

UNA MAYOR INCLUSIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES HARÁ MÁS EFECTIVA LA ONU



Eva García-Chueca
Investigadora senior,
CIDOB

CIDOB REPORT
06- 2020

¿En qué medida una mayor inclusión de los gobiernos locales contribuiría a reforzar la cooperación internacional y haría más efectiva la ONU? Este capítulo explora cómo la organización ha dialogado históricamente con estos actores y defiende que sería necesario tratarles como actor gubernamental y no como sociedad civil. La ONU ha realizado algunos progresos en los últimos años en este sentido, pero todavía queda mucho camino por recorrer. En la actual era urbana, los gobiernos locales deberían formar parte de la conversación mundial sobre los retos más importantes que se ciernen sobre el mundo. Y deberían hacerlo en calidad de instituciones representativas dotadas de mandato político. Solo así el proceso ONU75 aprovechará la oportunidad de hacer más efectiva la gobernanza mundial.

La participación de actores no estatales en la ONU

Uno de los propósitos de los debates organizados en 2020 para decidir cómo orientar la reforma de la ONU (conocido como ONU75) es conseguir que la cooperación mundial sea más eficaz e inclusiva.¹ Esto último parece, de hecho, haber sido una preocupación de la organización desde su creación en 1945, puesto que solo un año más tarde el Consejo Económico y Social (ECOSOC) concedió el estatuto de observador a 41 ONG. Ya en ese momento se era consciente de que la sociedad civil se convertiría en un aliado fundamental para la organización porque podría jugar un papel clave en una serie de actividades, como la “divulgación de información, concienciación, educación para el desarrollo, promoción de

1. Véase <https://www.un.org/es/un75/faq>.

políticas, ejecución conjunta de proyectos, participación en procesos intergubernamentales y en la prestación de servicios y de conocimiento técnico” (UN, 2018). Ese mismo año, ECOSOC adoptó una resolución por la que se creó el Comité de Organizaciones no Gubernamentales como órgano permanente del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (DAES),² cuya misión principal sería gestionar todos los aspectos relacionados con el estatuto de observador (Resolución E/1996/31).³ Esta apertura de la organización atrajo el interés de múltiples actores no estatales hasta tal punto de que, a día de hoy, la ONU tiene más de 5.000 observadores. Su perfil es variado, pero su característica común es que son organizaciones no gubernamentales (ONG) de diferente alcance geográfico (internacionales, regionales, subregionales o nacionales), cuyo ámbito de trabajo está directamente relacionado con los objetivos de la ONU. Sin embargo, desde que se creó la figura de los observadores de Naciones Unidas, los gobiernos territoriales y sus redes también han recibido este tratamiento, a pesar de que son instituciones gubernamentales por naturaleza. La primera red de ciudades que lo consiguió fue la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), que se convirtió en observadora de la ONU en 1947. Desde entonces, el tratamiento que han recibido los gobiernos locales dentro del sistema de Naciones Unidas es el de las ONG.

**LOS GOBIERNOS
LOCALES DEBERÍAN
FORMAR PARTE DE
LA CONVERSACIÓN
MUNDIAL SOBRE
LOS RETOS MÁS
IMPORTANTES QUE
SE CIERNEN SOBRE EL
MUNDO.**

En el año 1992, este patrón experimentó un ligero cambio, cuando se establecieron los denominados “grupos principales” (*Major Groups*) como segundo instrumento clave para potenciar el diálogo de la ONU con actores no estatales. Los grupos principales se crearon tras

la primera Conferencia de la ONU sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (conocida popularmente como la Cumbre de la Tierra) que tuvo lugar en Río de Janeiro. Sus debates partieron del convencimiento de que alcanzar un desarrollo sostenible requeriría la participación activa de todos los sectores de la sociedad, por lo que la ONU invitó a actores de nueve categorías diferentes a sumarse a la conversación. Fue en el marco de este proceso

2. Véase <https://www.un.org/development/desa/es/>.

3. El DAES ha creado una base de datos, el Sistema Integrado de Organizaciones de la Sociedad Civil (iCSO), que reúne toda la información relacionada con las organizaciones de la sociedad civil a las que se ha otorgado el estatuto de observador. Para más información véase <https://esango.un.org/>.

que se creó un grupo específico para los gobiernos locales, algo que alcaldes y redes internacionales de ciudades aplaudieron con entusiasmo. Las categorías creadas en el marco de la Cumbre de la Tierra fueron las siguientes:

1. Mujeres
2. Niños y jóvenes
3. Pueblos indígenas
4. Organizaciones no gubernamentales

5. Autoridades locales

6. Trabajadores y sindicatos
7. Comercio e industria
8. Comunidad científica y tecnológica
9. Agricultores

En la siguiente cumbre del medio ambiente, conocida como Río+20, el abanico de actores invitados a debatir sobre desarrollo sostenible se amplió más para incluir fundaciones, grupos de voluntarios y comunidades locales, migrantes y familias, personas mayores y personas con discapacidad. Desde 2013, organizaciones filantrópicas y entidades académicas y educativas, y otros actores que trabajan en áreas relacionadas con el desarrollo sostenible (A/RES/67/290) también se han incorporado a estos grupos principales (ahora denominados "grupos principales y otras partes interesadas" – *Major Groups and Other Stakeholders*). Esta amplia amalgama de actores no estatales participó en 2015 en la elaboración y adopción de la nueva agenda para el desarrollo sostenible, la Agenda 2030, que fijó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Desde entonces, los actores no estatales se han implicado en la implementación, promoción, transferencia de conocimiento y monitoreo de la Agenda. Y han desempeñado un papel fundamental en su proceso de seguimiento y revisión, que culmina con reuniones regulares del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible (*High Level Political Forum*, A/RES/67/290). Durante décadas, los gobiernos locales han invertido grandes esfuerzos y recursos en todas estas fases. Y, gracias a su fuerte implicación, la agenda incluye un objetivo urbano, el ODS 11, que pretende hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resistentes y sostenibles. Tras muchos años de trabajo internacional, su voz empezó a recibir mayor consideración por parte de la ONU y sus miembros.

LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU PIDIÓ A ONU-HÁBITAT QUE REVISARA SUS MÉTODOS DE TRABAJO PARA ABRIRLA A REPRESENTANTES DE AUTORIDADES LOCALES Y A SUS ASOCIACIONES.

El lento camino hacia una mayor inclusión de las autoridades locales en el sistema de la ONU

Como se ha avanzado, si bien históricamente la participación de gobiernos subnacionales en la ONU se ha canalizado a través del mismo estatuto de observador que se otorga a las ONG, la naturaleza de las autoridades locales es diferente a la de las entidades de la sociedad civil. Por una parte, porque son instituciones gubernamentales en su calidad de una de las tres esferas de gobierno que, por lo general, configuran un Estado (nacional, regional y local). Y, por otra parte, porque su condición de instituciones gubernamentales las hace políticamente responsables de los territorios que gestionan. Esta diferen-

EN EL CONSEJO DE GOBIERNO DE ONU-HÁBITAT EL ESTATUTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES ES IGUAL AL DE LOS ACTORES GUBERNAMENTALES.

cia fundamental ha sustentado, desde la década de los 80, el movimiento municipalista internacional (esto es, las redes de gobiernos locales activos en la política internacional) y motivó su convergencia en una única organización, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Crear una única voz para las ciudades se consideró la mejor estrategia para obtener un reconocimiento político más amplio por parte de la ONU. Pero conseguirlo no ha sido un camino fácil.

El primer gran hito en este sentido tuvo lugar con la creación del Grupo Principal de Autoridades Locales (Local Authorities Major Group, LAMG),⁴ al que se ha aludido antes, una plataforma que permitió a los gobiernos locales entablar un diálogo directo con la ONU como actor diferenciado y no como un grupo de la sociedad civil. Sin embargo, más allá del espacio proporcionado por el LAMG, donde los gobiernos locales han conseguido un mayor reconocimiento político ha sido en el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). Dado que su misión está íntimamente relacionada con las cuestiones urbanas, los gobiernos de las ciudades organizados en redes transnacionales han dedicado gran parte de sus esfuerzos a presionar a ONU-Hábitat. Uno de los primeros resultados de su labor de incidencia política tuvo lugar en el marco de la Segunda Conferencia de la ONU sobre los Asentamientos Humanos (1996), también conocida como Hábitat II. Bajo los auspicios de esta cumbre, asociaciones internacionales de gobiernos locales organizaron el primer gran encuentro internacional del municipalismo, la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (World Assembly of Cities and Local Authorities, WACLA), cuyos mensajes políticos exigiendo un mayor reconocimiento político acabaron siendo incorporados

4. Véase <https://sustainabledevelopment.un.org/majorgroups/localauthorities>.

en el documento final de Hábitat II. Dicho documento, conocido como Declaración de Estambul, reconoce las autoridades locales como los “socios más próximos” de ONU-Hábitat y como “fundamentales en la implementación de la Agenda Hábitat”.

Poco después de Hábitat II, la Asamblea General de la ONU pidió a ONU-Hábitat que revisara sus métodos de trabajo para abrirla a representantes de autoridades locales y a sus asociaciones. Solo con la implicación activa de las ciudades la implementación de la Agenda Hábitat (A/RES/51/177) sería realmente efectiva. Como consecuencia de esta solicitud, ONU-Hábitat barajó la posibilidad de reproducir el modelo tripartito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuyo órgano de gobierno está formado por representantes de gobiernos, empresarios y trabajadores. Sin embargo, cuando la propuesta se discutió durante la 16ª sesión de la Comisión de Asentamientos Humanos (el órgano de gobierno de ONU-Hábitat en aquel entonces), esta fue rechazada. La oposición surgió del hecho de que, mientras que en el marco de la OIT una configuración tripartita tiene sentido por la diferente naturaleza de sus miembros, incluir a autoridades locales en los órganos de gobierno de ONU-Hábitat podía interpretarse como que los gobiernos estatales no representan debidamente sus pueblos y ciudades (Salomón y Sánchez, 2008: 136). Esta decisión frustró las aspiraciones del movimiento municipalista internacional, que vio cómo se cerraba una ventana de oportunidades.

Así, en vez de un espacio en la estructura de gobierno de ONU-Hábitat, se invitó a las autoridades locales a participar en un órgano consultivo del director ejecutivo de ONU-Hábitat, el Comité Asesor de Autoridades Locales (*UN Advisory Committee of Local Authorities*, UNACLA), creado en el año 2000. Aunque el modelo tripartito de la OIT ofrecía más posibilidades de incidencia política, la creación de UNACLA contribuyó, sin lugar a dudas, a poner en valor el papel que las ciudades estaban desempeñando en la implementación de la Agenda Hábitat. De hecho, su contribución fue aplaudida en Estambul+5, la sesión especial de la Asamblea General que evaluó el progreso experimentado cinco años después de haber adoptado el documento. Fue precisamente esta sesión la que ofreció a un alcalde, por primera vez en la historia, la posibilidad de intervenir en una Asamblea de Naciones Unidas. Sería Joan Clos, en aquel entonces primer edil de Barcelona y presidente de UNACLA, quien se dirigiera a los jefes de Estado y de Gobierno en nombre de las ciudades (curiosamente, Clos acabaría siendo el director ejecutivo de ONU-Hábitat en 2010).

La creación de UNACLA allanó el camino para otros avances importantes en el reconocimiento político de los gobiernos locales. Tras Estambul+5, se revisaron las normas de procedimiento del Consejo de Gobierno de ONU-Hábitat y se otorgó el estatuto de observadores a los gobiernos lo-

cales (norma 64), lo que les permite participar en los debates del consejo. A diferencia de lo que sucede en la Asamblea General de la ONU, donde los gobiernos locales y las ONG tienen el mismo estatuto, en el Consejo de Gobierno de ONU-Hábitat el estatuto de los gobiernos locales es igual al de los actores gubernamentales. Concretamente, es igual que el de los Estados que no son miembros de ONU-Hábitat (normas 61-62) y que el de las organizaciones intergubernamentales (norma 63). Todos ellos pueden participar en las deliberaciones del Consejo de Gobierno de ONU-Hábitat, aunque sin derecho a voto. Por el contrario, las ONG con estatuto de observadores pueden hacer presentaciones orales, pero no participar en las deliberaciones (norma 66).

Cabe destacar que la necesidad de avanzar hacia el reconocimiento político de los gobiernos locales como actores gubernamentales a la par de otros actores públicos diferentes de la sociedad civil formó parte de las recomendaciones del Informe Cardoso (A/58/817). Este documento fue elaborado por el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes, creado en 2004 a instancias del entonces secretario general, Kofi Annan (A/57/387 y Corr. 1). El Informe Cardoso ponía de relieve la distinta naturaleza de autoridades locales y de la sociedad civil como consecuencia del carácter representativo de las primeras. Y, en base a ello, recomendaba a la Asamblea General de la ONU adoptar una resolución por la que se afirmara y reconociera el principio de autonomía local (propuesta 17). Asimismo, la reciente creación de CGLU (la organización transnacional de ciudades más grande),⁵ llevó al Grupo de Alto Nivel a sugerir el reconocimiento de la nueva red municipalista como órgano asesor de la Secretaría General y de la Asamblea General de la ONU (propuesta 18).

No obstante, ninguna de estas dos recomendaciones fue tomada en consideración. Con toda probabilidad, el miedo a un mayor debilitamiento de su (ya desgastada) soberanía ha provocado que los Estados rechazaran otorgar un mayor papel político a otros actores dentro de la organización. Esta es la razón que explica el arduo camino hacia el reconocimiento de los gobiernos locales en la gobernanza de la ONU. De hecho, no fue hasta 2015 (once años después del Informe Cardoso) cuando se conseguiría avanzar nuevamente en relación con el diálogo entre la ONU y los gobiernos subnacionales. En esta ocasión, en un contexto de consultas internacionales realizadas en el marco de Hábitat III, la ONU otorgó un trato diferenciado a los gobiernos locales. Mientras que, hasta entonces, las autoridades locales habían participado en este tipo de procesos con las mismas condiciones

5. Véase www.uclg.org.

que las ONG, en Hábitat III fueron invitados a formar parte no solo de las consultas, sino también de las deliberaciones (como el resto de actores gubernamentales, A/RES/70/210, norma 65). Lo hicieron a través de la *Global Taskforce of Local and Regional Governments*, un mecanismo de coordinación y consulta promovido por CGLU que reúne las principales redes internacionales de autoridades locales.⁶

Este recorrido histórico demuestra que la década de los 2000 marca un antes y un después en el reconocimiento político de los gobiernos locales por parte de la ONU, probablemente gracias a la articulación política del movimiento municipalista internacional con la creación de CGLU. Tal como afirman Salomón y Sánchez (2008: 134), este “[...] grado de presencia en el sistema de la ONU no podría haberse alcanzado si no hubiera tenido lugar la unificación de las asociaciones municipalistas mundiales. Al mismo tiempo, el objetivo de tener una única voz ante la ONU fue el principal catalizador del proceso de unificación.”

Sin embargo, la ONU podría haber llegado más lejos. No solo siguiendo las recomendaciones del Informe Cardoso, sino también aprendiendo de cómo las autoridades locales se relacionan con otras organizaciones supranacionales. En la región europea, por ejemplo, se han producido avances políticos y legales significativos (Papisca, 2011). Destaca, en este sentido, la labor pionera del Congreso de Poderes Locales y Regionales, creado en 1957 bajo los auspicios del Consejo de Europa. Este órgano ha desempeñado un papel fundamental en la promoción de regulaciones internacionales que reconocen y fomentan el papel político de los gobiernos regionales y locales en Europa (por ejemplo, el Convenio-Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza de 1980 o la Carta Europea de Autonomía Local de 1985).

Estos avances allanaron el camino a acuerdos y regulaciones institucionales que, más tarde, adoptaría la Unión Europea (UE), como la creación del Comité Europeo de las Regiones (CdR) en 1994, integrado por electos regionales y locales, o la regulación del Parlamento Europeo y el Consejo sobre las “agrupaciones europeas de cooperación territorial” (CE nº 1082/2006). Este instrumento proporciona la base legal para la autonomía política de autoridades locales y regionales dentro de la Unión Europea, permitiendo su participación en varios de los programas de alto nivel, como los Fondos Estructurales, Interreg, la Política Europea de Vecindad o el Diálogo Territorial, entre otros.

6. Véase <https://www.global-taskforce.org/>.

Conclusiones

Queda un largo camino por recorrer para que el proceso ONU75 consiga una mayor efectividad de la gobernanza mundial. En un mundo urbano como el actual, las ciudades y los territorios urbanos desempeñan un papel fundamental en materia de cohesión social, democracia local y transición ecológica, por citar solo algunos ejemplos. Por consiguiente, es clave que sus gobiernos participen en la conversación mundial sobre cómo hacer frente a los retos más desalentadores del mundo. Y deberían hacerlo en su calidad de instituciones representativas dotadas de un mandato político claro.

Además, desde un punto de vista estratégico, un mayor reconocimiento de los gobiernos subnacionales sería una forma de que la ONU tuviera una mayor autonomía funcional en un contexto supranacional erosionado, como señaló ya el Informe Cardoso (A/58/817: 7). Combinar su naturaleza intergubernamental con debates en profundidad con otros actores –y, en el caso que nos concierne aquí, con los gobiernos locales– dotaría de mayor eficiencia a la cooperación mundial, haciéndola a su vez más inclusiva y democrática.

En un contexto político mundial marcado por la interdependencia y la globalización en que la soberanía del Estado-nación se ha demostrado insuficiente para proteger la democracia, es necesario reforzar el carácter participativo de la ONU y permitir a actores con mandato representativo, como los gobiernos locales y regionales, desempeñar un papel político más destacado.

Referencias bibliográficas

Council of Europe. *European Charter of Local Self-Government*, Estrasburgo, 15 octubre 1985, in force 1 September 1988, ETS no. 122.

Council of Europe. *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, Madrid, 21/05/1980, in force 22 December 1981, ETS No. 106, (en línea). [Accedido el 05/05/2020]: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106>.

European Union. Regulation (EC) No. 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC), (en línea). [Accedido el 05/05/2020]: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006R1082>.

Papisca, A. «Relevance of human rights in the glocal space of politics: How to enlarge democratic practice beyond state boundaries and build up

- a peaceful world order», en: De Feyter, K; Parmentier, S.; Timmerman, C. y Ulrich, G. (eds.), *The Local Relevance of Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, pp. 82–108.
- Salomón, M. y Sánchez, J. «The United Nations System and the Process of Political Articulation of Local Authorities as Global Actor», *Brazilian Political Science Review*, 2008, 2 (1), pp. 127–147.
- United Nations. Working with ECOSOC, an ONG guide to consultative status. Nueva York: UN, 2018.
- United Nations Economic and Social Council. *Resolutions and Decisions of the Economic and Social Council*, E/1996/96. (en línea). [Accedido el 05/05/2020]: <https://undocs.org/en/E/1996/96>.
- United Nations General Assembly. *Implementation of the outcome of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) and strengthening of the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)*, A/RES/70/210 (17 febrero 2016), (en línea). [Accedido el 05/05/2020]: <https://undocs.org/A/RES/70/210>.
- United Nations General Assembly. 2013. *Format and organizational aspects of the high-level political forum on sustainable development*, A/RES/67/290 (23 agosto 2013), (en línea). [Accedido el 05/05/2020]: <https://undocs.org/A/RES/67/290>.
- United Nations General Assembly. *Strengthening of the United Nations system (Cardoso Report)*, A/58/817 (11 junio 2004), (en línea). [Accedido el 05/05/2020]: <https://undocs.org/A/58/817>.
- United Nations General Assembly. *Strengthening of the United Nations: an agenda for further change*, A/57/387 (9 septiembre 2002), (en línea). [Accedido el 05/05/2020]: <https://undocs.org/en/A/57/387>.
- United Nations General Assembly. *Implementation of the outcome of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II)*, A/RES/51/177 (11 febrero 1997), (en línea). [Accedido el 05/05/2020]: <https://undocs.org/A/RES/51/177>.
- UN-HABITAT. Rules of Procedure of the Governing Council, April 2015 (revised), (en línea). [Accedido el 05/05/2020]: https://staging.unhabitat.org/downloads/docs/UN-HabitatGC_Rules_of_ProcedureENGLISH.pdf.

