Locales de ONU-Hábitat. El informe trabaja con dos conceptos importantes, la descentralización y la democracia local. La ONU destaca la necesidad de emplear algunos principios, al mencionar la descentralización de la siguiente forma:

“El principio de subsidiariedad es la base del proceso de descentralización. De acuerdo con este principio, las responsabilidades públicas deben ser ejercidas por las autoridades electas más cercanas a los ciudadanos.”¹⁴⁸

La descentralización está relacionada con la democracia local y esto puede ser expresado de la siguiente manera:

“La descentralización política a nivel local es un componente esencial de la democratización, la buena gobernabilidad y el compromiso ciudadano. Esta descentralización debe entrañar una combinación apropiada de democracia representativa y participativa.”¹⁴⁹

El informe sobre la Descentralización y la Democracia Local en el mundo pone en evidencia algunas cuestiones, como el avance de la democracia local en el mundo, pero que aún existe la necesidad de apoyar y hacer avanzar aquellas regiones que están en situación de conflicto como el Oriente Medio, Asia y África. Por otro lado, el informe llama la atención sobre el hecho de que la descentralización se ha impuesto como un fenómeno político e institucional en la mayoría de los países del mundo en estos últimos veinte años. Algunas

¹⁴⁷ El presidente entrante en la Asamblea General de la ONU, en 2005, al reunirse con los representantes de los gobiernos locales de CGLU expresó lo siguiente: “Ustedes traen a las Naciones Unidas las dos realidades de nuestro trabajo, por un lado las aspiraciones y los sueños de sus gentes y por otro su experiencia y conocimientos trabajando sobre el terreno.”
<http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?T=1&pag=newsD.asp&ID=90&L=ES>

¹⁴⁸ “Draft Guidelines on decentralization and the strengthening of local authorities” (2007, B, 1.1).

¹⁴⁹ “Draft Guidelines on decentralization and the strengthening of local authorities” (2007, A. 1).

cuestiones surgen en este debate del aceleramiento de la descentralización y la democracia local, como por ejemplo: la autonomía financiera y la transferencia del Estado, o la mejora o no de los servicios públicos en las ciudades. El informe trae a la arena local elementos importantes de convergencia entre los continentes y una diversidad en los sistemas de administración local. Este diagnóstico permite ver a través de realidades distintas cómo se trabaja el concepto de lo local en África, América Latina, Europa, Asia-Pacífico Euroasia, Oriente Medio y Asia Occidental, América del Norte y la Gobernanza Metropolitana.

Podemos concluir diciendo que es legítimo que los gobiernos locales apuesten por la autonomía local, la descentralización y la democracia local. Estos son principios y valores importantes para aquellos que están trabajando en este ámbito desde una perspectiva de ampliación de sus competencias, sus recursos y para mejorar la calidad de vida de los que viven en las ciudades. Por otro lado, el gobierno local no deja de ser una parte del Estado y esta descentralización debe servir para reforzar el papel del Estado, a fin de que este pueda ser el proveedor del bienestar para su población, contener las fuerzas externas del capital transnacional y las políticas neoliberales que insisten en fragmentar lo público frente a lo privado. Nos parece importante resaltar este aspecto, porque a veces vemos contradicciones en los discursos de los alcaldes que consideran el Estado central como un adversario y como si la ciudad fuera un “ente independiente”.

El tema de la descentralización y la democracia local podría ser un elemento positivo para sensibilizar a los gobiernos nacionales sobre la necesidad de poner en el orden del día el tema de los gobiernos locales como un elemento importante para la democratización profunda y el refuerzo del Estado. Por otro lado, este tema podría al mismo tiempo influir en la reforma de las instituciones internacionales, a fin de que los gobiernos locales y las ciudades sean incluidos como actores políticos en el sistema internacional.

Después de desarrollar los puntos fuertes de CGLU, creemos que existen algunos puntos débiles que necesitan ser trabajados por la organización, y que son:

- Exclusión de actores de la ciudad y redes.

- Modelo tradicional y vertical de organización.
- Necesidad de unificar a todos los miembros.

a) Exclusión de actores de la ciudad y redes

Como hemos visto anteriormente, existe una contradicción en CGLU entre los conceptos de ciudad y gobierno local. La organización los menciona como sinónimos y a lo largo del trabajo de campo con las entrevistas en profundidad, muchos de los entrevistados mencionaron que hablar de ciudad tiene un significado y de gobierno local otro.

¿Cómo puede hablar CGLU de ser la representación de las ciudades si en su cuerpo organizativo no contempla a otros actores presentes en ellas — como la sociedad civil, las universidades, los sindicatos o las empresas— como miembros o como parte de sus cargos directivos?

En los estatutos existe la figura del miembro asociado, que podríamos interpretar como una puerta de entrada para estos miembros a la organización. En el artículo 10 del Estatuto se menciona:

“La asociación a la Organización Mundial se permitirá a aquellas organizaciones que, a pesar de no ser propiamente organizaciones de gobiernos locales, tienen un gran interés y participación en los temas de gobiernos locales.”

Vemos que el párrafo es ambiguo, pues no conceptúa qué tipo de asociaciones y también sólo menciona la participación en los temas de los gobiernos locales. El tema de la ciudad y su complejidad se ha dejado de lado. La denominación de la organización ha llevado a una gran confusión entre los miembros, que ya incorporan en sus discursos *ciudad* como si fuera sinónimo de *gobierno local*. Por otra parte vemos que la ONU ya está considerando a los actores que no son gobiernos locales en su estructura.

Este funcionamiento podría dar margen a interpretaciones, en el sentido de que el gobierno local es la autoridad máxima y que los demás actores de la ciudad deberían estar bajo su mando, reforzando la idea tradicional de que existe la democracia representativa y que ya se cumplen los requisitos para vivir en un sistema democrático. La democracia participativa, concepto también

trabajado por algunos gobiernos locales en las últimas décadas, quedaría relegada a un segundo plano dentro de la organización. En la parte de la estructura de CGLU vemos que se considera la voz de los ciudadanos en la escena internacional, sin conceder espacios para ellos, porque funciona con la lógica de la representación.

En los listados de los miembros de los órganos de gobierno o de las comisiones de CGLU existe una omisión de los miembros que no sean gobiernos locales o asociaciones de gobiernos locales.¹⁵⁰ La preocupación para inserir esta temática dentro de la organización parece ser inexistente, al contrario que la temática de incorporación de los gobiernos regionales, que está tomando fuerza dentro de la organización:

“Los gobiernos locales deben gozar de un estatuto propio en el seno de Naciones Unidas a través del cual se reconozca su calidad como representantes democráticamente elegidos por los ciudadanos. Con el fin de alcanzar este objetivo, invitamos al conjunto de organizaciones de municipios y regiones del mundo a acercarse y avanzar en el esfuerzo unitario que dio lugar a la creación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos con el fin de fortalecer el lugar de los gobiernos locales en la gobernabilidad mundial.”¹⁵¹

No se puede dejar de considerar el esfuerzo que algunas comisiones están haciendo para incorporar a miembros que no son de la esfera de los gobiernos locales a sus reuniones, en las que miembros como las universidades o redes participan a título de observadores, aunque sin embargo en los listados oficiales no figuren como miembros de la comisión.

Por otro lado, nos parecería importante resaltar la necesidad de trabajar e integrar las redes de ciudades en la organización. Este tema se ha ido mencionando en algunos documentos, pero los estatutos no son claros al respecto. Los estatutos dan margen a que entren con la figura del miembro asociado, pero no mencionan expresamente la figura de las redes de ciudades creadas bajo ámbito territorial o temático para establecer estrategias de trabajo conjunto y cooperar con la organización.

¹⁵⁰ Los listados de miembros de los órganos de gobierno y de comisiones está disponible en la página web de CGLU: www.cities-localgovernments.org

¹⁵¹ Declaración Final del Congreso de Jeju, 2007, párrafo 30.

La organización podría ser planteada como el espacio de convergencia de todas las iniciativas existentes en el mundo local y no como una organización más que se crea para trabajar sobre los mismos asuntos que otras redes u organizaciones ya trabajan hace años. CGLU debería compartir estos ámbitos de actuación y establecer estrategias de cooperación con estos miembros. ¿Cómo hablar de medio ambiente sin contar con ICLEI, de MERCOSUR o de América Latina sin contar con la Red Mercociudades o de Europa sin contar con Eurociudades? Contar con estos miembros no quiere decir darles un cargo de representación sino abrir espacio para que ellos trabajen activamente y para que puedan compartir de forma igualitaria el espacio de la organización. CGLU es una organización nueva, que debería estar al servicio de las ciudades y potenciar las iniciativas que estas mismas ciudades han estado desarrollando desde hace años, como la participación en redes, consorcios o asociaciones de ciudades. CGLU debería sumar esfuerzos y no fragmentar lo que existe. Vemos como un caso interesante el de Metrópolis, que ha logrado integrarse y participar en proyectos e iniciativas existentes en la organización y a la vez mantener su independencia como organización y red, teniendo su propia dinámica de trabajo con sus miembros.

b) Modelo tradicional y vertical de organización

Hemos introducido el tema al analizar el modelo de organización dentro del apartado de la representación internacional de las ciudades.

Partimos del principio de que CGLU es una organización que ha sido fundada recientemente, si la comparamos con la ONU.¹⁵²

CGLU ha sido fundada en un contexto internacional en el que el multilateralismo es más evidente, la democracia participativa aparece como alternativa al déficit de la democracia representativa, otros actores se vuelven importantes y activos en el escenario internacional y las viejas estructuras

¹⁵² CGLU intenta espejarse en el modelo ONU, tiene un diferencial que nos parece negativo y es que posee presidencias. La ONU posee la Asamblea General y el Consejo de Seguridad como órganos importantes y de dirección. El hecho de tener presidentes refuerza aún más la idea de la jerarquía, de la verticalidad, del poder exagerado, que cada vez está siendo más contestado en el sistema político mundial.

tradicionales de organización están en jaque, pues no consiguen responder a la una sociedad compleja que ansía relaciones más horizontales.

Parecería ser que el nuevo contexto mundial no ha conseguido sensibilizar y adecuar la organización a los nuevos tiempos. CGLU corresponde más a las viejas estructuras tradicionales de organización, con estructuras fijas de gobierno y una estructura piramidal de funcionamiento. En vez de ser la mayor de las redes, que abarque diversas redes regionales y temáticas del mundo local, se ha estructurado de forma piramidal, con secciones regionales que tienen una estructura vertical en sus regiones y que están formadas por asociaciones nacionales de gobiernos locales.

¿Cómo podrán llegar directamente los gobiernos locales al vértice de la pirámide sin hacer el recorrido de la asociación, desde la sección regional hasta llegar a la sede mundial?

La respuesta podría ser que la organización permite que los gobiernos locales sean miembros directamente, pero en la realidad sabemos que quien consigue destacarse en el escenario mundial son aquellas ciudades-globales, aquellas que no necesitan a una organización para ser internacionales, a diferencia de las ciudades pequeñas y medianas, que sí lo necesitan.

Podríamos tomar el ejemplo de París, que es una ciudad-global y que no necesitaría de CGLU para poder ser conocida internacionalmente.¹⁵³ La ciudad ha repetido su mandato a la presidencia y podríamos considerar que en una organización que representa alrededor de 1.600.000 gobiernos locales en el mundo sería correcto dar oportunidades a estos otros miles de gobiernos locales, siguiendo la lógica democrática de la alternancia en el poder, que podría ser un principio en la organización. Vemos que al igual que París, los mismos presidentes del mandato anterior repiten en este segundo mandato, incluyendo a más presidentes en el último congreso. Parecería ser que CGLU busca cada vez más crear cargos de representación y presidencias y cada vez menos compartir el poder y trabajar en red.

¹⁵³ En la noticia sobre la reelección del alcalde de París en las elecciones municipales francesas de 2008 vemos que CGLU lo nombra como presidente mundial de CGLU, lo que pone en evidencia la figura de presidente mundial de la organización: "Bertrand Delanoë, presidente mundial de CGLU, ha sido reelegido como alcalde del Ayuntamiento de París el 21 de marzo de 2008, tras la segunda vuelta de la elecciones municipales francesas, con el 57,7% de los votos". <http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=newsD.asp&L=ES&ID=232>

Desde otro punto de vista, se podría decir que las asociaciones nacionales de gobiernos locales podrían representar a las ciudades pequeñas y medianas, pero con este pensamiento estamos cayendo de nuevo en la lógica de la representación frente a la de la participación directa. Podemos ver que cada país, cada región y cada continente presentan sus propias características e identidades y que a menudo una asociación nacional de municipios no representa a la totalidad de los municipios y que no todos los municipios están obligados a pertenecer a una asociación con la que no se sientan identificados, sólo para poder tener un lugar en la lógica de funcionamiento de la organización mundial de ciudades.

Pensamos que el mayor reto de CGLU es mejorar la concepción de su estructura organizacional. Pudimos ver que CGLU es una pirámide con Buró, Consejo, varias presidencias y vicepresidencias, secciones regionales, comité financiero, asociaciones nacionales de gobiernos locales. Esta parecería ser una superorganización, que con su intento de ser una voz única del mundo local, da la impresión de estar en la lógica del espectáculo.¹⁵⁴ Consideramos que son demasiados cargos que refuerzan el carácter vertical, representativo y jerárquico de una organización que, al trabajar con ciudades, que es el lugar de la proximidad, debería ser más ligera, actuar de forma más horizontal y en red.

¿Cómo va a poder ser escuchada una ciudad periférica y desconocida del sur en este contexto?

CGLU está ubicada en una ciudad del Norte y esto a veces puede dar una lejanía de los problemas y de la realidad tan distinta de las ciudades del sur. Parece que si CGLU no logra convertirse en una organización innovadora, inclusiva y más coherente con la realidad de los gobiernos locales y que se adapte a los tiempos que vivimos, puede volverse una gran organización que consigue hacer *lobby* internacional, pero que está muy lejos de la realidad de la mayoría de los gobiernos locales, los excluidos del sistema mundial.

¹⁵⁴ Guy Debord (1992: 16) en su libro *la Société du Spectacle* menciona a la idea de que el espectáculo se presenta como la misma sociedad, como una parte de esta sociedad y como un instrumento de unificación.

c) Necesidad de unificar a todos los miembros

Vemos que los tres puntos débiles que estamos describiendo están estrechamente relacionados y que este último punto culmina con la necesidad de unificar a los miembros. Lo que buscamos demostrar es que la organización mundial de ciudades, a pesar de pretender ser la voz unida y a veces única de los gobiernos locales en el mundo, no está considerando la diversidad del mundo local.

Hemos descrito anteriormente que la ciudad es un lugar de disputa, donde actúan varios actores en el territorio, uno de los cuales es el gobierno local. A esto podemos agregar que cada territorio es distinto por razones geográficas, económicas, sociológicas, antropológicas y políticas. Un gobierno local en la periferia de Dakar no puede ser comparado con un gobierno local de la Provenza francesa, ni con una metrópolis como Londres. CGLU cuenta con varios gobiernos locales que son muy distintos y diversos y pretende unificarlos. Vemos que no es una tarea fácil poder aglutinarlos todos para que trabajen con los mismos objetivos, si contamos con una estructura tan jerárquica de organización.

El primer informe del GOLD ha mencionado que existe una extraordinaria diversidad en los sistemas de administración local.¹⁵⁵ CGLU debería trabajar de forma profunda el tema de la diversidad de los miembros, pero desde una visión soberana y no asistencialista. Respetar que todos somos distintos y a la vez que buscamos un objetivo común, que es reforzar el poder local junto con otros actores de la ciudad, es un reto para la organización.

El desafío consiste en conseguir que las ciudades más pobres, más pequeñas y más excluidas del sistema puedan tener un lugar digno en el mundo de las ciudades. El tema de los recursos está intrínsecamente relacionado con la capacidad de tener presencia en el escenario internacional. Hay ciudades que poseen presupuesto para gastos en viajes internacionales, participación en congresos, reuniones internacionales y por otro lado existen ciudades que con estos mismos recursos pueden construir una escuela en un barrio de la ciudad o empezar un proyecto de saneamiento básico. Esto es la

¹⁵⁵ *La Descentralización y la Democracia Local en el mundo*. Resumen ejecutivo (2007: 53).

realidad de mundos distintos entre los gobiernos locales, podemos ver que los cargos importantes de representación en CGLU son de ciudades del Norte, en la composición de las ciudades que tienen las presidencias de comisiones y grupos de trabajo esto es evidente: 11 presidencias del norte y 5 del sur, contando una que es compartida con una ciudad del Norte. Vemos que no existe equidad entre ciudades del sur y del norte y que el sistema del poder relacionado con la capacidad de acceder a recursos siempre será una desventaja para las ciudades de la periferia y del sur dentro de la organización.

Por último, parece que CGLU no ha conseguido tener un discurso coherente con su actuación, como hemos visto anteriormente; algunas veces la organización dice que representa a los gobiernos locales, otras veces a las ciudades, en otros hasta a los ciudadanos, que no votan solamente los gobiernos locales, sino también a gobernadores, presidentes de regiones o de países. Los ciudadanos que viven en las ciudades pueden no sentirse representados por los gobiernos locales, aunque este sea el gobierno más próximo a la ciudadanía. Entender esta lógica democrática más profunda, que no pasa solamente por la representación sino por otras formas de democracia como la participativa o la deliberativa, es un tema que la organización no ha conseguido profundizar en su conjunto. Esta contradicción genera confusión como la de ser la representación de las ciudades y no incluir a otros actores del territorio que no sean gobiernos locales o asociaciones de gobiernos locales en sus instancias directivas. La cuestión de conseguir ser una instancia “multiactoral” no ha sido analizada en profundidad por CGLU.

El interrogante final a plantearse es si CGLU seguirá intentando unificar la voz de gobiernos locales tan diversos en un sistema de organización vertical y tradicional, que podría favorecer aún más a aquellas ciudades que ya actúan como actor político y económico en el escenario internacional.

Después de desarrollar los puntos fuertes y débiles de la organización consideramos que un elemento válido a considerar es el trabajo de las Comisiones de CGLU. Este trabajo es un valor, y en un futuro puede ser un elemento importante para la profundización de contenidos de la organización. CGLU ha elegido poner en el centro de la agenda de la organización temas como: descentralización y autonomía local, finanzas locales, diplomacia de las ciudades, cultura, cooperación descentralizada, inclusión social y democracia

participativa, igualdad de género, el Mediterráneo, los ODM, las ciudades periféricas, la movilidad urbana, la sociedad de la información, la planificación urbana, el fortalecimiento institucional, la migración y el codesarrollo.

Creemos que las comisiones podrían abrir espacio para las redes que ya trabajan sobre los mismos temas, a fin de establecer estrategias de colaboración, de cooperación y de inclusión de estas redes. A este nivel sería más fácil la inclusión de redes temáticas o regionales, que pueden potenciar el trabajo de las comisiones y a la vez el mismo CGLU.

Respecto a los puntos de análisis que hemos desarrollado podemos afirmar que CGLU ha conseguido ser la representación de los gobiernos locales en el escenario internacional.

El funcionamiento de una organización mundial de ciudades y gobiernos locales es un tema amplio, diverso y complejo, y que no debería ser trabajado con soluciones únicas, sin considerar la diversidad del mundo local y la vez la complejidad de actores que actúan en los territorios. Como hemos visto a lo largo de este estudio, constatamos que el mundo actual necesita nuevas formas de relación que no corresponden a líderes que hablen en nombre de todos.

Volviendo a las cuatro metáforas que hemos mencionado anteriormente, (en el apartado de modelo de organización) y que se refieren a las nuevas formas de gobernar, podríamos establecer una relación con el caso de CGLU después de haberlo estudiado. En cuanto a la primera metáfora, *pasar de la máquina al organismo* implicaría en este caso pasar de la democracia representativa, que es la base de CGLU, a un organismo vivo con personas y redes con mayor autonomía, que puedan influir en la política de la organización. En cuanto a la segunda, que implica *pasar de la barra a la mesa del café* sugiere pasar de una lógica de representación solitaria a la participación colectiva, y de nuevo nos remitimos al hecho de que CGLU, con su vasta representación, presidencias y órganos ejecutivos se aleja de la política como medio para el diálogo y la participación. La tercera metáfora, *pasar de la isla al archipiélago* alerta sobre la fragmentación de las relaciones, cuestión que hemos mencionado algunas veces al ver que CGLU aísla y favorece a los gobiernos locales frente a otros actores de la ciudad y a la vez tiene dificultades para generar complicidades con otras redes ya existentes

sobre las temáticas comunes. Por último la metáfora que se refiere pasar del *masculino al femenino* es también un reto para CGLU, ya que se presenta como una organización esencialmente masculina; podemos ver que en el cargo máximo directivo de la organización, que son las presidencias y copresidencias, no existe la participación de mujeres y lo femenino queda una vez más debilitado frente a lo masculino.

En resumen, las metáforas muestran que CGLU aún sigue funcionando de acuerdo con las antiguas formas de gobernar, exaltando la representación en detrimento de la participación.

Concluyendo, pensamos que el desafío para que CGLU tenga más legitimidad es ser más coherente en sus discursos, incluir a los diversos actores que participan en las ciudades y llegar a ser una organización que se adapte a los nuevos tiempos. CGLU es una organización nueva y de ciudades y no debería inspirarse en una organización de Estados, pues la realidad local es muy distinta de la nacional, en dimensiones, temas y problemas. Esto converge con lo que ya hemos dicho anteriormente, acerca de la necesidad de democratizar la organización para que sea más horizontal, para que trabaje en red, tenga menos cargos y más actores que estén comprometidos con lo local.

Este es el verdadero reto para CGLU. Sin esta transformación creemos que la organización mundial de ciudades puede llegar a ser una organización más en el mundo, y menos importante que la ONU, que aunque sea una organización de Estados, paradójicamente, al revés de CGLU, poco a poco va concediendo espacio a diversos actores para que participen en el concierto internacional.

Puntos convergentes y divergentes entre la Red FAL y CGLU



8. Puntos convergentes y divergentes entre la Red FAL y CGLU

El presente capítulo pretende mostrar la relación entre los estudios de casos de la Red FAL y de CGLU. Utilizaremos elementos comparativos de los dos casos estudiados y los vincularemos con los otros capítulos de la tesis, como el análisis interno de las relaciones internacionales de las ciudades de Barcelona y Porto Alegre.

En primer lugar analizaremos los puntos convergentes entre la Red FAL y CGLU y después pasaremos a describir los puntos divergentes entre los dos casos.

A partir de las convergencias y divergencias plantearemos la relación de los dos casos con la dimensión de las ciudades y la relación con otros actores. Esto nos servirá para mostrar cómo las ciudades y los gobiernos locales pueden actuar políticamente en el escenario internacional.

Es importante advertir que en este análisis vamos a considerar diversos aspectos relevantes para el estudio, como: el grado de internacionalización, el modelo de organización, las estrategias de inclusión de otros actores y la relación con los organismos internacionales.

De este modo podremos comparar los casos y, al mismo tiempo, contrastarlos con las aproximaciones teóricas.

8.1. Los puntos convergentes

Podemos enumerar algunos puntos de convergencia entre la Red FAL y CGLU, aunque el primer estudio de caso se trate de una red y el segundo sea una organización, que son modelos distintos. Estos puntos y aspectos han influido en el diseño de la política de representación de las ciudades y los gobiernos locales en el contexto internacional.

El *primero* de ellos es que tanto la Red FAL como CGLU tienen como ámbito de actuación el *escenario internacional*. La Red FAL surgió junto al proceso del Foro Social Mundial (FSM), el objetivo era sensibilizar a gobiernos locales de todo el mundo sobre el tema de la inclusión social y la democracia

participativa, que estuviesen abiertos a trabajar con la sociedad civil y que respetaran la Carta de Principios del FSM. CGLU fue creada para ser la organización mundial de ciudades y ser la representación de los gobiernos locales frente a los organismos internacionales, principalmente la ONU. Aunque las dos tengan estructuras distintas por ser una una red y la otra una organización, la estrategia es común, es decir, actuar y tener influencia en el mundo a partir de las ciudades.

El *segundo* elemento a considerar es que las dos trabajan con *ciudades y gobiernos locales*. Este aspecto refuerza el punto anterior. Las dos fueron creadas para actuar con actores que trabajan en el ámbito local. CGLU fue pensada para representar a ciudades y gobiernos locales, aunque ahora se esté planteando la inclusión de gobiernos regionales y tenga un papel destacado para las asociaciones nacionales y regionales de gobiernos locales. La Red FAL fue creada para ser el “brazo municipalista” del FSM y está compuesta por autoridades locales, aunque en sus eventos participen otros actores que actúan en el territorio. Tanto CGLU como la Red FAL buscan que los poderes locales tengan un papel destacado en el mundo y que sean considerados nuevos actores del concierto internacional. Refuerzan la idea de que las ciudades son el gobierno más próximo a la ciudadanía y que este elemento puede ser importante a la hora de profundizar en la democracia para plantear un nuevo sistema internacional.

El *tercer* elemento a destacar es que las dos trabajan o dialogan con los *organismos internacionales*. La Red FAL en su historia y en la realización de los eventos FAL contó con la participación de organismos internacionales como ONU-Hábitat, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la UNESCO, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). CGLU trabaja constantemente con los organismos internacionales en campañas, programas y proyectos conjuntos, en especial con la UNESCO, ONU-Hábitat y el PNUD. La existencia de CGLU se justifica por ser la interlocutora o la representación de los gobiernos locales frente a la ONU. La relación de FAL y CGLU con estos organismos tiene algunas diferencias. El contacto y el trabajo de CGLU con los organismos internacionales es más próximo e incluso podríamos decir que CGLU trabaja no sólo en eventos con los organismos internacionales sino de forma constante, como un proceso. La

Red FAL ha trabajado muy puntualmente con ellos y las relaciones no son constantes. Normalmente la relación de la Red con los organismos internacionales se da en el sentido de invitarlos a los eventos FAL para que debatan junto con los gobiernos locales y la sociedad civil las temáticas que trabaja la red. Cabe resaltar que la ONU está presente en los FSM principalmente para trabajar con la sociedad civil en el tema del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), a través del GCAP.

El *cuarto* elemento es que las dos las ciudades, *Barcelona y Porto Alegre*, fueron protagonistas en el desarrollo tanto de la Red FAL como de CGLU. Pudimos comprobar en este estudio que los casos de las ciudades de Barcelona y Porto Alegre tienen relación directa con los casos de la Red FAL y de CGLU. Hemos visto que Barcelona fue una de las propulsoras de la fusión de IULA y FMCU, por estar en las dos organizaciones. La creación de CGLU y el hecho de que la organización tenga su sede en Barcelona hace que la ciudad esté muy relacionada con la organización y llegue a tener un papel protagonista en ella, pues tiene la presidencia de la Comisión de Cultura y de Inclusión Social y Democracia Participativa y, por otro lado, es la sede de la secretaría general de Metrópolis. Por otra parte, Barcelona también participa en la Red FAL, porque preside la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa (CISDP) junto con el Frente Nacional de Prefeitos de Brasil, que es el espacio institucional de la Red FAL.

Porto Alegre ha sido la creadora del FAL y de su red, tuvo un gran protagonismo en los primeros años de su existencia. Con el cambio de gobierno, la ciudad de Porto Alegre ha dejado de participar en el FAL y en la red y ha apostado más por las relaciones con Metrópolis y con CGLU. Actualmente la ciudad de Porto Alegre tiene una política más parecida a la de la ciudad de Barcelona, prefiriendo una relación más institucional con la participación en las instancias de la organización mundial de ciudades. En la historia de las relaciones internacionales de Porto Alegre pudimos ver que la ciudad ha participado activamente en FMCU y apostado por la fusión de las dos organizaciones, buscando destacar en la Declaración de Porto Alegre del II FAL esta idea. Podemos decir con eso que tanto Barcelona como Porto Alegre han sido ciudades activas y hasta protagonistas en la creación de CGLU y de la Red FAL.

En *quinto* lugar, podemos decir que existe como punto de convergencia *la coordinación y el trabajo conjunto* entre CGLU y la Red FAL. El ámbito más alto de expresión de este trabajo conjunto fue la creación de la CISDP. La CISDP creada por la Red FAL es una de las comisiones de CGLU, que sirve de puente entre la Red FAL y la organización mundial de ciudades. Es interesante observar que la Red FAL es uno de los casos de trabajo activo de redes internacionales de ciudades dentro de la organización, es decir redes que no participan solamente en los eventos y congresos de CGLU, sino que tienen un papel activo en el día a día de la organización. La presidencia de CGLU ha estado presente en el IV FAL después del Congreso fundacional de París. En el V FAL se decidió la creación de la CISDP en CGLU; en el VI FAL, en Caracas, hubo una sesión plenaria sobre la CISDP y los ODM. Esta sesión contó con la presencia de la ONU, a través de la dirección de la Campaña de los ODM y el Programa ART del PNUD. En el VII FAL, realizado en Nairobi, la sección regional África de CGLU tuvo un papel importante no sólo en el momento del FAL, sino también en las actividades que el FAL ha realizado con los movimientos sociales en el FSM. Por parte de CGLU el trabajo con la Red FAL es permanente, ya que es la red creadora de la CISDP y es la que alimenta de contenidos la comisión. Además, varios miembros de la red tienen un papel activo en otras comisiones de CGLU, como el caso de las ciudades de periferia.

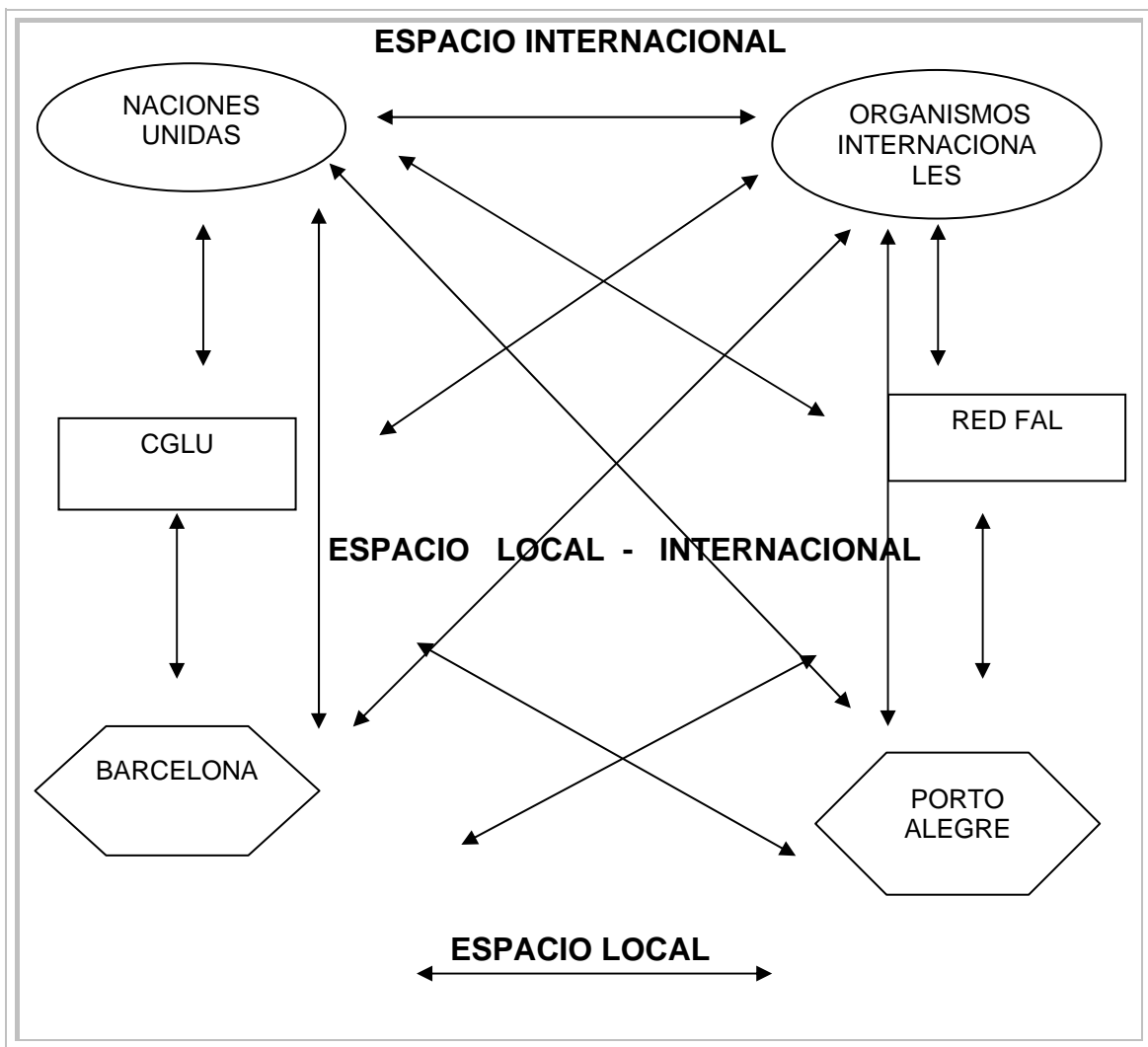
Con este recorrido podemos ver que las dos instancias, aunque distintas, convergen realizando trabajos conjuntos.

El *sexto* y último elemento a considerar es que las dos instancias trabajan con *temáticas* similares. CGLU lo hace a través de sus comisiones y la Red FAL a través de sus grupos de trabajo. Lo que podemos ver es que tanto CGLU como la Red FAL trabajan con las mismas temáticas como la inclusión social, la democracia participativa, la cooperación descentralizada y las ciudades periféricas. Además, existen otros temas que se parecen, como en el caso de la comisión de diplomacia de las ciudades de CGLU y el grupo de trabajo sobre cultura de paz y sobre la reforma de las instituciones internacionales del FAL. El otro caso es el tema de los derechos humanos en la ciudad, que es un grupo de trabajo en el FAL y en CGLU constituye un subgrupo de la CISDP denominado ciudadanía global: derechos humanos e

inmigración. La Red FALP, que nació del FAL, ha conseguido crear también su espacio institucional en CGLU y trabajar esta temática a través de la comisión de ciudades periféricas. Podemos ver que CGLU y la Red FAL trabajan con varias temáticas en común, de modo que se acentúa la convergencia entre la red y la organización.

Por último, podemos ver reflejado en el cuadro 7 lo que hemos descrito. Buscamos demostrar la relación de la Red FAL y CGLU con los organismos internacionales y con las ciudades, de forma que se crean tres espacios: el internacional, el local-internacional y el local.

⇒ **CUADRO 7: RELACIÓN DE LA RED FAL Y CGLU CON LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES**



Fuente: Elaboración propia.

8.2. Los puntos divergentes

Podemos enumerar algunos de los aspectos que son divergentes entre CGLU y la Red FAL, no sólo por sus propias estructuras y modos de funcionar, sino también por tratarse de instituciones que tienen objetivos políticos distintos.

El *primer* elemento a destacar, que es el más evidente, es la diferencia de *modelo de organización*. La Red FAL posee una estructura informal, funciona en red y de forma horizontal, mientras que CGLU es una organización con una estructura formal, con un funcionamiento más vertical entre las diversas asociaciones nacionales y regionales que actúan en su interior y con una jerarquía marcada. Lo que se visualiza es la diferencia entre organización-red, verticalidad-horizontalidad y formalidad-informalidad. En los análisis de los casos pudimos ver que estas características y formas de organización pueden llevarnos a describir los puntos fuertes y débiles, como hemos preferido denominarlos. CGLU, al ser una estructura más formal y vertical, tiene mayores dificultades para incorporar a actores a quienes sus estatutos no identifican, en cambio en la Red FAL esta incorporación de actores que trabajan con el mundo local es más fácil en los eventos, pero sin embargo la continuidad de esta participación es difícil, porque parece ser que estos actores no consiguen ver de forma clara el funcionamiento de la red. Para los tiempos en los que vivimos y siendo partícipes de una sociedad compleja, el sistema horizontal y en red sería el más adecuado para que haya relaciones más democráticas y con menos jerarquía en las estructuras. El único punto débil es que muchas veces el exceso de informalidad puede dar la impresión de que es difícil confiar o apostar por la institución, al no haber reglas claras en ella. Por otro lado, la excesiva formalidad impide que miembros que no son “autoridades” ingresen en la estructura de la organización.

Un *segundo* aspecto divergente es el *grado de internacionalización* que las dos instituciones lograron. CGLU abarca todos los continentes y posee secciones regionales en siete regiones del mundo, mientras que la red FAL es una red predominantemente eurolatinoamericana. Este es un aspecto que hay que considerar, pues mientras que CGLU ha conseguido avanzar para

coordinar a las varias asociaciones nacionales y regionales de modo que pueda tener una representación significativa de varias regiones del mundo, y también en sus órganos de gobierno, la Red FAL ha perdido a lo largo del tiempo el carácter más internacional que poseía, principalmente en las primeras ediciones del FAL. Actualmente la Red FAL se ha reducido al contexto eurolatinoamericano, como hemos visto en las entrevistas realizadas en Nairobi. Una organización que posee un abanico mayor de ciudades de todos los continentes puede tener un mayor impacto y más legitimidad para ser la representación mundial de las ciudades, aunque presente una estructura más vertical. La Red FAL, aunque sea más dinámica y funcione en red, con lo cual los miembros se pueden sentir más próximos a la estructura y se pueden comunicar con más facilidad, no ha conseguido una mayor internacionalización. Podemos sumar otro elemento importante dentro de este punto, que es la dimensión; pensamos que tanto una red como una organización que vaya adquiriendo cada vez más miembros, tendría que tener un mínimo de reglas, no para burocratizarse, sino para incluir a la diversidad de miembros de todas las partes del mundo y, a la vez, demostrar que se puede confiar en la institución. Por otro lado, la red puede proporcionar una forma más igualitaria y democrática de trabajo entre los miembros, sin que existan tantos cargos de representación y sí tareas o coordinación de algunas temáticas.

El *tercer* aspecto distinto es la capacidad de *inserción de otros actores*. Vemos que la Red FAL tiene más capacidad de incorporar a otros actores que trabajan con la temática local, principalmente la sociedad civil, mientras que CGLU, por su estructura más rígida de funcionamiento, contempla en sus estatutos la figura de los miembros asociados, pero en la realidad se resiste a incorporar miembros que no sean gobiernos locales o asociaciones de gobiernos locales a su estructura. Podemos decir que la Red FAL puede trabajar mejor el tema “ciudad” que CGLU, pues incorpora a otros actores del territorio. Quizás esta estructura más informal de la Red FAL permita la inclusión de otros actores. Normalmente en las dos instituciones los actores que no son autoridades locales tienen un estatus de observador o asociado, pero en la red FAL, aunque sean observadores, tienen un papel más activo, principalmente al establecer campañas conjuntas o actividades en el interior del FSM. En el caso de CGLU vemos que en las instancias de gobierno no existe

la presencia de otros miembros que no sean gobiernos locales, pero se puede ver que en los eventos CGLU, o en los de sus secciones regionales, existe la participación de otros actores, principalmente las empresas, que ayudan a organizar las ferias dentro de los congresos de CGLU.¹⁵⁶

En *cuarto* y último lugar resaltamos la diferencia de *posicionamiento político*. Vemos que la Red FAL tiene más compromiso ideológico, progresista y de izquierdas, mientras que CGLU tiene un carácter más institucional y centrista. En este punto podemos analizar la diferencia que existe entre las dos instituciones, también según sus objetivos. CGLU se propone ser la organización mundial de las ciudades y los gobiernos locales, siendo la voz unida de estos actores y su representación en el escenario internacional. El objetivo es la representación frente a los organismos internacionales y el *lobby* conjunto frente a los gobiernos nacionales y los organismos internacionales, para que estos reconozcan los principios de autonomía de los gobiernos locales y apoyen los procesos de descentralización y democracia local. Si estos objetivos son consensuados entre las diversas fuerzas políticas dentro de la organización no existe conflicto ni disputa de proyecto político. CGLU abarca dentro de su organización gobiernos locales de derecha, centro e izquierda. La convivencia de estas diversas líneas políticas se da por el objetivo mayor, que es dotar el poder local de un espacio en el escenario internacional y reforzar su representación a través de una organización única de gobiernos locales.

La Red FAL, por otro lado, busca que las ciudades y los gobiernos locales puedan proponer alternativas políticas a la globalización neoliberal, principalmente en el tema de la inclusión social y la radicalización de la democracia, junto con otros actores que trabajan para que otro mundo sea posible, como la sociedad civil y los movimientos sociales. La apuesta de la Red FAL es establecer puentes y alianzas con estos actores, a fin de crear estrategias conjuntas, como campañas mundiales, proyectos políticos alternativos o hasta resistencia conjunta frente a algunas políticas neoliberales. Estos objetivos sólo pueden ser alcanzados si existen gobiernos

¹⁵⁶ En la web del Congreso de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), realizado en Florianópolis en 2007, podemos ver, en la parte de apoyo empresarial, una serie de empresas que ayudaron a organizar el congreso: <http://www.flacmacongreso.com/content/view/40/48/lang.es/>

comprometidos a trabajar en este sentido y abiertos a establecer alianzas con la sociedad civil y los movimientos sociales en condiciones de igualdad. El diálogo que se establezca entre estos actores debe tener una perspectiva progresista, encaminada a conseguir un cambio de sociedad y de política local. En este sentido vemos que aunque el FAL haya contado en algunos momentos con la participación de gobiernos que no son progresistas o de izquierdas, la mayoría de los gobiernos comprometidos con el proceso FAL y la red son gobiernos progresistas y de izquierdas.

Este análisis de los puntos convergentes y divergentes de los dos estudios de caso, Red FAL y CGLU, nos puede dar elementos claros para ver cómo las ciudades y los gobiernos locales se organizan para actuar externamente. Con esto buscaremos ver cómo las ciudades pueden actuar en el escenario internacional utilizando estas instancias organizativas.

8.3. La ciudad como actor político y el modelo de organización en el escenario internacional

Como conclusión hemos visto a lo largo de este estudio que las ciudades pueden ser consideradas actores políticos en las relaciones internacionales, porque están haciendo un esfuerzo en este sentido, creando estructuras internas para internacionalizarse, innovando en políticas públicas locales e intercambiando sus experiencias a través de la cooperación descentralizada. Los gobiernos locales no están trabajando únicamente desde la perspectiva de una nueva *governance* local, sino que están incorporando principios de la *governance* global. La presencia de los gobiernos locales en redes y en organizaciones internacionales de ciudades, desde hace varios años, ha permitido crear la organización mundial de ciudades. Este esfuerzo de las ciudades por poder conquistar un espacio en el escenario internacional se ha reflejado en el estudio de caso de Barcelona y Porto Alegre, ciudades del norte y del sur, que pueden demostrar cómo las ciudades han ido desarrollando un papel activo en la política exterior en nuestros días.

Por otro lado hemos podido ver cómo las ciudades y los gobiernos locales buscan organizarse, a través de redes y/u organizaciones, a fin de establecer estrategias de cooperación y *lobby* conjunto para actuar en el escenario internacional.

Lo que nos interesa en este punto es analizar un poco más la representación de las ciudades. En este estudio tomamos la Red FAL para poder visualizar un modelo de red internacional de ciudades, pero sabemos que actualmente las ciudades están organizadas y representadas por CGLU, la organización mundial de ciudades.

El estudio realizado en esta tesis y lo que hemos desarrollado en los anteriores capítulos nos estimula a decir que la existencia de CGLU es un avance para el mundo local-internacional, pero que se podría pensar en una mejora de este modelo. CGLU puede ser perfeccionada y reformada si quiere ser una organización que represente a las ciudades y los gobiernos locales en su totalidad. La Red FAL, aunque sea una red informal, puede aportar elementos a CGLU, sobre cómo profundizar en las relaciones y cómo funcionar

de forma más horizontal y en red en el interior de la organización. Podríamos considerar, en este cambio, la idea de establecer relaciones internacionales desde una perspectiva internacional democrática y, por último, incluir actores que no sean gobiernos locales a las instancias de CGLU. CGLU también aporta elementos a la Red FAL, pero como está concebida desde una perspectiva más tradicional de organización, lo que puede es dar un espacio más institucional a la red. Con el análisis de los dos modelos de inserción de las ciudades en el escenario internacional buscamos plantear dos puntos que consideramos fundamentales para una organización mundial de ciudades: la relación con todos los tipos de miembros, con ciudades y con gobiernos locales de distintas dimensiones y la inclusión de otros actores que no sean sólo los gobiernos locales.

¿Por qué nos centramos en los miembros y en los actores de la organización?

Porque los consideramos el alma de cualquier institución: sin ellos ni CGLU y ni la Red FAL existirían. Las ciudades y los gobiernos locales deberían estar en el centro de la discusión para plantear una organización que los represente.

En el cuadro 8, que veremos a continuación, buscamos demostrar la relación de las dos organizaciones con las ciudades y los gobiernos locales y sus diversas dimensiones. A través del estudio de caso, podemos decir que es más fácil para las ciudades pequeñas estar en redes que en organizaciones, porque no existe una formalidad excesiva y las relaciones son más igualitarias y horizontales. CGLU tiene asociaciones de gobiernos locales a nivel nacional y regional y se podría decir que en este ámbito las ciudades pequeñas podrían estar representadas, pero pensamos que con este argumento podemos caer de nuevo en la lógica de la representación, que puede anular la identidad y la expresión de estas ciudades. Consideramos que las ciudades medianas que tienen una representación en las dos instancias son las que dinamizan las redes y las organizaciones, como hemos visto en el caso de Barcelona y Porto Alegre. En el caso de las grandes ciudades, metrópolis o las ciudades-globales una organización que les dé más visibilidad, como CGLU, les favorece. Como pudimos ver, CGLU cuenta con una sección metropolitana y no con una

sección para ciudades pequeñas o periféricas; lo que existe dentro de la organización es una comisión de ciudades periféricas.

Con este ejemplo podemos ver que las ciudades pequeñas consiguen más espacio en las redes que en las organizaciones. Las grandes ciudades se sienten más cómodas en grandes organizaciones que les puedan dar más visibilidad e importancia, vemos que en CGLU las ciudades protagonistas siguen siendo París, Montreal y Roma, por ejemplo. Por otra parte, la Red FAL ha tenido una gran incorporación de ciudades de mayores dimensiones en sus comienzos, pero a partir del V FAL, la red ha perdido importantes ciudades capitales o metrópolis que antes habían participado de los eventos, como París y Roma. La excepción a este fenómeno ha sido el caso de Londres, que es ciudad-global y una metrópolis y que sigue teniendo un papel muy importante en la Red FAL. A partir de la realización del FAL Europeo, en 2004, en Londres, la ciudad ha mantenido su colaboración con la red y ha participado en el V FAL y en el VI FAL en Caracas y en la organización del VII FAL en Nairobi.

CUADRO 8: RELACIÓN CON LAS CIUDADES Y LOS GOBIERNOS LOCALES

	PEQUEÑAS	MEDIANAS	GRANDES Y METRÓPOLIS
CGLU	+	+ +	+ + +
RED FAL	+ + +	+ +	+

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 9 buscamos visualizar la relación de la Red FAL y de CGLU con otros actores. Observamos que existe una relación más intensa de CGLU con la ONU y con los organismos internacionales, ya que esto se ve reflejado en los objetivos de la organización, que es ocuparse de la relación con los organismos internacionales en nombre de las ciudades. En el caso de la Red FAL la relación es menos intensa, ya que la relación no es constante sino puntual, en los eventos FAL. En relación con las redes nacionales e internacionales de ciudades y gobiernos locales, vemos que la Red FAL, por ser también una red, consigue agregar a otras redes que trabajan las mismas

temáticas o que tienen objetivos comunes. En el ámbito del FAL se han creado otras redes, como la Red FALP o la Rete Nuovo Municipio de Italia. La Red FALP participa en CGLU y, como hemos visto, ha creado una comisión en su interior. En el caso de CGLU la relación con las redes existe, pero no es intensa, porque la organización privilegia a las asociaciones de gobiernos locales y las secciones regionales en detrimento de las redes. Por último, por lo que se refiere a la sociedad civil, vemos que la Red FAL se relaciona más con los movimientos sociales, la sociedad civil y las universidades que CGLU. La relación de estos actores con CGLU existe, pero se hace a través de algunas comisiones como observadores o puntualmente para un proyecto específico como, por ejemplo, el GOLD. Vemos que Metrópolis presta más atención a este aspecto y agrega a otros actores, principalmente las universidades. La inserción de otros actores que no sean gobiernos locales y que trabajen con el tema local y la ciudad es esencial para poder democratizar las instituciones actuales, dar voz a los que están excluidos de este contexto y construir un nuevo modelo de organización.

CUADRO 9: RELACIÓN CON OTROS ACTORES

	ONU	ORGANISMOS INTERNACIONALES	REDES NACIONALES E INTERNACIONALES	SOCIEDAD CIVIL
CGLU	+ + +	+ + +	+ +	+
RED FAL	+ +	+ +	+ + +	+ + +

Fuente: Elaboración propia.

Consideramos que contemplar la diversidad de ciudades y gobiernos locales y sus dimensiones e incluir o establecer relaciones de colaboración o cooperación con otros actores es fundamental al hablar de una organización internacional de ciudades y gobiernos locales. El principio de que todas las ciudades son iguales, aún siendo diversas y con distintas dimensiones, debería ser respetado al diseñar una organización de ciudades. Además de este principio, la relación que se dé con otros actores que no sean gobiernos locales debería ser de sentido común y para promover el desarrollo local y la internacionalización de las ciudades desde otra perspectiva más democrática.

La inclusión de estos actores no debe hacerse sólo a título de observador, sino como un actor que tenga la capacidad de influir en las decisiones que se toman y que pueda participar en los órganos de gobierno. Deberíamos pasar de la lógica de la representación a la de la participación, que debería servir no sólo para elaborar políticas públicas locales, sino también para concebir las organizaciones.

Para terminar este capítulo, donde hemos intentado describir los puntos convergentes y divergentes de los estudios de caso y mostrar que las ciudades pueden ser actores políticos en las relaciones internacionales, pasaremos a las reflexiones finales, que nos proporcionarán elementos para la conclusión final de la tesis.

8.4. Reflexiones finales

Como conclusiones del capítulo podemos destacar algunos puntos, que consideramos centrales, y que han aparecido en los estudios de caso, además de algunos aspectos teóricos que hemos desarrollado anteriormente.

En este sentido, nos gustaría resaltar que tanto los cuestionarios aplicados en Nairobi sobre la Red FAL como las entrevistas en profundidad en el caso de CGLU han contribuido a vincular el aspecto teórico con el empírico, vinculando a políticos, técnicos y expertos que han trabajado con el tema local-internacional.

Resumimos nuestras conclusiones en los puntos siguientes:

- Tanto la Red FAL como CGLU son espacios y medios para que las ciudades y los gobiernos locales puedan actuar en el ámbito internacional. CGLU es un espacio más formal, institucional y neutral, mientras que la Red FAL consiste en un espacio más informal, horizontal y progresista.
- Respecto a la apuesta sobre la relación con otros actores, vemos que CGLU privilegia la relación con la ONU y los organismos internacionales, mientras que la Red FAL privilegia la relación con la sociedad civil internacional, que es considerada por la ONU como un actor político en la nueva *governance* global.
- Los dos entes están trabajando con temáticas que son importantes para el mundo local, como la inclusión social, la democracia participativa y la cooperación descentralizada. Tanto CGLU como la Red FAL buscan que estas temáticas estén presentes en la agenda internacional y las vinculan con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
- Respecto a la manera de relacionarse a nivel internacional, vemos que CGLU abarca más ámbitos que la Red FAL, porque como tiene la representación internacional más general, termina determinando su agenda con la agenda de los organismos internacionales. La agenda de la Red FAL está más condicionada por la agenda del FSM, sus foros regionales y las movilizaciones

globales, aunque tenga una agenda propia de la red fuera del período de eventos del FSM.

- Podemos decir que las dos instancias ejercen influencia en el escenario internacional y en el movimiento municipalista mundial. CGLU más en el ámbito institucional y la Red FAL más en el ámbito de militancia y resistencia al proyecto de la globalización neoliberal junto a la sociedad civil. Las dos se complementan y se diferencian, pero pueden conseguir que las ciudades y los gobiernos locales sean considerados actores políticos por la influencia que ejercen. Normalmente esta influencia puede hacer sólo que las ciudades y los gobiernos locales sean considerados actores y no sujetos políticos, pues los organismos internacionales les conceden más un espacio consultivo y de observador que de poder. Por otro lado habría que permitir que las ciudades pudiesen participar en la elaboración de las resoluciones internacionales, que tuviesen un impacto directo en el ámbito local y que las resoluciones fuesen vinculantes. Esto daría más fuerza a las ciudades para que se reconociese su papel y su legitimidad en el escenario mundial.

Conclusiones



9. Conclusiones

La tesis ha empezado por plantear la hipótesis básica que ha vertebrado el conjunto de la discusión teórica de la primera parte y que trataba de constatar empíricamente, a través del estudio de caso de Barcelona y Porto Alegre y, después, de la Red FAL y de CGLU, cómo las ciudades están desarrollando sus capacidades y su presencia en el campo de las relaciones internacionales, teóricamente vetado a las instituciones locales.

Empezamos por describir la importancia del tema dentro del marco de las ciencias políticas y de las relaciones internacionales, asumiendo que hay un cambio de paradigma en el sistema internacional que ha sido provocado por la globalización, por el cambio en las funciones del Estado, por nuevas formas de establecer relaciones y por la inclusión de nuevos actores en la escena internacional. Es en esta inclusión de nuevos actores donde las ciudades encuentran reconocimiento en el escenario internacional como actor político relevante.

Tomamos la ciudad como elemento central de nuestro estudio y la analizamos desde un sentido amplio, contando con la diversidad de actores que están presentes en su territorio, entre ellos los gobiernos locales. Consideramos que estudiar la ciudad es entrar en los más diversos campos, además de la política y de las relaciones internacionales, y por esta razón buscamos referencias en los más diversos ámbitos, investigando autores que se ocupan de la geografía, la historia, la sociología o el urbanismo.

Las ciudades están conquistando un lugar en el mundo y lo están haciendo desde la relación global-local, buscan ser actores políticos relevantes y tener influencia en las relaciones internacionales. En nuestro estudio consideramos que ser un actor político relevante es disponer de un proyecto colectivo que vincule lo local con lo global y tener influencia en el escenario internacional para poder desplegarlo. Nos centramos en estas dos palabras, *relevancia* e *influencia*, pero junto a esto proponemos que haya un rescate de la política y que esta esté en el centro del debate para poder mostrar que las ciudades podrían ser actores en las relaciones internacionales.

Para comprobar la hipótesis central de nuestro trabajo buscamos partir de un marco teórico, que nos mostrará el camino posible para la inserción de las ciudades en el ámbito internacional, ya que en la literatura este es un tema muy poco desarrollado aún. El camino que escogemos se ha centrado en tres vías de análisis: la globalización, la *governance* y la paradiplomacia.

La globalización nos ha remitido a los cambios que ha generado, de todos los órdenes: económicos, sociales y culturales, tecnológicos y de la información, políticos e institucionales. Hemos tratado los diversos conceptos de globalización, incluyendo la globalización neoliberal y la hegemónica. Los factores económicos siempre fueron considerados determinantes para el sistema global, en el que la liberalización, las relaciones transnacionales, las fuerzas del mercado, los agentes financieros y las grandes empresas han conseguido traspasar las fronteras y hacer *lobby* para liberalizar las leyes debilitando el Estado. Por otro lado, los factores sociales y culturales de la globalización están determinados por priorizar los valores individuales frente a los colectivos y la competición frente a la cooperación. El cambio de las relaciones de trabajo, como consecuencia de leyes que buscaban la flexibilización y la precariedad laboral junto con la movilidad de las personas, ha hecho que las ciudades se conviertan en receptoras de la inmigración y de la diversidad cultural. Por otra parte, la emergencia de la sociedad en red conectada virtualmente ha hecho que las nuevas tecnologías tengan cada vez más prioridad, creando la sociedad de la información, las relaciones en red, en un espacio de flujos intensos que tiene un impacto significativo en el sistema global. Por último los factores políticos e institucionales de la globalización se centran en la crisis del Estado y de los organismos internacionales que, al ser rehenes del sistema transnacional, han permitido que algunos actores transnacionales marcasen sus políticas económicas neoliberales, que priorizan la movilidad del capital frente al bienestar de los seres humanos.

Partiendo de la necesidad del rescate de la política para que el sistema global sea más justo y democrático, estudiamos algunos valores, los que nos aportan la *governance* y sus diversas dimensiones. Estudiamos la *governance* no como un sistema innovador de gestión, sino la *governance* como una forma de establecer relaciones más democráticas, horizontales y de cooperación entre los diversos actores y niveles de gobierno, a fin de que las decisiones

tomadas sean concertadas, que los derechos y responsabilidades sean compartidos y que las relaciones se establezcan en forma de red, sin que haya una jerarquía marcada y centralizada. Compartir poder significa avanzar en la inclusión de nuevos actores para que las decisiones sean tomadas de acuerdo con la voluntad de un conjunto de personas de forma más participativa.

La última vía que tomamos fue la de analizar el concepto de paradiplomacia, que consideramos el más adecuado para plantear la posición de las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales. La paradiplomacia pone a la luz la necesidad de que se compartan algunos temas que no pertenecen solamente a la esfera del Estado en el ámbito global, sino que también corresponden al ámbito local y que las ciudades ya están trabajando en sus foros, organizaciones o redes internacionales. Las ciudades buscan tener influencia no sólo en temas considerados de “baja política”, como el comercio, el intercambio educacional o cultural, sino también los temas de “alta política”, como el tema de la paz y la guerra, ya que las ciudades son las que sufren los impactos directos de la guerra con la destrucción de sus territorios. La paradiplomacia pone a la luz no solamente la necesidad de ampliar los temas diplomáticos, puesto que los Estados ya no son los únicos actores, sino también de conseguir que los poderes locales puedan participar de la discusión y de las decisiones que afectan lo local y el territorio.

A partir de estas reflexiones podemos destacar dos aspectos importantes del análisis del marco teórico: la inclusión de nuevos actores en el sistema internacional y la relación Estado-ciudad.

En cuanto al primero, nos referimos a que la inclusión de nuevos actores en el sistema internacional debe considerar la diversidad de los mismos. Hablar de gobierno local no es lo mismo que hablar de sociedad civil o de empresas transnacionales, por esto algunos autores llaman la atención sobre esta cuestión, al mencionar que los gobiernos locales pueden ser considerados “actores mixtos”: pueden ser condicionados por algunos elementos del Estado como la soberanía, el territorio y la población y, a la vez, cuentan con características parecidas a las de los actores libres de soberanía, como las ONG o los partidos políticos.

Este razonamiento nos lleva al segundo aspecto; el análisis de la relación entre el Estado y la ciudad. Partimos de la defensa del Estado como

principio, porque consideramos que la ciudad es una parte del Estado, en su forma descentralizada. Partiendo de este principio pensamos que es necesario que haya una mayor descentralización de poder y recursos hacia las ciudades y un sistema compartido de decisiones con el Estado central. Esto puede llegar a reforzar la relación Estado-ciudad, evitando fragmentar y debilitar la figura del Estado frente a otros actores del sistema internacional. Junto con esta relación se deben recuperar algunos valores, como la cooperación frente a la competencia, que ha sido un valor hegemónico en el sistema global en el que vivimos y, también el refuerzo de la política para evitar que esta se disocie de la economía, pues consideramos que estos dos elementos están estrechamente relacionados. La supremacía de lo económico frente a lo político como valor predominante de la globalización neoliberal nos ha llevado a analizar los factores que llevan a los gobiernos locales a preferir disputar el espacio global antes que cooperar o ser solidarios.

Una vez desarrollado el marco teórico, hemos pasado a la parte empírica, en la que hemos dividido nuestro análisis en aspectos internos y externos de las ciudades en el escenario internacional. El objetivo era visualizar cómo las ciudades han articulado sus estrategias para ser consideradas actores en las relaciones internacionales.

En el primer estudio de caso, que trata sobre Barcelona, hemos visto cómo esta ciudad logró ser conocida internacionalmente. Todo empezó con los Juegos Olímpicos de 1992, una estrategia de internacionalización que ha perdurado hasta nuestros días. En este recorrido, Barcelona ha creado una activa política de *marketing* y promoción y ha adoptado el principio de estar en todas partes, en redes y organismos internacionales, pretendiendo ser líder del movimiento municipalista mundial. A través de este esfuerzo, la ciudad ha ganado el concurso para ser la sede de la organización mundial de ciudades Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, con lo que ha concretado su liderazgo. Además de las fortalezas de la política de relaciones internacionales, también hemos identificado sus debilidades. Entre ellas destacamos la disminución de la apuesta por la cooperación internacional o la diferencia entre lo que es imagen y lo que es realidad. La estrategia de estar en todas partes ha ocasionado dificultades, ya que ha impedido que la ciudad pudiera trazar de forma estructurada y ordenada sus prioridades. Por último hemos destacado la

diferencia entre el impacto positivo que tuvieron los Juegos Olímpicos de 1992 frente al negativo del Foro Universal de las Culturas, como grandes eventos que han marcado la historia internacional de la ciudad de Barcelona, donde la prioridad por lo institucional ha favorecido el posicionamiento de la ciudad en el escenario internacional.

En el segundo estudio de caso, que trata sobre Porto Alegre, hemos visto cómo esta ciudad ha logrado ser conocida internacionalmente. El Presupuesto Participativo y el Foro Social Mundial han dado a Porto Alegre un papel de referencia como ciudad que ha resistido a la globalización neoliberal y esta referencia ha sido usada por los movimientos sociales y la izquierda mundial desde 2001. En este recorrido, Porto Alegre ha preferido jugar un papel protagonista en el contexto regional del MERCOSUR, priorizando la participación en redes, como la Red Mercociudades, frente a los organismos internacionales de ciudades. La ciudad ha tenido una política internacional menos ofensiva, priorizando más el contexto MERCOSUR y el proyecto democrático de ciudad, cuya expresión es el Presupuesto Participativo, en detrimento de la realización de grandes eventos internacionales. Además de las fortalezas, Porto Alegre ha tenido algunas debilidades. En primer lugar no ha conseguido lograr una estabilidad del cuerpo técnico-político del área, lo que muchas veces ha provocado una discontinuidad de los proyectos y de la estrategia política. En segundo lugar, ha firmado muchos protocolos de cooperación internacional que no han podido ser ejecutados a causa de la falta de recursos. Los factores políticos, en otras palabras, han tenido más fuerza que el técnico o el institucional.

Al estudiar Barcelona y Porto Alegre hemos visto cómo ambas ciudades se han preparado para poder trabajar con el área internacional dentro de sus administraciones. A partir de estas diversas apuestas, las ciudades se organizan de distintas maneras, a fin de buscar tener influencia y relevancia en el sistema internacional. A través del análisis de los aspectos internos pudimos visualizar el aspecto externo, al constatar que las ciudades consideran que deben unirse a fin de lograr que las ciudades sean reconocidas en el ámbito internacional y para esto han apostado por participar en redes y en organizaciones internacionales.

En el estudio de caso sobre redes internacionales y la inserción internacional de las ciudades pudimos ver cómo la Red FAL ha contribuido para que las ciudades tengan un espacio internacional, planteando modelos alternativos de políticas públicas locales dentro del contexto de la globalización neoliberal, a partir del FSM. Los puentes entre la sociedad civil y los gobiernos locales pueden proporcionar más proximidad y, en consecuencia, la influencia de estos actores en las organizaciones internacionales puede darse de forma conjunta y con más fuerza, para legitimar a las ciudades como actor político. Otro aspecto importante es que la Red FAL introduce en la agenda internacional temas importantes para el mundo, como la inclusión social, la democracia participativa, los derechos humanos, la cooperación internacional, las ciudades periféricas y la cultura de paz frente a la guerra, todos ellos temas que pueden rescatar valores importantes que se han perdido con la globalización neoliberal. A partir de estas temáticas es importante resaltar que la red ha conseguido agregar otras redes y programas a los eventos del FAL, lo que podría llevarle a ser considerada la “Red de Redes”. Por otro lado, en el estudio de caso identificamos algunos límites de la Red FAL, uno de ellos es que aunque sea una red internacional, no ha conseguido salir de la esfera eurolatinoamericana, otro es la dificultad de traspasar el discurso a la práctica política y el hecho de que las declaraciones políticas firmadas en los FAL han quedado sólo en declaraciones, porque en muchas ciudades no han llegado a ser aplicadas. Por último identificamos un reto a ser superado por la Red FAL, que es la forma de funcionar en red de forma clara y transparente. El desafío de la Red FAL para permanecer en el tiempo quizás sea establecer unas reglas mínimas de convivencia, incluir más ciudades e internacionalizarse. Si llega a alcanzar estos retos podríamos hallarnos frente a un modelo interesante e innovador que debe ser trabajado para posicionar a las ciudades en el contexto internacional y, a la vez, demostrar que las ciudades pueden crear un nuevo modelo de organización que corresponda a la coyuntura internacional que vivimos. Las redes crean un espacio para establecer acciones concretas, buscan formas alternativas de organizarse, más abiertas y horizontales, frente a las estructuras de representación, normalmente verticales.

En el estudio de caso de las organizaciones internacionales y la inserción internacional de las ciudades, hemos estudiado específicamente el

caso de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, la organización mundial de ciudades. Hemos podido ver cómo la organización que se propone a ser la “voz unida” de los gobiernos locales en el mundo, ha estado trabajando para la inserción internacional de las ciudades. CGLU ha conseguido una acción concertada de agenda común con los organismos internacionales, principalmente con la ONU, en diversas áreas, pero lo que está teniendo más impacto son las campañas mundiales para el cumplimiento de los ODM o de lucha contra el HIV/SIDA. El trabajo de *lobby* de CGLU en estos cuatro años de existencia ha permitido que la organización sea mencionada por la ONU, en su propuesta de reforma como parte del *grupo de interesados*, debiendo ser consultada en los temas que se refieren a los gobiernos locales. Otro aspecto a destacar es que las comisiones de CGLU pueden ser un elemento importante para profundizar en los contenidos referentes al mundo local-internacional y hacer que estos temas sean trabajados conjuntamente con los gobiernos nacionales y los organismos internacionales. Consideramos que el tema de la descentralización y de la democracia local, elegidos para ser trabajados por CGLU, son muy importantes a la hora de determinar una agenda propia para los gobiernos locales en el mundo. Por otro lado la organización no ha conseguido tener un discurso coherente con su actuación, confunde conceptos (como utilizar *ciudades* y *gobiernos locales* como si fueran sinónimos). La organización prioriza la democracia representativa frente a la democracia participativa o deliberativa, aumentando con ello cada vez más su pirámide, dando menos importancia a la participación directa de los gobiernos locales y priorizando las asociaciones de ciudades. Otro aspecto que queremos resaltar es que CGLU tiene dificultad en integrar las redes de ciudades que son anteriores a su existencia y que ya estaban trabajando en temas comunes. Quizás la forma de funcionar en red sea una forma antagónica a la organización piramidal y vertical, que puede estar fragmentando espacios y restando esfuerzos en vez de sumar y potenciar lo que ya existe. Por último vemos que la forma de funcionar de la organización prioriza las relaciones jerárquicas, verticales y el sistema representativo, imitando los viejos modelos de organización, que ya no corresponden a los tiempos que vivimos. La estrategia de CGLU está volcada en la política de *lobby* internacional, pero por

otro lado se distancia cada vez más de la realidad de los gobiernos locales que están excluidos del sistema mundial.

A partir del estudio del aspecto externo pudimos ver que tanto la Red FAL como CGLU son espacios para que las ciudades y los gobiernos locales puedan actuar en el ámbito internacional. Poseen características y funcionamientos distintos, ya que una es una red y la otra una organización, pero las dos trabajan con temáticas similares y pueden proponer temas importantes para la agenda del mundo local en el ámbito internacional. Respecto a la relación con otros actores, CGLU ha centrado su foco en las relaciones con la ONU, mientras que la Red FAL privilegia la relación con la sociedad civil. Pudimos ver en este estudio cómo las dos se complementan y se diferencian, pero buscan que las ciudades y los gobiernos locales sean considerados actores políticos en el ámbito internacional por la influencia que ejercen. Normalmente esta influencia puede hacer sólo que las ciudades y gobiernos locales sean considerados actores y no sujetos políticos, pues los organismos internacionales y los Estados les conceden un espacio consultivo y de observador, más que uno de poder. Frente a esto sería necesario permitir que las ciudades participasen de la elaboración de las resoluciones internacionales, que tuviesen un impacto directo en el ámbito local y conseguir que estas resoluciones fuesen vinculantes.

En este recorrido hemos demostrado que las ciudades pueden ser consideradas actores políticos en el escenario internacional. La importancia que dimos a la segunda parte, sobre cómo las ciudades se organizan para ejercer influencia en el escenario internacional, ha sido relevante para poder describir cómo las ciudades están actuando en el escenario internacional y como ejercen influencia. La forma de organización de las ciudades en el ámbito internacional puede estar insertada en un posible cambio del sistema mundial que marque un nuevo tiempo. Los gobiernos locales y las ciudades, espacios de la proximidad, deberían demostrar al mundo que pueden organizarse con métodos más innovadores, más democráticos, más horizontales y más solidarios. Si las ciudades plantean una forma de organizarse para ejercer influencia en el ámbito internacional del mismo estilo que la de los Estados, no estarán avanzando y van a estar imitando las viejas estructuras verticales y

jerárquicas que están siendo contestadas por los ciudadanos y los actores que actúan en el ámbito internacional.

Este trabajo ha buscado comprobar la hipótesis central de nuestro estudio, pero nos arriesgamos a ir más allá planteando que hoy en día habría que avanzar en tres aspectos para que el reconocimiento de las ciudades como actores políticos fuese real: buscar la internacionalización de todos los actores que actúan en el ámbito local, presionar a los Estados y a los organismos internacionales para que haya un cambio en las relaciones internacionales y replantear la forma de organización de las ciudades.

El *primer* aspecto lo hemos mencionado en el cuerpo de este trabajo, cuando hablamos de la necesidad de considerar la ciudad en el sentido amplio. El gobierno local no es el único actor que actúa en el territorio, existe un conjunto de actores que participan de la dinámica de la ciudad, como los movimientos sociales y la sociedad civil, que deberían ser incluidos y tener un espacio junto a los gobiernos locales en la representación internacional de las ciudades y en los organismos internacionales que trabajan con lo local.

El *segundo* aspecto lo hemos tratado cuando describimos las teorías que rigen las relaciones internacionales. Hemos visto que la teoría realista, aún predominante, defiende el modelo estatocéntrico de las relaciones internacionales. Si buscamos la inclusión de nuevos actores en el sistema internacional deberíamos analizar más a fondo la teoría del liberalismo, vinculándola con preceptos de otras derivaciones de esta teoría, como el idealismo o el liberal institucionalismo, que han avanzado en el análisis de la importancia de otros actores y sus motivaciones en el sistema internacional, aunque los Estados sean considerados los actores principales. La teoría marxista podría contribuir, ya que algunas teorías han sido creadas siguiendo esta escuela, como la teoría de la dependencia. La teoría de la dependencia ha demostrado que el sistema internacional actual es desigual y que ha favorecido a aquellos Estados que son económicamente más fuertes y hegemónicos, volviéndolos cada vez más intervencionistas. Es necesario que la inclusión de nuevos actores en el sistema internacional motive a la creación de una nueva teoría de las relaciones internacionales que corresponda a nuestros tiempos y que refuerce los principios de cooperación y de la paz, frente a la guerra y el poder hegemónico de algunas naciones.

El *tercer* aspecto es la necesidad de replantear la forma de funcionamiento de una organización mundial de ciudades. Creemos que debería funcionar en red y preocuparse por las ciudades de menor dimensión y las excluidas del sistema internacional. Que haya un cambio de fondo es necesario para que la organización sea más horizontal y menos piramidal, a fin de que pueda responder a los retos de lo local en lo global de forma más humana y más cercana a las ciudades.

La tesis ha pretendido hacer una aportación original al ámbito de las ciencias políticas y de las relaciones internacionales e ilustrar algunos elementos que pueden ser útiles para el desarrollo del debate que plantea Naciones Unidas sobre su reforma. Las ciudades como actores han tenido un espacio reducido de actuación en el escenario internacional; creemos que después de varios años de trabajo en este ámbito, las ciudades deberían poder decidir y participar en las resoluciones del ámbito nacional e internacional que pueden perjudicarlas o estar directamente relacionadas con ellas. El papel de las ciudades como actor político en las relaciones internacionales no sólo debe servir para buscar un espacio de poder en el sistema internacional, sino para poder cambiar este sistema mediante valores como la proximidad y para innovar e incluir a otros actores a fin de que lo local pueda influir en lo global.

Por último, la participación de las ciudades en el escenario internacional puede ayudar a los Estados nacionales a rescatar la política como elemento central para reforzar lo público frente a lo privado y para que haya un cambio en el sistema internacional. Este cambio debería hacer que el multilateralismo sea algo real y que no haya hegemonía de unos sobre otros, que la paz y el derecho internacional sean respetados y que las relaciones entre el norte y el sur sean más equilibradas. Las ciudades como nuevos actores pueden contribuir para que se priorice la democracia, el respeto, la igualdad y la diversidad en el sistema internacional, a fin de que nos encaminemos hacia una reconstrucción de las relaciones internacionales que corresponda a un nuevo tiempo más justo, humano y solidario.

Bibliografía



10. BIBLIOGRAFÍA

ALLEGRETTI, Giovanni (2003). *L'insegnamento di Porto Alegre – autoprogettualità comme paradigma urbano*. Florencia: Alinea.

AMIN, Ash y HAUSNER, Jerzy (1997). *Beyon market and hierarchy. Interactive governance and social complexity*. Londres: Edward Elgar.

ANDERSON, Perry (2003) (2ª ed.). “Neoliberalismo: un balance provisorio”, en SADER, Emir y GENTILI, Pablo. *La Trama del Neoliberalismo. Mercado, Crisis y Exclusión Social*. Buenos Aires: CLACSO.

AYDALOT, P. (1985). *Economie Régionale et Urbaine*. París: Economica.

BADIE, Bertrand (1995). *O Fim dos Territórios*. Lisboa: Instituto Piaget.

BAGNASCO, Arnaldo y LE GALÈS, Patrick (2000). *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

BAUMAN, Zygmunt (2006). *Amor Líquido*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

BAUMAN, Zygmunt (2006). *Modernidad Líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

BAYLEY, J.T. (1989). *Marketing Cities in the 1980s and Beyond*. Chicago: American Economic Council.

BEALL, Jo (2005). *Funding Local Governance – small grants for Democracy and Development*. Londres: ITGD.

BECATTINI, G. (1987). *Mercato e Forze Locali: il Distretto Industriale*. Bologna: Il Mulino.

BECK, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.

BECK, Ulrich (2006). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.

BELTRÁN GARCÍA, Susana (2001). *Los Acuerdos Exteriores de las Comunidades Autónomas Españolas*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.

BENKO, G. y LIPIETZ, A. (1994). *Las Regiones que Ganan*. Valencia: Alfons El Maguànim.

BOBBIO, Norberto (1993). *Igualdad y Libertad*. Barcelona: Paidós. Pensamiento Contemporáneo, 24.

BOISER, Sergio (1998). "Mercosur y Gobiernos Locales: impacto y nuevas modalidades de gestión – impactos territoriales del Mercosur en Chile". Seminario Gestión Local y la Integración Regional: situación y perspectivas en la Unión Europea y en el Mercosur de CEFIR. Montevideo.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel (2004) (7ª ed.). *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

BORON, Atilio A. (1999). "Pensamiento único y resignación política: los límites de una falsa coartada". En BORON, Atilio A.; GAMBINA, Julio; MINSBURG, Naum (comp.). *Tiempos violentos; Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Colección CLACSO – EUDEBA.

BOTELLA, J. (1993) "Els Jocs Polítics. Actors i estratègies entorn dels Jocs Olímpics de Barcelona 1992" WP nº 42. Barcelona: Centre d'Estudis Olímpics i de l'Esport (UAB)

BRUGUÈ, Q. (2002). “El análisis de políticas públicas”, en CASTRO, R. (ed.). *Temas Clave en Ciencias Políticas*. Barcelona: Gestión 2000.

BRUGUÈ, Q. y GOMA, R. (2007). “Nuevas Formas de Gobernar: límites y oportunidades”. *Paper* para el Seminario Internacional 2007. Innovaciones locales frente a inseguridades globales: Brasil y España. Barcelona: Fundación CIDOB – Fundación Getulio Vargas.

CALVINO, Italo (1998). *Las Ciudades Invisibles*. Madrid: Siruela.

CANNAVÒ, Salvatore (2002). *Porto Alegre Capitale dei Movimenti*. Roma: Manifestolibri.

CASTELLS, Manuel (2003) (2ª ed.). *La Era de la Información – el poder de la identidad*. Volumen 2. Madrid: Alianza Editorial.

CHESNAIS, François (1996). *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã.

CHOMSKY, Noam (2002). *El Miedo a la Democracia*. Barcelona: Crítica.

CHRISTIANSEN, Thomas y JORGENSEN, Knud Erik (2004). “La gobernanza transregional en la nueva Europa”, en MORATA, Francesc (ed.). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

CRUAÑES, Jose Reig (2004). “Actores Locales, acciones globales ¿Aparecerá un contrapeso civil a la globalización del poder económico o continuará la globalización desequilibrada actual?”. Información y Desinformación en la Era Global”. *Ágora. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 10. Valencia: Fundación CEPS.

DEBORD, Guy (1992). *La Société du Spectacle*. París: Gallimard.

DUCHACEK, Ivo D. (1990). "Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations", en MICHELMANN, H.J. y SOLDATOS, P. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Nueva York: Oxford University Press.

ESTATUTO DA CIDADE (2005). *Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. São Paulo: Instituto Pólis.

FALCÃO VIEIRA, Eurípedes y FALCÃO VIEIRA, Marcelo Milano (2002). "Geoestratégia dos Espaços Economicos: o paradigma espaço-tempo na gestão dos territórios globais", en FISCHER, Tania. *Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade.

FELDMAN, Elliot y FELDMAN, Lily Gardner (1990). "Canada", en MICHELMANN, H.J. y SOLDATOS, P. (1990). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Nueva York: Oxford University Press.

FIORI, José Luis (2000). "Acumulação Global e Ingovernabilidade Local", en RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan.

FIORI, José Luis (2003). "Sobre o Poder Global". Artículo para el seminario Innovation Systems and Development Strategies for the Third Millennium. Rio de Janeiro: Novos Estudos.

FURIO, E. (1996). *Evolución y Cambio en la Economía Regional*. Barcelona: Ariel.

GENRO, Tarso (1999). "O Futuro das Cidades na Nova Ordem Global". *A Cidade Reinventada a Democracia*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

GIDDENS, Anthony (2005). *Un mundo desbocado – los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.

GLOCAL FORUM (2003). “Glocalization - Research Study and Policy Recommendations”. Roma: CERFE in cooperation with Glocal Forum and the Think Tank on Glocalization.

GOLD, J.R. y WARD, S.V. (1994). *Place Promotion: The Use of Publicity and Marketing to Sell Towns and Regions*. Chichester: Wiley.

GRASA, Rafael (2004). “La evolución del sistema Internacional: el tiempo de las redes globales y de las ciudades interconectadas”. *BCNINTL: Barcelona en el mundo 1995-2004*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

HABERMAS, Jürgen (2008). *El Derecho Internacional en la transición hacia un escenario posnacional*. Madrid: Katz y CCCB.

HALL, Peter y PFEIFFER, Ulrich (2000). *Urban Future 21: a global agenda for twenty-first century cities*. Londres: E&FN Spon.

HANF, Kenneth y SCHARPF, Fritz W. (1978). *Interorganizational Policy Making: limits to coordination and central control*. Londres: SAGE.

HARVEY, David (2006). *Espaços de Esperança*. São Paulo: Loyola

HELD, David (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.

HELD, David y MCGREW, Antony (2006). *The Global Transformations Reader*. Cambridge: Polity Press.

HELD, David y MCGREW, Anthony (2004). *Governing Globalization*. Cambridge: Polity Press.

HOOGHE, Lisbet y MARKS, Gary (2004). “Gobernanza Estatocéntrica y gobernanza multinivel”, en MORATA, Francesc (ed.). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

HOOGHE, Lisbet y MARKS, Gary (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.

HOCKING, Brian (2004). “Patrullar por la ‘Frontera’: la condición de actores de los gobiernos no centrales”, en MORATA, Francesc (ed.) *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

HOCKING, Brian (2004). “Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais”, en VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês y MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais*. São paulo: Educ – Edusc - Unesp.

JEFFERY, Charlie (2001). *The Regional Dimension of the European Union- towards a third level in Europe?* Londres: Frank Cass.

JESSOP, Bob (2003). “Governance and Metagovernance: on reflexivity, requisite, variety and requisite irony”. Department of Sociology. Lancaster University, UK. (www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc108rj.htm)

JÖNSSON, Christer; TÄGIL, Sven y TÖRNQVIST, Gunnar (2000). *Organizing European Space*. Londres: SAGE.

KEATING, Michael (2004). “La Política Territorial y el Nuevo Regionalismo”, en MORATA, Francesc (ed.) *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. Ed. Valencia: Tirant lo Blanch.

KEATING, Michael (2004). “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, en VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês y MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). A

Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais. São Paulo: Educ – Edusc - Unesp.

KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph (1997). *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown&Co.

KICKERT, Walter; KLIJN, Erik-Hans y KOPPENJAN, Joop F. M. (1997). “Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector”. Londres: Ed. SAGE.

KLINK, Jeroen (2001). *A Cidade-Região. Regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista*. Rio de Janeiro: DP&A.

KOHLER-KOCH, Beate (2004). “Gobernanza interactiva: las regiones en la red de la política europea”, en MORATA, Francesc (ed.). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

KUGELMAS, Eduardo y BRANCO, Marcello Simão (2005). “Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo”, en VIGEVANI, Tullo y WANDERLEY, Luiz Eduardo (orgs.). *Governos Subnacionais e sociedade civil. Integração e Mercosul*. São Paulo: Educ – Edusc - Unesp.

KUKLINSKI, A. (1981). *Desarrollo Polarizado y Políticas Regionales*. México: Fondo de Cultura Económica.

LE GALÈS, Patrick y HARDING, Alan (2003). “Ciutats i Estats”, en MORATA, Francesc y ETHERINGTON, John (eds.). *Global i Local. L'impacte de la globalització en els sistemes territorials*. Barcelona: CETC.

LESSA, José Vicente da Silva (2002). “A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais celebrados por Governos Não – Centrais”. XLIV Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco – Ministerio das Relações Exteriores do Brasil.

MANDER, Harsh y ASIF, Mohammed (2004). *Good Governance*. Resource Book. Action Aid. Bangalore: Books for Change.

MARIANO, Karina L. y MARIANO, Marcelo Passini (2005). "Governos Subnacionais e integração regional: considerações teóricas", en VIGEVANI, Tullo y WANDERLEY, Luiz Eduardo (orgs.). *Governos Subnacionais e sociedade civil. Integração e Mercosul*. São Paulo: Educ – Edusc - Unesp.

MARICATO, Erminia (2001). *Brasil, cidades – alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes.

MAYNTZ, Renate (1993). "Governing Failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm", en KOOIMAN, Jan (ed). *Modern Governance. New government-society interactions*. Londres: SAGE.

MAYNTZ, Renate (1998). "New Challenges to Governance Theory". Jean Monet Chair paper 50/98. Fiesole: European University Institute.

MARCUSE, Peter y VAN KEMPEN, Ronald (2000). *Globalizing Cities: a new spatial order?* Massachusetts: Blackwell.

MARIN, Bernd y MAINTZ, Renate (eds.) (1991). *Policy Networks. Empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt: Campus Verlag.

MARKS, Gary; SCHARPF, Fritz; SCHMITTER, Philippe C. y STREECK, Wolfgang (1998). *Governance in the European Union*. Londres: SAGE.

MARX, Vanessa (1997). "Investimento Direto Estrangeiro na Argentina e no Brasil". *Revista Estudos da Integração*, núm. 13. Brasília: Senado Federal.

MÉSZÁROS, István (2007). "A Crise Estrutural da Política". *Revista Margem Esquerda- ensaios marxistas*. São Paulo: Boitempo.

MONEREO, Manuel y RIERA, Miguel (eds.) (2001). *Porto Alegre – otro mundo es posible*. Barcelona: El Viejo Topo.

MORATA, Francesc (ed.) (2004). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

MORATA, Francesc y ETHERINGTON, John (eds.) (2003). *Global i Local. L'impacte de la globalització en els sistemes territorials*. Barcelona: CETC.

OBERTI, Marco (2000). "Social Structures in médium-sized cities compared", en BAGNASCO, Arnaldo y LE GALÈS, Patrick. *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

OLLER I SALA, M.D. (2004). "Un futuro para la democracia. Una democracia para la gobernabilidad mundial", en CRUAÑES, Jose Reig. "Actores Locales, acciones globales ¿Aparecerá un contrapeso civil a la globalización del poder económico o continuará la globalización desequilibrada actual?". Información y Desinformación en la Era Global. *Ágora. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 10. Valencia: Fundación CEPS.

PERCEQUILO, Cristina Soreanu (2004). *Introdução às Relações Internacionais. Temas, atores e visões*. Petrópolis: Vozes.

PERULLI, Paolo (2000). *La Città delle Reti – forme di governo nel postfordismo*. Torino: Bollati Boringhieri.

PETSCHEN, Santiago (1992). *La Europa de las regiones*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics. Generalitat de Catalunya.

PFIEGER, Géraldine (2006). *De la Ville aux Réseaux: dialogues avec Manuel Castells*. Espace en Societé – penseurs d'espace. Laussane: Press Polytechniques et Universitaires Romandes.

PIERRE, Jon y PETERS, B. Guy (2000). *Governance, Politics and the State*. Nueva York: St. Martin's Press.

PLÁ, Juan Algorta (1994). *O MERCOSUR e a Comunidade Européia uma abordagem comparativa*. Porto Alegre: Da Universidade (UFRGS).

RAMON, Ricard (2004). "El Comité de las Regiones: el largo camino hacia la institucionalización de la Europa Multinivel", en MORATA, Francesc (ed.) *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

RAMONET, Ignacio (2001). "Porto Alegre", en MONEREO, Manuel y RIERA, Miguel (eds.). *Porto Alegre – otro mundo es posible*. Barcelona: El Viejo Topo.

RHODES, R. A. W. (1996). "The New Governance: governing without government". *Political Studies*, núm. XLVI.

ROSENAU, James (2003). "Les proximitats distants. Dinàmiques i dialèctiques de la globalització", en MORATA, Francesc y ETHERINGTON, John (eds.). *Global i Local. L'impacte de la globalització en els sistemes territorials*. Barcelona: CETC.

ROSENAU, James (2000). "Governance, order, and change in world politics", en ROSENAU, James N. y CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

SADER, Emir (2000). *Século XX – uma biografia não autorizada. O século do imperialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

SASSEN, Saskia (2000). *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.

SASSEN, Saskia (2002). *Global Networks Linked Cities*. Nueva York: Routledge.

SEN, Amartya K. (1993). *Bienestar, Justicia y Mercado*. Barcelona: Paidós.

SENNETT, Richard (2000). *La Corrosión del Carácter – las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.

SMITH, David y TIMBERLAKE, Michael (2002). “Hierarchies of Dominance among World Cities: a network approach”, en SASSEN, Saskia. *Global Networks Linked Cities*. Nueva York: Routledge.

SMYTH, H. (1994). *Marketing the City: Flagship Developments in Urban Regeneration*. Londres: Spon.

SOLDATOS, Panayotis (1990). “No explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors”, en MICHELMANN, H.J. y SOLDATOS, P. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Nueva York: Oxford University Press.

SOLÉ TURA, J. y SUBIRATS, J. (1994). “The Organization of the 1992 Olympic Games in Barcelona: An Example of Mixed Economy or Public Private Partnership”. Barcelona: WP nº 28. Centre d’Estudis Olímpics i de l’Esport (UAB).

SOUSA SANTOS, Boaventura (2002). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SOUSA SANTOS, Boaventura (2007). *El Foro Social Mundial y la Izquierda Global*. Informe. Barcelona: El Viejo Topo.

SOUTH CENTRE (1998). *La Reforma de las Naciones Unidas – una visión desde el Sur para fortalecer y democratizar a la comunidad internacional*. Montevideo: Instituto del Tercer Mundo.

STIGLITZ, Joseph E. (2007). *El Malestar en la Globalización*. Madrid: Santillana Ediciones Generales.

SWYNGENDOW, E. (1992). “The Mammon Quest. Glocalization, Interspatial Competition and Monetary Order: The Construction of New Spatial Scales”, en DUNFORD, M. y KAFKALAS, G. (eds.). *Cities and Regions in the New Europe: The Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*. Londres: Belhaven.

TAYLOR, P.J. (2003). “Regionality in the World City Network”. *GAWC - Research Bulletin*, núm. 116.

TAYLOR, P.J.; BEAVERSTOCK, J.V y SMITH, R.G. (1999). “World City Network: a new metageography?”. *GAWC - Research Bulletin*, núm. 11.

VAINER, Carlos (2000). “Pátria, Empresa e Mercadoria – notas sobre a estratégia discursiva do planejamento urbano”, en ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos y MARICATO, E. *A Cidade do Pensamento Único*. (4ª ed.) Petrópolis: Vozes.

VALENCIA, Alberto Rocha (2000). “Gobierno y Gobernabilidad Globales”. *Revista Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. VI, núm. 18. Guadalajara: Universidad de Guadalajara. Mayo/agosto.

VELTZ, P. (1999) *Mundialización, Ciudades y Territorios*. Barcelona: Ariel.

VELTZ, Pierre (2000). “European Cities in the world economy”, en BAGNASCO, Arnaldo y LE GALÈS, Patrick. *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

VIGEVANI, Tullo (2006). “Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, núm. 62.

VILLA, Rafael Duarte y TOSTES, Ana Paula Baltasar (2006). “Democracia Cosmopolita versus Política Internacional”. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, núm. 66. São Paulo: Cedec.

VILLASANTE, Tomás R. (2002). *Redes e Alternativas. Estratégias e Estilos Criativos na Complexidade Social*. Petrópolis: Vozes.

VIZENTINI, Paulo Fagundes (2006). “Hacia la Construcción de un orden democrático internacional y la integración de los pueblos”, en *Cien proposiciones del Foro Social Mundial - Porto Alegre 2005*. Madrid: Popular.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes (2003). *Relações Internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*. São Paulo: Fundación Perseo Abramo.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes (2002). *Dez Anos que Abalaram o Século xx*. Porto Alegre: Leitura XXI.

WHITAKER, Francisco (2001). “Foro Social Mundial: orígenes y objetivos”, en MONEREO, Manuel y RIERA, Miguel (eds.). *Porto Alegre – otro mundo es posible*. Barcelona: El Viejo Topo.

ZACHER, Mark V. (2000). “Decaying Pillars of the Westphalian temple, implications for international order and governance”, en ROSENAU, James N. y CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bibliografía de Metodología:

ECO, Umberto (2006). *Como se Faz uma Tese*. São Paulo: Perspectiva.

BOSCH, Agustí (coordinador) (2003). *Apuntes de las clases en Técnicas en Investigación Avanzada del Doctorado en Ciencias Políticas: Pensar y Gobernar Sociedades Complejas*. Barcelona.

Documentos de Barcelona

- AJUNTAMENT DE BARCELONA (1999). *Barcelona: gobierno y gestión de ciudad. Una experiencia de modernización municipal*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Discurso del Alcalde Joan Clos: “La Ciutat, espai de cohesió social”.
- Los gobiernos locales en clave internacional: el caso de Barcelona
- Discurso de Joan Clos en la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas Estambul+5. Nueva York, 2001.
- BCNINTL. Barcelona en el mundo 1995-2004.
- www.bcn.es
- UNIÓN EUROPEA (1998). Seguimiento y alcance de los dictámenes del Comité de las Regiones - 1997. Comité de las Regiones. Bruselas, marzo de 1998.

Documentos de Porto Alegre

- PONT, Raul (1997). Discurso en la revista *Ciudad, Ciudadanía e Integración de Mercociudades*. São Paulo: Ed. IAL
- “Capital é escolhida para integrar o programa da ONU”. Periódico *Zero Hora*. 08.12.2003.
- Revista de Porto Alegre – *Otro mundo es posible*, 2003. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre
- La Era Urbana (2004) – la revista de la Ciudad Global. Presupuestos Participativos. Edición Especial. Marzo 2004. Ecuador:PGU-ALC.

- www.portoalegre.rs.gov.br

Documentos del Caso Redes

- Relatoría del Foro y Propuestas (2004). IV Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social de Porto Alegre. Barcelona, 7 y 8 de mayo de 2004. Málaga: Ed CEDMA.
- EURALAT 2003-2007 (2007): Diversidad y radicalización de la democracia. La construcción de un nuevo espacio público. Barcelona: Ed.FDC.
- Porto Alegre: www.autoridadeslocais.com.br
- FAL Caracas: www.fal-caracas2006.org
- Red FAL: www.redfal.org

Documentos del Caso Organizaciones

- UNESCO and Cities Partners (2008). Sector for External Relations and Cooperation, 2008 Edition.
- UN-HÁBITAT (2004). *Habitat Debate*, vol.10, núm. 1, marzo.
- Documento A/58/817 Distr.general. 11 de junio de 2004. Naciones Unidas – Asamblea General. Quincuagésimo octavo periodo de sesiones. Tema 59 del programa. Fortalecimiento de las Naciones Unidas.
- Draft Guidelines on decentralization and the strengthening of local authorities. ONU- Habitat, 2007.
- CGLU: www.cities-localgovernments.org
- Informe de Actividades de CGLU – 2004 – 2007. Lo más destacado de CGLU. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- UCLG Members 2007: Profiles of the Members of the Executive Bureau. UCLG World Secretariat Publication. Barcelona:UCLG
- UCLG Support Paper on Local Finance - 2007

- La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo.(2007) Resumen Ejecutivo. 2007. Primer Informe Global. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Barcelona: UCLG
- Prioridades Estratégicas 2007- 2010 de CGLU: www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=template.asp&L=ES&ID=176
- Declaración Final del Congreso Fundador de CGLU. París, 2004: www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=template.asp&L=ES&ID=103
- Estatutos de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=template.asp&L=ES&ID=14
- Declaración Final del Congreso de Jeju la “Isla de la Paz Mundial”. “Las ciudades cambian y transforman el mundo”. Jeju, 2007. www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=template.asp&L=ES&ID=280
- Metropolis: www.metropolis.org
- Plan de Acción 2006-2008. Metrópolis.
- GAWC (Global Cities and World Cities Study Group and Network) (1998) www.iboro.ac.uk/gawc
- Agenda 21 de la Cultura: www.agenda21culture.net

Anexos



11. ANEXOS

11.1. Acrónimos

ABONG – Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales

ADCyF – *Association pour le Développement du Cercle de Yélimané en France*

AICE – Asociación Internacional de Ciudades Educadoras

AIH – Alianza Internacional de los Habitantes

AITEC – Asociación Internacional de Técnicos, Expertos e Investigadores

ALCA – Área de Libre Comercio de las Américas

AMC – Asociación de Municipalidades del Congo

ANCI – *Associazione Nazionale Comuni Italiani*

ARF – Asesoría de las Relaciones Federativas

ART GOLD – Programa de Gobernabilidad y Desarrollo Local del PNUD

ASPAC – Sección Regional de CGLU para Asia-Pacífico

ATTAC – Acción por la Tributación de las Transacciones Financieras en Apoyo a los Ciudadanos

BCN – Barcelona

BID – Banco Interamericano de Desarrollo

BIRD – Banco Mundial

CAMCAL – Coordinadora de Asociaciones Mundiales de Ciudades y Autoridades Locales

CARICOM – Comunidad del Caribe

CBPJ – Comisión Brasileña de Justicia y Paz

CdR – Comité de Regiones

CDS – *Commission of Sustainable Development*

CEPAL – Comisión Económica para la América Latina y el Caribe de Naciones Unidas

CERPAC – *People’s Research Centre for City Action*

CES – Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra

CGLU – Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

CIDEU – Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano

CIFAL – Centros Internacionales de Formación de Autoridades y Actores Locales

CISDP – Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa

CIVES – Asociación de Empresarios Brasileños por la Ciudadanía

CJG – Central de Justicia Global

CMRE – Consejo de Municipios y Regiones de Europa

CNUAH – Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos

CONFOCO – Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad de España

CPAFFC – Asociación China para la Amistad con los Pueblos Extranjeros

C-6 – red formada por seis ciudades: Barcelona, Montpellier, Palma de Mallorca, Toulouse, Valencia y Zaragoza

CUT – Central Única de los Trabajadores

ECOSOC – Consejo Económico y Social de la ONU

EDL – Embajada de la Democracia Local

EURALAT – Observatorio Eurolatinoamericano sobre Desarrollo Democrático y Social

Eurociudades – Red de Ciudades de Europa

FAL – Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social

FALP – Foro de Autoridades Locales de Periferia

FAMSI – Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional

FAO – *UN Food and Agriculture Organization*

FIDH – Federación Internacional de los Derechos Humanos

FLACMA – Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales

FMCU – Federación Mundial de Ciudades

FMI – Fondo Monetario Internacional

FNP – Frente Nacional de Prefeitos de Brasil

FNRU – Foro Nacional de Reforma Urbana de Brasil

FONPLATA – Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata

Fòrum 2004 – Foro Universal de las Culturas – Barcelona 2004.

FSM – Foro Social Mundial

FUM – Foro Urbano Mundial

GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*

GCAP – *Global Call to Action Against Poverty*

GOLD – Observatorio Mundial sobre la Descentralización y la Autonomía Local

GRALE – Red de Investigación sobre Gobiernos Locales en Europa

GTZ – Sociedad Alemana de Cooperación Técnica

Hábitat – Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

HIC – *Habitat International Coalition*

IBAS- Foro India, Brasil y África del Sur

IBASE – Instituto Brasileño de Análisis Socio Económicas

IGOP – Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona

ILO – *International Labour Organization*

IPAM – *Initiatives pour un Autre Monde*

ISEB – Instituto Superior de Estudios Brasileños

IULA – Unión Internacional de Autoridades Locales

JAICA – Agencia Japonesa de Cooperación Internacional

LEDA – Agencia de Desarrollo Económico Local del PNUD

Mercociudades – Red de Ciudades del MERCOSUR

MERCOSUR – Mercado Común del Sur

MEWA – Sección regional de CGLU para Oriente Medio y Asia Occidental

MST – Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra

NAFTA – *North America Free Trade Agreement*

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OCHA – Oficina de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas

ODM – Objetivos de Desarrollo del Milenio

OIDP – Observatorio Internacional de Democracia Participativa

OMC – Organización Mundial de Comercio

ONU – Organización de las Naciones Unidas

OSPAAAL – Organización de Solidaridad con los Pueblos de Asia, África y América Latina

PGU – Programa de Gestión Urbana

PNUAH – Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA – Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

POA – Porto Alegre

PP – Presupuesto Participativo

PT – Partido de los Trabajadores

REMI – Reunión Especializada de Municipios e Intendencias

SECAR – Secretaría de Captación de Recursos

UCCI – Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas

UCCLA – Unión de Ciudades Capitales de Lengua Portuguesa

UCEU – Unión de Capitales de la Unión Europea

UCLGA – Ciudades y Gobiernos Unidos de África

UE – Unión Europea

UNACLA – Comité Asesor de Autoridades Locales de Naciones Unidas

UNAIDS – United Nations Programme on HIV/AIDS

UNDCP – *UN Office on Drugs and Crime*

UNEP – *UN Environment Programme*

UNESCO – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF – *United Children's Found*

UNIFEM – Fondo de Naciones Unidas para la Mujer

UNITAR – Instituto de Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones

URBAL – Programa de Cooperación Descentralizada entre Europa y América Latina

WHO – *World Health Organization*

WSIS – *World Summit on the Information Society*

11.2. Entrevistas de Barcelona y Porto Alegre y las relaciones internacionales

11.2.1. Estructura de la entrevista

¿LAS CIUDADES SON ACTORES POLÍTICOS INTERNACIONALES RELEVANTES?

El trabajo de análisis deberá desarrollar:

- Contenidos de las preguntas
- Contraste entre BCN – POA
- Contraste en la evolución en Barcelona
- Contraste en la evolución en POA

La metodología será desarrollada a través del método cualitativo. La entrevista deberá tener un esquema de preguntas abiertas y estará dividida en cinco temas:

Tema 1: Política Internacional de la ciudad. ¿Cómo ha evolucionado? Analizar:

- La relación con los organismos internacionales.
- La relación con los organismos regionales.
- La cooperación internacional: bilateral, multilateral y solidaria.
- La participación en redes.
- Los hermanamientos.

Tema 2: Inicio: objetivos ¿Por qué se hizo? ¿Por qué han apostado por esto?

- De BCN - de POA
- ¿Quién lo ha liderado?
- ¿Cuál era la estructura técnica?
- ¿De qué órgano en la Administración dependía? (¿Era una regiduría, una secretaría, o estaba vinculado al Gabinete del Alcalde?)
- ¿En qué año empezó?

Tema 3: La práctica:

- Compromisos.
- Dinámicas.
- Temas.
- ¿Cuáles fueron los límites?
- ¿Qué resultados han obtenido? Y si no... ¿por qué no se han logrado?
- ¿Fue un área aceptada por el conjunto del gobierno?
- ¿Cuál fue el impacto en la Administración y en la ciudad y sus diversos actores?
- Proyectos desarrollados para alcanzar los objetivos.

Tema 4: La diferencia entre el objetivo y la práctica.

- ¿Se han logrado en la práctica los objetivos planteados en el comienzo?
- ¿Cuáles fueron los mayores logros?
- ¿Cuáles fueron las mayores dificultades?
- ¿Cuál era el grado de compromiso político del proyecto (por ejemplo en las reuniones internacionales, ¿quién representaba la ciudad: un técnico, un representante político o el alcalde?)
- ¿Cuál era el grado de compromiso de los técnicos y de la estructura administrativa a la que pertenecía esta área?

Tema 5: Expectativas: deseos de futuro.

- ¿Cuáles son los avances y las ventajas para la ciudad al actuar en el ámbito internacional?
- ¿Cuál es el impacto que este tema podrá tener a nivel regional?
- ¿Cuál es el impacto que este tema podrá tener a nivel internacional?
- ¿Cómo cree que puede evolucionar este proceso?
- ¿Cree que las ciudades tienen el objetivo de promocionarse con objetivos económicos y/o políticos?

Observaciones:

Los temas 2, 3, 4 y 5 serán repetidos para hablar de la relación de las ciudades con CGLU a nivel internacional y del Comité de Regiones (BCN) y de la REMI-Mercociudades (POA), a nivel regional

11.2.2. Personas entrevistadas

BARCELONA

- 1) Antonia Sabartés, directora de Relaciones Internacionales del Ayuntamiento de Barcelona
- 2) Jordi Borja, consultor, urbanista, exteniente de alcalde del Ayuntamiento de Barcelona y Responsable de Relaciones Internacionales
- 3) Rafael Grasa, profesor y doctor en Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB)

PORTO ALEGRE

- 1) Joao Ferrer, excoordinador de Relaciones Internacionales del Ayuntamiento de Porto Alegre
- 2) Eduardo Mancuso, coordinador de Relaciones Internacionales del Ayuntamiento de Porto Alegre
- 3) Paulo Vizentini, profesor y doctor en Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS)

11.3. Redes internacionales y la inserción internacional de las ciudades

11.3.1. Estructura del cuestionario



Estimado colega,

El FAL (Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social) es una red de intercambio y trabajo conjunto entre las administraciones y los movimientos, pero también una serie de eventos que reúnen personas nuevas y diversas. Necesitamos conocernos mejor y reflexionar juntos sobre nuestra estructura.

Le pedimos que nos conceda un poco de su tiempo para rellenar el presente cuestionario, señalando con una X las casillas correspondientes y usando el espacio concedido para la información adjunta. La información que podrá concedernos es importante para una investigación que el Observatorio sobre la Democracia Participativa de la Universidad de Coimbra y del Departamento de Innovación y Sociedad de la Universidad de Roma "La Sapienza" está desarrollando.

Agradeciendo por el tiempo dedicado, les informamos que cada dato personal fornecido será reservado, teniendo en cuenta es respecto a la ley de protección de la privacidad en vigor en el país de origen de la institución que promueve la investigación.

Lugar _____

Fecha ___/___/2007

Lengua: ESPAÑOL

PARTE A) Sus datos personales

1) Nombre y Apellido (campo no obligatorio):

2) Sexo: Femenino Masculino

2) Año de nacimiento: [1][9][][]

3) Título de estudio:

- 1) Primaria
- 2) Secundaria
- 3) Diploma Técnico
- (d) Licenciatura
- (e) Doctorado o Master postgrado
- (f) Otro (especificar): _____

4) Institución principal de pertenencia:

4.1. Continente: África Asia Europa América Oceanía

4.2. País de pertenencia: _____

4.3. Tipología de la organización:

- (a) Alcaldía (indicar el nombre): _____
- (b) Provincia (indicar el nombre): _____
- (c) Otro Ente Territorial (especificar tipo y nombre): _____
- (d) Universidad (indicar el nombre y la ciudad): _____
- (e) ONG (indicar nombre y sede de donde proviene): _____
- (f) Movimiento social (indicar el nombre y la ciudad): _____
- (g) Medios de comunicación(indicar el nombre y la ciudad): _____
- (h) Estoy aquí a título individual
- (i) otro (especificar tipo y lugar de donde proviene): _____

4.4. ¿Participa en el FAL como observador encargado de otra organización?

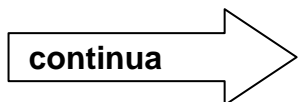
a) NO b) SI (especificar cual): _____

5) Que rol desarrolla en la organización principal que representa en el FAL?

- (a) Administrador/dirigente electo/a
- (b) Funcionario/de carrera
- (c) Consultor externo
- (d) Representante de partido
- (e) Investigador o docente
- (f) Periodista
- (g) Activista inscripto/a (sin encargo formal)
- (h) Otro (especificar): _____

6) ¿Está inscripto a un partido político?

a) NO b) SI





PARTE B) SU COMPROMETIMIENTO EN EL PROCESO “FAL”

7) Para Usted el FAL es principalmente (solo una respuesta es posible):

- 7.1 Un proceso continuo de organización en “red”
- 7.2 Una serie de eventos organizados en el tiempo y en lugares diversos
- 7.3 No tiene una idea precisa
- 7.4 Otro (especificar): _____

8) ¿Como has tenido conocimiento del FAL de Nairobi, de como inscribirse y del programa? (varias respuestas)

- (a) Pertenezco al Grupo organizador
- (b) Por otro sitio Web del FAL
- (c) Por el sitio Web del FSM
- (d) Por un amigo/colega
- (d) Por prensa/radio/TV/otro sitio Web
- (e) Por red de Entes Locales a que pertenezco
- (e) Por una o más mailing-list que estoy inscripto
- (f) Otro (especificar): _____

9) ¿Usted personalmente o su organización (aún a través de representante diverso de Usted) ha participado de un evento promovido por el FAL? (señalar con una X cada evento, en alguna de las dos columnas)

- (a) NO, este es el primero FAL para ambos
- (b) Yo personalmente NO, pero mi organización SI
- (c) SI, ambos

(c2) En caso positivo (para uno o para ambos) señalar con una X cada evento, en alguna de las dos columnas):

Tipología	Año	Lugar	Mi presencia personal	Presencia de mi organización
FAL mundial	2001	Porto Alegre		
	2002	Porto Alegre		
	2003	Porto Alegre		
	2004	Barcelona		
	2005	Porto Alegre		
	2006	Caracas		
FAL europeo	2002	Florenia		
	2003	Saint Denis		
	2004	Londres		
FAL Américas	2004	Quito		
Otro evento	2005	FAL Málaga		
	2006	FALP Nanterre		
Seminario Organizado por el FAL en otro evento internacional	<i>Especificar el evento</i> (Ej: WUF di Vancouver, Africiudades 2006, etc.)			

PARTE C) SU PUNTO DE VISTA: LA CIUDAD EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

10) ¿Cual rol piensa que el ente local/territorial puede desarrollar en el escenario internacional?

- 10.1 Protagonista
- 10.3 Un rol consultivo respecto al Estado



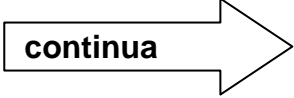


10.2 Observador

10.4 Otro (especificar): _____

11) ¿Como cree que debería organizarse la presencia de las ciudades en el contexto internacional?

- (a) A través de Organismo/Institución Internacional
- (b) A través de asociación internacional
- (c) A través de red transnacional
- (d) De otra manera (especificar): _____



12) ¿Considera que hoy los Organismos Internacionales reconocen suficientemente las ciudades a nivel internacional? (solo una respuesta):

- a) NO
- b) SI, reconocen suficientemente
- c) SI, reconocen, pero NO suficientemente

13) ¿Considera que hoy su país reconoce suficientemente el rol que la “diplomacia de las ciudades” puede desarrollar en el ámbito internacional? (solo una respuesta)

- a) SI, en la práctica política (relación con el Ministerio interesado, participación en las decisiones)
- b) SI, en el discurso político, pero aún hay muchos obstáculos (Ley Financiera, Constitución Nacional, etc.)
- c) NO, no reconoce suficientemente
- d) Otro (especificar): _____

PARTE D) UN PUNTO DE VISTA SOBRE EL FAL Y SU FUTURO

14) ¿Usted tiene conocimiento del principal objetivo y de las temáticas de trabajo del FAL? (solo una respuesta)

- a. SI
- b) NO
- c) Más o menos

15) ¿Con cual de las siguientes observaciones se encuentra de acuerdo o desacuerdo?

Afirmación a evaluar	De acuerdo	Des-acuerdo	No sabe
(a) Participar del FAL ha estimulado mi organización a actuar con políticas innovadoras en el territorio local			
(b) Estar red con otras experiencias similares ha dado fuerza para la experiencia local de mi organización			
(c) El FAL me hizo encontrar socios para lanzar proyectos bilaterales o otras redes			
(d) El FAL manifiesta siempre una intrínseca debilidad política			
(e) El FAL necesitaría de una organización técnica permanente			
(f) El FAL debería formalizarse para poder acceder a fondos externos y no depender de la cuota de sus inscriptos y de la ciudad que financia el evento			
(g) La sobrevivencia del FAL depende de un pequeño grupo de ente local fuertemente interesado y comprometido			
(h) El FAL supo crecer en el tiempo de forma cualitativa			
(i) La red FAL debería poder ofrecer ‘servicio’ a sus inscriptos			
(k) El proceso FAL debería generar un producto visible y más incisivo (declaración final, campaña internacional, formulario de buenas practicas)			
(l) El FAL deber estar asociado al Foro Social Mundial o Regional			
(m) El FAL debería empeñarse más para diversificar sus socios y atraer el interés de los entes locales de continentes que hoy están al margen.			
(n) El FAL debería fusionarse con la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa de la CGLU			
(o) El FAL debería mantener su estructura “informal” y no burocratizarse mucho.			

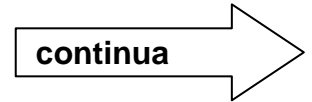




(p) El FAL debería trabajar en una relación más estrecha con los movimientos sociales			
(q) El FAL está bien así como es hoy			

16) ¿Cual piensa que debe ser el rol del FAL en el Foro Social Mundial (FSM)?

- (a) Representar el "brazo municipalista" del FSM
- (b) Un posible socio del FSM
- (c) Un evento paralelo y separado
- (d) Un 'observador' externo del FSM
- (e) No debe ejercer ningún vínculo entre los dos eventos
- (f) Otro (especificar): _____



PARTE E) MI MOTIVACIÓN PERSONAL PARA PARTICIPAR

17) Como ha financiado su venida al FAL:

- a) Por medio de la organización que represento
- b) Mezclando fondos de financiamiento diversos
- (c) Autofinanciándome totalmente
- (d) De otro modo: _____

18) ¿Para su organización, hablar en una sesión/mesa del FAL es fundamental para participar?

- a) INDISPENSABLE para justificar el gasto
- b) INDISPENSABLE para nutrir la voluntad política
- (c) Sería preferible
- (d) NO, no es indispensable

19) Habría venido igualmente al FSM si no hubiera el FAL? (una respuesta)

- a) NO, no estaría interesado
- b) SI, pero sería un poco difícil justificarlo
- (c) Estoy acá esencialmente por el FSM!
- (d) Otro _____

PARTE F) SU CIUDAD/PROVINCIA "EN RED"

(SOLO para aquellos que están presentes en el FAL en representación de un Ente Local/Territorial)

20) ¿Su organización territorial posee una área específica para el internacional (cooperación, relaciones internacionales o similar)?

- a) NO
- b) SI

21) En caso positivo, ¿donde si ubica?

- a) En el Gabinete de Presidencia/Gabinete del Alcalde
- b) En una estructura política designada (Concejalía)
- c) En un departamento técnico específico
- d) En otro lugar (especificar): _____

22) ¿Su organización territorial participa de otra red internacional de administraciones locales?

- a) NO
- b) SI (especificar cual): _____

23) Su organización territorial ha desarrollado algún acuerdo/protocolo bilateral con otra ciudad? (más de una respuesta)

- (a) NO





- (b) SI, acuerdo/protocolo entre alcaldías vecinas o en el ámbito de la misma región
- (c) SI, hermanamiento con una o más ciudades del mismo continente
- (d) SI, hermanamiento con una o más ciudades de otros continentes
- (e) SI, acuerdo vinculado a Proyecto de Cooperación al Desarrollo
- (f) SI, de otra manera (especificar): _____

GRACIAS!



11.4. Organizaciones internacionales y la inserción internacional de las ciudades

11.4.1. Estructura de la entrevista



**Universitat
Autònoma
de Barcelona**

Barcelona, 30 de julio de 2006

Estimado(a) entrevistado(a),

Me dirijo a Usted como director de la tesis doctoral sobre proyección internacional de las ciudades.

Vanessa Marx, doctoranda en Ciencias Políticas por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), está desarrollando su tesis sobre el tema: "Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales".

Dentro de su proyecto está realizando diversas entrevistas para conocer la opinión de personas especialmente vinculadas al tema. Hemos considerado que su opinión puede ser muy valiosa y, por lo tanto, nos gustaría que nos dedicara algo de su tiempo para responder el cuestionario anexo.

Agradeciendo de antemano su colaboración, me despido enviando cordiales saludos.

Joaquim Bruguè
Profesor en Ciencias Políticas y director de la Tesis

ENTREVISTA PARA LA TESIS

(Modelo 1 – Expertos y profesores)

Nombre:

Cargo:

Organización/Universidad:

1. VISIÓN GENERAL

Actualmente las ciudades tienen un papel destacado en el escenario internacional. Muchas de ellas han introducido en sus estructuras un área específica para trabajar en este tema y están desarrollando una estrategia para poder hacer efectiva su influencia, junto con otros actores, en el contexto mundial.

Nos gustaría saber su opinión respecto al papel de las ciudades en el contexto internacional.

¿Qué papel cree que pueden y deben jugar?

¿Por qué? ¿Cuáles serían las ventajas y los inconvenientes?

¿Cree que los organismos internacionales reconocen suficientemente a las ciudades? ¿Por qué?

¿Cómo cree que debería organizarse la presencia de las ciudades en el contexto internacional?

2. CONOCIMIENTO

En el marco de lo comentado en el punto anterior, parece claro que las ciudades utilizan estrategias e instrumentos diversos para ubicarse en el escenario internacional. Algunas lo intentan de forma aislada, mientras que otras tratan de buscar formas también diversas de cooperación y de trabajo conjunto.

Nos gustaría conocer su opinión respecto a las formas utilizadas por las ciudades para participar en el contexto internacional.

¿Usted conoce algún organismo internacional o red internacional de ciudades?

¿Sabe cómo funcionan?

¿Cómo las evaluaría?

¿Cree Usted que el reconocimiento de las ciudades en la esfera internacional podría ser posible en un futuro?

3. LAS CIUDADES DE BARCELONA Y PORTO ALEGRE

Las ciudades de Barcelona y Porto Alegre son dos ciudades medianas y no capitales que han tenido un papel destacado entre los gobiernos locales como ciudades que han conseguido tener presencia en el escenario mundial. Nos gustaría saber su opinión y visión sobre estas dos ciudades.

¿Cómo ve Usted las ciudades de Barcelona y de Porto Alegre en relación con su presencia internacional?

¿Cuáles son los puntos parecidos y los puntos diferentes?

¿Cómo las evaluaría? ¿Qué le gusta más o menos de cada experiencia?

ENTREVISTA PARA LA TESIS

(Modelo 2 - Organizaciones - políticos y técnicos)

Nombre:

Cargo:

Organización:

1. VISIÓN GENERAL

Actualmente las ciudades tienen un papel destacado en el escenario internacional. Muchas de ellas han introducido en sus estructuras un área específica para trabajar en este tema y están desarrollando una estrategia para poder hacer efectiva su influencia, junto con otros actores, en el contexto mundial.

Nos gustaría saber su opinión respecto al papel de las ciudades en el contexto internacional.

- 1.1 ¿Qué papel cree que pueden y deben jugar?
- 1.2 ¿Por qué? ¿Cuáles serían las ventajas y los inconvenientes?
- 1.3 ¿Cree que los organismos internacionales reconocen suficientemente a las ciudades? ¿Por qué?
- 1.4 ¿Cómo cree que debería organizarse la presencia de las ciudades en el contexto internacional?

2. EXPERIENCIA

En el marco de lo comentado en el punto anterior, las ciudades utilizan diversas estrategias e instrumentos para ubicarse en el escenario internacional. Algunas lo hacen participando en asociaciones y/o redes internacionales de ciudades.

Nos gustaría saber, desde su experiencia, cómo evaluaría estas experiencias, hasta qué punto han sido importantes para vehicular la presencia internacional de las ciudades.

- 2.1 ¿Puede definirme los objetivos y las actividades de su organización?
- 2.2 ¿Por qué lo hacen? ¿Cuáles son las razones que explican su aparición?

- 2.3 ¿Cómo valora los resultados obtenidos? ¿Se han visto sus expectativas iniciales satisfechas, frustradas, modificadas?
- 2.4 ¿Cuáles serían los retos y cambios de futuro?

3. LAS CIUDADES DE BARCELONA Y PORTO ALEGRE

Las ciudades de Barcelona y Porto Alegre son dos ciudades medianas y no capitales que han tenido un papel destacado entre los gobiernos locales como ciudades que han conseguido tener presencia en el escenario mundial. Nos gustaría saber su opinión y visión sobre estas dos ciudades.

- 3.1 ¿Cómo ve Usted las ciudades de Barcelona y de Porto Alegre en relación con su presencia internacional?
- 3.2 ¿Cómo las evaluaría?
- 3.3 ¿Cuáles son los puntos parecidos y los puntos diferentes?
- 3.4 ¿Qué le gusta más o menos de cada experiencia?

11.4.2. Personas entrevistadas

- 1) Giovanni Allegretti, doctor y profesor del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra (Portugal)
- 2) Giovanni Camiglieri, coordinador del Programa ART GOLD – PNUD Innovative Partnerships – ONU – Ginebra (Suiza)
- 3) Jaime Zea, alcalde de Villa El Salvador (Perú)
- 4) Jonas Ravinovich, consejero senior de Gobernanza – United Nations Department of Economical and Social Affairs (UNDESA) – Nueva York (Estados Unidos)
- 5) Josep Roig, secretario general de Metrópolis – Barcelona (España)
- 6) Sara Hoeflich, Responsable del Proyecto *Cities Alliance* en CGLU – Barcelona (España)
- 7) Silvio Caccia Bava, director general de Pólís – Instituto de Estudios, Formación y Asesoría en Estudios Sociales – São Paulo (Brasil)
- 8) Yves Cabannes, excoordinador del Programa de Gestión Urbana – ONU-Hábitat y profesor del University College of London (UCL) (Reino Unido)