

La diplomacia de ciudades: instrumento de desarrollo y cooperación descentralizada

EFRAÍN VÁZQUEZ-VERA*



PALABRAS CLAVE

Ciudades; Internacionalización; Cooperación descentralizada; Desarrollo; Diplomacia.

RESUMEN Ninguna ciudad debe vivir al margen de los demás, y permanecer ajeno a la nueva realidad internacional, pues se arriesga a rezagarse en la búsqueda de un espacio económico en el mundo. La internacionalización de las ciudades y su inserción de lleno en la economía mundial ha dejado de ser una opción para cualquier ciudad para convertirse en una necesidad. Invertir en el exterior es hoy equivalente a invertir en desarrollo sustentable. La internacionalización de las ciudades es cada vez mayor, no solo porque la mayoría de los seres humanos viven en ciudades, sino porque los efectos negativos y positivos de la Globalización se sienten especialmente en las ciudades.

KEYWORDS

Cities; Internationalization; Decentralized cooperation; Development; Diplomacy.

ABSTRACT No city should live apart from others and remain outside the new international reality, as it risks falling behind in the pursuit of an economic area in the world. The internationalization of cities and their full integration in to the world economy is no longer an option for any city becoming a necessity. Investing abroad is now equivalent to invest in sustainable development. The internationalization of cities is growing, not only because most humans live in cities, but because the positive and negative effects of globalization are felt especially in the cities.

MOTS CLÉS

Villes; Internationalisation; Coopération décentralise; Développement; Diplomatie.

RÉSUMÉ Aucune ville doit vivre à l'écart des autres et rester en dehors de la nouvelle réalité internationale, car elle risque de prendre du retard dans la réalisation d'un espace économique dans le monde. L'internationalisation des villes et

* Efraín Vázquez-Vera es internacionalista, y catedrático de la Universidad de Puerto Rico. Fue director del Departamento de Ciencias Sociales y miembro de la junta administrativa de la Universidad de Puerto Rico en Humacao.

leur pleine intégration dans l'économie mondiale n'est plus une option pour aucune ville et devient une nécessité. Investir à l'étranger est désormais équivalent à investir dans le développement durable. L'internationalisation des villes est en augmentation, non seulement parce que la plupart des humains vivent dans les villes, mais parce que les effets positifs et négatifs de la mondialisation se font sentir surtout dans les villes.

DEDICADO AL ALCALDE DEL MUNICIPIO AUTÓNOMO DE CAGUAS,
HON, WILLIAM MIRANDA MARÍN (QEPD).

THE GLOBAL EXPRESS ITSELF ONLY AS LOCAL, AND THE LOCAL
EXPRESS ITSELF IN GLOBAL TERMS.

Peter Beyer

"**i** Qué hace a una ciudad? ¿Sus habitantes o sus edificios? ¿La vida cotidiana o los momentos decisivos? ¿Los monumentos o los callejones? Las ciudades son el marco en el que hoy viven casi tres cuartas partes de la humanidad. Aunque algunas metrópolis resulten inhabitables, la ciudad es el paisaje del hombre, el lugar ideado y construido para vivir."¹

Ninguna ciudad debe vivir al margen de los demás, y permanecer ajena a la nueva realidad internacional, pues se arriesga a rezagarse en la búsqueda de un espacio económico en el mundo. La competencia es fuerte, lo que requiere de creatividad.

El Estado nacional es incapaz de ofrecer a las ciudades los recursos, las soluciones y el apoyo técnico que necesitan. La internacionalización de las ciudades y su inserción de lleno en la economía mundial ha dejado de ser una opción para cualquier ciudad para convertirse en una necesidad. Invertir en el exterior es hoy equivalente a invertir en desarrollo sustentable.

Las ciudades gozan de plena soberanía en los asuntos y temas de su responsabilidad. Lo que el gobierno nacional es incapaz de realizar, las ciudades pueden actuar con completa libertad e igualdad de condiciones con el resto de ciudades del mundo. En el ámbito internacional las ciudades no tienen límites.

¹ Zabalbeascoa, Anaxu, "La vida secreta de las ciudades", en *El País Semanal*, Madrid (24-09-2006).

El desarrollo reciente en los campos de la tecnología, la informática y la transportación han cambiado para siempre la relación de las distancias entre las ciudades. Los retos y problemas que enfrenta la Humanidad, tales como el desarrollo sustentable, la protección del medioambiente, el narcotráfico, la pobreza, el terrorismo, la energía, la migración, han pasado a ser asuntos que a las ciudades les concierne directamente.

La dinámica internacional se caracteriza por favorecer la ampliación y la diversificación de las relaciones entre diferentes actores distintos a los Estados y las organizaciones internacionales intergubernamentales.

Es significativa la presencia en el escenario internacional de un número creciente de agentes, como las ciudades, que han adquirido un papel protagónico en los procesos de acercamiento de los pueblos.

La internacionalización de las ciudades es cada vez mayor, no solo porque la mayoría de los seres humanos viven en ciudades, sino porque los efectos negativos y positivos de la globalización se sienten especialmente en las ciudades².

La globalización y las ciudades

La característica principal del mundo post Guerra Fría es lo que se conoce como la “globalización”. Actualmente, el concepto de globalización es muy conocido y atractivo. El término es utilizado ampliamente en los medios de comunicación de masa, políticos y en la literatura académica.

La globalización es una extensión e intensificación del capitalismo y la modernidad a nivel mundial. No se trata de una imposición desde arriba, ya que es el resultado de una reconstrucción de lo local. Además, lo local no es lo que antecedió o la ausencia de lo global, sino que es el resultado de la composición de lo global. En otras palabras, la Globalización es la universalización de lo particular y la particularización de lo universal.

Una característica fundamental de la Globalización es que promueve al mismo tiempo la homogenización y la heterogenización. Las sociedades globalizadas son más homogéneas al compartir una forma de organizarse socialmente. Como parte de esa homogeneidad, están las formas en común de identificar y promover la heterogeneidad. En otras palabras, hacer lo diferente es un resultado de la globalización.

² Clos, Joan, “Toward local empowerment”, *UN Habitat Debate: A new era of cooperation with local authorities*, vol. 10, n° 1, marzo de 2004, p. 7.

La globalización amplió el espacio económico más allá de los gobiernos nacionales, lo que catapultó a las ciudades y regiones como actores internacionales. Este “renacimiento” de lo local es una respuesta inesperada a la globalización. Lamentablemente, no podemos engañarnos, la mayoría de los gobiernos nacionales tratan de contrarrestar el creciente papel protagónico internacional de las ciudades y regiones, por lo que el sistema internacional contemporáneo continúa siendo estatal³.

La globalización ha permitido que las ciudades amplíen su campo de acción y han comenzado a fungir como elementos idóneos de la cooperación internacional al ser la estructura esencial y básica para el contacto con los ciudadanos en el ámbito social, cultural, político y económico⁴.

Para una ciudad debe ser fundamental la participación en eventos de debate y análisis internacional. Cualquier ciudad puede beneficiarse de la tradición de análisis crítico y riguroso de las organizaciones internacionales, y de las oportunidades de compartir experiencias con otras ciudades del mundo. Si bien es cierto que para enfrentar la globalización es necesario concertar esfuerzos entre las ciudades del mundo, más cierto es que para alcanzar el éxito es necesario que se comience con un conocimiento profundo y crítico de los procesos que les afectan.

La para-diplomacia y la diplomacia de las ciudades

El resurgimiento de la para-diplomacia es la comprensible respuesta a las poderosas corrientes de cambio en el sistema internacional. El reinvento de las ciudades es hoy una característica del sistema internacional contemporáneo⁵. La diplomacia de ciudades no solo ha venido a quedarse, sino también para ser protagonista.

La para-diplomacia es toda aquella acción exterior por una jurisdicción no soberana que simula y se aproxima a la práctica diplomática de los Estados. Por una acción exterior entendamos contactos entre ciudades, ciudades con Estados y organizaciones internacionales⁶.

3 Bartmann, Barry, “In or Out: Sub-national Island Jurisdictions and the Antechamber of Para-Diplomacy”, *The Round Table*, vol. 95, n° 386, Routledge, Fife, septiembre de 2006, pp. 543-544.

4 Luna Velázquez, Juan C. y Ballesteros Cruz, Humberto, “Actualidad de los hermanamientos mexicanos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, n° 74, junio de 2005, p. 12.

5 Bartmann Barry, *op.cit.*, p. 543.

6 *Ibid.*, p. 544.

Los objetivos principales de la diplomacia de ciudades son proteger, promover, fomentar y representar efectivamente los intereses de las ciudades y de sus ciudadanos en el exterior; mantener la mejor imagen de las ciudades en el plano internacional; atraer cooperación y asistencia técnica internacional para las ciudades; obtener nuevas ideas y proyectos de política pública de ciudades; y muy importante, promover los principios de la descentralización gubernamental y autonomía como forma de construir una sociedad más democrática en el mundo: “Un modelo de Estado y Gobierno: La Ciudad Estado”.

Es lamentable que la mayoría de los gobiernos nacionales, con clara excepciones como la de México, y algunas organizaciones internacionales intergubernamentales no han asumido aún el papel internacional protagónico de las ciudades y son reacios a ceder un espacio a nuevos actores. Igualmente, las ciudades no cuentan con los recursos humanos y económicos para asumir una actividad para-diplomática activa, lo que limita su efectividad internacional. A pesar de lo anterior, vemos un creciente número de ciudades que han establecido en su estructura de gobierno la para-diplomacia.

La cooperación descentralizada

La globalización ha propiciado una nueva era de cooperación internacional descentralizada con los gobiernos locales y regionales. Como muestra de ello fue la creación en el 2000 del Comité Asesor de Autoridades Locales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y el que cada vez más programas internacionales de cooperación de organizaciones internacionales y Estados van dirigidos a gobiernos locales y regionales⁷.

La Unión Europea define la cooperación descentralizada como “[...] un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, llevando a consideración sus intereses y sus puntos de vistas sobre el desarrollo”⁸.

Es una realidad que hoy día muchos Estados y organizaciones internacionales prefieren destinar su cooperación al desarrollo internacional hacia los

7 Biau, Daniel, “A new era of cooperation with local authorities”, *UN Habitat Debate: A new era of cooperation with local authorities*, op.cit., p. 4.

8 D. G. VIII, *Decentralized Cooperation. Objectives and Methods*, Comisión Europea, Bruselas, 1992, citado en Romero, María del Huerto, “Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina”, *Anuario de la Cooperación Descentralizada-2005*, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, 2005.

gobiernos locales. Las razones para preferir a los gobiernos locales sobre los Estados como receptor directo de la cooperación internacional son: la menor burocracia y corrupción; los programas e iniciativas requieren menos aportación económica; y el impacto directo de los programas e iniciativas en la población.

Lamentablemente, los gobiernos nacionales se resisten a ceder su protagonismo en la recepción, administración y ejecución de la cooperación internacional. Principalmente argumentan que las ciudades y los gobiernos regionales no tienen los recursos humanos y administrativa para tramitar la cooperación al desarrollo internacional y que solo el gobierno nacional puede garantizar el buen uso de la ayuda. Es una lástima que la mayoría de los argumentos de los gobiernos nacionales no estén acompañados de iniciativas y planes nacionales para dotar a los gobiernos locales de la capacidad, que dicen no tener, para gestionar la cooperación al desarrollo internacional.

No hay duda que la ampliación y la consolidación de la cooperación descentralizada dependen de la descentralización de los gobiernos nacionales. Se argumenta que la mejor manera de garantizar un nuevo diseño del Estado nacional basado en las ciudades y regiones será cuando un ejecutivo municipal sea electo al ejecutivo nacional. No hay duda que un ejecutivo municipal, sea un alcalde, intendente, presidente municipal, prefecto, o síndico, tiene el conocimiento y sensibilidad necesaria para propiciar un nuevo diseño del Estado nacional hacia un Estado descentralizado de ciudades y regiones.

Los gobiernos locales no pueden esperar a que la reforma del Estado nacional ocurra y deben desarrollar iniciativas para mejorar los recursos humanos y de fortalecimiento institucional y administrativo local. Igualmente, toda ciudad debe incorporar la planificación estratégica coordinada con las comunidades y barrios, la sociedad civil, el sector privado y el gobierno nacional. Por último, las ciudades y regiones deben crear procesos de *assessment* o evaluación de la cooperación al desarrollo recibida. Todas estas iniciativas, junto a campañas de educación sobre la importancia de los gobiernos locales a nivel internacional, nacional y local, lograrán a largo plazo propiciar la reforma del Estado nacional y la transparencia necesaria para ampliar y consolidar la cooperación descentralizada.

Los acuerdos de hermanamiento

Existe una conciencia del potencial de las ciudades y regiones en el contexto de la Globalización, que favorece la utilización creciente de modelos innovadores de cooperación, tales como los acuerdos de hermanamiento.

El hermanamiento de ciudades es un concepto en el que ciudades del mundo establecen una estrategia coordinada para fomentar el contacto humano y los enlaces culturales. Su origen parece estar en las prácticas de hermandad y alianza entre villas medievales europeas⁹.

Hoy, el hermanamiento de ciudades se ha extendido por todo el mundo. Su renacimiento surgió en Europa poco después de la II Guerra Mundial, con el objetivo de alcanzar lazos de unión que permitieran la reconciliación entre ciudades que habían estado en guerra.

La búsqueda de un mecanismo que permitiera la acción exterior de las ciudades revitalizó la idea de “Sister Cities”, por norteamericanos y europeos en la posguerra, ante la necesidad de fomentar la cooperación y un mayor entendimiento entre las ciudades¹⁰.

“La iniciativa norteamericana se dio de manera simultánea, pero se reorientó a incentivar los acercamientos y entendimientos internacionales de sus propias ciudades. En palabras del presidente Dwight D. Eisenhower, fundador del programa ‘Pueblo a Pueblo’, el objetivo consistía en que, a través de las ciudades hermanas, la gente pudiera estar cerca de los nuevos cambios y participar en la resolución de algunos problemas del mundo.”¹¹

El 20 de diciembre de 1971 la Asamblea General de la ONU aprobó la resolución 2861 (XXVI) titulada, “El hermanamiento de ciudades como medio de cooperación internacional”, en la que señala que “el hermanamiento de las ciudades es un mecanismo de cooperación de un valor excepcional, porque pone en contacto, entre otros países, no solamente a los dirigentes locales, sino a poblaciones enteras”¹².

Los Acuerdos de Hermanamiento promueven el entendimiento entre pueblos y culturas a través de visitas mutuas, convivencias y reconocimientos, con activa participación de la sociedad civil, abriendo paso a la institucionalización de un tipo de apoyo entre ciudades, que se ha bautizado como “cooperación internacional descentralizada”. Más que un instrumento de vínculo, son una herramienta de oportunidad, elemento de desarrollo municipal y detonante para las ciudades que buscan incorporarse al desafío de participar de la dinámica global buscando la potenciación de los recursos¹³.

⁹ Luna Velázquez, Juan C. y Ballesteros Cruz, Humberto, *op.cit.*, p. 15.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 12.

¹¹ *Ibíd.*

¹² <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/333/39/IMG/NR033339.pdf?OpenElement>

¹³ Luna Velázquez, Juan C. y Ballesteros Cruz, Humberto, *op.cit.*, p. 15.

Se han identificado cuatro motivaciones principales para el hermanamiento de ciudades:

1. Motivaciones históricas y culturales por la que las ciudades se hermanan por vínculos afectivos desarrollados en el pasado y para propiciar un intercambio cultural.
2. Motivaciones Sociales por la que las ciudades se hermanan gracias a iniciativas comunitarias en común.
3. Motivaciones Económicas por la que las ciudades se hermanan para propiciar relaciones comerciales.
4. Motivaciones de Conveniencia Estratégica por la que las ciudades se hermanan para establecer cooperación en diversas áreas¹⁴.

Conclusión

Ha quedado claro que lo local sin una dimensión internacional corre el riesgo de diluirse en lo nacional y carecer de competitividad y efectividad para lograr un desarrollo sustentable¹⁵.

Los cambios al Estado nacional no serán de la noche a la mañana, aunque sí a un paso lento y firme. La Globalización ha propiciado un nuevo modelo más democrático de Estado descentralizado fundamentado en las ciudades y las regiones. El Estado nacional se transforma decididamente a un Estado de ciudades.

Es necesario aún que los gobiernos nacionales reformen sus constituciones para promover la descentralización de la política exterior y la cooperación internacional, en términos de la ampliación de competencias, el reconocimiento de la dimensión internacional de las ciudades, una mayor participación democrática, el desarrollo humano, y el proceso de toma de decisiones¹⁶.

El fortalecimiento endógeno de los gobiernos locales es imprescindible y no debe esperar a los gobiernos nacionales. Es imperativo que se comiencen las

¹⁴ *Ibíd.*, pp. 27-28.

¹⁵ Serra, Albert, *Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales: La aportación de la cooperación descentralizada pública directa UE-AL*, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, 2008, p. 192.

¹⁶ Kanyinda, Alain, "A new advisory group on decentralisation", *UN Habitat Debate: A new era of cooperation with local authorities*, *op.cit.*, p. 10.

reformas para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. Algunas de ellas son:

1. El desarrollo y consolidación de la democracia local mediante la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones local.
2. El reconocimiento de la función del gobierno local en el desarrollo económico, social y creación de empleo.
3. El desarrollo de un modelo de financiación local propio atemperado a la realidad y necesidades locales.
4. La participación de los gobiernos locales en el desarrollo de estrategias nacionales de desarrollo e igualmente el desarrollo de estrategias locales.
5. Una ampliación del protagonismo y liderazgo del asociacionismo de los gobiernos locales a nivel nacional.
6. Una presencia de los gobiernos locales en el escenario internacional y regional, en especial en el multilateral (ONU).
7. La capacitación y estructuración de los recursos humanos en los gobiernos locales¹⁷.

¹⁷ Serra, Albert, *op.cit.*, pp. 176-177, 179.