



Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades

Retos y oportunidades

Agustí Fernández de Losada y Hannah Abdullah (coord.)

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

CIUDADES GLOBALES



Ajuntament de
Barcelona

COLECCIÓN MONOGRAFÍAS

Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades

Retos y oportunidades

Agustí Fernández de Losada y Hannah Abdullah (coord.)

CIDOB
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

CIUDADESGLOBALES



COLECCIÓN MONOGRAFÍAS

@2019 CIDOB

CIDOB edicions
Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel.: 933 026 495
www.cidob.org
cidob@cidob.org

Impresión: Book-Print S.A.
ISBN: 978-84-92511-66-2
Depósito legal: B 13390-2019

Barcelona, mayo 2019

SUMARIO

INTRODUCCIÓN 11

Agustí Fernández de Losada y Hannah Abdullah

REPENSANDO EL MODELO ACTUAL DE REDES DE CIUDADES 19

Hacia un ecosistema cooperativo de redes de ciudades

Agustí Fernández de Losada 21

La emergencia de frentes y alianzas de ciudades: ¿Hacia nuevas formas de incidencia de los gobiernos locales?

Jean-Pierre Malé 33

Ciudades, ciudadanos y demodiversidad: panorama de dos generaciones de redes de ciudades

Giovanni Allegretti 41

La aparición de nuevas plataformas de ciudades en la escena internacional: la exigencia de reconfigurar el ecosistema de redes

Maruxa Cardama 53

RETOS DE UNA NUEVA GOBERNANZA MUNDIAL: LAS REDES DE CIUDADES EN LA ESCENA INTERNACIONAL 63

Es necesario replantear el modelo de gobernanza mundial si queremos construir un futuro para nuestras comunidades

Emilia Saiz 65

Hacia sistemas de gobernanza en red para el desarrollo

Johannes Krassnitzer 69

¿Redes de ciudades o ciudades en red? Ocho tesis

Felip Roca 73

EL PAPEL DE LAS NUEVAS PLATAFORMAS DE CIUDADES 77

Ciudades C40: los alcaldes llevan la ambición un paso más allá

Emmanuelle Pinault 79

100 Resilient Cities, una iniciativa promovida por la Fundación Rockefeller

Lina Liakou 83

Una aproximación desde el Ayuntamiento de Madrid

Arnau Gutiérrez Camps 87

¿CÓMO AVANZAR HACIA UNA MAYOR COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LAS REDES?	91
---	----

Enredados: una reflexión en torno al momento actual del ecosistema de redes de gobiernos locales	
Octavi de la Varga Mas	93

El futuro de las redes de ciudades	
Anna Lisa Boni	97

Las redes de ciudades, una oportunidad para aprender y compartir conocimiento y know-how	
Marina Canals	101

MedCities: la red de ciudades y áreas metropolitanas del Mediterráneo que trabaja por el desarrollo urbano sostenible	
Xavier Tiana	105

CONCLUSIÓN	109
-------------------	-----

Diplomacia de ciudades en la era posmoderna: ¿florecen redes, se marchitan los territorios?	
Eva Garcia-Chueca	111

Hannah Abdullah es investigadora en el programa Ciudades Globales de CIDOB. Es doctora en Sociología por la London School of Economics (LSE). Máster en Sociología Cultural por la LSE y bachelor en Historia del Arte y Español por la University College London (UCL). Su investigación actual se concentra en la diplomacia de las ciudades y relaciones culturales internacionales, el análisis de políticas culturales urbanas desde una perspectiva comparativa internacional y el papel de la cultura en la localización de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Antes de unirse a CIDOB, ocupó el puesto de Comisaria de Programas Culturales en el Goethe-Institut New York (instituto alemán de cultura), donde desarrolló y gestionó programas sobre temas de arquitectura y urbanismo, entre otros. Fue becaria postdoctoral en la Cátedra de Sociología Cultural de la Technische Universität Dresden y ha sido profesora asistente en la LSE y profesora asociada en la Universität Leipzig y la Universidad Pompeu Fabra. Es investigadora colaboradora con el Centro de Estudios sobre Cultura, Política y Sociedad (CECUPS) de la Universitat de Barcelona.

Giovanni Allegretti es arquitecto y planificador. Doctor en Ciudad, territorio y planificación sostenible por la Universidad de Florencia. En la actualidad es investigador sénior en el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coímbra, donde coordina el doctorado *La democracia en el siglo XXI* y el Observatorio sobre Participación, Innovación y Gobierno Local (PEOPLES). Desde 2014 ha sido copresidente de la Autoridad Independiente para la Garantía y Promoción de la Participación Ciudadana de la Región de Toscana. Es profesor visitante en la Universidad de Witwatersrand Johannesburgo y en INCT Democracia y Democratización de las Comunicaciones Políticas en Belo Horizonte. Tras haber ejercido de coordinador del proyecto de Horizonte 2020 *EMPATIA: Enabling Multichannel Participation Through ICT Adaptations*, actualmente coordina el equipo portugués del proyecto de H2020 *Plus - Platform Labour in Urban Spaces: Fairness, Welfare, Development* y es miembro del *Urbinat* de Horizonte 2020 (sobre soluciones basadas en la naturaleza para la rehabilitación de barrios periféricos) y *Comunix*, que estudia la propiedad colectiva de tierras. Anteriormente, había estado encargado de la coordinación del Comité Científico del proyecto PARLOCAL (una comparación de los presupuestos participativos españoles y latinoamericanos) y fue director científico de los proyectos *Participando* e *INCLUIR: los presupuestos participativos como instrumento para combatir la exclusión social y territorial*. Es asesor, formador y evaluador en varios organismos internacionales, gobiernos subnacionales y locales y asociaciones municipales en materia de desarrollo local y participación ciudadana. Es autor de varios libros, artículos y ensayos sobre planificación y presupuestos participativos.

Anna Lisa Boni es secretaria general de Eurocities desde junio de 2014 y, anteriormente, fue directora de la oficina en Bruselas de la región francesa de Provenza-Alpes-Costa Azul. Máster por la Universidad

de Bolonia en Ciencias Políticas. Máster por la KU Leuven en Estudios Europeos. Cuenta con 25 años de experiencia profesional en gestión pública en la UE en el ámbito del gobierno local y regional. Ha trabajado para el Parlamento Europeo y el Ayuntamiento de Bolonia, así como para diversas redes europeas e internacionales.

Marina Canals es secretaria de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE) desde septiembre de 2012. Licenciada en Traducción e Interpretación por la Universidad Autónoma de Barcelona. Estudios de Gestión Aplicada a la Empresa en la Universidad de Barcelona. Es funcionaria del Ayuntamiento de Barcelona desde 2010. Entre 1989 y 1996 colabora con la Red Europea de Atención a la Infancia de la Unidad para la Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea. En 1988, entra a formar parte del Comité Organizador del Primer Congreso Internacional de Ciudades Educadoras organizado por el Ayuntamiento de Barcelona y, desde entonces, ha desempeñado diversas responsabilidades en la Secretaría de la AICE.

Maruxa Cardama está especializada en desarrollo urbano y territorial integrado. A lo largo de su trayectoria de 17 años, ha trabajado en instituciones multilaterales, nacionales, regionales y gobiernos locales, ONG y entidades filantrópicas en 33 países de varios continentes en el desarrollo de políticas públicas, proyectos de capacidad e implementación e iniciativas *multi-stakeholders*. En la actualidad ejerce el cargo de secretaria general de SLoCaT (Partnership on Sustainable, Low Carbon Transport), y ha sido escogida por el Departamento de Comunicación Global de las Naciones Unidas para ejercer la presidencia de la 68ª Conferencia de la Sociedad Civil de la ONU que se celebrará en agosto de 2019. Anteriormente, fundó *Communitas*, la coalición *multi-stakeholder* que fue pionera en la defensa basada en el conocimiento para el objetivo del desarrollo sostenible relacionado con las ciudades y los asentamientos humanos sostenibles. Ejerció el cargo de secretaria general de la Network of Regional Governments for Sustainable Development (*nrg4SD*), y en su desempeño del cargo cofacilitó la participación de gobiernos locales y regionales en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Río+20. Además, ha desempeñado el cargo de Senior Policy Specialist en Cities Alliance–UNOPS y en gobiernos locales y regionales del Reino Unido y España. Entre 2004 y 2010, fue vicedirectora de la Representación del Sureste de Inglaterra en la Unión Europea, donde dirigió la cartera de sostenibilidad para la asociación entre autoridades regionales, la universidad y el sector privado.

Agustí Fernández de Losada es director del programa Ciudades Globales de CIDOB. Es licenciado en Derecho y tiene un máster en Estudios Europeos por la Universitat Autònoma de Barcelona. También es diplomado en Gestión Pública por ESADE y ha desarrollado parte de sus estudios en la Freie Universität de Berlín. Ha trabajado como experto para varias agencias de Naciones Unidas, la Comisión Europea y un número importante de gobiernos nacionales y locales de todo el mundo, además de para otras organizaciones tanto públicas como privadas. Ha sido director del Departamento de Estudios y Asistencia Técnica Internacional de Tornos Abogados, uno de los despachos especializados en derecho público y gobernanza más importantes de España (2013-2018); director del Centro de Estudios Territoriales de Barcelona (2012-2013); director de Relaciones

Internacionales de la Diputación de Barcelona (2005-2012); coordinador general de la Oficina de Coordinación del programa URBAL-III de la Comisión Europea (2008-2012) y coordinador general del Observatorio de Cooperación Descentralizada EU-LATAM (2005-2012). Es autor de varios informes de carácter político y técnico, así como de libros, *papers* y artículos sobre las agendas globales, la gobernanza pública, la modernización del Estado, el desarrollo territorial, la descentralización y la cooperación internacional. Es ponente regular en conferencias y seminarios tanto nacionales como internacionales. También es profesor del Grado en Relaciones Internacionales de Blanquerna-Universitat Ramon Llull y del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals.

Eva Garcia-Chueca, investigadora sénior y coordinadora científica del programa Ciudades Globales de CIDOB. Es doctora en Poscolonialismos y Ciudadanía Global por la Universidad de Coímbra (Portugal). Máster en Ciudadanía y Derechos Humanos: Ética y Política por la Universidad de Barcelona. Máster Europeo en Derechos Humanos y Democratización por el European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation, realizado en Italia y Dinamarca. Es licenciada en Derecho por la UB. Desde 2011, es investigadora del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coímbra. Entre 2015 y 2016, integró la Unidad Política sobre el Derecho a la Ciudad y Ciudades para Todos/as de Naciones Unidas, de la que formaron parte 20 expertos/as de todo el mundo con el objetivo de asesorar la elaboración de la Nueva Agenda Urbana adoptada en Hábitat III. De 2007 a 2014, fue coordinadora ejecutiva de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de la red mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). En este marco, creó y coordinó el Observatorio Ciudades Inclusivas. Sus principales áreas de investigación son el derecho a la ciudad, las políticas públicas, los gobiernos locales, los estudios poscoloniales, la emancipación social, el arte urbano y los movimientos sociales urbanos.

Arnau Gutiérrez Camps es subdirector general de Acción Internacional, Redes y Organizaciones Multilaterales en el Ayuntamiento de Madrid, donde antes ocupó el cargo de jefe de Cooperación Internacional. Anteriormente, trabajó en la Dirección de Relaciones Internacionales de la Provincia de Barcelona y fue experto evaluador para el programa Horizonte 2020 de la Comisión Europea. Ha impartido clases de Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y Gobernanza Global en varias universidades. Es licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Barcelona y tiene un máster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Georgetown.

Johannes Krassnitzer ha sido coordinador internacional de la Iniciativa ART del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) desde 2016. Antes ya había trabajado en el PNUD ejerciendo distintas funciones, y en varios destinos. Entre 2006 y 2012 dirigió los programas ART en Sri Lanka y en Senegal. Desde 2012 ha formado parte del equipo de Coordinación Internacional del programa ART del PNUD en Ginebra y Bruselas. Desempeña una función esencial en la elaboración de la estrategia del PNUD para la gobernabilidad local y el desarrollo local (LGLD), y codirige la labor del PNUD en materia de localización de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, encargándose

de la aplicación de los diálogos del GNUM. Ha sido el responsable de establecer el Hub for Territorial Partnerships del PNUM en Bruselas y responsable conjunto de la puesta en marcha y desarrollo del proceso del Foro Mundial sobre el Desarrollo Económico Local. Entre 1999 y 2006, desempeñó el cargo de administrador de proyectos de la UNOPS, en el que estuvo al cargo de una cartera de programas para los Balcanes, Europa del Este, Asia Central y América Latina. Entre 1995 y 1999 trabajó en varias ONG en Guatemala y Colombia, entre otros países.

Lina Liakou es la directora gerente de la red 100 Resilient Cities para Europa y Oriente Próximo, cargo en el que le corresponde supervisar las actividades y partenariados de 100RC en la región. Antes incorporarse a su puesto en 100RC, fue teniente de alcalde en el área de Resiliencia y Planificación de Desarrollo del Ayuntamiento de Salónica, Grecia, donde dirigió el desarrollo de la primera estrategia a largo plazo de esta ciudad e inició colaboraciones con la Comisión Europea, el BEI y el Banco Mundial. Lina Liakou es arquitecta y urbanista por la Bartlett School of Architecture de Londres y fue becaria del Marshall Memorial (2015), German Marshall Fund of the United States.

Jean-Pierre Malé es economista e ingeniero y experto en cooperación descentralizada, planificación estratégica, evaluación de las políticas públicas y cooperación al desarrollo, con una larga trayectoria profesional. Ha sido profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona en Relaciones Internacionales y Desarrollo económico nacional y regional. Como director del gabinete de consultoría internacional ESTUDIS, ha trabajado en numerosos países de América Latina y África en el marco de la cooperación multilateral (PNUMD, UE, etc.). Posteriormente, se ha especializado en la cooperación descentralizada y la internacionalización de los gobiernos locales, siendo director ejecutivo del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Ha colaborado activamente con la Alianza Euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAs), animando los talleres de México y Quito y dirigiendo la elaboración de los *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, n.º 1 y 2. En paralelo, ha asesorado diversos ayuntamientos sobre sus Planes Directores de Cooperación e Internacionalización. Es autor de numerosas publicaciones y guías metodológicas y responsable de módulos de formación superior sobre estos temas. En particular, es el coordinador académico del Diplomado Acción Internacional de los Gobiernos Locales desarrollado por la Universidad Autónoma de México y AL-LAs.

Emmanuelle Pinault es directora del programa Diplomacia de Ciudades del C40 Cities Climate Leadership Group, que ayuda a los miembros de C40 a ejercer una participación activa en la escena global con el propósito de influir en las políticas y en los mercados, y obtener recursos con los que poder desarrollar sus objetivos en el ámbito de la lucha contra el cambio climático. Desde el año 2015 ha sido la responsable de dirigir la participación de C40 en el Acuerdo de París, en la Nueva Agenda Urbana y en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en estrecha colaboración con el Global Covenant of Mayors for Climate and Energy, y la Global Taskforce for Local and Regional Governments. Ha impulsado la campaña CitiesIPCC en 2016, cuyo propósito era dar un mayor valor y visibilidad a las cuestiones

municipales dentro del IPCC, y la iniciativa de diplomacia Urban 20 en 2017, liderada por Buenos Aires y París para la creación de un espacio para las ciudades en el seno del G-20. Previamente a trabajar en C40, Emmanuelle desempeñó funciones de asesoría diplomática para gobiernos nacionales y locales y de África y América Latina. Es licenciada en Ciencias Políticas por el Sciences Po Lyon (Francia), y tiene un máster en Sociología por la Escuela de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales – EHESS, París.

Felip Roca es director de Cooperación internacional del Ayuntamiento de Barcelona y antiguo secretario general de Metropolis, la asociación mundial de las grandes metrópolis. Durante los últimos 15 años ha trabajado para diversas instituciones públicas en el marco de la cooperación internacional y las relaciones internacionales. Cuenta con una amplia experiencia en el ámbito de la diplomacia internacional, en particular en el ámbito de los gobiernos locales y regionales. Ha cursado estudios de Ciencias de la Comunicación en la Universitat Autònoma de Barcelona y de Relaciones Internacionales en la Universidad Johns Hopkins.

Emilia Saiz es secretaria general de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Ha trabajado con el movimiento internacional de gobiernos locales y regionales en diferentes capacidades desde 1997, liderando programas e iniciativas sobre el desarrollo de capacidades institucionales, la participación de las mujeres en la toma de decisiones a nivel local y la cooperación descentralizada. Desempeñó un papel fundamental en la creación del Global Taskforce de Gobiernos Locales y Regionales, y ha seguido y representado a los gobiernos locales y regionales en procesos internacionales como los de Río y Beijing +20, así como en el Acuerdo sobre el Clima, los ODS y Hábitat III. Asimismo, ha facilitado las contribuciones de los colectivos locales al proceso de las Naciones Unidas.

Xavier Tiana es el secretario general de MedCities desde noviembre de 2015 y también el jefe del Servicio de Relaciones Internacionales del Área Metropolitana de Barcelona desde enero de 2014. Entre 2008 -2018 y 2011-2013 trabajó en la Diputación de Barcelona como jefe de la Oficina de Cooperación Europea. Entre 2008 y 2011 fue el director del Gabinete de Presidencia de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña. Tiene un posgrado en Gobierno Local, un máster en Estudios Europeos y es licenciado en Ciencias Políticas en la especialidad de Relaciones Internacionales. Su principal campo de experiencia es la financiación europea para gobiernos locales y regionales, la gestión de redes transnacionales y la cooperación descentralizada en la región euromediterránea. Ha colaborado con diferentes organizaciones internacionales como experto y formador (OCDE, Comisión Europea, EIPA, etc.).

Octavi de la Varga es el secretario general de METROPOLIS. Anteriormente ha sido el jefe de la Oficina de Cooperación al Desarrollo y jefe de la Oficina de Europa y Estrategia Internacional de la Diputación de Barcelona, director ejecutivo de la Oficina de Coordinación y Orientación del programa de EuropeAid URBAL-III, responsable de la red Arco Latino y jefe de la Unidad de Relaciones con la UE de OXFAM-Intermón. Ha liderado y participado en proyectos de desarrollo local, refuerzo institucional de gobiernos locales, políticas públicas locales y cohesión social en diversos países.

Agustí Fernández de Losada

director, Programa Ciudades Globales, CIDOB

Hannah Abdullah

investigadora, Programa Ciudades Globales, CIDOB

En los últimos años, las ciudades se han consolidado como actores de primer orden en el escenario internacional. Sin embargo, su voluntad de proyectarse internacionalmente y de incidir en las agendas globales no es un fenómeno nuevo, puesto que llevan décadas operando de forma organizada a través de redes. La primera organización internacional de ciudades, la IULA (International Union of Local Authorities), se creó en 1913. En la década de los noventa 90 del siglo pasado empezaron a proliferar las nuevas redes y plataformas de ciudades, especialmente en Europa (aunque también en América Latina, África y Asia), vinculándose con los procesos de integración regional. La creación en 2004 de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), como principal red representativa del municipalismo internacional, marcó un punto de inflexión.

De esta forma, las redes de ciudades empezaron a vincularse de forma efectiva a los procesos de definición e implementación de algunas de las principales agendas globales. Hoy, su presencia en la COP,¹ su incidencia en la incorporación de una dimensión territorial a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, su participación en el Steering Committee del Global Partnership for Effective Development Cooperation o en la construcción de la Nueva Agenda Urbana, son buenos ejemplos de cómo las redes de ciudades han logrado que su voz sea escuchada y que las medidas que se impulsan para abordar los desafíos globales tengan en cuenta sus necesidades, intereses y aspiraciones. Queda mucho camino por recorrer, pero las ciudades han logrado una silla en la mesa global.

Sin embargo, al mismo tiempo, la creciente notoriedad que está teniendo la cuestión urbana en las agendas internacionales ha provocado que el ecosistema de redes de ciudades se reconfigure. Y lo está haciendo de manera no necesariamente coherente, con la aparición de múltiples plataformas que impulsan iniciativas centradas en el fenómeno urbano y que tratan de interactuar con los operadores tradicionales del escenario internacional, en especial los gobiernos, los organismos internacionales, pero también con la sociedad civil, el sector privado y el sector del conocimiento.

1. Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Esta reconfiguración del ecosistema internacional de redes de ciudades conlleva a la vez riesgos y oportunidades, en particular, para las redes tradicionales que, hasta hace poco, ocupaban este espacio casi en exclusiva. Los riesgos se vinculan con la dispersión de esfuerzos, la falta de complementariedad y la descoordinación. Todo ello se puede traducir en problemas evidentes de interlocución ante los organismos internacionales impulsores de las principales agendas globales. Pero también se derivan oportunidades, en la medida en que aparecen nuevas formas de abordar la presencia internacional de las ciudades en espacios abiertos a alianzas con otros actores que resultan clave para impulsar mejores políticas urbanas.

Esta monografía CIDOB pretende analizar la evolución del ecosistema de redes de ciudades en los últimos años, en particular, persigue ver de qué manera operan las principales plataformas, cómo inciden en las agendas globales, qué servicios prestan a sus asociados y cómo coordinan sus esfuerzos. La reflexión pretende ahondar en las estrategias que han estado desarrollando las redes para potenciar su rol, los elementos de valor añadido que tiene participar en redes, y a hacer más efectiva su operativa. Se busca, en definitiva, abordar los retos y las oportunidades que entraña la reconfiguración de un ecosistema que sufre los problemas lógicos derivados del auge de la urbanización. Un auge que se explica, en muy buena medida, por el buen trabajo realizado por las redes tradicionales de ciudades en los últimos años.

La génesis de este volumen fue el seminario sobre *Repensar el ecosistema de redes internacionales de ciudades: retos y oportunidades* que tuvo lugar en el marco del Programa Ciudades Globales de CIDOB el 3 de julio de 2018. El seminario congregó a una amplia gama de actores vinculados con el ecosistema de redes de ciudades: desde académicos que analizan el fenómeno desde un punto de vista crítico, pasando por representantes de las ciudades que pertenecen a las redes, a representantes de los programas de Naciones Unidas especializados en cooperación descentralizada, así como representantes de las principales redes de ciudades y plataformas regionales e internacionales, entre ellas, Eurocities, la Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAs), MedCities, Cities Alliance, la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (Metropolis), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), el Grupo C40 de Liderazgo Climático de Ciudades (C40) y 100 Resilient Cities (100RC).

Estructura del volumen

La diversidad de los actores que han participado en el seminario se refleja también en las distintas contribuciones a este volumen. Los planteamientos más teóricos y críticos coexisten con la visión de los profesionales y representantes políticos (*policy-makers*).

La primera sección, **Repensando el modelo actual de redes de ciudades**, consta de cuatro capítulos más extensos en los que se señalan las principales tendencias y tensiones del ecosistema de redes. Cada uno de los capítulos sugiere posibles soluciones para hacer frente a los retos que plantean la densidad y diversidad de formas de organización que

han surgido, y que continúan en auge, a las ciudades que son miembros de alguna o de distintas redes. El elemento central de los cuatro capítulos es la cuestión relativa a cuáles son los riesgos y las oportunidades que plantea esta nueva proliferación de redes en cuanto al potencial y a la capacidad que tienen las ciudades de incidir en las agendas internacionales, y de ofrecer soluciones democráticas a problemas mundiales complejos.

Agustí Fernández de Losada, director del programa Ciudades Globales de CIDOB, analiza los distintos tipos de redes de ciudades que conforman el ecosistema actual, esbozando el modo en que cohabitan las redes tradicionales, cuya característica es que tanto su liderazgo como su afiliación los desempeñan entidades públicas, con una serie de distintas plataformas de ciudades compuestas por diferentes actores públicos y privados. Algunas de las actuales plataformas internacionales más poderosas, como son el C40 o 100RC, cuentan con financiación privada y las gobiernan entidades privadas. Junto con la multiplicación y diversificación de los actores que participan en redes internacionales, la inversión a gran escala de capital e intereses privados está reconfigurando la esencia del ecosistema, además de haber generado una dinámica cada vez más competitiva. La consecuencia es, en muchos casos, la fragmentación y la ausencia de una voz única municipalista, lo que hace que el diálogo con otros actores internacionales, en particular, con los organismos multilaterales, sea cada vez más complicado. Según Fernández de Losada, para evitar revertir el creciente reconocimiento de las ciudades como actores legítimos en los procesos de gobernanza internacional, el ecosistema deberá avanzar hacia una lógica de cooperación que refuerce las sinergias y complementariedades entre las distintas redes y plataformas, sobre todo, en el caso de aquellas que cuentan con mayor capacidad de promoción. En concreto, hará falta más colaboración si las redes y plataformas desean superar el reconocimiento simbólico de ciudades y gobiernos locales en foros multilaterales y agendas globales y avanzar de modo que sean capaces de dar respuesta a los desafíos y problemas locales.

Jean-Pierre Malé, antiguo director del Observatorio de Cooperación Descentralizada, retoma la cuestión donde la deja Fernández de Losada para abordar las alianzas estratégicas *ad hoc* entre ciudades (a las que él llama «frentes de ciudades») como una forma emergente de actuación en red que está demostrando ser eficaz a la hora de llevar las cuestiones de la administración local a la mesa de la gobernanza mundial. Malé identifica dos tipos de frentes de ciudades; uno, reactivo, cuyo origen se encuentra en ciudades que se movilizan en contra de políticas específicas que imponen instancias de administración y gobierno superiores (por ejemplo, el movimiento Sanctuary Cities en los Estados Unidos, que se opone a la política de Trump en materia de inmigración); y otro, proactivo, y que se origina en ciudades que se movilizan frente a cuestiones y dinámicas de ámbito mundial y de mayor importancia, que afectan directamente a la vida local, y que requieren una respuesta urgente (por ejemplo, la declaración conjunta *Ciudades por la vivienda adecuada*² que se presentó en el Buró Ejecutivo de Nueva York de CGLU durante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas en julio de 2018). A diferencia de lo que sucede con los modelos consolidados de actuación en red, estos frentes de ciudades no solo tienen una fecha temporal de caducidad, además, se basan en una voluntad política común de escalar

2. https://www.ucig.org/sites/default/files/cities_por_adequate_housing.pdf

los problemas e intereses de ámbito local que requieren soluciones por parte de la comunidad internacional. Según Malé, las acciones a corto plazo de estos frentes de ciudades complementan las iniciativas que, a medio y largo plazo, emprenden los principales representantes de las redes con el objetivo del reconocimiento formal de las ciudades en el seno del sistema de gobernanza mundial, pero que, hasta el momento, no han conseguido promover medidas reales o cambios estructurales en este sistema.

Giovanni Allegretti, Investigador Sénior del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra, examina la forma en que los distintos tipos y generaciones de redes de ciudades responden a las nuevas ideas sobre demodiversidad y a las demandas, cada vez mayores, de participación ciudadana en los procesos decisorios de política municipal. Su planteamiento pone de relieve cuestiones y preguntas más amplias en torno a los modelos de estructura organizativa y de gobernanza de las redes. La primera parte del capítulo analiza el modo en que se reformuló en parte, a inicios de este siglo, la postura común entre las redes de ciudades acerca de las prácticas participativas como «metodología transversal de acción» para pasar a ser un «objetivo en sí mismo» en ciertos contextos específicos; por ejemplo, en el Foro Social Mundial, donde las prácticas participativas se vincularon con cuestiones relativas a la inclusión social y la reducción de la pobreza, así como los debates en torno al «derecho a la ciudad» posteriores a la crisis financiera de 2008, que vinculaban la participación ciudadana con los planteamientos sobre gobernanza urbana basados en los derechos humanos. Aunque esta cuestión la han promovido sobre todo redes caracterizadas por su estructura «ligera», de vida más efímera y en las que participan múltiples actores, estrechamente ligadas a los movimientos sociales, también han adoptado este planteamiento algunas de las redes tradicionales, que el autor denomina de estructura «pesada». La segunda parte del capítulo pasa a analizar de qué modo la nueva generación de plataformas con financiación y dirección privadas (que se presentan en el capítulo de Fernández de Losada) han abordado la cuestión de la participación ciudadana y, por extensión, la de la representación igualitaria en puestos de dirección. En ella se argumenta que, si bien la composición híbrida en cuanto a sus miembros, y las estructuras flexibles de gobernanza de estas plataformas las convierte en candidatas ideales para liderar la innovación con respecto a estas cuestiones, hasta el momento no han logrado aprovechar esta oportunidad.

En su aportación a este volumen, **Maruxa Cardama**, antigua especialista senior en políticas de Cities Alliance, y en la actualidad, secretaria general de SLoCaT (Partnership on Sustainable, Low Carbon Transport), nos ofrece una perspectiva de una profesional con amplia trayectoria y muy implicada en el movimiento municipalista internacional. En su capítulo llama a un debate autorreflexivo y crítico en torno al futuro del ecosistema de redes de ciudades, que debería no solo incluir a los gobiernos locales y regionales y a sus redes sino, además, a otras partes interesadas municipales de los sectores privado y del conocimiento, y a organizaciones de la sociedad civil. Solo implicando a toda la diversidad de actores que participan en las redes de ciudades podrán formularse métodos de funcionamiento más sinérgicos. Señala además Cardama que, no obstante, teniendo en cuenta la creciente privatización de las redes de ciudades y la dilución de los valores democráticos fundamentales del movimiento municipalista, es importante que las redes

tradicionales de gobiernos locales y regionales no dejen pasar la oportunidad de liderar y fijar las condiciones del debate en torno al futuro de las redes de ciudades antes de que lo hagan en su lugar otras fuerzas menos democráticas. El capítulo concluye con una serie de perspicaces reflexiones en torno a las oportunidades que brinda una reconfiguración sinérgica y democrática del ecosistema respecto a cuestiones más amplias y a otras que tienen que ver con el modo de hacer frente a la actual crisis democrática y al reto de localizar agendas globales de desarrollo sostenible.

El resto del volumen son artículos de opinión más breves de representantes de redes de ciudades, ayuntamientos y agencias de las Naciones Unidas. La segunda sección, **Retos de una nueva gobernanza mundial: las redes de ciudades en la escena internacional**, aborda la cuestión fundamental en torno a la contribución de las redes de ciudades a una revisión tanto del sistema de gobernanza mundial de las Naciones Unidas como de la función que deberían desempeñar dentro de un sistema revitalizado que se construye en torno a conceptos de formas de gobernanza en varios niveles y a través de redes. Comienza con un artículo de **Emilia Saiz**, secretaria general de CGLU, en el que expone que el paradigma de desarrollo holístico y participativo establecido por la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no solo ha allanado el camino al reconocimiento de los gobiernos locales como entidades a las que corresponde la aplicación de agendas globales, sino también a su inclusión en el proceso de definición de futuras políticas y agendas. Las agendas globales podrán **únicamente** renovar la democracia y dar a los ciudadanos un sentido de control del futuro de su planeta si consiguen conectar de forma efectiva con la «dimensión local», y también acogerla. **Johannes Krassnitzer**, coordinador internacional del programa ART (del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)), que promueve el desarrollo sostenible en el ámbito local, trata en su texto la aparición de las redes de gobiernos locales y regionales como uno de los actores con mayor poder catalizador a la hora de fomentar el reciente cambio de paradigma en la gestión del desarrollo a nivel mundial mediante la promoción de métodos de funcionamiento en red que priorizan las alianzas entre múltiples actores sobre la acción individual. En particular, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, las redes de ciudades y regiones están trascendiendo las jerarquías y categorizaciones establecidas en el caso de los actores tradicionales y no tradicionales en este ámbito. **Felip Roca**, director de Relaciones Internacionales del Ayuntamiento de Barcelona, desarrolla en su texto el nuevo papel de las redes de ciudades como factores clave de un renovado sistema de gobernanza a nivel mundial, donde sostiene que dicho papel acarrea también nuevas responsabilidades: es necesario que las redes superen el discurso de municipalismo internacional tradicional, limitado a la incidencia política, y acojan otros de naturaleza más técnica que permita demostrar la capacidad real de los gobiernos locales de hacer frente a los retos de ámbito mundial definiendo unos indicadores más adecuados, además de otros instrumentos de políticas públicas.

La tercera sección, **El papel de las nuevas plataformas de ciudades**, aporta una perspectiva sobre la manera en que ciertas plataformas de ciudades, como C40 o 100RC, intentan relacionarse con el ecosistema tradicional de redes de ciudades, y cómo definen su papel dentro de este ecosistema. **Emmanuelle Pinault**, directora de programa de Diplomacia

de las Ciudades en C40, ofrece un resumen de la misión, la historia y la estructura de gobernanza de esta organización, en el que destaca siete rasgos característicos que «hacen que el modelo de C40 sea único». **Lina Liakou**, directora gerente para Europa y Oriente Próximo de 100 Resilient Cities, explica el modo en que han surgido estas nuevas plataformas para respaldar a las ciudades cuando éstas respondan a los retos mundiales no solo conectándolas a nivel mundial, sino, además, ofreciendo los conocimientos expertos de los sectores privado y de los organismos sin ánimo de lucro. Por ejemplo, 100RC colabora estrechamente con instituciones financieras a fin de contribuir a que el mercado comprenda el valor de invertir en proyectos de gran capacidad de resiliencia. La contribución de **Arnau Gutiérrez Camps**, subdirector general de Acción Internacional, Redes y Organismos Internacionales del Ayuntamiento de Madrid, nos ilustra sobre la percepción de los ayuntamientos de grandes capitales, como Madrid, de su participación en las redes tradicionales y las nuevas plataformas como algo complementario.

La cuestión de la complementariedad se aborda de forma más detallada en la última sección del volumen, **¿Cómo avanzar hacia una mayor complementariedad entre las redes?**, que cuenta con aportaciones de representantes de redes de ciudades tradicionales que integran y financian los gobiernos locales. **Octavi de la Varga**, Secretario General de Metropolis, expone la paradoja de una situación en la que, pese a que las redes de ciudades son actores cada vez más importantes en la gobernanza internacional, su ecosistema muestra síntomas de agotamiento e inoperancia, lo que es, en gran medida, resultado de la falta de coordinación y colaboración entre redes y plataformas individuales, y que solo podrá superarse gracias a un esfuerzo conjunto que cohesione los programas de las distintas redes. **Anna Lisa Boni**, secretaria general de Eurocities, es más cauta en su análisis. Aunque (al igual que otros autores en esta sección) sostiene que la sobrecarga del calendario de actos y cumbres concurrentes a los que deben acudir los representantes de los gobiernos locales no es sostenible, y que, por tanto, es preciso hallar la forma de unificar los actos que se convoquen, se muestra escéptica respecto a los intentos de sistematizar de manera forzada el ecosistema de redes. Para Boni, la sistematización acarrearía una mayor especialización, que, a su vez, no haría sino reproducir los «enfoques de compartimentos estancos» respecto a la formulación de políticas urbanas, que han dado pruebas sobradas de su ineficacia a la hora de hacer frente a los retos mundiales actuales. **Marina Canals**, secretaria general de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, aborda el papel de los gobiernos locales dentro del problema que plantea cómo avanzar hacia una mayor complementariedad entre redes. Ser miembro de una red supone mucho más que pagar la cuota. Los ayuntamientos deberán asumir la responsabilidad de participar activamente en las redes de las que forman parte e integrarlas en su estrategia de relaciones internacionales, en lugar de considerarlas una mera «etiqueta» de marketing. Unos miembros activos y comprometidos podrían también ayudar a las distintas redes de las que forman parte identificando sinergias y oportunidades para colaborar. Esta sección concluye con un artículo de **Xavier Tiana**, secretario general de Medcities, en el que expone el modo en que una red ya consolidada como esta, que está firmemente incardinada en una región específica, está construyendo asociaciones complementarias con redes de ciudades y con otros organismos dedicados al desarrollo que comparten un interés mutuo en fortalecer las relaciones euromediterráneas.

El cierre de este volumen corresponde a **Eva Garcia-Chueca**, coordinadora científica del programa Ciudades Globales de CIDOB, cuyo artículo persigue apuntar hacia una agenda de investigación futura cuestionando que la participación de las redes de ciudades en la gobernanza global sea positiva *per se*. En particular, Garcia-Chueca arguye que la diplomacia de ciudades tiende a amplificar la voz de determinadas ciudades: las grandes ciudades y, por lo general, aquellas que están situadas en el norte global. Este sesgo ha creado jerarquías entre ciudades y ha reproducido relaciones de poder históricas de origen colonial. Para Garcia-Chueca, el papel de las ciudades como nuevo actor político de las relaciones internacionales será positivo en la medida en que la diplomacia de ciudades constituya una voz democrática que, a su turno, permita democratizar la gobernanza global. Para erigirse en una fuerza transformadora, las redes de ciudades necesitan incrementar su transparencia y establecer estructuras de gobernanza democrática que contribuyan a dar voz a la diversidad de territorios urbanos.

REVISAR EL MODELO ACTUAL DE REDES DE CIUDADES

- HACIA UN ECOSISTEMA COOPERATIVO DE REDES DE CIUDADES

Agustí Fernández de Losada

- LA EMERGENCIA DE FRENTES Y ALIANZAS DE CIUDADES: ¿HACIA NUEVAS FORMAS DE INCIDENCIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES?

Jean-Pierre Malé

- CIUDADES, CIUDADANOS Y DEMODIVERSIDAD: PANORAMA DE DOS GENERACIONES DE REDES DE CIUDADES

Giovanni Allegretti

- LA APARICIÓN DE NUEVAS PLATAFORMAS DE CIUDADES EN LA ESCENA INTERNACIONAL: LA EXIGENCIA DE RECONFIGURAR EL ECOSISTEMA DE REDES

Maruxa Cardama

Agustí Fernández de Losada

Investigador sénior y director del Programa Ciudades Globales, CIDOB

En un entorno globalizado la soberanía ya no reside únicamente en los estados nacionales. Los principales retos del planeta responden a lógicas globales y su regulación trasciende la dimensión nacional y se sitúa en la mesa internacional. Pero son las ciudades las que se ven abocadas a gestionar buena parte de las consecuencias de todos esos retos, muchas veces sin competencias claras, sin recursos y con la urgencia de la presión ciudadana. Para ello, las ciudades tratan de incidir en la agenda política internacional buscando impulsar marcos normativos más adecuados a sus necesidades y obtener recursos suficientes para desplegar sus competencias.

Esta voluntad de incidir en las agendas internacionales se ha visto reforzada en los últimos años por la relevancia que está adquiriendo el fenómeno urbano. El creciente proceso de urbanización que se da a escala mundial, junto con la centralidad de las ciudades en la gestión de algunos desafíos globales como el cambio climático, las desigualdades o la movilidad humana, las sitúa como actores que se deben tener muy en cuenta en el desarrollo de soluciones efectivas (Fernández de Losada y García Chueca, 2018). Como consecuencia de todo ello, los organismos multilaterales están mucho más abiertos a establecer canales de interlocución con los representantes de las ciudades y se muestran más porosos a sus necesidades.

En este contexto, las redes internacionales, que durante décadas han sido las plataformas a través de las cuales las ciudades han impulsado sus estrategias de incidencia política, han ganado reconocimiento y se han empezado a multiplicar en todas las regiones. Se ha pasado de un ecosistema simple, integrado por lo que hoy denominamos redes de liderazgo y filiación pública concentradas fundamentalmente en Europa, a uno complejo, en el que estas cohabitan con redes multiactor que operan a escala global.

Sin embargo, la profusión de redes a escala internacional está provocando tensiones en el ecosistema. Tensiones que tienen su origen en la dispersión de esfuerzos en un contexto de recursos escasos; en la saturación derivada de una oferta de servicios desbordante; y en la falta de

La voluntad de las ciudades de incidir en las agendas internacionales se ha visto reforzada en los últimos años por la relevancia que está adquiriendo el fenómeno urbano

Las ciudades llevan décadas impulsando plataformas para disponer de la masa crítica que les dé legitimidad, visibilidad y fuerza para incidir

respuestas efectivas a los problemas más acuciantes que enfrentan las ciudades. Existe el riesgo de entrar en un período de desmovilización, en especial de las grandes ciudades y de sus alcaldes y alcaldesas. Unas ciudades que disponen de los recursos necesarios para, aliándose de forma puntual, empezar a presentarse por su cuenta ante las instancias internacionales.

Pero más allá de los problemas estructurales y funcionales a los que debe hacer frente el ecosistema de redes, también está en entredicho su capacidad para incidir de forma efectiva en las agendas internacionales. Las ciudades y sus redes deben buscar algo más que reconocimiento, ya lo han logrado. Deben trascender lo simbólico, los ejercicios retóricos (Fernández de Losada, 2018), y marcar la agenda política internacional para que responda de forma efectiva a los retos y problemáticas locales y ofrezca soluciones capaces de provocar transformaciones. Esto implica ir más allá de los patrones tradicionales centrados en incidir en agendas definidas por los estados, para escalar a la arena internacional las prioridades políticas de las ciudades marcando la pauta política desde lo local.

No es tarea fácil y lo primero es lograr que todos los activos disponibles, y de forma muy especial las redes, estén orientados a una acción estratégica, sinérgica y eficaz.

I. La eclosión de las redes internacionales de ciudades

Las redes internacionales son el canal más efectivo para impulsar procesos de incidencia política dirigidos a promover los intereses de las ciudades. Ante la dificultad de operar en el escenario internacional de forma individual, las ciudades llevan décadas impulsando plataformas para disponer de la masa crítica que les dé legitimidad, visibilidad y fuerza para incidir. A la vez, las redes son espacios privilegiados para el intercambio de experiencias, la transferencia de conocimiento y el impulso de proyectos compartidos.

No se trata de una herramienta nueva. La primera red de ciudades, la International Union of Local Authorities (IULA), se funda en 1913; en 1954 se constituye el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE)¹¹ y en 1957 la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU). Sin embargo, la eclosión de las redes de ciudades en el escenario internacional se da, más tarde, en dos momentos diferenciados en el tiempo.

El primero debemos situarlo en Europa en los años ochenta y noventa (Fernández de Losada, 2004). La consagración del principio de autonomía local por parte del Consejo de Europa, la formalización de la cohesión económica y social² como competencia propia de las instituciones europeas³, el impulso de los fondos estructurales y de cohesión y la creación del Comité de las Regiones⁴, despiertan el interés en las ciudades y provocan una progresiva y muy relevante proliferación de redes de diversa índole. El mapa europeo de redes de ciudades se vuelve cada vez más amplio, diverso y complejo. Aparecen nuevas redes generalistas que acompañan al CMRE –como Eurocities⁵–,

1. <http://www.ccre.org/>

2. En 2008 el Tratado de Lisboa incorpora la dimensión territorial y se habla de cohesión económica, social y territorial (artículos 174 a 178 del TFUE).

3. Acta Única Europea, 1986.

4. Tratado de Maastricht, 1993.

temáticas –como Polis⁶ o Plataforma⁷– o territoriales –como la Unión de Ciudades del Báltico⁸ o MedCities⁹–. Todas ellas tratan de incidir en la agenda política europea, abrir espacios para la transferencia de conocimiento y el aprendizaje mutuo e impulsar proyectos transnacionales. A pesar de que surgen iniciativas similares en otras regiones –FLACMA (1981) y Mercociudades¹⁰ (1986) en América Latina y CityNet¹¹ (1987) en Asia–, Europa es el centro neurálgico del municipalismo.

El segundo momento lo tenemos que ubicar a escala global con la eclosión del fenómeno urbano. Con la llegada del nuevo siglo, las ciudades adquieren una nueva centralidad a nivel internacional y empiezan a aparecer vinculadas con algunas de las principales agendas globales. El municipalismo se abre paso en la escena internacional como movimiento transversal y avanza en la construcción de una institucionalidad que le da visibilidad y un mayor reconocimiento. La creación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)¹², la asociación mundial de ciudades surgida de la fusión entre IULA y la FMCU en 2004, constituyó un punto de inflexión.

Todo ello ha tenido dos consecuencias significativas. Por un lado, las agendas globales han empezado a ser cada vez más porosas a la dimensión urbana y territorial. La inclusión del ODS 11 en la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana son seguramente los dos ejemplos más relevantes. En consonancia con ello, las organizaciones internacionales han establecido canales de interlocución con los gobiernos locales. El reconocimiento de las autoridades locales y regionales como *major group* en el ECOSOC de las Naciones Unidas o la creación de la Global Taskforce of Local and Regional Governments¹³, como mecanismo de coordinación de la voz de los gobiernos locales en los procesos políticos internacionales, son hitos significativos.

Por el otro, han empezado a multiplicarse las plataformas que se acercan al hecho urbano en el ámbito global desde visiones diversas y a partir de partenariados heterogéneos. Junto con las redes tradicionales de filiación pública surgieron otras plataformas caracterizadas por incorporar actores diversos, como Cities Alliance¹⁴, y, más tarde, las redes de ciudades auspiciadas por las grandes fundaciones filantrópicas como el C40¹⁵ (Bloomberg Philanthropies) o surgidas en torno a personalidades como el Global Parliament of Mayors¹⁶, promovido por Benjamin Barber.

II. Un ecosistema complejo

Dicha multiplicación ha provocado que el ecosistema de redes sea cada vez más amplio y complejo y que surjan dudas en torno a su eficacia. Estudios recientes estiman que hoy en día operan a nivel internacional más de 200 redes de ciudades (Acuto y Rayner, 2016). La siguiente tabla describe las diferentes tipologías de redes que operan actualmente a escala internacional, sus miembros, sus funciones y los recursos con los que cuentan.

5. <http://www.eurocities.eu>
6. <https://www.polisnetwork.eu/>
7. <http://plataforma-dev.eu/>
8. <http://www.ubc.net/>
9. <http://www.medcities.org/es>
10. <https://mercociudades.org/>
11. <https://citynet-ap.org/>
12. <https://www.uclg.org/>
13. <https://www.global-taskforce.org/>
14. <https://www.citiesalliance.org/>
15. <https://www.c40.org/>
16. <https://globalparliamentofmayors.org/>

Tipología de red	Tipo de miembro	Recursos	Actividades	Ejemplos
Redes globales generalista de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	CGLU, Metropolis
Redes regionales generalistas de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	CMRE, Eurocities, Mercociudades, MedCities, Union of Baltic Cities
Redes vinculadas a espacios culturales poscoloniales	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Transferencia de conocimiento Comunicación	CLGF, AIMF, UCCI, CIDEU
Redes especializadas globales de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	ICLEI, Sharing Cities Alliance, ODP
Redes temáticas regionales de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	Polis, Civitas, Plataforma, ACTE, Coalición LAC
Redes mixtas o multinivel de liderazgo público	Gobiernos locales y regionales Organizaciones internacionales Gobiernos nacionales Organizaciones de la sociedad civil Sector privado	Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	Cities Alliance, CityNet
Redes de liderazgo privado	Gobiernos locales y regionales Organizaciones filantrópicas Academia	Aportaciones filantrópicas Subvenciones Cuotas	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	C40 100RC Global Parliament of Mayors

Fuente: Elaboración propia.

Las denominadas «redes tradicionales o de liderazgo y filiación pública» –cuya membresía se integra de forma exclusiva por gobiernos locales y/o regionales– han dominado el panorama de la acción política internacional durante décadas. Lo han hecho en Europa, donde plataformas como el CMRE o Eurocities gozan de un importante reconocimiento y se han convertido en actores clave para la negociación de todas las políticas que tienen una dimensión territorial. Pero también en otras regiones y a escala global, donde CGLU ha sido el referente indiscutible para las diferentes agencias del sistema de las Naciones Unidas.

La panoplia de redes de ciudades de filiación pública es muy amplia. Las hay que operan a escala global –CGLU, Metropolis¹⁷ o ICLEI¹⁸– o regional –Eurocities, Mercociudades, MedCities, etc.–; otras abordan los intereses de sus miembros desde una perspectiva generalista –inciden en el amplio abanico de las políticas públicas locales– o especializada –foca-

17. <https://www.metropolis.org/>

18. <https://www.iclei.org/>

lizan su acción en una temática concreta—. Las hay, incluso, que operan en el entorno de las comunidades culturales y lingüísticas derivadas de las antiguas colonias europeas —el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU)¹⁹ y la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)²⁰ en el entorno iberoamericano, el Commonwealth Local Government Forum²¹ (CLGF) en la Commonwealth, o la Association Internationale des Maires Francophones (AIMF)²² en la francofonía—.

La mayoría de estas redes orientan su actividad a la incidencia política, la generación de conocimiento, el aprendizaje y, en menor medida, al desarrollo de iniciativas sobre el terreno —en lo que podríamos denominar acción de agencia—. Sus órganos de gobierno son de carácter democrático —electos— y representativo, cuentan con equipos profesionales más o menos amplios y sus presupuestos se alimentan fundamentalmente de las cuotas que pagan sus miembros y de subvenciones que reciben, ya sean de sus propios miembros o de organismos multilaterales.

Junto con las redes de filiación pública encontramos las plataformas multiactor (o mixtas de liderazgo público) que se caracterizan por liderazgos diversos y composición mixta. El caso de Cities Alliance es uno de los más significativos ya que se configura como una alianza que reúne a un conjunto de operadores, públicos y privados, que coinciden en el interés por las políticas urbanas. La alianza es liderada por una agencia de las Naciones Unidas (UNOPS) y está integrada por otros organismos multilaterales²³, gobiernos nacionales²⁴, redes de ciudades²⁵, organizaciones internacionales de la sociedad civil²⁶, sector privado y fundaciones²⁷, así como universidades, centros de investigación y redes de conocimiento²⁸.

Este tipo de plataforma acostumbra a tener un perfil más técnico y centra su actividad en la generación de conocimiento especializado —en el caso de Cities Alliance sobre políticas urbanas—, en favorecer el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimiento y en el desarrollo de iniciativas piloto sobre el terreno. Sin embargo, en los últimos años también han impulsado acciones de incidencia política —especialmente en el entorno de la Agenda 2030 y de la Nueva Agenda Urbana— aunque su rol está todavía algo desdibujado precisamente por la dificultad que entraña definir un posicionamiento común con una membresía tan heterogénea.

Pero seguramente lo que ha sacudido con mayor fuerza el ecosistema de redes de ciudades ha sido la aparición de lo que podríamos denominar «plataformas de ciudades de liderazgo privado». Se trata de organizaciones surgidas en torno a instituciones filantrópicas o a personalidades influyentes que apuestan fuertemente por la necesidad de reforzar el rol de las ciudades como actores de primer orden para la gestión y resolución de algunos de los principales retos que se dan a escala global.

Un ejemplo interesante, aunque único en cuanto a su caracterización, es el Global Parliament of Mayors. Impulsado por el académico estadounidense Benjamin Barber (2013) a partir de su obra *If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities*, se define como una estructura de gobernanza abierta a los alcaldes de todos los continentes para que intercambien experiencias y soluciones en relación a los desafíos que tienen en común. En la actualidad integra a algo menos de 30 alcaldes que cuentan con el apoyo de un comité asesor de prestigio integrado por académicos, representantes de *think tanks*, de plataformas de ciudades y del sector privado.

La multiplicación de redes ha provocado que el ecosistema sea cada vez más amplio y complejo y que surjan dudas en torno a su eficacia.

Las «redes tradicionales o de liderazgo y filiación pública» han dominado el panorama de la acción política internacional de las ciudades durante décadas

19. <https://www.cideu.org/>

20. <https://ciudadesiberoamericanas.org/>

21. <http://www.clgf.org.uk/>

22. <http://www.aimf.asso.fr/>

23. El Banco Mundial, UNCDF, ONU-Habitat y ONU Mujer.

24. Alemania, Brasil, Chile, Etiopía, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Ghana, Reino Unido, Sudáfrica, Suecia, Suiza.

25. CGLU, Metropolis, ICLEI, C40, CLGF.

26. Slum Dwellers International (SDI), AVSI Foundation, Habitat for Humanity International, Women in Employment: Globalising and Organising (WIEGO).

27. Ford Foundation y Omidyar Network.

28. Erasmus University de Rotterdam, International Institute for Environment and Development, United Nations Sustainable Development Solutions Network (UNSDSN).

Lo que ha sacudido con mayor fuerza el ecosistema de redes de ciudades ha sido la aparición de lo que podríamos denominar «plataformas de ciudades de liderazgo privado»

Sin embargo, son las fundaciones filantrópicas las que han adquirido mayor notoriedad. Hace ya algunos años que han puesto el foco en el proceso de urbanización en el que está inmerso el planeta y en la necesidad de reforzar el liderazgo y las capacidades de las ciudades y sus gobiernos. En este contexto destacan de forma muy especial el C40, auspiciado por Bloomberg Philanthropies²⁹, y 100 Resilient Cities (100RC), impulsada por la Rockefeller Foundation. Se trata de dos iniciativas que cuentan con un sólido respaldo filantrópico, potentes equipos, estrategias eficaces de comunicación y una gran capacidad de intervenir e incidir en las políticas públicas que impulsan las principales ciudades a escala global. Sin embargo, las dos iniciativas tienen orígenes diversos y responden a lógicas de intervención también distintas.

El C40 surge en 2005 como una red de ciudades impulsada por el entonces alcalde de Londres, Ken Livingstone. No obstante, al cabo de poco tiempo ya contaba con una relevante participación de la Clinton Climate Initiative³⁰, y en la actualidad su financiación está asegurada por fondos filantrópicos y sus estructuras de gobernanza son claramente público-privadas. La presidenta de la red es la alcaldesa de París, Anne Hidalgo, y su consejo de directores, presidido por Michael Bloomberg, está integrado por una mayoría de representantes de las fundaciones privadas que aseguran la financiación estratégica a la organización³¹.

100RC, por el contrario, no se concibe como una red de ciudades, sino como una plataforma creada por la Rockefeller Foundation con el objetivo de ayudar a las ciudades que la integran a impulsar estrategias de resiliencia. Su financiación es privada, su gestión también, y las ciudades participan en tanto que receptoras de un servicio. En cierta medida, 100RC opera en una lógica multiactor en la medida en que sitúa en una misma plataforma a las ciudades, confrontadas con la necesidad de impulsar estrategias de resiliencia, con las empresas privadas proveedoras de soluciones.

Pero lo que ha alterado el ecosistema de redes no es el liderazgo privado de estas redes o plataformas. Es su capacidad de movilizar a las ciudades, de incidir en las políticas públicas que estas impulsan, de movilizar recursos, de proyectarse en el escenario global y de comunicar sus resultados. Como se ha apuntado, ambas operan con recursos financieros y humanos muy importantes que les dan una ventaja comparativa en relación con las redes tradicionales de filiación pública, incluso con las más importantes. Sin necesidad de pagar cuotas, las ciudades encuentran en dichas plataformas equipos pluridisciplinarios altamente cualificados –C40 cuenta con un equipo de 174 profesionales y 100RSC de 97 mientras que en CGLU son 35 en su sede central, en ICLEI 66 y en Metropolis 13–, reciben asistencia técnica –desde las estrategias de resiliencia que 100RSC elabora para sus ciudades hasta los proyectos piloto que impulsa C40– y espacios para el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimiento.

Igualmente, ambas tienen una importante capacidad de proyectarse en el escenario internacional y protagonizar encuentros que acaban marcando la agenda política –la reunión de alcaldes en el marco de la COP 21 de París o el U20 impulsado en Buenos Aires ligado con la Cumbre del G20 son un buen ejemplo de la capacidad que tiene el C40 de

29. C40 cuenta con tres financiadores estratégicos: Bloomberg Philanthropies, Childrens Investment Fund Foundation (CIFF) y Realdania.

30. <https://www.clintonfoundation.org/>

31. Dos miembros de Bloomberg Philanthropies, uno de Realdania, uno de la CIFF y uno de la Clinton Foundation, por tres representantes de ciudades.

marcar agenda—. Y lo que también es muy importante, tienen una gran capacidad de comunicar y llegar, utilizando los canales más innovadores, a los actores más relevantes —representantes políticos, académicos y profesionales, sector privado—. Una buena muestra de ello son los seguidores que cuentan ambas plataformas en redes como Twitter —C40 tiene 83.341 seguidores y 100RSC 84.718, mientras que CGLU cuenta con 26.426, ICLEI con 28.219 y Metropolis con 17.098—.

Sin embargo, las nuevas plataformas no disponen de la representatividad ni de la cobertura que tienen algunas de las principales redes tradicionales. C40 agrupa a 96 ciudades de algo más de 50 países y 100RSC a 97 ciudades en 49 países. La cobertura de CGLU es mucho más amplia; representa a un universo de más de 240.000 ciudades, metrópolis y regiones, así como a más de 175 asociaciones nacionales de gobiernos locales situadas en 140 países.

III. ¿Es necesario repensar el ecosistema internacional de redes de ciudades?

La complejidad que caracteriza al actual ecosistema de redes de ciudades confronta al municipalismo internacional a importantes desafíos y a un no menor número de interrogantes. El riesgo de duplicar esfuerzos es muy relevante lo que puede derivar en un malgasto de recursos, ya de por sí limitados, y en una pérdida de eficiencia con consecuencias difíciles de gestionar. Por otro lado, las dinámicas detectadas en el marco de dicho ecosistema apuntan más hacia la competencia entre redes que hacia la búsqueda de complementariedades y sinergias.

Existe, por una parte, el riesgo de que se generen disfunciones en la interlocución con el resto de actores que operan en el escenario internacional, en especial con los organismos multilaterales. Una interlocución que ha costado muchos esfuerzos y que se vincula claramente con el reconocimiento que hoy poseen los gobiernos locales en el contexto internacional. Por otra parte, dicha multiplicidad de esfuerzos, que se da en una lógica competitiva encubierta —nadie la reconoce—, genera dispersión y provoca que las ciudades se encuentren ante una amplísima oferta de servicios. Servicios en forma de representación política ante las instancias internacionales; observatorios; espacios de aprendizaje, intercambio y transferencia de conocimiento; asistencias técnicas, proyectos piloto, estudios de impacto, estrategias o planes de toda suerte. Una oferta que en ocasiones es desbordante.

Todo ello tiene diversas consecuencias. Por un lado, y a pesar de que pueda parecer contradictorio, se genera una dinámica relativamente endogámica. Las capacidades que se requieren para participar en foros internacionales —idiomas, conocimiento de las agendas internacionales, práctica diplomática, etc.— así como la disponibilidad —las agendas locales son muy exigentes y en ocasiones poco compatibles con la profusión de eventos internacionales— hacen que los participantes en dichos foros muchas veces sean los mismos —equipos de los secretariados de las redes, representantes de grandes ciudades y líderes locales fuertemente comprometidos con el municipalismo internacional (*champions*)—. Se corre, por lo tanto, el riesgo de empobrecer las aportaciones y el consiguiente mensaje político.

Lo que ha alterado el ecosistema de redes no es el liderazgo privado de estas plataformas sino su capacidad de movilizar a las ciudades, de incidir en las políticas públicas que estas impulsan, de movilizar recursos, de proyectarse en el escenario global y de comunicar sus resultados

Las dinámicas detectadas en el marco de dicho ecosistema apuntan más hacia la competencia entre redes que hacia la búsqueda de complementariedades y sinergias

Igualmente, en un contexto de recursos muy limitados, y a pesar de que se ha producido algún avance –organización conjunta de eventos, posicionamientos compartidos, etc.–, las redes y plataformas compiten por captar participantes en sus eventos, por intervenir en los grandes foros internacionales, por obtener fondos internacionales para financiar sus proyectos y actividades, etc. La lógica de la competencia sigue primando por encima de la cooperación lo que genera dispersión y va en detrimento de la riqueza que podría surgir de actuaciones sinérgicas. Todo ello está provocando una paulatina desconexión, en especial de los líderes con agendas más complejas (alcaldes y alcaldesas), que no acaban de encontrar en dichos foros las soluciones que necesitan a los graves problemas que afrontan. Falta dimensión estratégica.

Esta desconexión se ve agravada por el hecho de que las capacidades que tienen las ciudades de incidir en las agendas globales siguen siendo limitadas; lo que, en determinados casos, puede generar frustración. Se ha avanzado, es cierto, pero siguen siendo los estados quienes marcan la agenda política y los aportes del municipalismo internacional siguen siendo más simbólicos que efectivos.

Nos encontramos, por lo tanto, con que el ecosistema de redes de ciudades tiene que hacer frente a un doble desafío. Por un lado, y en lógica interna, existe un riesgo de desmovilización o de que las ciudades más importantes duden de la eficacia de las redes y emprendan otros caminos. En paralelo, y en una lógica externa, se está dando alas a los críticos con el municipalismo internacional, a los sectores vinculados a la diplomacia tradicional que durante años se han resistido al reconocimiento de las ciudades como operadores legitimados del sistema internacional.

Las tensiones que se dan en el ecosistema están llevando a muchas voces a plantearse la necesidad de revisarlo o, incluso, repensarlo. Se trata, sin embargo, de un ejercicio que cabría impulsar tomando conciencia de los riesgos que entraña avanzar hacia marcos más simples y efectivos pero menos ricos, aunque complejos, y dotados de menor legitimidad. Plantear operaciones cartesianas dirigidas a ordenar y a reducir el número de redes y plataformas existentes no parece muy realista ni acorde con el principio de autonomía local. En todo caso ya se hizo en una ocasión y ya existe una *casa común* del municipalismo internacional, que no es otra que CGLU.

Sin embargo, no poner en riesgo la riqueza del ecosistema no implica, en absoluto, negar la necesidad de mejorar las lógicas de funcionamiento que se dan en su seno. Parece fundamental avanzar hacia marcos cooperativos que dejen la competencia de lado y refuercen las sinergias y complementariedades que se pueden dar entre las diferentes redes, en especial las que tienen mayor capacidad de incidencia.

A escala global, la apuesta por reforzar el papel de la Global Taskforce of Local and Regional Governments (GTF) parece más apremiante que nunca. Como mecanismo de coordinación y consulta que engloba a las principales redes de gobiernos locales que operan a nivel global, constituye un esfuerzo más que relevante por visibilizar la voluntad de estas de actuar unidas por una sola voz para incidir en las principales agendas globales. Una voz que por definición tiene que estar llena de matices ya que representa realidades y gobiernos muy dispares.

Pero más allá de reforzar la GTF, las redes y plataformas de ciudades deberían empezar a coordinarse en el desarrollo de estrategias de incidencia política, de campañas de información, en la organización de eventos, el establecimiento de mecanismos de generación de conocimiento, en el impulso de proyectos compartidos o en la búsqueda de recursos financieros internacionales. La agenda propia del municipalismo internacional es tan intensa que corre el riesgo de volverse inefectiva e intrascendente.

Que las grandes redes que operan a escala global –CGLU, Metropolis, ICLEI, C40, etc.– compartieran foros y eventos ahorraría tiempo, recursos y potenciaría la visibilidad de las ciudades en la escena internacional. Que, en paralelo, impulsaran conjuntamente plataformas de conocimiento, estrategias de incidencia y campañas de comunicación, reforzaría su mensaje y credibilidad. Y que coordinaran los esfuerzos por movilizar fondos destinados a financiar proyectos, serviría para repartir esfuerzos, potenciar especificidades, evitar duplicidades y focalizar en desafíos estratégicos.

Parece fundamental avanzar hacia marcos cooperativos que dejen la competencia de lado y refuercen las sinergias y complementariedades que se pueden dar entre las diferentes redes

IV. Trascender lo simbólico y marcar la agenda política

A la vez que avanzan en la consolidación de lógicas cooperativas, las ciudades y sus redes deben abrir también una reflexión para definir hacia dónde dirigen sus esfuerzos de incidencia política en la escena internacional. Deben ver cómo empezar a trascender los posicionamientos retóricos o simbólicos, fuertemente vinculados a la necesidad de existir, de tener un lugar en la mesa global, y apostar no solo por incidir en la agenda sino también por marcarla.

Las agendas globales las definen los estados. Los gobiernos de las ciudades y sus redes, al igual que los otros actores que operan a escala internacional, aspiran, en todo caso, a incidir en dicho proceso de definición con una capacidad de maniobra limitada. Es imperativo que lo hagan en la medida en que lo que se decide en el marco de las mismas tenga consecuencias en su realidad local. Sin embargo, resulta, si cabe, todavía más importante tratar de marcar la agenda internacional escalando prioridades locales que no necesariamente tienen presencia en las agendas globales.

Un muy buen ejemplo de ello es el esfuerzo que se está llevando a cabo por consolidar el acceso a la vivienda adecuada y asequible en la agenda de las Naciones Unidas³² y de la Unión Europea. Un esfuerzo liderado por las ciudades, para el que han contado con importantes alianzas a escala internacional –como la Relatora especial de las Naciones Unidas sobre vivienda adecuada– y que se dirige a estar presente en las agendas internacionales como canal para incidir en los marcos normativos nacionales.

Y es que cada vez con mayor frecuencia las ciudades elevan a las estructuras de gobernanza internacional –ya sea la Unión Europea o las Naciones Unidas– los desafíos que mantienen con sus gobiernos nacionales. La agenda de la vivienda es un buen ejemplo de ello. Como lo es el posicionamiento político de las ciudades refugio europeas y santuario norteamericanas –posicionadas en contra de sus gobiernos nacionales

³². Véase: <https://citiesforhousing.org>

Deben ver cómo empezar a trascender los posicionamientos retóricos o simbólicos, fuertemente vinculados a la necesidad de existir, de tener un lugar en la mesa global, y apostar no solo por incidir en la agenda sino también por marcarla

en materia de refugiados e inmigrantes– o el de las ciudades, también norteamericanas, que, ante la retirada de la Administración Trump de los Acuerdos de París sobre cambio climático, han reafirmado su compromiso con los mismos.

Se trata de una dinámica que irá a más y que nos dibuja un escenario diferente que no puede pasar desapercibido para las redes. Apoyar a las ciudades a dirimir en la escena internacional algunos de los desafíos que enfrentan, y que a menudo las confrontan con los estados, puede ser una muy buena oportunidad para volver a conectar con lo que más inquieta a los alcaldes y alcaldesas. Contribuir a que puedan intervenir ante desafíos tales como la financiarización de la ciudad –y sus consecuencias en materia de acceso a la vivienda, espacio público, consumo y comercio, etc.–, el cambio climático o las migraciones es contribuir a que las ciudades puedan plantear soluciones efectivas y transformadoras.

Pero marcar la agenda implica construir alianzas con otros operadores y disponer de los recursos para construir los argumentos basados en evidencias verificables. En este sentido, es necesario que las redes sigan avanzando en el trabajo conjunto que realizan con organizaciones internacionales y gobiernos nacionales, con la sociedad civil, con el sector privado y, de forma muy especial, con universidades y centros de investigación.

V. Conclusiones: recuperar la cooperación y construir alianzas para trascender lo simbólico y marcar la agenda internacional desde las ciudades

A pesar de que el mundo avanza hacia un escenario de soberanías compartidas, las ciudades no pueden perder de vista que los gobiernos nacionales siguen desempeñando un rol central en la escena internacional. Son los que tienen capacidad de impulsar procesos legislativos, los que manejan los principales presupuestos, los titulares de los organismos internacionales y los que han tenido el monopolio de las relaciones internacionales por más de 300 años.

En este contexto, escalar las prioridades políticas locales para que encuentren un acomodo en las agendas internacionales no es tarea fácil. Como tampoco lo es lograr que dichas agendas ofrezcan soluciones efectivas a las ciudades. Soluciones que vayan más allá de lo simbólico, que propongan marcos regulatorios y operativos que respondan a sus intereses y necesidades reales, y que sirvan para mejorar las capacidades de afrontar los retos que tienen planteados. En especial, como hemos visto, cuando las ciudades y sus gobiernos nacionales abordan dichos retos a partir de perspectivas políticas divergentes o abiertamente contrapuestas.

Lograr que dicho acomodo sea viable y que las agendas internacionales ofrezcan las soluciones que necesitan las ciudades requiere de un ecosistema de redes potente y efectivo. Un ecosistema que solvete las disfunciones y tensiones que amenazan con desmovilizar al municipalismo internacional o con llevar a las ciudades a delegar su acción exterior.

La diversidad actual del ecosistema de redes no debe ser vista como una debilidad. Comporta riesgos, en especial de dispersión, pero es una riqueza que hay que aprovechar. Como se ha apuntado, las redes de ciudades deben dejar de lado las lógicas competitivas que todavía guían su funcionamiento; y avanzar en marcos cooperativos que sirvan para sumar esfuerzos, potenciar sinergias y proponer programas de trabajo compartidos que respondan de forma efectiva a las expectativas de las ciudades y del resto de operadores internacionales.

Pero con avanzar hacia marcos cooperativos no es suficiente. Las ciudades y sus redes deben seguir potenciando las alianzas que han ido tejiendo con el tiempo y que tan buenos resultados están dando. Alianzas con universidades y centros de conocimiento, con el sector privado, con las organizaciones de la sociedad civil y con organizaciones internacionales. También, aunque a veces sea lo más difícil, con los gobiernos nacionales. Pero sobre todo, han de seguir tejiendo alianzas con la ciudadanía, vinculándola a su agenda internacional. Y ese es, todavía, un desafío del que se está muy lejos y que es fundamental para que la acción internacional de las ciudades y sus redes siga anclada en la realidad.

Referencias bibliográficas

Acuto, M. y Rayner, S. «City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins?». *International Affairs*, vol. 92, n.º 5 (2016), p. 1147-1166.

Barber, B. «If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities». Yale University Press, 2013.

Fernández de Losada, A. «World Urban Forum 9, ¿una ocasión perdida?». *Opinión CIDOB*, n.º 515 (febrero 2018), (en línea) [Fecha de consulta 08.04.2019] https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/ciudades_globales/world_urban_forum_9_una_ocasion_perdida

Fernández de Losada, A. y Garcia-Chueca, E. «Rethinking global cities through international municipalism and the right to the city». *Notes Internacionals CIDOB*, n.º 198 (mayo 2018), (en línea) [Fecha de consulta 1.04.2019]

Fernández de Losada, A. «From Rhetoric to Politics: Can Cities Gain Influence upon Global Agendas?», en: Zevi, T. (ed.). *Why Global Cities Matter. Italian Institute for International Political Studies (ISPI) Dossier*, noviembre 2018 (en línea) [Fecha de consulta 07.11.2018] <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/rhetoric-politics-can-cities-gain-influence-upon-global-agendas-21555>

Fernández de Losada, A. «Reflexiones sobre la cooperación descentralizada entre gobiernos locales de la Unión Europea y América Latina. Una perspectiva europea», en: Godínez, V. y Romero, M. (eds.). *Tejiendo lazos entre territorios: la cooperación descentralizada local Unión Europea – América Latina*. Valparaíso, Diputació de Barcelona y Municipalidad de Valparaíso, 2004, p. 123-151.

Lograr que las agendas internacionales ofrezcan las soluciones que necesitan las ciudades requiere de un ecosistema de redes potente y efectivo que solvete las disfunciones y tensiones que amenazan con desmovilizar al municipalismo internacional

Jean-Pierre Malé

ex Director, Observatorio de Cooperación Descentralizada

I. Introducción

El seminario del CIDOB *Rethinking the ecosystem of international city networks: Challenges and opportunities* celebrado el 3 de julio de 2018¹ ha puesto el foco en el *ecosistema* de las redes de ciudades, con el propósito de analizar más profundamente esta modalidad de colaboración entre instituciones locales, que es, sin lugar a duda, una de las manifestaciones más claras y llamativas del fenómeno general de la internacionalización progresiva de los gobiernos locales (GL).

En complemento del trabajo realizado en el seminario, el presente artículo quiere poner de manifiesto unas modalidades emergentes de relaciones entre GL, que denominaremos «frentes» o «alianzas estratégicas» de ciudades (AEC). Aunque tengan ciertos rasgos comunes con las redes, dichas alianzas presentan características específicas que las distinguen de las redes conocidas, tanto por sus objetivos como por sus modos de actuación. Para acercarnos a este nuevo fenómeno, examinaremos primero su génesis, distinguiendo dos tipos de frentes según el factor desencadenante.

II. Primer tipo de frente: movilización de ciudades contra una política estatal o internacional

En primer lugar, la creación de un frente puede deberse al rechazo de una política que se quiere imponer desde el Estado o desde un organismo internacional. Los ejemplos recientes más llamativos han sido los GL norteamericanos que se han opuesto a la política migratoria de Donald Trump («ciudades santuario») y las ciudades y estados federados que no han aceptado abandonar los esfuerzos contra el cambio climático, a pesar de la retirada de los Estados Unidos del Acuerdo de París. En ambos casos, se manifiesta la resistencia transversal de un gran número de ciudades y gobiernos territoriales, frente a decisiones del Gobierno nacional.

El mismo tipo de reacción desde el ámbito local se ha manifestado en Europa contra la política europea para los refugiados con el movimiento

1. https://www.cidob.org/actividades/temas/ciudades_globales/rethinking_the_ecosystem_of_international_city_networks_challenges_and_opportunities

Mientras los estados tienen unas competencias centradas en los temas de control, poder y competencia geoestratégica sobre los recursos mundiales, los GL tienen que manejar prioritariamente las cuestiones ligadas a la organización de los asentamientos humanos y a la convivencia de personas en un territorio

de las llamadas «ciudades-refugio»: frente a la UE, que cierra fronteras y encarga la gestión del problema a países como Turquía o Libia, y en oposición a los gobiernos nacionales (GN), que no ejecutan los acuerdos mínimos sobre la acogida de refugiados, algunas ciudades –estimuladas por un movimiento ciudadano muy activo– han afirmado que estaban en condiciones y en disposición de recibir un número importante de personas que huyen de la guerra.

En España también se han producido otros ejemplos de este tipo, como el frente de ciudades opuesto a la llamada «regla de gasto» –establecida por el Gobierno del Partido Popular– que impone unas limitaciones drásticas en la capacidad de gasto de los GL, incluso cuando tienen superávit en sus cuentas. Esta norma, económicamente absurda, agrava el déficit crónico de las finanzas locales y refuerza el poder del GN. En este caso, las ciudades no luchan contra una política nacional de tipo sectorial, sino que se enfrentan a uno de sus problemas estructurales endémicos; es decir, la excesiva centralización de los recursos públicos.

Hay que subrayar que los diferentes ejemplos mencionados ilustran la toma de conciencia progresiva de una oposición de fondo entre la lógica de los estados nación y la de los GL. Esta cuestión, que tiene fuertes implicaciones políticas y estratégicas, es, sin duda, uno de los temas centrales que se habría de plantear en el futuro inmediato el movimiento municipalista.

No corresponde a este artículo desarrollar este tema en toda su dimensión, pero, aun a riesgo de simplificar, se puede apuntar que mientras los estados tienen unas competencias centradas en los temas de control, poder y competencia geoestratégica sobre los recursos mundiales, los GL tienen que manejar prioritariamente las cuestiones ligadas a la organización de los asentamientos humanos y a la convivencia de personas en un territorio.

Estas diferencias en las perspectivas y competencias de los dos niveles de la Administración explican que las agendas establecidas por los estados giren en torno a los temas de armamento, seguridad, control de los movimientos de personas, comercio internacional, flujos financieros y otros temas *macro*, y que no consideren como centrales ni prioritarias las cuestiones *locales*, como por ejemplo la vivienda, la inclusión social, el suministro de servicios públicos básicos, la gestión de la diversidad, la participación ciudadana, etc., que son el día a día de las instituciones locales.

La toma de conciencia progresiva de esta brecha hace que las ciudades vayan perdiendo el interés por ocupar simplemente «un lugar en la mesa global» –y legitimar así las agendas globales establecidas por los estados– y traten, por el contrario, de incidir directamente para cambiar el contenido mismo de las agendas, poniendo así en evidencia las estrategias y lógicas diferentes que nacen de la práctica de la gestión pública local.

Estas reflexiones, que convendría explicitar y desarrollar en otro marco, nos llevan a identificar un segundo tipo de frente de ciudades, que está emergiendo a partir de problemas *locales*.

III. Segundo tipo de frente: movilización de ciudades contra un riesgo común

Más allá de la posible resistencia de las ciudades frente a una determinada política impuesta desde otros niveles de la Administración, una segunda situación que puede provocar la creación de un frente de ciudades es la toma de conciencia, por algunas de ellas, de la gravedad y del riesgo inminente que representan algunos fenómenos que les afectan directamente. Aquí, el factor detonante no es un hecho externo, sino que emerge desde el interior mismo de las ciudades y en relación directa con la ciudadanía.

Un ejemplo claro es la movilización reciente de un grupo de ciudades importantes para intentar frenar las prácticas especulativas del capital financiero internacional en el campo inmobiliario, que ha culminado en una declaración política presentada por la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) en el High Level Political Forum celebrado en 2018 en la sede de Naciones Unidas. Dicho documento alerta de las amenazas que pesan sobre la vivienda urbana y sobre el derecho de los ciudadanos a seguir viviendo en su ciudad y reclama que los estados den más competencias y recursos a las instituciones locales en este campo.

Este frente naciente se centra en la defensa de la vivienda y se propone resistir a lo que considera como una verdadera agresión sobre la vivienda urbana, provocada por la actuación sin control de los grandes fondos de inversión internacionales, que ignoran el sentido social y humano de la vivienda y la reducen a un estatuto de mercancía especulativa y gentrificación que alteran profundamente la vida de los barrios y amenazan los derechos de los ciudadanos.

El valor que tiene este ejemplo es que debe ser considerado como el precursor de otros frentes que puedan aparecer en el futuro para oponerse a cualquiera de los múltiples efectos perversos que la globalización económica y financiera y la aplicación de las políticas neoliberales generan en el tejido humano, social y productivo a escala local. En efecto, la libre circulación de los capitales y la pérdida de poder de los estados –o su sumisión a la lógica dominante– dejan el territorio a merced de muchos otros fenómenos disruptivos y desestabilizadores, como por ejemplo:

- a) La fragilización del tejido productivo –debido a la penetración creciente de grandes empresas multinacionales– que induce a deslocalizaciones industriales frecuentes y bruscas, así como la crisis de las actividades de ámbito local enraizadas en el territorio;
- b) La saturación turística en los focos del turismo internacional con efectos negativos sobre la calidad de vida urbana y el derecho a la ciudad de sus habitantes, debido a la falta de regulación y control de dicha actividad;
- c) La puesta en competencia entre sí de los territorios locales, en el marco de un mercado global de ciudades orientado a atraer recursos externos, mediante todo tipo de facilidades y ventajas otorgadas a los inversores internacionales en detrimento de los habitantes;

Las ciudades pierden el interés por ocupar simplemente «un lugar en la mesa global» –y legitimar así las agendas globales establecidas por los estados– y tratan, por el contrario, de incidir directamente para cambiar el contenido mismo de las agendas, poniendo así en evidencia las estrategias y lógicas diferentes que nacen de la práctica de la gestión pública local.

La reciente movilización de un grupo de ciudades importantes para intentar frenar las prácticas especulativas del capital financiero internacional en el campo inmobiliario, debe ser considerado como el precursor de otros frentes que puedan aparecer en el futuro para oponerse a cualquiera de los múltiples efectos perversos de la globalización económica y financiera

- d) El incremento de las desigualdades y fracturas sociales en la ciudad, a través de fenómenos inducidos como la gentrificación, el paro masivo, la exclusión social, las violencias urbanas, la discriminación de género, la droga, etc.;
- e) Las dificultades crecientes de convivencia y los problemas de exclusión social ligados a la emigración masiva y los flujos de refugiados;
- f) La privatización acelerada de los servicios públicos básicos (agua, salud, educación, etc.), así como de muchas actividades urbanas de carácter colectivo (seguridad, transporte de personas, reparto de mercancías, etc.);
- g) La presión de los grandes operadores tecnológicos para invadir el mercado que representan potencialmente las ciudades para sus productos;
- h) La corrupción en la gestión local, alimentada por los beneficios ligados al crecimiento urbanístico, la recalificación de terrenos, las compras públicas o el tráfico de influencias;
- i) La contaminación atmosférica y acústica, por la sumisión de los GL a los intereses de ciertos sectores como, por ejemplo, los fabricantes de coches de uso privado.

Esta lista indicativa no hace más que apuntar algunos de los principales problemas que enfrentan las ciudades, y a los que no pueden responder individualmente por falta de recursos y de competencias reconocidas².

Conviene precisar que no hemos incluido en esta lista las cuestiones de carácter más técnico, a las que cada ciudad ha de aportar soluciones, y que no tienen forzosamente tanta implicación estratégica y política, como puede ser, por ejemplo, la depuración y gestión del agua, el manejo y reciclaje de los residuos, la movilidad urbana u otros temas clásicos y recurrentes de la gestión local. Cabe recordar que, a este nivel más técnico, las redes temáticas pueden ofrecer respuestas válidas con la detección de buenas prácticas y el fomento de intercambios horizontales entre ciudades. Sin embargo, esta línea de trabajo, que es necesaria, no tiene en general capacidad para enfrentarse a las causas generales que explican estos fenómenos y que hacen, precisamente, que se repitan en casi todas las ciudades del mundo interpelando así a los GL en su conjunto. Obviamente, los puntos clave que hemos señalado más arriba exigen unas respuestas más estratégicas y *políticas* que unos simples intercambios horizontales entre ciudades.

IV. Tres factores determinantes en la creación de un frente

2. A estos temas se podría añadir, de manera transversal, la necesidad de encontrar nuevas formas de gobernanza local, mejorar la calidad de la democracia local y lograr una participación efectiva de la ciudadanía para superar la crisis del sistema de representación política actual.

A partir de los ejemplos citados, se pueden destacar tres factores que suelen estar presentes en la aparición de alianzas estratégicas de ciudades: el primero de ellos es la toma de conciencia de un problema grave que afecta directamente la vida local y necesita una respuesta urgente. Como se ha visto, este tipo de problemas pueden ser generados por la imposición –por parte del Gobierno nacional o de organismos interna-

cionales– de una determinada política o por la agudización de ciertos fenómenos que amenazan el equilibrio social y político de los municipios. Por ello, los frentes nacen, muchas veces, de manera reactiva, desde un sentimiento de agresión y una posición de defensa expresada por los GL.

El segundo factor radica en la existencia de una voluntad política común –y de una cierta confianza y complicidad– entre los GL que componen el núcleo inicial de la protesta. No se trata, evidentemente, de una homogeneidad estricta en términos de partidos políticos, pero sí de una base política y estratégica relativamente similar que permita asumir rápidamente una actitud común, sin tener que pasar por largos procesos de análisis, reflexión y creación de consensos. En este caso, la capacidad de reacción inmediata ante problemas y agresiones es el fruto de un largo trabajo previo de acercamiento y construcción de plataformas comunes entre GL afines y la manifestación, al mismo tiempo, de un liderazgo reconocido que permite acelerar la movilización y la búsqueda de instrumentos.

El tercero, ligado a los anteriores, se centra en la constatación de que en muchas ocasiones la creación de un frente de ciudades está apoyada por movimientos sociales, colectivos ciudadanos y entidades de la sociedad civil que se movilizan alrededor del equipo de gobierno y que lo impulsan a buscar socios y aliados para intentar resolver problemáticas locales urgentes mediante actuaciones concretas en el ámbito internacional.

V. ¿Hacia dónde apuntan las alianzas de ciudades?

Frente a los problemas y retos mencionados, las políticas de cambio iniciadas en Europa desde el nivel local suelen girar en torno a ejes que tienen un contenido político afirmado, como por ejemplo:

- La voluntad de cambiar el modelo de ciudad, para ponerlo al servicio de los habitantes;
- La participación efectiva de los habitantes en la toma de decisiones y el empoderamiento de los vecinos (*revecinalización* de la ciudad);
- La lucha contra la especulación inmobiliaria, mediante la promoción de la vivienda social y el control de los alquileres;
- La remunicipalización de los servicios básicos privatizados;
- Las políticas de reunificación del tejido social urbano y de reducción de las diferencias urbanísticas y sociales entre barrios;
- La lucha contra las diferentes formas de exclusión y discriminación en la ciudad (violencia de género, colectivos LGBTI, etc.);
- Las políticas activas de acogida e integración de emigrantes y refugiados;
- La imposición de reglas de transparencia y de mecanismos de rendición de cuentas;
- El saneamiento de la política de contratación pública mediante la introducción de condiciones éticas y políticas;
- O la desvinculación de la institución municipal de los intereses de las grandes empresas (*software* libre, etc.).

Esta lista, provisional e incompleta, solo señala algunos de los ejes posibles de lucha conjunta de las ciudades. De momento, estos intentos se presentan en general de forma localizada, ciudad por ciudad, en función

El objetivo es el de obligar a los estados, organismos internacionales –y también a las redes de ciudades– a posicionarse, intentando provocar cambios en las legislaciones y en el reparto de competencias entre los diferentes niveles de la Administración para dar mayor poder efectivo a los GL.

de los objetivos y voluntad política de cada gobierno local. Sin embargo, algunos alcaldes y alcaldesas intuyen que esta lucha sistémica necesita absolutamente tener una dimensión internacional y apoyarse en la colaboración efectiva con otras ciudades. Por tanto, todas estas líneas de transformación política nacidas e impulsadas a nivel local son susceptibles de generar la creación de nuevos frentes de ciudades y de darles consistencia a corto o medio plazo.

VI. Unas formas de organización singulares y más flexibles

Teniendo en cuenta todo lo anterior y apoyándonos en los primeros ejemplos de frentes de ciudades, podemos constatar que las herramientas que surgen de estas nuevas dinámicas difieren substancialmente de las modalidades actuales. Estas formas incipientes tienen una serie de singularidades que podemos subrayar a continuación:

- Para actuar, el frente no se plantea la necesidad de tener previamente una representatividad reconocida ni agrupar a un número determinado de GL;
- En efecto, se quiere actuar desde una legitimidad ética, social y política, pero sin buscar en ningún momento una representatividad formal ni pretender expresar una posición unificada o consensuada de los GL;
- Basta que se constituya un grupo reducido de ciudades de referencia y que consiga movilizarse para formular propuestas o reivindicaciones y desencadenar actuaciones conjuntas;
- El objetivo del grupo no se expresa en términos de reivindicaciones generales –como podría ser, por ejemplo, la autonomía local o el derecho a la ciudad–, sino en forma de acciones focalizadas en un tema concreto sobre el que se quiere incidir;
- El frente de ciudades no pretende establecerse como una institución permanente, sino actuar como una alianza temporal cuya única razón de ser es la denuncia y la incidencia relativa al tema central;
- El núcleo inicial de ciudades puede transformarse o ampliarse. Los cambios electorales o la situación política general pueden hacer variar en el tiempo la composición de cada alianza, ya que dichas organizaciones se definen esencialmente por sus objetivos;
- La composición de cada frente suele ser diferente. Se trata efectivamente de alianzas *ad hoc* que se cristalizan alrededor de una reivindicación concreta o de un mensaje que se quiere difundir. En función de cada temática, el núcleo impulsor y el liderazgo efectivo pueden ser diferentes;
- La creación de un frente de ciudades no se circunscribe forzosamente al ámbito institucional. Se suele tener (o buscar) el apoyo de plataformas ciudadanas y asociaciones de la sociedad civil;
- Se intenta diseñar actuaciones singulares, innovadoras, que tengan un significado claro, muy mediáticas y claramente rupturistas.

Se trata, en particular, de poner el problema en evidencia en los medios de comunicación y en las redes sociales, actuando de manera coordinada con las entidades de la sociedad civil y el activismo social que se movilizan alrededor de esta temática.

Cuando este trabajo ha dado sus frutos en diferentes ciudades y los GL están dispuestos a actuar con el apoyo de la ciudadanía, es el momento

de demostrar que un grupo de ciudades se puede organizar para hacer frente común. El objetivo es el de obligar a los estados, organismos internacionales –y también a las redes de ciudades– a posicionarse, intentando provocar cambios en las legislaciones y en el reparto de competencias entre los diferentes niveles de la Administración para dar mayor poder efectivo a los GL. En definitiva, se trata de hacer retroceder la lógica neoliberal en un aspecto y en un campo concreto.

VII. Los frentes de ciudades y las modalidades existentes: ¿oposición o complementariedad?

Los GL implicados en estos nuevos procesos tienen a menudo el sentimiento de que las modalidades *tradicionales* de la acción internacional de los gobiernos locales, es decir, tanto las redes como los mecanismos de incidencia global, no responden a sus necesidades o problemáticas y no les pueden aportar respuestas ni apoyo efectivo a corto o medio plazo.

En efecto, las redes temáticas aparecen como unos buenos instrumentos de *intercambio* entre GL, pero no como unos instrumentos de *cambio* estructural. Han jugado un papel clave para poner en relación las ciudades de países diferentes, crear una cultura de intercambio horizontal entre ellas, identificar y difundir buenas prácticas y estimular la mejora de las políticas públicas locales. Han cumplido por tanto con creces el papel que se proponían inicialmente y de aquí viene seguramente el éxito y la multiplicación de estos organismos. Sin embargo, la ausencia de una definición política y estratégica clara y la voluntad de agrupar el mayor número posible de ciudades han generado una fuerte heterogeneidad interna y han llevado a menudo estas redes a limitarse a un intercambio técnico y sectorial, sin pretender promover cambios profundos de política o de modelo en su campo de actuación.

Por el otro lado, las actuaciones de incidencia promovidas desde las redes de representación y orientadas a lograr el reconocimiento de los GL como actores internacionales han conseguido hasta ahora unos avances positivos pero lentos y limitados a veces a cuestiones de orden formal. En efecto, la idea de que para incidir en los problemas de las ciudades había que acceder primero a los foros internacionales y a los espacios propios del sistema de gobernanza global ha generado una estrategia de incidencia a muy largo plazo y con efectos inciertos, ya que las agendas globales están diseñadas por los estados en función de sus intereses y distan mucho de poder reflejar realmente las problemáticas locales.

Estas observaciones muestran que las modalidades tradicionales de acción internacional no están realmente adaptadas cuando los GL necesitan una actuación conjunta urgente o cuando la gravedad del problema que sufren exige un cambio profundo en las normas establecidas o en los mecanismos de gobernanza internacional.

Vemos, entonces, cómo se dibujan progresivamente tres espacios que son probablemente complementarios. El primero es el de las redes, cuyas funciones principales son la puesta en relación de las ciudades a escala internacional, los intercambios horizontales entre ellas y la mejora de las

Las actuaciones de incidencia promovidas desde las redes de representación y orientadas a lograr el reconocimiento de los GL como actores internacionales han conseguido hasta ahora unos avances positivos pero lentos y limitados a veces a cuestiones de orden formal

Las modalidades tradicionales de acción internacional no están realmente adaptadas cuando los GL necesitan una actuación conjunta urgente o cuando la gravedad del problema que sufren exige un cambio profundo en las normas establecidas o en los mecanismos de gobernanza internacional

El nuevo espacio emergente de los frentes y alianzas de ciudades está llamado a tener más importancia en un futuro próximo. No excluye las demás modalidades de acción, pero no las prioriza y no las considera como un punto de partida obligado

políticas públicas locales en determinados sectores. El segundo, todavía en construcción, es el de los frentes y alianzas de ciudades, orientado a hacer presión inmediata sobre los GN y organismos internacionales para la resolución de ciertos problemas graves o la abolición de determinadas políticas. Este es un espacio de incidencia política directa que pone en evidencia, como se ha visto, la relación potencialmente conflictiva entre ciudades y gobiernos nacionales. El tercero es el de las actuaciones globales de las redes que –en representación del conjunto de las ciudades– intentan que, a medio y largo plazo, sean reconocidas como actores internacionales y puedan expresarse formalmente en el seno del sistema de gobernanza global.

El nuevo espacio emergente de los frentes y alianzas de ciudades está llamado a tener más importancia en un futuro próximo. No excluye las demás modalidades de acción, pero no las prioriza y no las considera como un punto de partida obligado. Es la conciencia de una urgencia política –para resistir a las agresiones que amenazan el tejido social y ciudadano– la que lleva las ciudades a buscar nuevas formas de acción. Desde esta necesidad y con esta finalidad, la voz de las ciudades y de la ciudadanía intenta abrirse paso mediante acciones directas, que tratan de sacudir el entramado institucional existente y acelerar los cambios globales.

Así, este tipo de actuaciones –de carácter más político– completa las modalidades de acción existentes y permite entrever la posibilidad de que temas clave de la vida local pasen a ser reconocidos como prioritarios y que se transformen en consecuencia las agendas internacionales.

Giovanni Allegretti

Investigador sénior, Centro de Estudios Sociales, Universidad de Coímbra

I. Introducción

Aunque el municipalismo internacional no es un fenómeno nuevo, aún sigue pendiente su reconocimiento. A lo largo de las últimas décadas, el aumento de los índices de urbanización (hasta un 50% en 2007, véase CGLU, 2016), la restructuración de los marcos jurídicos de descentralización en muchos países, además de la nueva función de las autoridades locales como motores y garantes del desarrollo local, han convertido a las ciudades en importantes protagonistas políticos.

El inicio del nuevo milenio se caracterizó por dos tendencias divergentes, aunque complementarias: por una parte, la tendencia de las redes, que promueven el reconocimiento de las ciudades como agentes políticos y diplomáticos fundamentales, a fusionarse con el propósito de fortalecer su posición frente a los estados y a las Naciones Unidas; y, por otra, la de las nuevas redes temáticas, que fomentan el aprendizaje entre homólogos, los experimentos piloto y el intercambio de conocimientos, a crecer y multiplicarse tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Como señaló Marx (2008), las redes de ciudades han pasado casi inadvertidas como materia de estudio significativa, a pesar de su creciente importancia en la elaboración de códigos de buenas prácticas y el planteamiento de debates en torno al cambio climático y a la gobernanza multinivel (Taylor y Derudde, 2015; Le Galès, 2002). Sin duda, esta cuestión merece más atención, especialmente desde perspectivas interdisciplinarias como la Teoría del Actor-Red, que han enriquecido las Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas (Acuto, 2014; Cudworth y Hobden, 2013). Estudiar las redes de ciudades desde esta perspectiva podría contribuir a acabar con los binarios políticos tradicionales (democrático-autocrático, rural-urbano, etc.) y mejorar la comprensión de su transformación continua y su naturaleza «material-semiótica» (en donde las relaciones son, al mismo tiempo, materiales –entre cosas– y semióticas –entre los conceptos sobre los que trabajan–), así como de los efectos de la tecnología sobre ellas (Barrinha y Renard, 2017).

En cuanto al discurso de muchas de las redes de ciudades, la necesidad declarada de abrir los procesos municipales a los ciudadanos parece estar ganando importancia.

En el inicio del nuevo milenio, ciertos acontecimientos de ámbito global, como el Foro Social Mundial (FSM), lograron congregarse a redes informales de autoridades regionales y locales que concedían gran importancia a tomarse en serio la participación ciudadana, vinculándola a cuestiones más generales relativas a las políticas de inclusión social y reducción de la pobreza.

Comenzaremos señalando la importancia que parece tener ahora (al menos en cuanto al discurso de muchas de las redes de ciudades) la necesidad declarada de abrir los procesos decisorios municipales a los ciudadanos, concediendo atención especial a la inclusión, el aumento de las diferencias y la demodiversidad de los agentes sociales. El panorama de las redes de ciudades desde esta perspectiva servirá de prisma para la lectura de una dinámica en sentido más amplio de la evolución del sistema de redes de ciudades, de su estructura de organización, modelos de gobernanza y procesos de toma de decisiones. Nos centraremos principalmente en las redes multilaterales cuyo ámbito abarca más de un continente, recurriendo a distintos ejemplos a modo de *espejos* que permitan comprender mejor determinadas cuestiones.

II. ¿Cuáles son las redes que priorizan la participación ciudadana?

En la última década han aumentado a gran velocidad las demandas para abrir la gestión territorial y la toma de decisiones sobre iniciativas políticas a la participación directa de los ciudadanos, convirtiendo el término «participación» en una palabra de moda cuyos significados son muchas veces ambiguos y difusos (Allegretti, 2017). Las redes de ciudades tienden a percibir las prácticas participativas como una metodología transversal de acción más que como un objetivo en sí mismo. Sin embargo, en el inicio del nuevo milenio, ciertos acontecimientos de ámbito global, como el Foro Social Mundial (FSM), lograron congregarse a redes informales de autoridades regionales y locales que concedían gran importancia a tomarse en serio la participación ciudadana, vinculándola a cuestiones más generales relativas a las políticas de inclusión social y reducción de la pobreza. Tuvieron en general una muy breve existencia, como es el caso de la red nacional italiana Rete del Nuovo Municipio, creada durante el FSM a modo de espacio «multiactor» que permitiese la participación de ciudades, universidades, ONG y de particulares, con normas diferenciadas en cuanto al pago de cuotas de pertenencia (Allulli, 2006), o la Red Estatal de Presupuestos Participativos en España. Ambas dejaron de existir en 2011 tras las elecciones municipales en las que los partidos de centro-izquierda sufrieron una severa derrota. La misma suerte corrió RedFAL (Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social y la Democracia Participativa), creada en el FSM de Porto Alegre de 2001, y cuya desaparición coincidió con el FSM de Dakar en 2011. Esta red, con escasas actividades anuales y con una estructura informal (en la que sus distintos miembros disponían de unos recursos asimétricos), nunca llegó a tener fuerza, ni siquiera desde el punto de vista de sus propios miembros activos (Allegretti y Marx, 2009).

Los tres casos anteriores se habían configurado como redes «multiactor» e «híbridas» (Cattan, 2007; Perulli *et al.*, 2002), cuyas actividades combinaban la promoción de intereses con los intercambios de prácticas entre homólogos, adoptando principios de acción-investigación. Todas trataron de abrir un espacio para el diálogo con la sociedad civil e instituciones de investigación, con la esperanza de que su presencia en el sistema de gobernanza interno garantizara su existencia incluso en periodos de cambios políticos. Se configuraron como «redes con afinidades ideológicas», con una orientación política muchas veces *excluyente* de otras posturas. La razón de su persistente fragilidad fue, en particular,

su carácter políticamente tendencioso, lo que hizo que a sus miembros les afectasen en gran medida los cambios electorales en sus países. Otro factor adverso fue que siguiese sin reconocerse a las ciudades como agentes de diplomacia política: de hecho, hubo dificultades a la hora de justificar los pagos de los gastos de pertenencia a las redes o los de desplazamiento para la participación en las reuniones anuales (Marx, 2008). Sin embargo, sus experiencias han resultado útiles (como advertencia) para otras redes posteriores como la Red de Municipios Participativos de Portugal (RAP), que se creó en 2014 con referencia al artículo 2 de la Constitución portuguesa (que considera la promoción y la profundización de la democracia participativa «no como un medio, sino como un objetivo obligatorio del Estado de derecho»), con membresía abierta a instituciones locales de todos los partidos y que acogió a otros tipos de actores en calidad de «observadores» o colaboradores en ámbitos específicos de actividad.

Algunas de las redes temáticas que surgieron a partir del FSM y de su atmósfera de diálogo y colaboración entre gobiernos locales y movimientos sociales lograron evitar su decadencia reinventando su estructura y aún hoy sobreviven. Si bien se puede considerar que la red FAL fue un impulso para la creación de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de la red Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU),¹ la historia del FALP (Foro de Autoridades Locales de la Periferia) resulta aún más paradigmática. Se concibió en 2001 y se configuró formalmente en 2003 en el seno del FSM. El momento de su creación coincidió con un ambiente de gran carga ideológica, aunque fue capaz de reinventarse gradualmente y de abrirse a un espectro de ciudades más amplio que el inicial, al aprovechar la consolidación de las áreas metropolitanas (y los cambios en sus estructuras de gobierno) de la década anterior. En 2006, el FALP adoptó una estructura más formal, dando lugar a la creación de la comisión Ciudades de periferia² con el compromiso de replantear los conceptos de centralidad, marginalidad y distribución de poderes en relación con el objetivo de aumentar la participación ciudadana en la Administración municipal.

En la década anterior hubo otras redes de ciudades vinculadas a proyectos específicos y redes temáticas de ciudades que consideraron la participación una cuestión primordial, entre ellas, los proyectos Cities of Tomorrow (con financiación, entre otras, de la Fundación Bertelsmann, a principios de 2000), o Partecipando (coordinado por la ciudad de Roma y vinculado a un proyecto de URBACT)³ junto con otras redes promovidas por el programa URB-AL de la Unión Europea, que respaldaba la cooperación entre ciudades europeas y latinoamericanas (en particular, las redes 9 y 10 en materia de presupuestos participativos, financiación de la administración local y urbanismo).⁴ Dado que no lograron sobrevivir a sus propios mecanismos concretos de financiación, podrían describirse como «redes cometa», caracterizadas por un enfoque *push* que planificaba las estrategias y actuaciones teniendo en cuenta cuestiones previamente definidas (Hopp y Spearman, 2004); mientras que, por el contrario, otras redes cometa que daban particular importancia a la participación surgieron desde dinámicas *pull*, a modo de plataformas informales monotemáticas que daban respuesta a *urgencias* o *emergencias* y que adoptaron un enfoque reactivo. El ejemplo más llamativo fue la Red de Autoridades Locales por la Promoción de los Servicios Públicos⁵, creada en 2004 en el marco de las protestas contra la privatización de los ser-

En la década anterior hubo otras redes de ciudades vinculadas a proyectos específicos y redes temáticas de ciudades que consideraron la participación una cuestión primordial

1. https://www.udg-cisdp.org/sites/default/files/Working_Plan_2008_2010.pdf
2. <https://www.uclg.org/en/organisation/structure/committees-working-groups/peripheral-cities>
3. Véase <http://urbact.eu/files/partecipando%E2%80%93european-handbook-participation>
4. <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9>
5. http://www.brianzapopolare.it/sezioni/economia/20051023_risoluzione_liegi.htm

Desde la crisis financiera de 2008 se han intensificado los diálogos entre las redes y las plataformas internacionales que conectan a diferentes actores en torno al "derecho a la ciudad" y la defensa de los derechos humanos

vicios públicos que suscitaron el AGCS/GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) y la Directiva Bolkenstein. Se disolvió tras la aprobación de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior. Entre otros ejemplos de redes de naturaleza similar de esa época, nacidas de la *urgencia política* y que reunieron a movimientos sociales y a ciudades están las redes: Red de Ciudades del Sur de Europa frente la Turistización (SET), Ciudades por la Vivienda Adecuada, Cities of Sanctuary, Ciudades Sin Miedo. Esta última se define como un «movimiento municipalista global (...) con el objetivo de radicalizar la democracia, feminizar la política y plantarle cara a la extrema derecha»⁶.

La anterior dinámica tiene excepciones, como la que constituye el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP), que se creó en 2001 como resultado de uno de los proyectos de URB-AL, cuenta con 1092 miembros (entre ellos, 512 gobiernos locales y 41 asociaciones de gobierno local)⁷ y ha iniciado recientemente una estrecha colaboración con CGLU. El OIDP es un *eje de conjunción* que reúne a redes que consideran la participación ciudadana indispensable para una cierta visión de progreso político e ideológico, además de redes para las que la participación constituye una metodología para un enfoque del desarrollo orientado a objetivos de eficiencia, eficacia y sostenibilidad de las políticas públicas y la gestión territorial. Su naturaleza está marcada por su creación como parte de un proyecto, con financiación de la UE, para la cooperación entre ciudades (y en el que se ha admitido a otras instituciones sociales en calidad de socios externos). Sus miembros son en su mayoría ciudades de la UE y de Latinoamérica⁸, ONG (300) y centros de investigación (113). El la distinción que otorga a la mejor práctica en participación ciudadana ha atraído a ciudades de más de 92 países. Aún no formalizado como organismo reconocido jurídicamente, el OIDP es en la actualidad una red multiactor que depende en gran medida del apoyo del Ayuntamiento de Barcelona y de las ciudades que albergan sus reuniones anuales. Aunque no ofrece servicios a sus miembros que no abonan una cuota por pertenencia, colabora con otras redes (por ejemplo, con CGLU, la asociación Ciudades Educadoras, o Participedia) en la organización de actividades de aprendizaje entre homólogos abiertas a distintos actores. En la actualidad se está debatiendo su formalización jurídica y la posibilidad de aplicar cuotas por pertenencia. La aplicación de cuotas podría reducir de forma drástica el número de miembros activos, además de dar por terminado el debate sobre la democracia participativa, que se percibe a menudo como una *cuestión menor*.

Desde la crisis financiera de 2008 se han intensificado los diálogos entre las redes anteriormente descritas y las plataformas internacionales que conectan a diferentes actores en torno al «derecho a la ciudad» y a la defensa de los derechos humanos. Esta es una perspectiva interesante desde la que se podría reformular, promover y reforzar la *cuestión menor* de la participación (como sucedió con las plataformas que unieron a las ciudades en torno a la promoción de los «derechos humanos en la ciudad»⁹, la formulación de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad,¹⁰ y la Carta-agenda mundial de derechos humanos en la ciudad¹¹. Como sucede con el FALP, las actividades de las Ciudades por los Derechos Humanos giran en torno a la comisión de Inclusión social, democracia participativa y derechos humanos de CGLU.

6. <http://fearlesscities.com/es>

7. Todos los datos son de 15 de noviembre de 2018.

8. La primera reunión anual en África se celebró en Matola (Mozambique) en 2016.

9. Véase, por ejemplo: <http://www.righttothecityplatform.org.br/>

10. <https://www.uclg-cisdp.org/en/right-to-the-city/european-charter>

11. https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda_ENG_0.pdf

12. <https://www.uclg-cisdp.org/es/comision/mision>

La cuestión de la participación ha sido importante para una serie de plataformas (que, muchas veces, no se denominan ni siquiera «redes») ya consolidadas a lo largo de varias décadas en torno a cuestiones singulares, como sucede con la red monoactor Healthy Cities, una iniciativa de la Organización Mundial de Salud para el desarrollo, de carácter internacional y a largo plazo, creada en 1986, y que en la actualidad engloba a 1.000 ciudades de todo el mundo y a cerca de 30 subredes nacionales (Tsouros, 1995; Boonekamp *et al.*, 1999). Otra red monotemática que asume la participación ciudadana como objetivo principal es la red de Creative Cities fundada por la UNESCO en 2004, que en la actualidad cuenta con 180 miembros de 72 países.

Actualmente, pueden distinguirse dos principales tipos de redes:

- Las que podríamos denominar «redes pesadas», que, normalmente, se formalizan como entidades jurídicas, con estructuras más rígidas y procedimientos de gobierno más nítidos y más transparentes; de afiliación homogénea (generalmente, limitada a los representantes de entidades administrativas), y cuyo propósito es funcionar sobre la base de unas cuotas de pertenencia.
- «Redes ligeras», a menudo informales, que tienden a comunicarse a través de tecnologías menos costosas (cuentas en Facebook o Twitter, seminarios web, etc.), con estructuras más flexibles y órganos de gobierno y procedimientos más *nebulosos*. Su robustez y longevidad las determinan las asimetrías entre los participantes (relativas a las distintas capacidades de dedicar recursos y a su distinto peso en el funcionamiento de la red), lo que aumenta el riesgo de fragilidad y volatilidad ante los cambios políticos que puedan ocurrir en cada país.

Está claro que la anterior división no abarca de forma perfecta todos los casos existentes, ya que la experiencia y las tecnologías de la información tienden a favorecer los formatos híbridos o mixtos de funcionamiento, así como las geometrías variables que incluyen espacios flexibles *ligeros* dentro de una estructura de conjunto *pesada*. CGLU representa bien esta compleja tipología. Su creación en 2004, a través de una iniciativa conjunta por parte de redes *generalistas* más grandes (International Union of Local Authorities [la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA)], United Towns [Ciudades Unidas] y Metropolis), marcó un importante punto de inflexión en la evolución de las redes de ciudades. Concebida como «organización paraguas» (para ciudades individuales, gobiernos locales y regionales y sus asociaciones nacionales), CGLU propició una transición tranquila de la geografía de las redes de ciudades. Hizo posible la supervivencia de redes que estaban activas en relación con instituciones regionales (por ejemplo, el CMRE - Consejo de Municipios y Regiones de Europa, Eurocities, El Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, Medcities, FLACMA - La Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas o Mercociudades), y de otras redes de orientación temática y otras asociaciones transregionales vinculadas con nuevos mecanismos de financiación o con el legado colonial de determinados países¹³. Su estructura abierta (tanto en lo que se refiere al territorio como a grupos temáticos) estimuló y propició la convergencia de redes informales que ya existían previamente (por ejemplo, el FALP, o Human Rights Cities), aunque no pudo impedir una cierta *rigidez burocrática*. Dentro de esta estructura compleja (en la que tanto *rigidez* como *fluidez* parecen con-

13. Réseau des villes francophones, Commonwealth Local Government Forum, Forum of Local Authorities of Portuguese Speaking Countries, además de otras redes más restrictivas, como la red UCCI (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas) o la UCCLA.

vivir en relativa armonía), la participación ciudadana constituye una importante cuestión transversal y es un eje temático de algunas de sus comisiones, que ofrecen espacios significativos para el aprendizaje entre homólogos a las autoridades locales, además de organizar actividades abiertas en las que ciudades y regiones dialogan con otros actores de la sociedad civil que (en el caso de la estructura formal) solo en contadas ocasiones acceden en calidad de observadores o asesores.

III. Una nueva generación de plataformas de ciudades en el escenario internacional

En la última década ha aparecido un nuevo grupo de actores en el escenario internacional, cuyo papel y visibilidad aumentaron de forma drástica con motivo de la Convención de París sobre el Cambio Climático (2016), la Cumbre Hábitat III (2016) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015). Esta nueva generación de plataformas de ciudades (orientadas principalmente a la localización de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) comparte dos factores esenciales: (1) dada su composición multiactor, difícilmente pueden considerarse redes de ciudades; y (2) su orientación temática y su estructura de funcionamiento las definen a menudo sus donantes privados, normalmente, fundaciones filantrópicas a las que más tarde se han sumado otras organizaciones importantes, entre ellas, las instituciones internacionales de los sistemas de Bretton Woods o de las Naciones Unidas, empresas privadas y (con menor frecuencia) actores relacionados con la difusión del conocimiento. Entre los ejemplos más significativos de esta nueva generación se encuentran la Fundación BMW, que mantiene la red Responsible Leaders Network, o 100 Resilient Cities (100RC). Esta última, creada en 2013 por la Fundación Rockefeller, se amplió a través de una estricta selección de solicitudes que buscaba a alcaldes innovadores que hicieran de catalizadores de cambio y que tuvieran una trayectoria previa de creación de alianzas con un amplio espectro de partes interesadas.

Además, está la red C40 Cities Climate Leadership Group, que se caracteriza por su estructura compleja y variable, y que es una alianza de 96 grandes ciudades que se creó de manera informal en 2005, convirtiéndose en una incubadora (o paraguas) para 17 redes temáticas (y que abarca cuestiones relativas a mitigación, adaptación y sostenibilidad), entre ellas, la red «Compact & Connected» Cities Network con financiación de Fundación Ford. La labor de la red C40 respecto al cambio climático se solapa con la de otras redes históricas como la red ICLEI (Gobiernos Locales para la Sostenibilidad), creada en 1990, o Cities Alliance, creada en 1999. Cities Alliance es la más antigua de entre las incluidas en este nuevo formato. Es una alianza mundial de organizaciones de distintos sectores: agencias de desarrollo bilateral y multilateral, gobiernos, ONG, asociaciones internacionales de autoridades locales, fundaciones, empresas del sector privado y centros de conocimiento.

El hecho de que las nuevas plataformas y alianzas se perciban en ocasiones por parte de las redes más antiguas y tradicionales como una competencia se debe principalmente a tres motivos:

- La importancia del papel de ciertos actores privados poderosos lleva a sospechar que existen *intereses ocultos* detrás de su compromiso (por

ejemplo, monopolios de competencia desleal en la prestación de servicios y tecnologías a las ciudades miembros).

- Que se escoja a los participantes, en general, *por invitación*.
- La aparición de nuevas plataformas y alianzas acarrea una nueva fragmentación del ecosistema de redes de ciudades, lo que menoscaba los esfuerzos de las autoridades locales de mostrar cohesión en su lucha por que se las reconozca como indispensables en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), la diplomacia internacional y la gobernanza multinivel.

Desde la perspectiva de las nuevas plataformas, el establecimiento de redes entre ciudades es más un medio para alcanzar la consecución de otros objetivos [que un fin en sí mismo]. No obstante, cabría asumir que su compromiso de mejorar la transparencia y los procedimientos democráticos tiene el potencial de mejorar el diálogo entre ciudades y ciudadanos. Aun así, si se examina más detenidamente a las nuevas plataformas, no parece interesarles ofrecer canales directos de comunicación con los ciudadanos. Pese a que los destinatarios de las políticas y de las acciones formativas son los ciudadanos, normalmente, tanto unas como otras las diseñan las plataformas (solo en ciertos casos los ciudadanos participan en su diseño y gestión). Por otra parte, si bien la sociedad civil, en su conjunto, está presente en algunas estructuras administrativas, su representación se halla limitada a los actores con más poder y bien organizados procedentes del sector privado y del mundo del conocimiento y las ONG. No se ha experimentado con ninguna aplicación de innovaciones democráticas tales como paneles de ciudadanos, o instrumentos similares basados en una selección aleatoria. El planteamiento principal parece estar vinculado a la representación: lo habitual es que sean los alcaldes quienes representen a sus ciudades (en determinadas excepciones, son vicealcaldes o concejales quienes ocupan los órganos directivos), y son los actores del sector privado y de la sociedad civil más visibles y organizados los que de uno u otro modo *representan* a los ciudadanos (pese a carecer de mandato de abajo hacia arriba).

No obstante lo anterior, en comparación con las redes más antiguas, en donde las ciudades son los actores principales y las únicas a las que se admite participar en los órganos directivos, la gobernanza de las nuevas plataformas es más rico en demodiversidad. En las redes que son patrocinadas por fundaciones filantrópicas, las ciudades son un actor más entre varios otros (incluidos líderes políticos y sociales), por lo cual el carácter híbrido de la participación podría, en teoría, ampliarse desde sus actividades a sus estructuras de gestión (aunque rara vez es así). La incorporación de la *perspectiva de género* puede ilustrar este potencial: en las nuevas plataformas en las que la representación de las ciudades (a través de sus alcaldes electos) no es estrictamente necesaria, la composición de los órganos directivos puede decidirse de forma más sencilla a través de criterios de igualdad que garanticen un equilibrio en cuanto a género, edad y etnia, además de un equilibrio entre las ciudades miembros de los hemisferios norte o sur. Por el contrario, las estructuras de gobierno de las redes tradicionales reproducen las desigualdades políticas debido a que el mecanismo por el que se escogen las ciudades que entran a formar parte de ellas y la prevalencia de varones de mediana edad en la cúspide de la mayoría de las administraciones públicas dificultan la generación de *acciones positivas* equilibradas.

El compromiso de las nuevas plataformas para mejorar la transparencia y los procedimientos democráticos tiene el potencial de mejorar el diálogo entre ciudades y ciudadanos

En la nueva generación de plataformas, los recursos disponibles para fomentar innovaciones y difundir mejores prácticas en asentamientos humanos específicos podrían brindar una oportunidad para ampliar la diversidad de las autoridades locales y las tipologías de ciudades al frente de las redes

La rendición de cuentas respecto a las estructuras de gobierno y a las normas sobre elección de cargos no varían demasiado entre una y otra generación de redes. En ambos casos existen asociaciones cuyas normas de gobernanza no son claras, y otras que desvelan abiertamente sus procedimientos de designación de los puestos directivos (por ejemplo, CGLU) y se preocupan de ofrecer informes pormenorizados, como sucede con las actas de las reuniones de Cities Alliance, consultables en su página web.¹⁴

En la nueva generación de plataformas, los recursos disponibles para fomentar innovaciones y difundir mejores prácticas en asentamientos humanos específicos podrían brindar una oportunidad para ampliar la diversidad de las autoridades locales y las tipologías de ciudades al frente de las redes. Sin embargo, esta diversidad sigue siendo un reto que ni siquiera se ha planteado superar. Al igual que sucede con las redes más consolidadas, en el caso de las nuevas alianzas se tiende a privilegiar la visibilidad de las grandes ciudades en sus órganos de gobierno: las ciudades muy grandes y las áreas metropolitanas (que disponen de más recursos para misiones diplomáticas y compromiso continuo) son las que reciben un papel protagonista. Aunque sus alcaldes y su imagen resultan más visibles y fáciles de comunicar, las nuevas alianzas les brindan una mayor visibilidad y más recursos para políticas de innovación, a cambio de que sus gobernantes se comprometan a participar con asiduidad en las principales actividades de las redes.

Las ciudades de menor tamaño, en particular las rurales, pueden beneficiarse de ciertos proyectos y convertirse en *objetivos* de las actividades de las redes, aunque no es ni mucho menos frecuente que se cuente con ellas para ocupar la dirección de las redes: su visibilidad más bien se limita a redes específicas, como las de ciudades periféricas o ciudades intermedias. Esta tendencia (que suele confinar las prácticas innovadoras de las ciudades más pequeñas al ámbito nacional¹⁵) representa una oportunidad perdida de enriquecer el ecosistema global de políticas innovadoras, además de una ocasión desaprovechada de valorar la auténtica diversidad de los territorios. Asimismo, otros inconvenientes son que no reconoce que la *urbanidad* no es una característica homogénea (hay muchos espacios rurales, abiertos y de baja densidad de población que existen incluso dentro de ciudades compactas), o que el difuso carácter híbrido de los asentamientos de población podría constituir un importante recurso para la sostenibilidad. Evitar términos como «ciudad» y «urbano» o «urbana» en la nomenclatura de las redes podría ser un comienzo. De hecho, el debate sobre el «derecho a la ciudad» advierte que estas expresiones podrían malinterpretarse y percibirse como una *barrera excluyente* en muchos contextos (Meyer, 2009; García y Allegretti, 2014).

En resumen, las principales particularidades de estas nuevas alianzas (muchas de las cuales suman ya una década de experiencia) están ligadas a la geometría variable de sus mecanismos de financiación y a sus asociaciones, así como a la importancia que dan a la experimentación innovadora, la difusión de mejores prácticas y la colaboración con expertos y con el sector privado. Su presencia, sin duda, enriquece la diversidad de actores en la escena mundial, variedad que en ocasiones se refleja en sus estructuras de gobierno. Debido a su carácter híbrido y a la ausencia de rigidez burocrática que encorseta a las redes más anti-

14. <http://www.citiesalliance.org/Meeting-Reports>

15. En Italia, el denominado modelo Riace model (para la revitalización de pequeñas poblaciones abandonadas por sus habitantes a través de las actividades de inmigrantes y refugiados) ha sido defendida e imitada por redes de ciudades pequeñas como La Rete delle Città in Comune o La Rete dei Comuni Solidali. Y, entre otras experiencias en defensa de los valores culturales y medioambientales cabría citar a la Associazione dei Comuni Virtuosi, la Rete di Città Libere dai Pesticidi o la Associazione Borghi Autentici.

guas, tienen la capacidad de permitir una mayor demodiversidad entre sus miembros y reequilibrar ciertas desigualdades que se manifiestan en las alianzas tradicionales, como la representación de la mujer en las estructuras de gobierno.

Sin embargo, ciertos puntos débiles merman su potencial, a saber:

- A pesar de que la pluralidad de actores que las integran hace de la transparencia y la rendición de cuentas una necesidad urgente, ya que se pueden suscitar nuevas ambigüedades éticas y conflictos de intereses, son pocos los casos en que se dan mejoras en los sistemas de gobierno en relación con las redes preexistentes.
- No se mejora el diálogo entre redes y ciudadanos. Si el papel central de la participación de los ciudadanos en las políticas públicas es un *mantra* de casi cualquier acción dirigida a aumentar la sostenibilidad y la resiliencia del desarrollo urbano y las estrategias de gestión, da la impresión de que las nuevas redes carecen de una estrategia de comunicación con los ciudadanos, salvo en el caso de la mediación de ciudades individuales en sus territorios. Los ciudadanos son considerados beneficiarios de políticas y proyectos, pero no actores que puedan mejorar la gestión de las redes o las ideas de los expertos en cada campo.
- Estas asociaciones globales tienden a privilegiar a las grandes urbes, a las ciudades más visibles, con lo que se desaprovecha la ocasión de inversión privada en innovaciones que puedan beneficiar de forma directa a las ciudades pequeñas y medianas, de cohesionar y fortalecer más sus alianzas, así como de valorar la diversidad de las tipologías de asentamientos humanos. El mismo potencial desaprovechado también caracteriza el diálogo entre las áreas urbanas y los territorios rurales y los distintos niveles de gobierno supramunicipal.

En las dos generaciones de plataformas los ciudadanos existen apenas como objetivos de la comunicación de las redes de ciudades, salvo en el caso de que, en su conjunto, lleguen a alcanzar la categoría de poderosos actores globales

IV. Una ventana abierta al futuro

La conclusión de lo anterior es que en las dos generaciones de plataformas los ciudadanos existen apenas como objetivos de la comunicación de las redes de ciudades, salvo en el caso de que, en su conjunto, lleguen a alcanzar la categoría de poderosos actores globales. Una de las escasas excepciones es la Responsible Leaders Network que patrocina la Fundación BMW. Sin embargo, esto no es suficiente para rescatar la posición central de la participación ciudadana que la generación ya consolidada de redes ha sido incapaz de promover (¡ni siquiera el Observatorio Internacional de Democracia Participativa!). Desde esta perspectiva, no existen diferencias entre las redes monoactor más consolidadas y la nueva generación de alianzas globales híbridas. Al haber optado por no experimentar con nuevas formas de *acción afirmativa* que podrían dar más visibilidad internacional a actores menos fuertes, con acceso limitado a recursos y territorios más reducidos, las nuevas redes de ciudades no han conseguido desempeñar de forma plena su función innovadora. ¿Es esta falta de coraje parte de una estrategia de recuperación de costes para los recursos invertidos (aunque sea en términos de visibilidad para las ciudades patrocinadas)? ¿O es tan grande la importancia de la parte «megalopolitana» del mundo habitado, que aún sigue acarreando una actuación desigual en los ámbitos de administración y gobierno de las redes de ciudades? No obstante lo anterior, las nuevas

redes desempeñan una función positiva como catalizadoras de un nuevo entorno energético de imitación y ejemplo, y retan a las redes consolidadas para que renueven sus estrategias de reclutamiento de personal, aumenten la demodiversidad de sus órganos directivos, modernicen sus técnicas de difusión y aumenten los espacios dedicados al intercambio de experiencias.

La disfuncionalidad de las nuevas formas de competencia entre las redes más tradicionales y la nueva generación híbrida de redes patrocinadas es, por el momento, solo una amenaza; pero si se acabase haciendo realidad, su efecto sería debilitar de forma grave el movimiento municipal internacional. Por el contrario, la colaboración proactiva entre ambas podría fortalecerlo. Ya existen formas de colaboración entre las dos generaciones de redes, entre las que podrían citarse, por ejemplo, los programas interrelacionados de C40 con ICLEI o Cities Alliances; el Covenant of Mayors twinning programme, creado para ciudades, regiones y provincias mediante la asociación entre la nueva plataforma formada por 7.755 ciudades denominada el EU Covenant of Mayors for Climate and Energy (2008); y las redes ya consolidadas de Eurocities (1986) y Energy Cities (1990), que actualmente representan a más de 1.000 ciudades de 30 países. Ciertas cuestiones *urgentes* de carácter urbano –y el ámbito del medio ambiente es buena muestra de ello– contribuyen, sin duda, a hacer que ambas generaciones de redes y asociaciones colaboren de forma proactiva, y podrían contribuir, además, a hallar formas creativas de rescatar algunas de las ventajas de las redes cometa a las que se ha hecho antes referencia, cuyas principales virtudes eran la informalidad y una sólida capacidad de diálogo con la sociedad civil (y, en particular, con movimientos sociales radicales).

Otra de las cuestiones urgentes de carácter urbano a la que se enfrentan muchas ciudades del mundo es el problema de la crisis de vivienda, ligado al turismo masivo y a la especulación inmobiliaria. En respuesta a esta serie de problemas, el Ayuntamiento de Barcelona elaboró el Manifiesto de las Ciudades contra la Gentrificación a principios de 2018,¹⁶ que se presentó en el Bureau Ejecutivo de CGLU en Nueva York en el marco del UN High-level Political Forum con el título *Ciudades por la Vivienda Adecuada: Declaración municipalista de los gobiernos locales por el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad*. La sesión especial (que contó con el respaldo del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH) allanó el camino para la creación de una red de grandes ciudades afectadas por los problemas relacionados con la vivienda, que suscribieron la declaración¹⁷ y aunaron posiciones en torno a un sitio web específico.¹⁸ CGLU respaldó esta red mediante una campaña que se promovió a través de una nueva herramienta denominada «olas de acción»¹⁹ y ha creado ahora una nueva Comunidad de Práctica sobre Vivienda²⁰ que acoge debates conjuntos acerca de cómo aplicar la declaración y plasmar el derecho a la vivienda en distintos contextos.

En el largo plazo, la declaración supone un llamamiento mundial a la acción, movilizar a las redes multiactor comprometidas a declarar la función central de las ciudades y de sus representantes a la hora de garantizar el derecho a la vivienda. Los acontecimientos posteriores a la declaración, así como su inserción en las actividades de las redes de primera generación, muestran que nos encontramos en una fase de transición en la que

16. https://docs.uclg.org/circulars/2018/17/eng_annex1_barcelona_manifesto.pdf

17. https://www.uclg.org/sites/default/files/cities_por_adequate_housing.pdf

18. <https://citiesforhousing.org/es/#section--0>

19. <https://www.uclg.org/es/olas-accion>

20. <https://www.uclg.org/en/node/29375>

tanto las redes consolidadas como las de más reciente aparición están mudando la piel y, al mismo tiempo, sus formas de organización (en una relación de aprendizaje mutuo) con el fin de reforzar la capacidad de las ciudades de localizar la Agenda 2030 y ser productoras *efectivas* de políticas consecuentes ante las instituciones multilaterales mundiales.

Referencias bibliográficas

Acuto, M. «Everyday International Relations». *International Political Sociology*, vol. 8, n.º 4 (2014).

Allegretti, G. «Los procesos de participación e innovación tecnológica: la búsqueda de nuevas formas de empatía», en: Redaño, M. y Rioja, A. (coords.). *Localizar los objetivos de desarrollo sostenible. Gobiernos y actores locales y provinciales en la implementación de la Agenda 2030. Una mirada desde Andalucía*. Sevilla: FAMSI, 2017, p. 70-75.

Allegretti, G. y Marx, V. «Informality, Asymmetry and Multi-Tasking: an analysis of LAF, a “Migrating Network” of cities born in Latin America». Paper presentado en el congreso anual de Latin America Studies Association (LASA), Río de Janeiro (11-14 de junio de 2009).

Allulli, M. *Il Municipio globale. Culture e strategie del neomunicipalismo*. (Tesis en Sociología). Roma: Sapienza-Università di Roma, 2006.

Barrinha, A. y Renard, T. «Cyber-diplomacy: the making of an international society in the digital age». *Global Affairs*, vol. 3, n.º 4-5 (2017), p. 353-364.

Boonekamp, G. M., Colomer, C., Tomás, A. y Núñez, A. «Healthy Cities Evaluation: the co-ordinators perspective». *Health Promotion International*, vol. 14, n.º 2 (1999), p. 103-110.

Cattan, N. *Cities and networks in Europe. A critical approach of polycentrism*. Montrouge: John Libbey Eurotext/Esher, 2007.

CGLU. *Gold IV, Cuarto informe mundial sobre la descentralización y la democracia local. Co-creando el futuro urbano. La agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios*. Barcelona: CGLU, 2016.

Cudworth, E. y Hobden, S. «Of parts and wholes: International Relations beyond the human». *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 41, n.º 3 (2013), p. 430-450.

García-Chueca, E. y Allegretti, G. «The right to the city in Europe», en: VV. AA. *Moving towards the*

implementation of the right to the city in regional and international perspective. Instituto Pólis, Habitat International Coalition, 2014 (en línea) [Fecha de consulta 03.11.2018] www.righttothecityplatform.org.br/es/

Hopp, W. y Spearman, M. «To Pull or Not to Pull: What Is the Question?». *Manufacturing & Service Operations Management*, vol. 6, n.º 2 (2004), p. 133-148.

Le Galès, P. *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Marx, V. *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*. (Tesis doctoral). Barcelona: UAB, 2008.

Meyer, M. «The “Right to the City” in the Context of Shifting Mottos of Urban Social Movements». *City*, vol. 13, n.º 2-3 (2009), p. 362-74.

Perulli, P., Rugge, F. y Florio, R. «Reti di città». *Foedus*, n.º 4 (2002), ANCI.

Taylor, P. J. y Derudde, B. *World City Network. A global urban analysis*. Londres: Routledge, 2015.

Tsouros, A. «The WHO Healthy Cities Project: state of the art and future plans». *Health Promotion International*, vol. 10, n.º 2 (1995), p. 133-141.

Maruxa Cardama

*Secretaria general, Partnership on Sustainable Low Carbon Transport;
ex Senior Policy Specialist, Cities Alliance-UNOPS*

Las décadas de movimiento municipalista pionero, de paulatino reconocimiento del potencial de transformación que tiene el proceso de urbanización y de gradual empoderamiento de las ciudades y las regiones como actores principales en los escenarios nacional e internacional han presenciado el florecimiento de redes organizadas de gobiernos locales y regionales. El panorama ha evolucionado considerablemente desde que se inició el movimiento municipalista en el siglo xx. Estamos hoy ante un cada vez más diverso y complejo ecosistema de redes de ciudades y regiones. En este entorno enrevesado, muchas veces resulta difícil entender la razón de ser fundamental, los resultados característicos, o los mecanismos de gobernanza y transparencia tanto de cada una de las redes individuales como del movimiento municipalista en su conjunto. Para poder comprender plenamente los desafíos y las oportunidades más importantes del ecosistema actual, será crucial abrir espacios para un cuestionamiento audaz por parte de voces tanto de dentro como de fuera del sistema que se están cuestionando su evolución estratégica. Porque, en definitiva, sin una reconfiguración del sistema que aborde sus desafíos más peligrosos, así como la viabilidad de las redes individuales, el movimiento municipalista se halla en riesgo a largo plazo.

Para poder comprender plenamente los desafíos y las oportunidades más importantes del ecosistema actual, será crucial abrir espacios para un cuestionamiento audaz por parte de voces tanto de dentro como de fuera del sistema que se están cuestionando su evolución estratégica

I. Mil flores que florecen: eficacia y eficiencia

El fenómeno de las redes no es nuevo. Las ciudades y regiones llevan organizándose en redes desde las primeras décadas del siglo xx; aunando fuerzas de manera organizada con el propósito de concienciar sobre sus necesidades y sus activos, defender sus intereses, hallar soluciones a retos comunes, aprender de otras ciudades y regiones, y generar una masa crítica capaz de ejercer presión sobre los gobiernos nacionales y las organizaciones multilaterales para propiciar espacios de diálogo. A través de estas redes, las ciudades y regiones también han defendido con orgullo su ambición de proyección internacional, y promovido con éxito su participación en la definición y la ejecución de agendas globales.

Es preciso dar un paso atrás y cuestionar el *modus operandi* del ecosistema de redes en su totalidad. Esto implica plantear preguntas complejas e interrelacionadas que requieren un debate abierto e imparcial, además de una nueva perspectiva

La proliferación de redes de ciudades en las últimas décadas ha evolucionado de forma paralela a una serie de tendencias con profundas repercusiones geopolíticas. Entre los acontecimientos principales de esta evolución están el auge de los procesos multilaterales para la elaboración de agendas globales; la consolidación de procesos de integración regional; el cuestionamiento del Estado nación; la consolidación del municipalismo internacional; y mayor comprensión y reconocimiento de los procesos de urbanización como tendencia demográfica de importancia con efectos socioeconómicos y medioambientales duraderos.

El muy significativo aumento del número y la diversidad de redes de ciudades, en particular, en los últimos 15 años, se ha producido de una forma predominantemente orgánica y, a veces, como respuesta política a entresijos políticos nacionales, regionales o internacionales de un contexto dado. Esta evolución ha dado lugar a una profunda transformación del llamado ecosistema de redes. Aunque dicha transformación no es necesariamente un problema en sí misma, lo que sí resulta problemático es que la interacción entre las redes no siempre es lo sinérgica que debería ser, y la incidencia del conjunto del ecosistema no es plenamente coherente con el espíritu del movimiento municipalista.

La incómoda realidad es que, con más frecuencia de lo que nos gustaría admitir, a quien se encuentra fuera del mundo de las redes le cuesta descifrar a qué redes debería afiliarse, o con cuáles debería colaborar. Al mismo tiempo, incluso quienes están dentro de ese mundo apenas pueden seguir las superposiciones entre las misiones, los miembros, los programas de trabajo y los actos emblemáticos de las distintas redes. El carácter distintivo de la misión, objetivos y resultados específicos de cada red se diluye a menudo en enfoques duplicativos. La dispersión de esfuerzos y lo limitado del discurso común y de la coordinación entre redes en torno a las principales cuestiones intersectoriales menoscaban la incidencia colectiva y, a veces, generan confusión entre los interlocutores nacionales o internacionales a los que se dirigen. En aras de la eficacia y eficiencia individuales y colectivas, parece importante que las misiones y los mandatos de las distintas redes se enfoquen con mayor complementariedad y coordinación.

Paralelamente a este análisis individual, es preciso dar un paso atrás y cuestionar el *modus operandi* del ecosistema de redes en su totalidad. Esto implica plantear preguntas complejas e interrelacionadas que requieren un debate abierto e imparcial, además de una nueva perspectiva. ¿Es inevitable una cierta contradicción entre diversidad y eficacia e impacto? ¿Qué mecanismos y foros deben desarrollarse a fin de fomentar la coherencia de acción entre las distintas redes? ¿Cuál es la función de los actores externos al ecosistema en todo esto? Por otra parte, ¿es el creciente número y diversidad de redes una respuesta a necesidades reales (y, en tal caso, ¿a las necesidades de quién), o se trata de una situación tipo *cuidado con lo que se desea*? ¿Se trata de un triunfo de los veteranos activistas del municipalismo, o de un intento de controlar el movimiento por parte de fuerzas externas? ¿Es una garantía de especialización y profundidad técnicas, o es una cacofonía ensordecedora? ¿Ocurre en una coexistencia sinérgica, o rige la ley de la selva? Quienes hemos participado y fomentado con orgullo el movimiento de redes durante décadas y conocemos su trayectoria y sus esfuerzos sabemos que responder a estas preguntas con un mero sí o un *no* no haría justicia al movimiento.

II. Un ecosistema atrapado entre el riesgo de implosión y el de manipulación externa

Entre las cuestiones que es preciso afrontar colectivamente y para las que se requiere un discurso colectivo están las relativas al concepto de «ecosistema». Una búsqueda rápida en Wikipedia nos recuerda que los ecosistemas implican interacciones entre organismos, y entre organismos y su entorno. Cuando examinamos las interacciones entre las redes del ecosistema, llama la atención que últimamente oímos a los representantes de las ciudades expresar su descontento respecto a un calendario saturado de conferencias, congresos, cumbres, asambleas *de alto nivel, mundiales o globales*, y un largo etcétera de actos emblemáticos que organizan las distintas redes de las que es miembro su ciudad.

Podríamos limitar nuestra reflexión a ofrecer algunas respuestas inmediatas a este descontento, como, por ejemplo, recomendar a las secretarías de las redes internacionales más importantes que intensifiquen esfuerzos para conseguir un mayor grado de coordinación de los programas de eventos; sin embargo, yo abogaré más bien por apelar también a la responsabilidad individual y colectiva de las ciudades o regiones miembros que dan vida a estas criaturas basadas en la afiliación que son las redes. ¿Podríamos afirmar hoy que la ciudad o región promedio que decide afiliarse a una red cuenta con un plan estratégico a medio plazo para hacerlo? A pesar de décadas de proliferación de redes de ciudades, si tomamos el promedio de las ciudades o regiones, no creo que podamos. Sigue siendo frecuente que ciudades y regiones de distintas latitudes y niveles de desarrollo valoren la fortaleza de su estrategia de internacionalización o de sus planes de creación de capacidades en términos meramente cuantitativos (es decir, el número de redes de las que forman parte) sin prestar esa misma atención a analizar los objetivos estratégicos de cada afiliación a una red. ¿Podríamos afirmar, hoy en día, que la ciudad o región promedio que decide participar en los mecanismos de gobernanza de una red determinada actúa por motivos ligados exclusivamente a la misión colectiva de esa red? Yo estoy segura de que es así en muchos casos; pero no estoy segura de que pueda decirse que esto es la norma para todas las ciudades o regiones que acaban desempeñando funciones de gobierno en una red.

En las organizaciones de miembros por afiliación, los miembros obtienen beneficios en la medida en que invierten en la vida de la organización. Es de vital importancia que la ciudad o región sea estratégica y también sincera y realista respecto a sus expectativas, ambiciones y contribución al afiliarse a una red. Y también es vital que la gobernanza de estas redes se rija por estrictos niveles de servicio a la misión común y de rendición de cuentas democrática.

Al examinar el desempeño de este ecosistema por lo que respecta a las interacciones entre las redes y su entorno, debemos destacar que, desalentados por no entender quién hace qué, o a quién prestar ayuda financiera para un tipo de labor en particular, o de qué modo se produce la colaboración entre las redes; los gobiernos nacionales, las entidades multilaterales, las entidades filantrópicas, los actores del sector privado y el mundo académico optan, cada vez con más frecuencia, por prescindir de las redes y en su lugar colaboran directamente con las ciudades y regiones. Muchas veces lo hacen basándose en criterios y muestras alea-

En las organizaciones de miembros por afiliación, los miembros obtienen beneficios en la medida en que invierten en la vida de la organización. Es de vital importancia que la ciudad o región sea estratégica y también sincera y realista respecto a sus expectativas, ambiciones y contribución al afiliarse a una red

torios que desvirtúan el objetivo de entender mejor el modo de utilizar el potencial de acción de los gobiernos locales y regionales. En otros casos, esta circunvalación de las redes para trabajar directamente con las ciudades y regiones responde a la lógica del *divide y vencerás*, pulverizando el factor *masa crítica*.

En todo ecosistema, las especies presentan tamaños distintos y desempeñan funciones distintas a lo largo de toda la cadena de funciones que sustenta la viabilidad de todos y cada uno de los organismos. Las denominadas *especies paraguas* se seleccionan por ser capaces de ofrecer decisiones relacionadas con la conservación. Si se las protege, lo normal es que se contribuya indirectamente a proteger a las muchas otras especies dentro del mismo hábitat. Todo se ha complicado mucho en el ecosistema de redes en este ámbito. Las grandes redes tradicionales compuestas únicamente por gobiernos locales y regionales, que tradicionalmente ocupaban un amplio y destacado espacio en el ecosistema, han presenciado la llegada de *otro tipo de gran especie* con significativo poder individual de convocatoria y capacidad de atraer recursos, tanto financieros como humanos a escala considerable. Se trata de las *nuevas* redes o iniciativas impulsadas por la filantropía, y compuestas por megaciudades o por ciudades *globales*, así como de las *nuevas* redes, con una base heterogénea de afiliación formada por distintos niveles de gobiernos, sociedad civil y organismos del sistema de Naciones Unidas. La comunidad de redes no siempre es capaz de dar respuesta con una visión común a las preguntas acerca de la aportación de estas *nuevas* redes y su compatibilidad con el ecosistema *tradicional*.

La gran atención que se ha dedicado a las denominadas *especies paraguas* ha dado lugar a consecuencias imprevistas como, por ejemplo, la falta de atención (al menos, en parte) a las ciudades secundarias. Este desinterés se ha manifestado en la atención limitada que se ha prestado durante décadas a las necesidades de capacitación y recursos de las ciudades secundarias y a su potencial para contribuir a la construcción del sistema de ciudades que tan necesario es para incrementar las soluciones transformadoras y superar las desigualdades dentro de los países. Lo paradójico es que últimamente se han producido más giros de tuerca de esta consecuencia imprevista. Estos giros de tuerca contribuyen a saturar aún más el ecosistema de redes y se suman a la lista de factores externos que ejercen presión sobre este. A medida que se va admitiendo este desinterés por las ciudades secundarias, brotan nuevas redes, iniciativas y plataformas orientadas a esta tipología de ciudades; compañías de consultoría internacional aprovechan la oportunidad de negocio, y una larga lista de entidades multilaterales con más o (a menudo) menos experiencia en gestión urbana buscan trabajar con y en ciudades secundarias.

Wikipedia nos dice también que los ecosistemas pueden ser de cualquier tamaño, pero cada ecosistema cuenta con un espacio específico y limitado. Un argumento ampliamente compartido por todas las redes es que las ciudades son laboratorios de soluciones integradas y multiactor para abordar los aspectos sociales, económicos y medioambientales que subyacen al desarrollo territorial y urbano y que están indisolublemente conectados entre sí. Los intercambios y el aprendizaje entre ciudades y regiones afines, así como el apoyo técnico para reproducir soluciones prácticas, se encuentran entre los servicios esenciales que ofrecen habitualmente las redes para atraer a los gobiernos locales y regionales. Pero

aun así el ecosistema no consigue optimizar el potencial que ofrece la interacción sinérgica entre redes *tradicionales* y *nuevas* en lo que respecta a una mayor integración y a alianzas inteligentes con actores del sector privado, del ámbito de la creación de conocimientos, o de organizaciones de la sociedad civil.

Los ecosistemas están controlados tanto por factores internos como externos. En los últimos años, entidades filantrópicas, agencias de desarrollo bilaterales y entidades o fondos multilaterales han ido ganando cada vez más influencia en el ecosistema de redes y en su dinámica interna. También han creado diversas plataformas e iniciativas al margen del ecosistema de redes; iniciativas que gozan de robustos perfiles, un dinamismo considerable y sólidos recursos, aunque con estructuras de gobernanza y transparencia menos claras que las de las denominadas *redes tradicionales*. Con la inclusión de un objetivo específicamente dedicado a las ciudades y comunidades dentro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (el ODS 11) que orientan la Agenda 2030 y con el mayor reconocimiento de la acción de los gobiernos subnacionales en la adaptación al cambio climático y su mitigación únicamente cabe esperar que estas tendencias sigan en aumento y alcancen nuevas cotas.

Es importante que la comunidad de redes sea capaz de identificar, cuestionar y comunicar las consecuencias (tanto negativas como positivas) de estas influencias externas. Esto dotará a la comunidad de una base de conocimientos desde la que facilitar una interacción informada, audaz y constructiva con las entidades filantrópicas, las agencias de desarrollo bilaterales y las entidades o fondos multilaterales sobre la función de cada uno de los actores a la hora de posibilitar la acción local y regional para el desarrollo humano sostenible.

¿Qué significa a día de hoy democratizar más la gobernanza tanto de las *redes tradicionales* como de las *redes* o *iniciativas nuevas* para hacerlas más transparentes y garantizar la rendición de cuentas? Y, ¿ante quién debe rendir cuentas cada tipo de red? ¿Es posible definir funciones diferenciadas y al mismo tiempo complementarias entre las *redes tradicionales*, compuestas por gobiernos locales, y las *nuevas* redes basadas en —u orientadas hacia— múltiples actores? Y, de ser así, ¿cuál es el discurso común al que podría recurrirse para definir las? ¿Qué pueden suponer las diferencias entre estos dos tipos de redes en cuanto al desarrollo estratégico del movimiento de redes en las próximas décadas? Estas son algunas de las cuestiones que siguen abiertas al debate. No sería posible ni sensato abordarlas únicamente desde dentro de los círculos internos del ecosistema de redes.

III. La razón de ser actual y los nuevos límites del ecosistema

La ciencia ha demostrado que los ecosistemas son, *per se*, dinámicos. Qué duda cabe que no es conveniente gastar energías en limitar el número de redes que ven la luz del día. Por otro lado, probablemente, planificar la evolución de cada una de las redes sea un sinsentido. Sin embargo, creo que los aspectos que se han abordado antes suponen una llamada de atención para el movimiento de redes e implican la necesidad de reconfigurar su ecosistema.

Partiendo de los éxitos individuales y colectivos y del aprendizaje acumulado durante décadas por las distintas redes, es crucial identificar la evolución estratégica y los nuevos parámetros que definen la razón de ser actual, tanto del movimiento de redes de ciudades en su conjunto como de cada red individual

Partiendo de los éxitos individuales y colectivos y del aprendizaje acumulado durante décadas por las distintas redes, es crucial identificar la evolución estratégica y los nuevos parámetros que definen la razón de ser actual, tanto del movimiento de redes de ciudades en su conjunto como de cada red individual. A partir de estos aspectos fundamentales, podremos debatir abiertamente, comprender y comunicar la taxonomía de redes hoy en día, las contribuciones singulares que hace cada una, y las interacciones entre ellas. Podría argüirse que, prácticamente, cualquier clasificación sería reduccionista y distorsionaría la compleja realidad. Lo que no admite discusión son los riesgos de meter la cabeza en la tierra como las avestruces o de limitar la capacidad del movimiento de redes para redefinirse a sí mismo y autoorganizarse desde la madurez de sus resultados.

Durante décadas, las redes de ciudades, entre otros logros, han proporcionado liderazgo intelectual y mecanismos de coordinación, cuyos impresionantes efectos positivos han sacado los colores e incluso han cuestionado los resultados obtenidos por los gobiernos nacionales y las entidades multilaterales. Además, las redes de ciudades han proporcionado la plataforma para una auténtica participación de los gobiernos locales y regionales en las fases de negociación y consulta de los acuerdos internacionales. Con la masa crítica estratégica obtenida a través de estas redes, las realidades, activos y necesidades de los gobiernos locales y regionales se reflejan cada vez más y mejor en las agendas, tanto nacionales como internacionales.

Gracias a la visión común del movimiento municipalista y a los esfuerzos colectivos de las redes, por fin se ha asumido que las ciudades y regiones deben tener un asiento en las mesas —nacionales e internacionales— en donde se debaten los desafíos y se buscan hojas de ruta concertadas con impacto en el ámbito local. Las redes de ciudades y regiones pueden ser esenciales para la ingente labor que nos aguarda. Para ello deben reavivar la esencia aventurera y audaz del movimiento municipalista que las inspiró. De cara a ello, será vital no rendirse a los cantos de sirena de quienes esperan que las redes funcionen en una fortaleza aislada del resto de actores, resistir toda tentación de emular foros de gobiernos nacionales o entidades multilaterales en *grandeur*, y prosperar en eficacia dinámica y competencia sana en áreas del pensamiento y la acción innovadores.

La pregunta sobre cuál es la próxima frontera del movimiento merece una deliberación exhaustiva desde dentro y desde fuera del mismo. Si bien no es el objetivo principal de este capítulo, a mí, como entusiasta de las redes que soy, me gusta pensar en las enormes oportunidades que ofrece la exigencia de tener que reconfigurar este ecosistema. El propósito de los párrafos que siguen a continuación es simplemente aportar motivos de reflexión al muy necesario debate abierto e imparcial que reclama este capítulo.

Las ideologías radicales, el populismo, la xenofobia y la desigualdad son fuerzas intensas que están sacudiendo los cimientos de los valores democráticos y fomentando la desconexión entre instituciones, gobiernos y ciudadanos desde el ámbito local al nacional y multilateral. El vínculo existente entre la labor de las redes y las cuestiones que están cercanas a los temores y alegrías de los ciudadanos ha de ser más y

mejor aclarado y facilitado; la degradación de la democracia desde la vida de la comunidad local hacia arriba requiere un contrapeso; los derechos humanos y los valores de solidaridad y cohesión social, tan intrínsecos al ADN del movimiento municipalista, necesitan protección. Estos objetivos fundamentales podrían conducirnos a descubrir algunas de las próximas fronteras de nuestro movimiento.

Las redes de ciudades pueden ejercer un liderazgo intelectual y una función de custodia, y recordarnos que la defensa de la democracia y la necesidad de adaptar su *modus operandi* en este convulso siglo XXI son una emergencia mundial que abarca el planeta en su totalidad. Las redes de ciudades pueden contribuir a evitar que las fuerzas negativas a las que se ha hecho referencia antes impregnen la vida institucional y política con sus discursos, y que se acepten como la nueva dialéctica habitual. Las redes de ciudades pueden ofrecer un espacio de confianza para definir una nueva agenda democrática anclada a un pacto social moderno entre instituciones, gobiernos y ciudadanos.

A medida que índices de urbanización sin precedentes determinan el desarrollo de los países de rentas medias, emergentes y menos desarrollados, y vamos comprendiendo mejor cómo los modos de vida urbanos reaccionan, se adaptan y mitigan los desafíos mundiales; se va reconociendo ampliamente la perentoria necesidad de una acción sinérgica y complementaria por parte de los distintos ámbitos del gobierno para superar los desafíos más acuciantes a los que se enfrenta la humanidad en el siglo XXI. A consecuencia de los acuerdos globales como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, o el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, que supusieron un cambio de paradigma, se ha aceptado, en general, que los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la *hoja de ruta* de la Acción Climática Mundial deben ser dotados de carácter local o ser *localizados*. Esto implica que deben traducirse en acciones concretas para el desarrollo territorial y en efectos positivos en las comunidades locales. Estas agendas globales no lograrán una transformación positiva tangible para las personas ni para el planeta si no se produce una capacitación de los gobiernos locales y regionales y no se facilita la apropiación de las mismas por parte de los ciudadanos. Además, existe cada vez una mayor conciencia de que *localizar* las agendas globales significa conceder a los gobiernos locales y regionales liderazgo en el proceso y recursos acordes.

Las redes de ciudades desempeñan una función crucial de cara a ayudar a gobiernos nacionales, agencias donantes, sector privado, organizaciones filantrópicas, ámbito académico y entidades multilaterales a comprender que el panorama del desarrollo urbanístico sostenible mundial requiere una diversidad de modelos de desarrollo y sendas aún por identificar y, actualmente, lejos de verse habilitadas con marcos institucionales, jurídicos y financieros adecuados.

La ambiciosa Agenda 2030, cuya propuesta es no abandonar a nadie, a ningún lugar ni a ningún ecosistema natural, solo podrá cumplirse mediante un nuevo paradigma de sistemas de gobernanza intergubernamental, fiscal y financiero, basados en el principio de gobernanza a múltiples niveles y que tengan presente la reducción general de la ayuda oficial al desarrollo. Sin embargo, hasta ahora, el reconocimiento internacional de los procesos de urbanización y de las ciudades como

Las redes de ciudades pueden ejercer un liderazgo intelectual y una función de custodia, y recordarnos que la defensa de la democracia y la necesidad de adaptar su *modus operandi* en este convulso siglo XXI son una emergencia mundial que abarca el planeta en su totalidad

Las redes de ciudades desempeñan una función crucial de cara a ayudar a gobiernos nacionales, agencias donantes, sector privado, organizaciones filantrópicas, ámbito académico y entidades multilaterales a comprender que el panorama del desarrollo urbanístico sostenible mundial requiere una diversidad de modelos de desarrollo y sendas aún por identificar y, actualmente, lejos de verse habilitadas con marcos institucionales, jurídicos y financieros adecuados

motores y agentes de transformación no se ha reflejado en estructuras de gobernanza mundiales como las Naciones Unidas. Aunque las evidentes mejoras de los últimos años en términos de participación de gobiernos subnacionales, de otros grupos de interesados y de la sociedad civil en estructuras de gobernanza mundiales son incuestionables; la configuración general continúa anclada en la lógica de estados nación de los siglos XIX y XX.

Más allá de la importante tarea de conservar un asiento en las mesas de decisiones nacionales e internacionales, las redes de ciudades y regiones pueden ofrecer liderazgo intelectual con vistas a definir y poner en funcionamiento un nuevo paradigma, tanto en los contextos nacionales como en los espacios multilaterales tales como las Naciones Unidas o los bancos multilaterales de desarrollo. Las redes pueden además identificar qué cambios internos son necesarios dentro del ecosistema para poder participar de forma efectiva en las distintas hipótesis que podrían derivarse de estos nuevos paradigmas. El actual *modus operandi* interno del ecosistema no será suficiente.

En la búsqueda de modos de vida y comunidades prósperas, justas y respetuosas con el medio ambiente, los gobiernos locales y regionales afrontan una serie de retos complejos e integrados que apelan a las responsabilidades y capacidades de otros muchos actores. Las redes de ciudades y regiones seguirán siendo una ayuda crucial a la hora de identificar las deficiencias de capacidad y de apropiación por parte de los gobiernos locales. Al mismo tiempo, las redes pueden apoyar la intensificación de los esfuerzos encaminados a acciones concretas entre países, ciudades y el sector privado. Asimismo, estas pueden abanderar la interfaz conocimiento-políticas públicas-práctica entre los actores generadores de conocimiento, los *policy makers* y los profesionales. Las redes podrían orientarse igualmente hacia la facilitación de espacios seguros para la innovación social e institucional positiva o para el cambio de comportamiento en la sociedad, en colaboración con las Ciencias Sociales. Las redes pueden también ser precursoras de métodos de concepción de sistemas que, al tiempo que permitan la colaboración entre departamentos y superen la mentalidad de silos aislados en las administraciones locales, promuevan, además, la especialización y profundidad técnicas.

Desde la creación de las redes de ciudades y regiones pioneras en la primera mitad del siglo XX, los gobiernos a todos los niveles, las entidades multilaterales y, desde luego, el movimiento municipalista han cosechado éxitos y resultados tangibles gracias al método de trabajo en red. La proliferación de un número y una diversidad de redes cada vez mayor ha generado una cierta cacofonía, y en general se está cobrando su peaje en la eficacia, eficiencia, coherencia y legitimidad, tanto de las redes individuales como de su ecosistema. No es necesario caer en el alarmismo o demonizar ni al movimiento municipalista original ni al método de trabajo en red. Simplemente ha llegado el momento de dedicar los esfuerzos adecuados a comprender y explicar de forma consciente cómo ha evolucionado el ecosistema de redes durante las últimas décadas; cuál puede ser su evolución estratégica en los siguientes años y cuál sería su reconfiguración coherente. Cuál es la razón de ser actual del movimiento de redes; cuáles de sus antiguas características han dejado de existir y cómo pueden solucionarse sus déficits indeseables;

qué oportunidades y desafíos (deseados o no) conllevan sus nuevas características; cómo pueden las distintas redes promover alianzas con otras comunidades y grupos de interés; cuáles son los actores externos que habilitan, influyen o incluso distorsionan el movimiento municipalista en el siglo *xxi*; cómo puede el movimiento de redes en general (y cada red individualmente) seguir siendo transparente y rendir cuentas en el actual clima sociopolítico turbulento. Abordar estas cuestiones de manera colectiva no solo consolidará la madurez de las redes de ciudades y regiones como vehículos que facilitan un lugar en las mesas de decisión nacionales y mundiales, sino que está ligado, en esencia, a la supervivencia a largo plazo de un buen número de redes individuales y, en última instancia, del conjunto del ecosistema.

En un sector que durante el último decenio ha sido alimentado intelectualmente por un grupo de activistas y compañeros de viaje muy comprometidos, sería tentador matar al mensajero. Permanecer abiertos a las reflexiones de otros grupos de interés al margen de los gobiernos locales y regionales y las secretarías de las redes —y también fomentarlas— será crucial. Debemos aprovechar la oportunidad de debatir y organizar un ecosistema contemporáneo de redes de ciudades y regiones con nuestras propias condiciones antes de que lo hagan por nosotros otras fuerzas con objetivos menos democráticos y altruistas.

RETOS DE UNA NUEVA GOBERNANZA MUNDIAL: LAS REDES DE CIUDADES EN LA ESCENA INTERNACIONAL

- ES NECESARIO REPLANTEAR EL MODELO DE GOBERNANZA MUNDIAL SI QUEREMOS CONSTRUIR UN FUTURO PARA NUESTRAS COMUNIDADES

Emilia Saiz

- HACIA SISTEMAS DE GOBERNANZA EN RED PARA EL DESARROLLO

Johannes Krassnitzer

- ¿REDES DE CIUDADES O CIUDADES EN RED?
OCHO TESIS

Felip Roca

ES NECESARIO REPLANTEAR EL MODELO DE GOBERNANZA MUNDIAL SI QUEREMOS CONSTRUIR UN FUTURO PARA NUESTRAS COMUNIDADES

Emilia Saiz

Secretaria general, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)

Se está produciendo un giro radical del paradigma actual que tendremos que asumir si queremos poner en marcha el tipo de transformación necesaria para lograr que sociedades sostenibles, resilientes, inclusivas, justas y pacíficas sean posibles. Tendremos que aceptar que los modelos de desarrollo concebidos exclusivamente desde la perspectiva de los gobiernos nacionales ya no va a contar con el apoyo de poblaciones más globalizadas en cuanto a su mentalidad y ambiciones que a su capacidad efectiva de actuación.

El sistema multilateral, al que se percibe en declive, continúa, sin embargo, generando algunos de los programas más visionarios y atractivos. Uno de estos programas, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se considera el fundamento de un nuevo contrato social de ámbito mundial. Pero la credibilidad del sistema está en entredicho, y se deteriorará aún más si no somos capaces de ofrecer resultados.

Es necesario que aprovechemos la oportunidad sin precedentes que ofrecen la Agenda 2030 y su ámbito universal. Debemos redefinir el desarrollo y situar la reducción de las desigualdades en el centro de cada una de las políticas. Para ello será preciso sentar a la mesa de toma de decisiones a una serie de distintos actores. Los interlocutores de la Administración local, las comunidades y su liderazgo son fundamentales si queremos evitar una mayor polarización de nuestras sociedades.

Si bien las percepciones se basarán, cada vez más, en una perspectiva global en este mundo tan interconectado en el que vivimos, los programas deberán recuperar su dimensión local si lo que se pretende es que la ciudadanía albergue un sentido de control de su propio futuro, además del sentido de seguridad y transparencia que va aneja a este. Los gobiernos locales sólidos y transparentes son una pieza esencial de este rompecabezas, y podrían ser verdaderos faros de una democracia renovada, de solidaridad, y de sociedades creativas que se ocupen del legado que hemos recibido y que necesitamos preservar para las generaciones futuras.

Esta es también la razón por la que la acción internacional de las ciudades y los gobiernos locales debe concebirse no solo como un importante instrumento para la visibilidad y la elaboración de perfiles en los índices internacionales de inversiones, sino como un paso importante en la defensa de los intereses de las comunidades en un mundo en el que la lógica del mercado, las directrices internacionales y los acuerdos comerciales son fuerzas que, a la postre, acaban configurando nuestras ciudades.

Una gobernanza internacional revitalizada deberá, indudablemente, contar con los representantes de los gobiernos locales en la definición de las políticas internacionales, y no recurrir a ellos únicamente cuando hayan fallado otros ámbitos de gobierno.

No debería considerarse esta era urbana meramente como una era de «ciudades globales», sino desde una perspectiva mucho más amplia que incluya a las ciudades pequeñas e intermedias. Ciertamente es que la capacidad de incidencia y el potencial de transformación que tienen las ciudades más grandes es innegable, y sin lugar a dudas deberá tenerse en cuenta a la hora de abordar muchos de nuestros retos más apremiantes. Sin embargo, promover un sólido sistema de ciudades en el que se empoderen y desarrollen las ciudades pequeñas e intermedias deberá ser aún más estratégico para hacer la continuidad urbano-rural una realidad, y para garantizar la sostenibilidad.

Todo lo anterior es el motivo por el que el movimiento municipal internacional sigue tratando de hacerse con un sitio en las mesas de toma de decisiones de ámbito mundial. Y, entonces, la pregunta podría ser: ¿cuáles son esas mesas a las que hay que sentarse?

Con todos sus defectos y, hasta cierto punto, todas sus «promesas incumplidas», el sistema de las Naciones Unidas sigue siendo el único mecanismo de ámbito mundial en el que la universalidad, la inclusión y la transparencia están en cierto modo garantizadas. Es el espacio en el que se establecen los programas públicos a nivel mundial y, por tanto, un espacio en el que deben estar representados los líderes locales.

Los gobiernos locales no tienen la ambición de decidir sobre cada uno de los asuntos que se plantean en la mesa de las Naciones Unidas, aunque sí tengamos la aspiración legítima de ofrecer nuestra aportación sobre cuestiones que afectan a las ciudades y a las comunidades, como son el modo de desarrollar ciudades sostenibles, qué tipo de políticas urbanas de ámbito nacional es necesario promover, qué tipo de mecanismos de financiación se precisan para las infraestructuras sostenibles, o qué tipo de sistemas de gobernanza se requieren en el caso de recursos básicos como la gestión del agua, además de una larga lista de problemas que trascienden a los municipales y son, sin embargo, de crucial importancia para los territorios.

Podría abordarse el problema por fases, sin que ello conlleve una reforma completa del sistema, sino una transformación gradual. Podría permitirse la participación de los gobiernos locales en los debates interinstitucionales relativos a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible y transformar los actuales comités consultivos en mecanismos de consulta obligatoria donde se presenten los anteproyectos normati-

vos previamente a su adopción. En suma, quisiéramos que los gobiernos locales dispusieran de una cámara u homólogo específicos que pudieran informar al ECOSOC en materia de perspectivas urbanas y municipales *antes* de que se debatan los proyectos por parte de los estados miembros.

El riesgo de desaprovechar la energía que posee una Administración tan cercana a la ciudadanía –como son los gobiernos locales y regionales– sería que cientos de miles de líderes locales pudiesen distanciarse de los programas de ámbito mundial, lo que acarrearía la pérdida de los valores de carácter global que nos unen en torno a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, donde nosotros, el pueblo, somos la parte esencial. En otra hipótesis, muchas de las políticas de las Naciones Unidas al margen del Consejo de Seguridad perderían su pertinencia si la sociedad civil y los agentes locales se movilizasen en torno a otras iniciativas.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, la sucesora del centenario Movimiento Municipal Internacional, seguirá promoviendo intercambios, aprendizaje y definiendo posturas conjuntas para las ciudades y los gobiernos locales en todo el mundo.

Las ciudades seguirán recabando y desplegando solidaridad, más allá de los límites geográficos y políticos, unas veces, para dar respuesta a las peticiones de sus comunidades y, otras, como la expresión sincera del potencial humano que se promueve en ellas y que ha dado forma a los múltiples milagros humanos que han llevado a nuestra generación al lugar en el que estamos. De hecho, las redes internacionales de ciudades, que son organizaciones genuinamente voluntarias, ya han creado un mecanismo mundial de representación, la Asamblea Mundial de Autoridades Locales y Regionales, que convoca el Consejo Mundial y que garantiza la representación política en todo el mundo más allá de logotipos.

Albergo la esperanza de que nuestra capacidad articulada de pensar y actuar pueda emplearse en beneficio de la humanidad, y que la gobernanza mundial se consolide a través de sólidos gobiernos locales en beneficio de una ciudadanía global. Ya vivimos esa ciudadanía mundial como clientes y usuarios de las aplicaciones globales, pero sigue estando vigente la necesidad urgente de traducirla en derechos tangibles y en la capacidad de definir nuestro destino.

Johannes Krassnitzer

Coordinador internacional, PNUD – Iniciativa ART

Durante más de cuatrocientos años, los estados nación han sido el sujeto legítimo de la gobernanza global, y no sin logros innegables, como la Organización de las Naciones Unidas o la Unión Europea. Hoy, la creciente complejidad de los retos globales hace que para los gobiernos nacionales sea imposible abordarlos en solitario. Los actuales mecanismos de gobernanza global necesitan anteponer flexibilidad a rigidez, plantearse aplicar medidas voluntarias por encima de normas vinculantes, y privilegiar las asociaciones sobre las acciones individuales. Teniendo presentes las deficiencias de la democracia, tanto reales como percibidas, así como un contexto geopolítico en constante evolución, es indispensable que los mecanismos de gobernanza global se adapten de manera constante reajustando sus planteamientos a las soluciones y desarrollen nuevas herramientas y medidas para abordar los problemas.

Últimamente se están aplicando, cada vez con mayor frecuencia, formas de gobierno basadas en redes, ya que permiten mayor flexibilidad y participación en los procesos generales de gestión pública. Estos mecanismos flexibles, en el caso de la gobernanza global, deberán no obstante someterse a una rígida transparencia política democrática. Es necesario que los distintos ámbitos de gobernanza (local, subnacional, nacional, regional, global) respalden mutuamente la democratización de la toma de decisiones en todos los niveles. Por tanto, deberán diseñarse de modo tal que sean sensibles a las demandas de la sociedad y conceptualizarse como una forma de alianza organizativa en la que los agentes de la política estén vinculados entre sí en calidad de coproductores, con el fin de identificar y compartir intereses comunes. Esto genera sinergias basadas en la confianza, los conocimientos compartidos, la reciprocidad y la mutualidad. Este proceso permitirá, por un lado, la aparición de más espacios de conexión intersectorial (ya sea a nivel individual o de grupo); por otro, que se informe a los ciudadanos y se promueva la participación activa en la gestión pública, lo que tendrá importantes consecuencias sobre la definición de las políticas y su ejecución y, en definitiva, sobre el desarrollo.

En 2015 la comunidad internacional definió los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con alcance universal, y está actualmente en proceso de adaptar los respectivos mecanismos de gobernanza global. El principio de universalidad, de reciente introducción, junto con el enfoque de la Agenda 2030 hacia los mecanismos de gobernanza a varios niveles, obliga a todos los países y territorios a desarrollar los ODS y a trabajar de forma conjunta como asociación global para la consecución de los objetivos. Esto supone un auténtico cambio de paradigma, además de una oportunidad para replantear los sistemas de gobernanza, incluidos los de la cooperación para el desarrollo: desde la cooperación para el desarrollo tradicional, en la que los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) prestaban ayuda a los países en desarrollo, a la inclusión de nuevas potencias emergentes y, lo que es más importante, al giro hacia un enfoque de gobernanza en red que trascienda los distintos niveles así como las antiguamente válidas categorizaciones de los agentes del desarrollo. Los gobiernos locales y regionales y, en concreto sus redes (en todas sus manifestaciones), aparecen como uno de los más importantes nuevos agentes. Esto supone un avance significativo desde los tradicionales proyectos de cooperación descentralizada hacia una nueva forma de cooperación integrada y en red, en la que la lógica y los principios de la cooperación para el desarrollo se sustituirán por un sistema basado en las redes de cooperación que trascienda a agentes, niveles y sectores. La acción de municipios y regiones no reemplazará el papel de los estados nación en el seno de la Agenda 2030, pero puede contribuir a superar la prisión conceptual de las relaciones internacionales y los sistemas de gobernanza centrados exclusivamente en estos.

La Agenda 2030 supone un intento de fortalecer el multilateralismo en un mundo en el que la «multipolaridad sin multilateralismo» se estila cada vez más. Por su carácter civilizador, universal e indivisible, sitúa la dignidad humana y la igualdad en su núcleo de prioridades y, en consecuencia, exige la más amplia participación de todos los agentes, incluidos los estados, la sociedad civil y el sector privado. Las instituciones públicas a todos los niveles son esenciales en su ejecución, ya que formulan, aplican, supervisan y examinan las políticas y las leyes que dan vida a los ODS; en la misma línea, los parlamentos (tanto nacionales como locales) tienen también una función esencial: no solo tienen la potestad de legislar para aplicar los ODS, además ejercen la función del control presupuestario y de fiscalizar la función ejecutiva. Los sistemas de gobernanza de acompañamiento (quizá, sistemas de gobernanza «glocal») aún se están concretando, proceso en el que las redes de los gobiernos locales y regionales asumen una función catalizadora.

Se ha hablado mucho acerca de la importancia del liderazgo político de cara a convertir la Agenda 2030 en una realidad. Si queremos cambiar el sistema de gobernanza global actual –de modo que permita a los gobiernos locales y regionales y a sus redes asumir esta función catalizadora–, es importante tener en cuenta que Naciones Unidas es una asociación de estados nación; por lo que la mejor opción para promover y pilotar ese cambio será a través de sus estados miembros. Un modo de propugnar una función más estratégica para los gobiernos locales y regionales en estos nuevos mecanismos de gobernanza global (seguimos hablando de múltiples sistemas que, muy a menudo, se solapan) podría ser aprovechar el liderazgo político de aquellos estados nación con ideas semejantes. Las redes de los

gobiernos locales y regionales podrían aunar fuerzas para incidir sobre los gobiernos nacionales, complementando así sus esfuerzos directos con el sistema de Naciones Unidas.

En el ámbito de la consecución de la Agenda 2030 se han puesto en marcha diversos regímenes de gobernanza global, todos ellos pensados para contribuir en última instancia al mayor beneficio del desarrollo sostenible universal. Las agendas internacionales son de gran importancia a la hora de forjar alianzas, movilizar recursos en torno a determinados temas y plantear cuestiones para el debate internacional. Sin embargo, a la comunidad internacional le cuesta, llegado el momento, traducir estos debates en acciones concretas y armonizadas. Esta tendencia se repite también dentro de los propios gobiernos locales y regionales, así como de sus redes. La tendencia a la fragmentación y al potencial aislamiento de determinadas cuestiones podría conducir a una situación en la que se creasen distintas vías paralelas, donde las organizaciones internacionales y las fundaciones estableciesen y financiasen sus propias redes temáticas de ciudades. En consecuencia, podría resultar difícil navegar en el ecosistema internacional de redes de ciudades, no solo para las organizaciones internacionales, sino incluso para los propios gobiernos locales y regionales.

Un modo de abordar tales dificultades sería desarrollar mecanismos más flexibles y menos jerárquicos de gobernanza global para el desarrollo. Las organizaciones internacionales y las redes de ciudades deben revisar sus métodos de funcionamiento y colaboración. La gestión de un entorno basado en redes precisa todo un conjunto de competencias y capacidades independientes –y que vayan más allá– de los mecanismos jerárquicos de gobernanza previamente asumidos. Problemas de mayor complejidad precisan redes de mayor heterogeneidad y exigen un determinado nivel de capital social que dé pie a unos procesos de colaboración efectivos. Solo a través del grado necesario de confianza entre los distintos asociados, y de unos incentivos adecuadamente dirigidos a la cooperación, se podrán construir estos nuevos sistemas de gobernanza. Dos cuestiones a las que merece la pena prestar atención en el futuro.

En respuesta a estos desafíos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) está revisando actualmente su forma de funcionamiento, así como su anclaje dentro del sistema global de Naciones Unidas en materia de desarrollo. Aspira a dar una respuesta más adecuada a los complejos desafíos sistémicos o estructurales en las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Para ello, el PNUD promoverá plataformas para los ODS de ámbito nacional y subnacional que crearán valor al propiciar intercambios mutuamente beneficiosos entre agentes interdependientes, mediante la utilización de las posibilidades que ofrecen las redes para detectar, desarrollar y aplicar soluciones integradas a los grandes desafíos sistémicos.

De igual manera, las redes de ciudades podrían tener que reajustar sus métodos de colaboración entre miembros, así como con sus asociados externos a fin de poder influir y, en última instancia, hacer un mejor uso de estos nuevos mecanismos de gobernanza global. Por una parte, las funciones catalizadoras de asesoramiento e incidencia respecto a las políticas internacionales deberán estar más estrechamente ligadas a las acciones y demandas de los miembros, deberán promoverse formas multilaterales de

participación en todos los niveles, así como replantearse las necesidades de segregación geográfica. Por otra, las organizaciones internacionales pueden aprender mucho de las redes de ciudades, puesto que estas ya se encuentran más cercanas a una realidad en red de lo que lo están las monolíticas organizaciones de Naciones Unidas.

Si queremos hacer frente a los cada vez más complejos desafíos globales, debemos esforzarnos en pos de una forma de participación en red, priorizando relaciones de inclusión que permitan que una amplia gama de instituciones y actores contribuyan de forma significativa con el cumplimiento de los ODS. Todos necesitamos asimilar que las acciones individuales y unilaterales o multipolares no serán capaces de hacer frente a los desafíos complejos y sistémicos del desarrollo. Hoy día disponemos de una visión compartida y de valores comunes, todos ellos recogidos en la Agenda 2030. Lo que necesitamos es una armonización más estratégica entre los agentes que conforman las redes a fin de propiciar de este modo la consecución de resultados colectivamente deseables. El PNUD, en estrecha cooperación con el sistema general de Naciones Unidas, aspira a propiciar y posibilitar estos sistemas de gobernanza en red para el desarrollo en el futuro. Las redes de gobiernos locales y regionales son socios fundamentales en este empeño.

Felip Roca

Director de Relaciones Internacionales, Ayuntamiento de Barcelona

I. El siglo de las ciudades

El reconocimiento, cada vez mayor, de que el siglo **xxi** será el siglo de las ciudades no es sino el reflejo de algo evidente: que los mayores desafíos y problemas mundiales actuales se plantean en última instancia en el ámbito local, que es, además, el principal generador de soluciones y respuestas. Sin embargo, la importante labor que han llevado a cabo las redes de ciudades en las últimas décadas también ha contribuido en gran medida a este reconocimiento. El éxito de esta labor ha generado un discurso político de autoelogio tanto en el ámbito local como en el estatal en todo el mundo. Y se refleja además en la aparición de nuevas y poderosas redes de ciudades impulsadas por filántropos estadounidenses, que son, en general, poco proclives a alejarse de espacios donde puedan ejercer una influencia tangible. Al mismo tiempo, sin embargo, deja a los gobiernos locales un legado difícil: se los ha elevado a la categoría de actores protagonistas, pero sin que se les haya recompensado como correspondería, es decir, en forma de aumento de competencias y recursos, y sin ofrecerles nuevos modelos de gobernanza más plural e inclusiva que les permitan estar a la altura de esta mayor responsabilidad.

II. Marcar un nuevo período y nuevas responsabilidades

Las redes son, por tanto, responsables en gran medida del reposicionamiento de las ciudades como agentes esenciales en las principales organizaciones de gobernanza mundial como las Naciones Unidas, la Unión Europea, la OCDE y otras. Sin embargo, semejante logro también acarrea nuevas responsabilidades para las redes de ciudades. Es preciso que nos alejemos del discurso tradicional local (discurso que es meticuloso y necesario, y que ha respaldado a las ciudades como actores internacionales de primer nivel) para asumir uno más específico que destaque la función primordial de los gobiernos locales y marque el comienzo de un período nuevo. Es el momento de definir indicadores más adecuados así como otros instrumentos de políticas públicas para demostrar hasta qué punto las ciudades son actores esenciales a la hora de hacer frente a los nuevos retos mundiales. Esto es fundamental

para dar una respuesta seria, crítica, constructiva y, sobre todo, localizada a los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas. Esta necesidad la ha reivindicado de manera más o menos coherente la Nueva Agenda Urbana, y se ha definido desde una perspectiva regional en la Agenda Urbana de la Unión Europea. Este nuevo período debería suponer un giro copernicano en el que las redes asuman nuevas responsabilidades a fin de seguir siendo actores útiles para las ciudades.

III. Gestión de la información y del conocimiento

Las administraciones públicas locales son el primer punto de contacto con los ciudadanos. La cantidad de información y conocimiento que reciben y procesan diariamente es enorme. Tanto la gestión de este conocimiento como, sobre todo, el aprovechamiento de las lecciones aprendidas para poder compartirlas y enriquecerlas exponencialmente, deberán estar en el centro de la actividad de todas las redes de ciudades. Y, aunque esta necesidad es bien conocida y se debate en innumerables foros y encuentros, se está demorando en demasía la obtención de resultados tangibles. Quizá si la estructura de las redes permitiera una gestión más eficaz del conocimiento, las ciudades no necesitarían agruparse de manera espontánea para ocuparse de cuestiones concretas y acuciantes. Estos grupos informales de ciudades que se agrupan temporalmente en redes ofrecen una agilidad de la que carecen las estructuras tradicionales (a menudo, más burocráticas). Pero, al mismo tiempo, este tipo de alianzas espontáneas carecen de los instrumentos apropiados para llevar a cabo un adecuado seguimiento de las iniciativas. Las redes tradicionales deberían ser capaces de proporcionar tales instrumentos mediante la creación de verdaderos bancos de conocimiento que actúen como catalizadores de intercambios y de buenas y malas prácticas.

IV. Redes dentro de la red

Esta necesidad de reorientar el funcionamiento de las redes podría parecer eminentemente técnica a primera vista, ya que se ha centrado específicamente en la necesidad de mejorar las capacidades de los gobiernos locales. Pero eso no es suficiente. Resulta cada vez más fundamental ofrecer espacios que sean atractivos políticamente para los miembros de las redes en un entorno en el que *cómo se comunica algo* es más importante que *cómo se hace*. Y es aquí donde nos encontramos ante un considerable retraso acumulado. Si bien muchas de estas organizaciones propagaban la filosofía de estar conectados en redes muchos años antes de la aparición de Internet, no han llegado a dar respuesta a los retos que plantean las redes sociales. Las nuevas tecnologías y los nuevos canales de comunicación deberían ofrecer espacios que generen oportunidades para aumentar vínculos, intercambios y debates entre los miembros de las redes de ciudades. Deberían, además, permitir que las redes conectasen más fácilmente con los ciudadanos, que, muchas veces, desconocen la labor que llevan a cabo, mejorando así la transparencia y la rendición de cuentas. El diálogo con los ciudadanos es fundamental, ya que la mayor parte de la financiación que tradicionalmente ha sostenido las redes de ciudades proviene de fondos públicos.

V. Renovación desde dentro

Será difícil que las redes introduzcan los cambios necesarios sin antes revisar su mentalidad y sus rutinas. Aunque han conseguido trasladar los debates sobre administración local a la escena internacional, se enfrentan ahora a nuevos retos. Si las redes, y sus redes secundarias, quieren seguir siendo útiles para sus miembros, este cambio generacional resulta absolutamente esencial. Será necesario un compromiso inequívoco de rejuvenecimiento y feminización de sus estructuras de gestión en general, así como de los cargos intermedios de dirección. Sin esta renovación de sus recursos humanos será difícil integrar las nuevas perspectivas que hacen falta para lograr la transformación necesaria. El consuelo de encontrarse a los *sospechosos habituales* en los foros de ciudades es, desgraciadamente, la prueba evidente de la dificultad de incluir puntos de vista e ideas novedosos para hacer frente a los nuevos desafíos.

VI. Cooperación políticamente útil

Hoy existe consenso respecto a que las ciudades grandes (y también las intermedias) comparten inquietudes y problemas similares, y que, si no colaboran, les resultará difícil hallar soluciones inclusivas, innovadoras e integradas para los retos globales. El reto al que nos enfrentamos es reconsiderar las vías a través de las cuales puede optimizarse esta cooperación. Cuanto más avanzamos en el siglo XXI, más conscientes somos de las diferencias respecto al siglo pasado, que fue cuando aparecieron las redes de ciudades. Sin duda, es necesario prestar atención a qué resultados esperan los alcaldes electos. El hecho de que estén cada vez menos comprometidos respecto a la gobernanza de las redes de ciudades quizá no se deba únicamente a que tengan las agendas repletas...

VII. Aprender y legitimar

Quizás sería necesario recapacitar y redefinir nuestra postura acerca de cuáles son actualmente las motivaciones fundamentales de las ciudades y los alcaldes para buscar proyección internacional. La legitimidad y el aprendizaje son quizá dos de las razones principales por las que las ciudades desean relacionarse internacionalmente: la *legitimidad* de las políticas públicas (porque «nadie es profeta en su tierra») y las iniciativas impulsadas por una ciudad acaban muchas veces siendo evaluadas por la población local solamente después de que hayan atraído el interés internacional, o de que haya una clara constancia de que otras ciudades más conocidas hayan recurrido a soluciones similares; y el *aprendizaje*, porque, como se ha mencionado anteriormente, las ciudades son espacios de conocimiento aplicado que es difícil comprender en el siglo XXI sin intercambios constantes con el exterior, es decir, con otras ciudades con problemas similares.

VIII. Competencia y supervivencia

Las redes serán capaces de mantener el interés y la implicación de sus miembros solo si llevan a cabo un análisis en profundidad de las necesidades actuales de las ciudades, y si presentan propuestas innovadoras

y nuevas perspectivas sobre cómo abordarlas de forma colectiva. Es aquí donde las redes con una orientación más temática (algunas de ellas, con abundante financiación filantrópica) compiten con aquellas que tradicionalmente se han especializado en la internacionalización del municipalismo. Sin embargo, compartir conocimiento temático y promover el municipalismo internacional son dos caras de una misma moneda. No siempre resulta sencillo combinarlas y consolidar espacios para el encuentro en los que ofrecer nuevas propuestas entre organizaciones, como ha logrado la Global Taskforce of Local and Regional Governments que coordina Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. En cualquier caso, una situación de fragmentación en la que predomine la competencia entre distintas redes hará más difícil ofrecer el contexto necesario para fortalecer a los gobiernos locales. Los intereses y necesidades de las ciudades deberán situarse de nuevo en un lugar prioritario en los programas de las redes. Deberían ser una máxima prioridad para todas las redes de ciudades, por encima y más allá de su propia supervivencia.

EL PAPEL DE LAS NUEVAS PLATAFORMAS DE CIUDADES

- CIUDADES C40: LOS ALCALDES LLEVAN LA AMBICIÓN
UN PASO MÁS ALLÁ

Emmanuelle Pinault

- 100 RESILIENT CITIES, UNA INICIATIVA PROMOVIDA
POR LA FUNDACIÓN ROCKEFELLER

Lina Liakou

- UNA APROXIMACIÓN DESDE EL AYUNTAMIENTO DE
MADRID

Arnau Gutiérrez Camps

Emmanuelle Pinault

Directora de City Diplomacy, C40 Cities Climate Leadership Group

En apenas una década, el grupo C40¹ se ha establecido como una de las redes de ciudades más influyentes a nivel mundial. Reúne a 96 de las principales ciudades del mundo, que sumadas suponen más de una cuarta parte del PIB mundial, con el objetivo de ayudar a los alcaldes a intercambiar, diseñar y ejecutar políticas para abordar de la forma más eficaz los efectos y las causas del cambio climático.

I. Una red de alcaldes liderada por alcaldes

Los alcaldes son parte esencial tanto de la historia como del sistema de gobierno de la red C40. En 2005, el alcalde de Londres, Ken Livingstone, al ver que en la agenda de reunión del G-20 celebrada en el Reino Unido no se incluía el cambio climático, invitó a 20 de sus colegas alcaldes a crear un grupo de trabajo para tratar esta cuestión. Así fue como nació la red C40. Ya en 2008, el grupo había duplicado su tamaño y, siendo presidente David Miller –carismático alcalde de Toronto–, C40 empezó a poner de manifiesto que «mientras las naciones hablan, las ciudades actúan» cuando se congregaron en Copenhague para exponer las medidas respecto al clima que se habían ido adoptando gradualmente. Michael Bloomberg –el tres veces reelegido alcalde de Nueva York– desempeñó la presidencia a partir de 2010 y convirtió la red C40 en una organización completamente profesional², comenzando a prestar apoyo financiero al grupo a través de sus actividades de beneficencia³. Bajo la dirección de Eduardo Paes –alcalde de Río de Janeiro–, la red aumentó en miembros de forma drástica entre 2013 y 2015 al incorporarse municipios del hemisferio sur; y, durante la preparación de la Cumbre de París sobre Cambio Climático (COP21), adoptó una estrategia de diplomacia de las ciudades con el objeto de participar de forma más efectiva en la política mundial. La alcaldesa de París, Anne Hidalgo, fue elegida para desempeñar la presidencia del C40 en 2016 y, durante su mandato, las ciudades afiliadas se han centrado en cumplir su parte correspondiente del Acuerdo de París a través del programa emblema *Deadline 2020*. El liderazgo de los alcaldes en el seno del C40 se refuerza aun más gracias a su Comité Directivo, que forman 17 alcaldes elegidos por sus propios colegas en cada región, que es el órgano decisorio formal que fija la dirección estratégica de la red⁴.

1. Nombre oficial completo es C40 Cities Climate Leadership Group.
2. La labor del C40 se organiza actualmente en 7 regiones, 15 redes de políticas y 8 programas transversales. Véase www.c40.org para más información.
3. La fundación benéfica Bloomberg Philanthropies es uno de los patrocinadores estratégicos de C40, de forma conjunta con la fundación filantrópica británica CIFF (Children's Investment Fund Foundation) y la danesa Realdaania. Otras instituciones benéficas, gobiernos nacionales y patrocinadores privados apoyan proyectos concretos del C40. Este modelo empresarial permite al grupo C40 no cobrarles a sus miembros cuotas por pertenecer a la red.
4. En octubre de 2018, los miembros del Comité Directivo del C40 son los alcaldes de Accra, Boston, Copenhague, Dacca, Dubái, Durban, Hong Kong, Londres, Los Ángeles, Medellín, Milán, Nankín, París, Quito, Santiago, Seúl y Tokio, y la presidencia la desempeña la alcaldesa de París, Anne Hidalgo.

II. El modelo C40: las siete claves del éxito

El liderazgo firme de los alcaldes más poderosos del mundo sin duda explica una buena parte del éxito de C40. Pero no toda: existen otras particularidades que hacen único al modelo de este grupo. En primer lugar, la cuestión en particular del cambio climático proporciona una firme claridad de objetivos. Segundo, el grupo C40 se impulsa a través de una visión ambiciosa: cumplir el objetivo más ambicioso del Acuerdo de París y mantener el calentamiento del planeta limitado a 1,5 grados centígrados, lo cual conlleva emprender políticas audaces con una sólida base científica y un conocimiento basado en datos. Tercero, un liderazgo intelectual de ámbito mundial que se fomenta a través de las comunicaciones para el establecimiento de programas. Cuarto, el formato de club de puerta cerrada⁵, que aporta exclusividad, capital social y reconocimiento, tanto dentro como fuera de la red (Hansen y Pinault, 2018). Quinto, un conjunto de programas de intercambios entre homólogos de asistencia técnica para la planificación y ejecución de las medidas en materia de clima. Sexto, estrictas normas de participación⁶ que crean sólidas relaciones interpersonales, tanto a nivel político como técnico. Y, por último, un personal con la mejor formación y el mayor compromiso, seleccionado de entre los niveles más altos del liderazgo municipal.

5. La pertenencia a C40 es exclusivamente para megaciudades (es decir, de tres a tres millones de habitantes o más de población en su área metropolitana) y un grupo más reducido de las denominadas *Innovation Cities* [ciudades innovadoras], que, por su trayectoria excepcional en la adopción de medidas respecto al clima, han sido admitidas como miembros de C40 por los 17 alcaldes que componen el Comité Directivo.
6. Las ciudades están obligadas a cumplir normas estrictas de participación para ser miembros de C40. Se les exige un cierto grado de actividad de red y una política climática ambiciosa, como llevar a cabo un inventario de GEI (gases de efecto invernadero) que cumpla la norma reconocida internacionalmente del Global Protocol for Community (GPC) que mide la huella de carbono en ciudades, fijar metas de reducción de emisiones de GEI e informar anualmente sobre sus avances en relación con dichos objetivos. Las ciudades incumplidoras pueden pasar a la categoría de miembros «no activos», que limitan sus oportunidades de acceder al apoyo y asistencia técnica de C40; y en última instancia puede cancelarse su pertenencia al grupo.
7. LGMA es uno de los nueve grupos principales que reconoce como observadores la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).
8. www.global-taskforce.org
9. www.globalcovenantofmayors.org
10. Según Christiana Figueres, anterior secretaria ejecutiva de la CMNUCC: <https://www.theguardian.com/environment/2018/oct/08/limiting-warming-to-15c-is-possible-if-there-is-political-will-climate-change>

III. Diplomacia de las ciudades en tiempos de ambición

El grupo C40 es una institución singular, lo que no impide que esté completamente conectado con el ecosistema mundial de redes de ciudades (Acuto, 2016; Tavares, 2016) con el que comparte muchos de sus miembros. La mayor parte de la actividad diplomática del C40 se lleva a cabo en colaboración con otras redes homólogas de ciudades como Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI) o Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), bajo los auspicios del colectivo de Autoridades Municipales y Gobiernos Locales (LGMA)⁷, el Global Task Force de Gobiernos Locales y Regionales⁸, o el Global Covenant of Mayors for Climate and Energy⁹. Estas plataformas de defensa colectiva desempeñaron una función esencial que influyó de forma positiva en el proceso intergubernamental previo a la COP21. Ya en la fase de ejecución del Acuerdo de París, los alcaldes del grupo C40 siguieron liderando el camino adquiriendo compromisos audaces para alcanzar el objetivo de neutralidad en emisiones de carbono en 2050, fijando objetivos sectoriales sobre energías renovables, transporte con índice cero de emisiones, edificación y gestión de residuos en 2030, y fomentando la adopción de compromisos de índole similar por parte de los gobiernos nacionales o de otros actores privados. En un momento en el que «el liderazgo político visionario», «la colaboración radical» y «la acción exponencial» son las únicas vías para mantener la temperatura mundial en un límite seguro¹⁰, la función que desempeñan las ciudades y las redes como C40 no había sido nunca tan evidente. Se trata de impulsar la urgencia, la ambición, la esperanza y la colaboración para el beneficio de todos los habitantes de nuestro planeta compartido.

Referencias bibliográficas

Acuto, M. «Give Cities A Seat At The Top Table». *Nature*, vol. 537 (2016).

Hansen, S. y Pinault, E. «Mayors on the global stage: a political star is born». *Økonomi & Politik*, vol. 91, n.º 3 (septiembre 2018).

Tavares, R. *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. Oxford University Press, 2016.

Lina Liakou

Directora en Europa y Oriente Próximo, 100 Resilient Cities

Vivimos actualmente en el que muchos denominan «el siglo de las ciudades». En 2050 está previsto que más del 70% de la población mundial viva en zonas urbanas, lo que situará cada vez más a las ciudades en el centro de la economía mundial. Al mismo tiempo, las zonas urbanas padecen de forma desproporcionada muchos de los más apremiantes desafíos y adversidades a los que nos enfrentamos. Desde los efectos del cambio climático a la migración masiva, pasando por infraestructuras inadecuadas, pandemias y ciberataques, las ciudades son las primeras en hacer frente a los retos y las oportunidades que plantea el siglo XXI.

Eso sí, sin duda, los desafíos que afrontan las ciudades rara vez presentan una única dimensión; la mayor parte de ellas se enfrenta a una combinación de problemas que, sumados, podrían ser factores del debilitamiento del tejido urbano, tanto en el día a día como de manera cíclica. La dificultad para compartir información sobre las políticas que funcionan sin abordar estas adversidades en distintos lugares del mundo ha supuesto un formidable obstáculo para potenciar las soluciones existentes. Y es aquí donde redes como 100 Resilient Cities (100RC) pueden ayudar.

Las ciudades no son compartimentos estancos aislados; son sistemas en los que viven, trabajan y juegan personas. En este contexto, aprender de los demás resulta vital para el desarrollo. Europa, como región, cuenta con una larga tradición de colaboración y de asociaciones entre municipios y regiones. Las numerosas e importantes redes con amplia experiencia han permitido la promoción de iniciativas en la Unión Europea, la obtención y aprovechamiento de recursos, además de la creación conjunta de nuevas soluciones.

Al contrario que en el caso de los gobiernos nacionales, que maniobran con lentitud a través de la compleja política internacional para alcanzar soluciones, los mandatarios municipales muchas veces deben actuar de prisa para satisfacer las necesidades diarias de sus conciudadanos y, al mismo tiempo, obtener soluciones permanentes para el largo plazo. En esta última década han surgido organizaciones como 100RC y C40 con el propósito de ofrecer apoyo adicional a las ciudades a través de la creación de conexiones a escala mundial, a la vez que se aprovecha la experiencia del sector privado y de las organizaciones sin ánimo de lucro.

El propósito de la red 100RC, creada por la Fundación Rockefeller en su centenario (2013), no es solo ayudar individualmente a las ciudades a ser más resilientes, sino, además, apoyarlas en la construcción de un nuevo modelo de gobierno más ágil, capaz de hacer frente a los retos físicos, sociales y económicos a los que se enfrentan.

Cuando la mayoría de las personas se enfrentan a un desafío desconcertante en su vida cotidiana, la primera reacción suele ser acudir a un amigo o colega de confianza que ayude a generar ideas nuevas para resolver el problema en cuestión. La red 100RC, de una forma parecida, trata de generar un entorno en el que nuestros agentes de resiliencia (Chief Resilience Officers) puedan hacer lo mismo a escala mundial, obteniendo ayuda e inspiración de las iniciativas de creación de resiliencia en ciudades de todo el mundo. Esto supone trabajar *con*, y no *para*, las ciudades, sacando partido de los conocimientos especializados de todos los actores en todos los ámbitos para superar la segmentación temática y generar consenso, innovación e integración a fin de preparar el futuro de las ciudades.

Desarrollar una estrategia de resiliencia es el sello distintivo de la asociación entre 100RC y las ciudades. El proceso es una forma de crear una hoja de ruta para el futuro, articulando los retos, la visión y las prioridades a largo plazo de una ciudad, además de iniciativas concretas de ejecución que tendrán un efecto positivo en las vidas y en los medios de vida de los ciudadanos.

En los últimos cinco años de estrecha cooperación con actores de distintos ámbitos de gobierno / campos de acción de nuestras ciudades miembros, hemos aprendido algo sobre cómo podemos colaborar para ayudar a que las ciudades progresen.

I. Desarrollar ciudades que funcionen no es un juego de suma cero

Al fin y al cabo, cada ciudad del mundo es distinta y necesita toda una amplia gama de conocimientos especializados y apoyo para prosperar. De dónde provengan esos conocimientos no es lo verdaderamente importante; las ciudades no se paran a mirar si es 100RC, C40 o Euro-cities quien tiende la mano para ayudarlas. En el ámbito de las redes de ciudades, debemos trabajar todos juntos, garantizando que nuestros servicios sean complementarios y no compitan entre sí; y lo que es más importante, necesitamos asegurarnos de que las autoridades locales a todos los niveles comprendan *por qué* y *para qué* están asociados con nosotros y en qué medida mejora su labor.

II. Las ciudades deben centrarse en los ámbitos global y local simultáneamente

Aunque la sensibilización a nivel mundial es de gran importancia para garantizar que la voz de las ciudades se escuche y se tenga en cuenta en todos los ámbitos, a nivel local se precisa un esfuerzo similar para conseguir que los ayuntamientos puedan aprovechar los recursos de forma más eficaz y ofrecer mejores servicios a todos sus ciudadanos. En 100RC nos asociamos con las ciudades para inspirar la labor sobre el terreno en sus comunidades.

III. La inclusión es una prioridad del programa

El diálogo en profundidad con los ciudadanos y los grupos de interés constituye un aspecto esencial para el diseño de ciudades eficaces para todos. Demasiado a menudo la voz de los ciudadanos, sobre todo la de los más vulnerables, no se integra en las actuaciones de los ayuntamientos. Puesto que los más desfavorecidos son quienes padecen de forma más desproporcionada los impactos de los cambios y choques externos, deberá tenerse en cuenta su punto de vista en la creación de las políticas y los programas que los afecten.

Podemos ver que las ciudades de nuestra red llevan a cabo una gran labor, y muestran su continuo compromiso para el largo plazo. Con más de 2.000 proyectos e iniciativas concretas en todo el mundo a través de una amplia gama de distintas estrategias de resiliencia llevadas a cabo, en la actualidad nos centramos en garantizar la ejecución de proyectos con alto valor de resiliencia.

El objetivo, en estrecha colaboración con las instituciones financieras, es ayudar a que el mercado entienda la importancia de invertir en estos proyectos. También estamos experimentando nuevos métodos para generar resiliencia urbana, como puede apreciarse en nuestro último proyecto en París, que ha transformado los patios de los colegios en «islas de frío urbanas» al mismo tiempo que aborda la necesidad de más zonas comunes para los parisinos.

Los municipios están asumiendo una función esencial en la creación de programas que hagan frente a los desafíos del siglo XXI, y las políticas urbanas resultarán cruciales para conformar las próximas décadas. En la medida en que vemos a muchos gobiernos nacionales ser víctimas de políticas partidistas, más se refuerza la importancia de que una red de ciudades sólida tome medidas para nuestro futuro en común. Si logramos nuestros objetivos en las ciudades, podremos establecer una nueva trayectoria para un mejor futuro global.

Arnau Gutiérrez Camps

*Subdirector general de Acción Internacional,
Redes y Organismos Internacionales, Ayuntamiento de Madrid*

Las redes de ciudades son un elemento esencial para la acción internacional de las ciudades. Hay varias formas de clasificar a las redes: se pueden diferenciar por el tipo de actores que las forman, por su alcance geográfico, por las temáticas que trabajan, o por ser de carácter generalista.

En el caso de Madrid, la ciudad participa en la principal red mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y ha acogido varias reuniones de sus órganos de gobierno. La creación de CGLU en el año 2004 –a partir de la fusión de varias redes– fue uno de los principales resultados de Habitat II (celebrado en Estambul en 1996). Su aparición nos ha llevado a hablar del inicio de una fase de institucionalización en la acción internacional de ciudades y la culminación de esta fase pudiera ser la consecución de un asiento en la mesa global, es decir, un lugar específico y un reconocimiento formal de la participación de las ciudades en el sistema de Naciones Unidas (Salmerón, 2016).

La participación de Madrid en CGLU se realiza a través de Metropolis, red de grandes ciudades de la que solo pueden formar parte ciudades de más de 1 millón de habitantes. Madrid también participa activamente en redes de carácter regional. En este punto cabe destacar la Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica, red internacional de ciudades cuyo objetivo es, en sus propias palabras, constituir un modelo de convivencia pacífica y de desarrollo solidario, así como la consolidación de una conciencia que permita el mejor entendimiento y la cooperación entre los pueblos del ámbito iberoamericano. Por otro lado, también la ciudad forma parte de Eurocities, una destacada red regional de ciudades, en este caso de ámbito europeo.

En cuanto a las redes temáticas, destaca C40, la red de ciudades por el clima, que tiene claro que las urbes «van a dar forma a nuestro futuro». Un ejemplo de ello es la tendencia a la limitación de automóviles diésel; sin tener competencias específicas en la materia, la prohibición a los coches más contaminantes en algunas de las principales ciudades de Europa está teniendo consecuencias directas sobre la oferta del mercado automovilístico (Teffer, 2018).

El rol de nuevas plataformas como C40 o 100 Ciudades Resilientes es el de focalizar la atención sobre temas concretos y su principal contribución al ecosistema tradicional de las redes de ciudades es fomentar la especialización en ámbitos como la lucha contra el cambio climático. Este tipo de redes han conseguido atraer a nuevos actores (organizaciones de la sociedad civil y empresas). Sin embargo, esto no es una garantía de éxito, especialmente si tenemos en cuenta la multiplicación de actores.

Desde agencias de Naciones Unidas, organizaciones filantrópicas y universidades se han desarrollado iniciativas propias en estudios urbanos. Entre ellas se pueden destacar el Programa Ciudades Globales de CIDOB, el Oxford Programme for the Future of Cities, la Bloomberg Harvard City Leadership Initiative, o el City Leadership Laboratory de la University College London, que colabora activamente con la Organización Mundial de la Salud. Hay que notar, sin embargo, que este tipo de iniciativas supone tanto riesgos como oportunidades. Los esfuerzos son positivos en la medida que contribuyen a analizar un fenómeno de alcance global, pero debemos continuar trabajando para fomentar la complementariedad entre las redes tradicionales y las nuevas plataformas. Este ecosistema de redes de ciudades podría calificarse como «darwinista»; es decir, las redes más activas, fuertes y útiles van a crecer y ganar protagonismo, mientras que las que no sean útiles tenderán a perder vigor y finalmente desaparecer.

El entramado de redes internacionales conforma un ecosistema en permanente evolución, si bien no se desarrolla al ritmo marcado por las ciudades. Hay otros actores que juegan un papel fundamental en dicho ecosistema; desde estados y gobiernos centrales (con dinámicas propias de *soft diplomacy*) hasta empresas con una motivación eminentemente comercial. A ello hay que añadir el importante número de *think tanks*, centros de estudio y consorcios público-privados cuyos objetivos y motivaciones no siempre son transparentes.

Así pues, es importante diferenciar los objetivos de las distintas redes y plataformas. La principal misión de los gobiernos locales es mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Cuando varias ciudades se asocian para crear una red internacional de carácter público, la principal finalidad es generar impactos positivos en sus propios territorios. Por contra, algunas de estas nuevas plataformas están lideradas por fundaciones y empresas privadas. En consecuencia, es importante tener presente cuál es la razón de ser de cada uno de estos nuevos actores en la arena internacional.

A pesar de las sombras que proyectan estas redes internacionales de ciudades, el valor añadido del ecosistema que conforman es indudable. Como han señalado varios autores, el trabajo en red permite fomentar el intercambio y aprendizaje mutuo, estructurar grupos de presión, insertar a los miembros en espacios de actuación superiores, generar economías de escala y obtener funciones de liderazgo.

Sin embargo, podría decirse que ese valor añadido es inversamente proporcional al tamaño y capacidad de las ciudades. Es decir, el beneficio para ciudades pequeñas y medianas es mayor que para las grandes metrópolis en la medida que les permite obtener resultados que serían

inalcanzables por sí mismas. De ello debemos extraer algunas lecciones para grandes ciudades:

- Ciudades como Madrid pueden y deben participar en el ecosistema internacional al generar impactos positivos de carácter directo e indirecto, atendiendo a la composición y objetivos de las redes internacionales que lo conforman.
- La generación de economías de escala y la obtención de funciones de liderazgo afecta en menor medida a las grandes ciudades que a las pequeñas y medianas.
- Las ciudades tienen diversos tipos de *poderes* (o competencias) que deben utilizar para alinear la estrategia internacional con el desempeño de sus funciones. Los gobiernos locales tienen poder sobre temas, para realizar acciones, con otras instituciones y poder simbólico.
- Las metrópolis deben ser especialmente selectivas con su participación en el ecosistema internacional de redes; los beneficios que quieren obtener deben estar alineados con su propia agenda.

Es un hecho que las ciudades son reconocidas como un actor internacional. A pesar de ello, todavía existen pocos estudios sobre las redes de ciudades, sus estructuras de gobernanza y sus objetivos. El potencial de las redes de ciudades debe avanzar hacia enfoques que integren la dimensión local y la internacional (Acuto *et al.*, 2017).

A modo de conclusión, para ciudades como Madrid es necesario realizar un trabajo continuo de adaptación, es decir, mantener lógicas de continuidad sin dejar de revisar permanentemente el rumbo internacional. Para ello debemos huir de las modas, reconociendo las iniciativas de marcado carácter empresarial y avanzando en la creación de espacios institucionales a través de los cuales las ciudades puedan trasladar sus agendas al ecosistema internacional.

Referencias bibliográficas

Acuto, M., Morissette, M. y Tsouros, A. «City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities». *Global Policy*, vol. 8, n.º 1 (2017).

Salmerón, F. *Un lugar en la mesa global: los gobiernos locales como tomadores de decisiones en la agenda mundial*. Proyecto AL-LAS, Gobierno de la Ciudad de México, 2016.

Teffer, P. «Paris, Brussels, Madrid challenge new car emission limits». *EU Observer* (17.05.2018) (en línea) [Fecha de consulta 17.03.2019] <https://euobserver.com/environment/141838>

¿CÓMO AVANZAR HACIA UNA MAYOR COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LAS REDES?

- ENREDADOS: UNA REFLEXIÓN EN TORNO AL MOMENTO ACTUAL DEL ECOSISTEMA DE REDES DE GOBIERNOS LOCALES

Octavi de la Varga Mas

- EL FUTURO DE LAS REDES DE CIUDADES

Anna Lisa Boni

- LAS REDES DE CIUDADES, UNA OPORTUNIDAD PARA APRENDER Y COMPARTIR CONOCIMIENTO Y KNOW-HOW

Marina Canals

- MEDCITIES: LA RED DE CIUDADES Y ÁREAS METROPOLITANAS DEL MEDITERRÁNEO QUE TRABAJA POR EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

Xavier Tiana

Octavi de la Varga Mas

Secretario general, Metropolis

En los últimos tiempos hemos asistido a una generalización del concepto red de gobiernos locales, independientemente de su modelo de funcionamiento, su marco institucional o su estructura organizativa. Se ha convertido en una expresión habitual para referirse a todo aquel espacio de trabajo formado por gobiernos locales ya sea para la incidencia política, el aprendizaje o el desarrollo de proyectos técnicos. Y es en este sentido amplio (no científico) al que nos vamos a referir en este artículo al hablar de redes de gobiernos locales que están presentes en todos los niveles, regional, estatal e internacional.

Uno de los académicos que más ha analizado recientemente este proceso, Michele Acuto, pone de manifiesto la creación continua de redes de gobiernos locales a lo largo de los últimos cien años de movimiento municipalista (Acuto y Rayner, 2016). En su estudio se destaca que el 29% de redes de gobiernos locales son de carácter internacional (Acuto *et al.*, 2017). Estas últimas además representan casi el 50% de las nuevas redes de gobiernos locales que se han creado desde 2001 (ibidem, 2017).

En cierta medida, lo anterior no es de extrañar si tenemos en cuenta que el desarrollo de la nueva generación de agendas globales (Agenda sobre la Eficacia de la Ayuda; los Acuerdos de París sobre Cambio Climático; el Marco de Sendai para la Reducción de los Desastres Naturales; la Agenda 2030; o la Nueva Agenda Urbana) incorporan a los gobiernos locales. Estos se convierten en muchos casos en los actores clave para el logro de resultados tangibles en los territorios. Este hecho ha provocado que las ciudades refuercen el trabajo de las redes existentes y/o impulsen la creación de otras nuevas. Ya sea en un primer momento para incidir en su diseño, ya sea posteriormente para el monitoreo de su implementación o la generación de capacidades e instrumentos para su ejecución.

Por otra parte, el proceso anterior ha propiciado un movimiento denominado «Un asiento en la mesa global» impulsado por la Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-Las). Esta iniciativa reclama el pleno reconocimiento de los gobiernos locales como actores de la gobernanza internacional. Es una realidad que tanto el mundo académico como agencias internacionales se van abriendo en

cierta medida al reconocimiento de los gobiernos locales y sus redes como un actor más del sistema global.

La gran paradoja es que frente a este momento de oportunidad para los gobiernos locales en la arena internacional (encaje en la gobernanza internacional), de dinamismo de las redes como instrumento principal para canalizar la acción internacional (estrategias de incidencia política), y de su necesidad para la implementación exitosa de las agendas globales (destacable que la Nueva Agenda Urbana mencione a las redes y asociaciones de gobiernos como uno de los instrumentos facilitadores del logro de sus objetivos); podríamos estar asistiendo una hipertrofia del ecosistema de redes internacionales de ciudades. Empiezan a vislumbrarse ciertos indicios de agotamiento y de ineficacias que llaman a revisar los modelos tradicionales de trabajo.

Apuntamos algunos de los elementos que estarían detrás de esta situación:

- La explosión de nuevas redes, sumadas a las ya existentes, ha exigido la creación de nuevos espacios para articular la diversidad de esfuerzos frente a las agendas globales. Sería el caso del Global Taskforce of Local and Regional Governments (GTF) en el que participan la mayoría de redes internacionales ya sean de carácter regional o global.
- La participación de los mismos gobiernos locales en multiplicidad de redes que a pesar de tener alcances geográficos o tipologías de membresía heterogéneas acaban tratando las mismas temáticas o incidiendo en las mismas agendas (el caso de las ciudades latinoamericanas es paradigmático).
- La aparición en los últimos años de redes impulsadas por las filantropías (como por ejemplo C40 o 100 Resilient Cities) que aportan altos niveles de financiación y acciones de alto impacto comunicativo, frente a los modelos tradicionales de membresía en que los miembros pagan cuotas y toman las decisiones de forma consensuada (como por ejemplo Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) o Metropolis).
- La no incorporación de la participación en redes como un instrumento de la estrategia internacional de algunas ciudades importantes. Lo que conlleva que ciertos liderazgos en vez de canalizar propuestas a través de las redes de las que forman parte, las pongan en marcha directamente. Y posteriormente, tratan de encajarlas en ellas de un modo más reactivo y como instrumento legitimador.
- La dinámica de las denominadas «ciudades globales» que tienen fuerza para liderar solas procesos sin necesidad de contar con las redes.
- La multiplicidad de ámbitos de debate y encuentro de gobiernos locales que abordan mayoritariamente los mismos temas y que ambicionan coordinar globalmente la voz de los alcaldes y alcaldesas de todo el mundo: Asamblea de Gobiernos Locales y Regionales; Comité Asesor de Naciones Unidas de Autoridades Locales (UNACLA)¹; Foro de Gobiernos Locales y Regionales en el marco del Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas (HLPF); o el Parlamento Global de Alcaldes (GPM).
- La celebración de un gran número de encuentros anuales organizados por cada una de las redes u otros actores que reclaman continuamente la presencia de los electos y electas locales. A modo de ejemplo, citamos algunos de los eventos más destacados a lo largo de 2018: World Urban Forum (Kuala Lumpur, febrero), C40 Women for Climate (CD de México, febrero), Asamblea UCCI (San José de Costa Rica, abril), Bureau Ejecutivo de CGLU (Estrasburgo, mayo) Asamblea General de ICLEI (Montreal, junio), Foro Glo-

1. United Nations Advisory Committee of Local Authorities (UNACLA), por sus siglas en inglés.

bal de Ciudades (Chicago, junio), Foro de Gobiernos Locales y Regionales (Nueva York, julio), reunión anual de Metropolis (Johannesburgo, agosto); Global Climate Action Summit (San Francisco, septiembre), Aniversario AL-LAS (Ciudad de México, septiembre), Conferencia Post-Habitat III (Quito, octubre), Urban 20 (CD México, octubre), Consejo Mundial de CGLU (Madrid, noviembre), II Foro de Violencias Urbana (Madrid, noviembre), Africities (Marrakech, noviembre), XI Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales (Madrid, noviembre), Smart City Expo World Congress (Barcelona, noviembre), XV Congreso de Ciudades Educadoras (Cascais, noviembre), XVIII OIDP (Barcelona, noviembre), Global Mayors Forum (Guangzhou, diciembre), Forum de alcaldes sobre inmigración (Marrakech, diciembre), Cumbre de Mercociudades (La Paz, diciembre).

Los espacios de trabajo por y para los gobiernos locales son esenciales, en particular en un momento donde el futuro de la humanidad se juega en las ciudades. Y aquí las redes en sentido amplio son el marco para generar conocimiento, buscar soluciones compartidas, articular la voz de la gran pluralidad de gobiernos locales e incidir, y/o desarrollar proyectos transnacionales, entre otros.

Sin embargo, nos enfrentamos a las limitaciones que al fin y al cabo tienen los alcaldes y alcaldesas para poder estar presentes en todos los foros y reuniones. Así como a la voluntad de ciertas ciudades de elevar a escala internacional temáticas que no están directamente recogidas en las agendas globales adoptadas por la comunidad internacional, o si lo están, quieren abordarlas con un enfoque diferente. Además, hay que tener en cuenta la inversión de tiempo y de recursos humanos y financieros cada vez más crecientes que son necesarios pero escasos. En este contexto, es preciso no perder de vista que las redes están al servicio de los gobiernos locales que las componen y que sus agendas deben ser desarrolladas e impulsadas por los máximos representantes de las ciudades. Se impone pues un ejercicio de generosidad especialmente entre aquellas redes de base común y valores compartidos a fin de:

- Buscar nuevas formas de trabajo conjunto.
- Diseñar nuevos marcos organizativos y estructuras adaptadas a la dinámicas actuales (no se trata de fusionar o absorber redes).
- Reajustar los diversos foros de consulta y sus objetivos.
- Redefinir la manera como las redes se relacionan con los alcaldes y alcaldesas.
- Alinear las diferentes agendas de cada red para dotar de continuidad a la narrativa desarrollada por los electos y electas.
- Generar momentos fuertes de encuentro que promuevan economías de escala, movilicen a los diferentes actores sin duplicidades y por tanto tengan mayor impacto (en línea con la dinámica planteada por CGLU y el Ayuntamiento de Madrid con la organización durante la misma semana del Consejo Mundial de CGLU, el II Foro de Violencias Urbanas y el XI Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales).

Seguramente estemos viviendo uno de los momentos más interesantes del municipalismo a escala mundial. Ahora más que nunca, los gobiernos locales están llamados a jugar un papel clave en pro de la sostenibilidad del planeta y la prosperidad de la humanidad, y las redes internacionales de gobiernos locales tienen la obligación de desenredarse para poder apoyarlos de manera eficiente y con alto impacto.

Referencias bibliográficas

Acuto, M. y Rayner, S. «City networks: breaking gridlocks or forging (new) locking-ins?». *International Affairs*, vol. 92, n.º 5 (2016), p. 1147-1166.

Acuto, M., Morisette, N. y Tsouros, A. «City Diplomacy, towards a more strategic networking? Learning with WHO Healthy Cities». *Global Policy*, vol. 8, n.º 1 (febrero 2017), p. 14-18.

Anna Lisa Boni

Secretaria general, Eurocities

La idea de que el siglo XXI será un siglo urbano está ampliamente aceptada. En las últimas décadas, la capacidad y el deseo de las ciudades de cooperar tanto con sus vecinas como en el ámbito internacional, junto con el proceso de urbanización masiva en todo el mundo, ha reforzado el poder de los municipios a nivel mundial. En consonancia con estas tendencias, el número de redes de ciudades en el ámbito europeo y mundial ha ido aumentando con el tiempo, llegando a ser tan numerosas que los entes locales se encuentran en un punto en el que deben tomar decisiones.

Cada red de ciudades cuenta con su propia historia y perfil particulares, y todas se consideran a sí mismas *indispensables*. Por tanto, es el momento oportuno para mantener un debate acerca del ecosistema de redes de ciudades y el contexto en el que funcionan. ¿Duplican esfuerzos las diferentes redes de ciudades? ¿Se complementan entre sí? ¿Es importante identificar sinergias o similitudes? ¿Qué es lo que buscamos con este debate y qué camino es el que debemos seguir? Procedamos a examinar algunas de las cuestiones sobre la mesa.

Antes de comparar los servicios y beneficios que ofrecen las redes de ciudades a sus miembros (que suele ser el principal criterio de adhesión), es necesario examinar su cultura subyacente, su misión, su escala de valores y su modelo de negocio. A primera vista, resulta tentador buscar semejanzas o duplicación de esfuerzos, pero cuando se empiezan a analizar las múltiples diferencias entre redes, este ejercicio se torna más complicado.

Debemos cerciorarnos de que comparamos magnitudes similares. ¿Qué es lo que nos interesa examinar, las redes nacionales, las regionales (p. ej., las europeas) o las mundiales? La región de Europa está algo saturada de redes. No obstante, el ámbito y la misión de unas y otras difieren. Algunas son meramente temáticas, otras cuentan con redes nacionales como miembros, otras presumen de la afiliación directa de sus miembros, mientras que otras se organizan conforme a criterios geográficos. A la mayoría de estas redes las forman y respaldan ciudades. Su escala de valores y su cultura son la igualdad de condiciones entre ellas y ser las

responsables de la organización, sus medios y su forma de gobierno. Al mismo tiempo, en la escena mundial están surgiendo nuevas iniciativas y redes de ciudades con un nuevo modelo de negocio ligado al apoyo activo de personas filántropas o de fundaciones. Para resumir un relato largo y prolijo: se trata de un mercado saturado. Por este motivo, en Eurocities hemos llevado a cabo recientemente un examen cartográfico de redes similares como parte de un esfuerzo más amplio de desarrollo de nuestra estrategia y visión futuras.

En los últimos años, Eurocities ha crecido tanto en miembros como en influencia. Hemos acogido a nuevas ciudades en nuestra red y podemos enorgullecernos de nuestra labor, por ejemplo, en cuanto a la consecución de una Agenda Urbana para la Unión Europea. Somos una asociación bien organizada que cuenta con muchos miembros, con un compromiso activo a lo largo de todo el abanico de las principales cuestiones normativas clave que afrontan las zonas urbanas de Europa, y que cuenta con cada vez más reconocimiento como un actor valioso entre las instituciones europeas.

No obstante, de cara al futuro será importante garantizar que Eurocities tenga la capacidad de ajustarse y adaptarse a una época de cambios rápidos. En un mundo que se transforma a gran velocidad, el doble reto para Eurocities es cómo garantizar que las necesidades y perspectivas de los principales municipios de Europa se escuchen y tengan en cuenta cada vez más durante las próximas décadas, y cómo dar respuesta a tales necesidades y perspectivas. Una de nuestras características distintivas se basa en que nuestra labor abarca diversos sectores y un amplio abanico de problemas interconectados que deben afrontar los municipios. Tenemos un sistema de valores y un modelo de negocio diferenciados respecto a los de algunas de nuestras redes temáticas *colegas*, que se centran en un conjunto más limitado de desafíos.

Qué duda cabe de que es sencillo encontrar áreas de solapamiento al examinar el ecosistema de las redes de ciudades; pero buscar sinergias artificiales o intentar racionalizar o minusvalorar este ecosistema no ofrece resultados en todos los casos. Lo principal es que los esfuerzos de todas las redes de ciudades contribuyen a hacer que se escuche la voz de los municipios en el mundo, lo cual sigue siendo necesario. El mundo necesita inspiración; y las ciudades tienen la capacidad de ofrecer soluciones nuevas a los desafíos de carácter mundial a los que nos enfrentamos.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es si la falta de complementariedad entre distintas redes afecta a su credibilidad respecto a las instituciones europeas u otros agentes del poder. Yo no lo creo. Muy frecuentemente son las grandes instituciones las que contribuyen a este sinnúmero de redes al establecer sus propias iniciativas municipales o grupos de expertos que no aprovechan los logros y el capital de las redes ya existentes.

Las redes de ciudades están ya en una situación propicia para contribuir a alcanzar objetivos comunes, movilizar y utilizar recursos. En nuestra propia labor con las instituciones europeas percibo que una vez estas instituciones adquieren un mejor conocimiento del ecosistema de redes, consiguen trabajar de forma más estrecha como socios en igualdad de

condiciones. Colaborando con nosotros, el apoyo que reciben es mucho más amplio, con la evidencia de la gestión local en cuanto a la repercusión de las políticas —en este caso municipales— sobre las personas, que cuando trabajan de forma independiente o a través de los gobiernos nacionales.

Un último aspecto importante que debe tenerse en cuenta es si las redes de ciudades han de ser más especializadas en sectores concretos. En estos tiempos en que aumentan los retos multidisciplinares, a mi juicio, la respuesta es no. La especialización es conveniente, pero refuerza ese «enfoque compartimentado» hacia la elaboración de políticas contra el que luchan las instituciones públicas en todos los ámbitos. La complejidad de la realidad de hoy en día precisa un enfoque más integrado respecto a la elaboración de políticas que funcione en distintos sectores y ámbitos de gobierno y administración.

Para concluir: los alcaldes son personas muy ocupadas, por lo que les interesa que las redes de ciudades generen más sinergias. Además de organizar encuentros de alto nivel en sus propios municipios, los alcaldes reciben varias invitaciones cada mes, cuando no cada semana, para tomar parte en reuniones de redes de ciudades. A menos que se invente una máquina de clonar alcaldes, no ayudamos a la agenda municipalista de ámbito mundial organizando actos que compitan entre sí. ¿Quedaría margen para convocar cumbres conjuntas —con un espíritu de verdadera asociación y cooperación— sin que una sola ciudad, o red de ciudades, trate de eclipsar a las demás? Porque, al fin y al cabo, todos trabajamos en pro de una misma causa, ¿no? Nuestro objetivo común es hacer de las ciudades lugares más sostenibles y mejores para que todos podamos vivir, trabajar y jugar.

Marina Canals

Secretaria general, Asociación Internacional de Ciudades Educadoras

La humanidad no está viviendo solo una etapa de cambios, sino un verdadero cambio de etapa. Las personas deben formarse para su adaptación crítica y participación activa en los retos y posibilidades que se abren con la globalización de los procesos económicos y sociales; para su intervención desde el mundo local en la complejidad mundial, y para mantener su autonomía ante una información desbordante y controlada desde centros de poder económico y político (Preámbulo de la Carta de Ciudades Educadoras, 2004).

La globalización ha conllevado una aceleración del tiempo y una reducción de las distancias. Hace ya tiempo que no vivimos en fortalezas, sino en un mundo interconectado. En este contexto cambiante, también los gobiernos locales han tenido que adaptarse y aprender nuevos métodos de tratar los nuevos problemas y también los antiguos.

La Administración local, al ser la más cercana a los ciudadanos, debe dar respuesta de forma rápida y eficaz a situaciones desconocidas, lo cual ha propiciado nuevas formas de organización y de gobierno. Las administraciones locales han entendido los beneficios y oportunidades de abordar sus asuntos y sus problemas a través de redes de distintos tipos y ámbitos. Aprender de las mejores prácticas de otros ahorra tiempo y recursos. Cuesta imaginar un mundo sin redes, y los gobiernos locales no son una excepción. Este fenómeno no es nuevo, a lo largo del siglo xx, las ciudades invirtieron recursos para desarrollar redes y abrir diálogos tanto dentro de sus territorios como en los ámbitos regional, nacional e internacional. Sin embargo, en las últimas décadas se ha producido un aumento considerable del número de ciudades, departamentos y funcionarios municipales que participan en redes internacionales.

La necesidad de espacios para intercambiar conocimiento, examinar las prácticas propias, crear asociaciones y establecer contactos, así como proteger el bien común ha llevado a la creación de una amplia gama de redes formales e informales. Algunas de estas redes están orientadas a abordar retos urbanos específicos que se corresponden con las necesidades estratégicas y las prioridades de sus fundadores y promotores. Otras se centran en una zona geográfica en concreto, o establecen unos

criterios de adhesión en particular, como el tamaño, la población o ciertos indicadores económicos. Pero también hay otras que optan por un planteamiento general más amplio respecto a las cuestiones de administración municipal. Aun así, a pesar de sus diferencias, todas estas redes tratan de dar respuesta a oportunidades y retos específicos y convertirse en «instrumentos» útiles con una pertinencia contextual para los gobiernos locales.

Por un lado, este amplio abanico de redes es la prueba de que las ciudades han acabado por valorar los espacios de intercambio que promuevan las colaboraciones mutuas. Por otro, deja ver el hecho de que ciudades distintas tienen necesidades y prioridades distintas, y que perciben desde perspectivas diversas los retos de alcance mundial de hoy en día.

El crecimiento de las poblaciones urbanas en todo el mundo ha situado, además, a las ciudades en posición de ejercer como actores clave en la formulación y consecución de la Agenda Global. No en vano las instituciones de ámbito global, entre ellas, los organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, o la Comisión Europea confían cada vez más en los municipios a la hora de abordar los principales retos que afectan a la humanidad (desarrollo sostenible, pobreza, violencia, salud, vivienda, etc.) y para avanzar en la consecución de sus objetivos.

Gracias a la proximidad respecto a sus territorios y ciudadanos, los gobiernos locales disponen en general de información más directa y más fiable acerca de las circunstancias locales, y están más próximos a las necesidades de las personas. En comparación con los estados, funcionan a escala mucho más reducida, lo que les confiere más flexibilidad y una mayor capacidad para gestionar los retos a los que nos enfrentamos en este mundo en constante evolución. Por este motivo, los organismos de las Naciones Unidas han fomentado a menudo la creación de redes de ciudades como forma de dar respuesta a sus metas de forma más ágil y que sea complementaria a la labor de sus estados miembros. A su vez, las ciudades han mostrado su deseo de cooperar más estrechamente con estos organismos y de albergar asambleas de Naciones Unidas, o sedes y sucursales de sus organismos.

Es importante señalar que la participación en las redes internacionales no se restringe solo a las grandes ciudades; también las pequeñas y medianas pueden participar. De hecho, estas últimas sacan más provecho de su participación activa en las redes, puesto que esta participación es una forma de protegerse de algunos de los efectos de la globalización, y de ganar visibilidad y reconocimiento, elevar la autoestima y la confianza, y ampliar sus redes de relaciones y contactos.

Si bien los alcaldes de las grandes ciudades tienen la capacidad de ejercer una función de peso a la hora de establecer pautas de gestión municipal, no debe menospreciarse el papel de los municipios más pequeños: al igual que en el caso de las ciudades de mayor tamaño, las más pequeñas tienen la capacidad de generar buenas prácticas que son de un enorme valor para mejorar significativamente la calidad de vida de una gran parte de la población. No debe olvidarse que, si bien una de cada ocho personas habita en las 33 megaciudades que hay en el mundo, cerca de la mitad de la población mundial reside en núcleos urbanos de menor tamaño, de menos de 500.000 habitantes.

Teniendo en cuenta el elevado número de redes de ciudades que existe en la actualidad, nos enfrentamos a una situación en la que son muchos los municipios que participan en múltiples redes y en la que todo un abanico de redes aborda cuestiones similares. El inconveniente de esta proliferación de actividades es que podría provocar un exceso de asambleas y reuniones (p. ej., congresos, seminarios, encuentros, etc.) y de resultados (p. ej., declaraciones, estatutos, documentos normativos, etc.) que no siempre serán coherentes en sus mensajes y sus objetivos. Por otra parte, tal proliferación de actividades resulta en particular problemática en el caso de las ciudades de los países emergentes, que no disponen de los recursos necesarios para participar en distintas redes ni asistir a las reuniones que tienen lugar en todo el mundo.

Cabría asumir que cuanto más se implique una ciudad en las distintas redes, mejor. Sin embargo, eso sería una simplificación de lo que debería suponer ser miembro de una red de ciudades. La pertenencia a una red supone mucho más que pagar una cuota; es asistir a las reuniones, intercambiar conocimientos, desarrollar estrategias y aplicar proyectos. En el pasado, las oficinas de Relaciones Internacionales de los gobiernos municipales solían ser las responsables de la coordinación y seguimiento de la participación de una ciudad en las distintas redes. Por el contrario, actualmente la cultura de redes ha sido profundamente interiorizada por parte de toda la estructura al completo de los gobiernos locales. Cada departamento quiere construir sus propias relaciones internacionales.

Pero, al mismo tiempo, pertenecer a una red de ciudades ofrece a los municipios la oportunidad de reflexionar sobre retos comunes, establecer objetivos comunes, desarrollar estrategias compartidas e influir sobre la creación de normativas. Es a través de estas formas de participación plena como las redes pueden ejercer una influencia transformadora sobre las ciudades miembros; de no ser ese el caso, existe el riesgo de que la pertenencia a la red quede reducida a una *etiqueta* con la que se relacione a una ciudad, lo cual podría ser útil desde el punto de vista del *marketing*, pero no implica que se generen consecuencias estratégicas para la ciudadanía. Por tanto, la verdadera importancia de pertenecer a una red de ciudades está en el proceso de participación en sus operaciones internas, no en el mero hecho de adherirse.

En este sentido, la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras entiende las redes de ciudades como escuelas de democracia; espacios que permiten a las ciudades hacer oír su voz y desarrollar sus propios valores y opiniones, al mismo tiempo que asimilan otros puntos de vista. Además, son espacios que ofrecen múltiples perspectivas y soluciones a problemas similares, que pueden contribuir a una comprensión más profunda de los retos y contextos particulares con la capacidad de contribuir a que las ciudades mejoren sus propias prácticas y tomen decisiones informadas. Esto es importante en un momento en que las ciudades afrontan retos cruciales que están acarreado cambios en el medio urbano y en un mundo en el que es necesario un mejor reparto de los intereses y los privilegios. La posibilidad de influir y configurar las discusiones supone una oportunidad que las ciudades no pueden dejar pasar. Sin embargo, a la hora de escoger en qué red o redes participan, deberán asegurarse de que prevalezcan los intereses de su ciudadanía por encima de los beneficios privados (cosa que a menudo se disfraza en la jerga de las redes).

Con el fin de evitar solapamientos y duplicación de esfuerzos, algunas redes de ciudades optan por especializarse y centrarse en cuestiones concretas como la educación, el medio ambiente, la movilidad, el urbanismo, etc. La especialización temática ofrece la ventaja de desarrollar una comprensión más profunda de una cuestión en particular y, cuando el método del aprendizaje y el intercambio de conocimiento resultan eficaces, la red se convierte en una potente herramienta para influir y para conseguir los resultados deseados. Dicho esto, los retos a los que se enfrentan actualmente las ciudades son muy complejos. Podría tomarse la cohesión social como ejemplo: es posible abordarla desde la perspectiva del empleo, como una cuestión de rehabilitación urbana, o como política educativa, entre otras. Todas estas estrategias pueden ser parte de la solución, pero centrarse solo en una de forma aislada no ofrecerá resultados efectivos o duraderos. Por consiguiente, la intersectorialidad y la convergencia se hacen imprescindibles para dar con el adecuado equilibrio entre una perspectiva más focalizada y una más amplia. Ello requiere enormes dosis de diálogo entre las redes de ciudades. Necesitan compartir sus programas y hallar (o construir) de forma solidaria ventanas de oportunidad que puedan catalizar los procesos de cambio. Estas alianzas no necesariamente tienen que estructurarse adoptando la forma de red, ya que son necesarias únicamente para objetivos concretos y durante periodos delimitados de tiempo; pero, sin duda, tendrán que basarse en la confianza y la generosidad de todas las partes implicadas.

MEDCITIES: LA RED DE CIUDADES Y ÁREAS METROPOLITANAS DEL MEDITERRÁNEO QUE TRABAJA POR EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

Xavier Tiana

Secretario general, MedCities

MedCities es una red regional de 57 municipios y áreas metropolitanas de 15 países mediterráneos que opera en el ámbito del desarrollo urbano sostenible. Se creó en el año 1991 y, desde sus comienzos, ha contado con el firme respaldo del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) –donde tiene su sede– y del Ayuntamiento de Barcelona. Después de haber estado funcionando durante muchos años bajo el paraguas del sistema administrativo del AMB, en 2017 MedCities comenzó a operar como asociación independiente.

No existe a nivel internacional una legislación común que regule el funcionamiento de las redes internacionales, motivo por el cual muchas de ellas actúan con arreglo a lo previsto en sus legislaciones nacionales en materia de asociaciones. Este es un proceso complicado y burocrático con muchos obstáculos, pero que al mismo tiempo ofrece una mayor flexibilidad en cuanto a procedimientos, visibilidad y capacidad de acción en relación con terceros.

MedCities actúa en calidad de plataforma tanto en proyectos como en el desarrollo de las capacidades para gobiernos locales del Mediterráneo. Entre las áreas en las que MedCities ha sido un actor destacado en la región están la elaboración de estrategias de desarrollo urbano sostenible, la gestión de los residuos en zonas urbanas, el uso del espacio público, el desarrollo económico, el turismo y la protección y promoción del patrimonio cultural y natural. Al mismo tiempo, MedCities promueve iniciativas de trabajo en red entre ciudades, conferencias internacionales y actividades de formación y capitalización entre sus miembros.

Las ciudades y áreas metropolitanas de la región del Mediterráneo aumentarán sus poblaciones hasta los 22,5 millones de habitantes en 2025. A pesar de los últimos cambios producidos en el proceso de descentralización en muchos de los países del sur del mediterráneo (como muestra por ejemplo las primeras elecciones locales en Túnez desde la revolución de mayo de 2018), los gobiernos locales de la región siguen teniendo poco poder. Para afrontar este problema, MedCities se ha marcado el objetivo de reforzar el papel de los alcaldes y alcaldesas, representantes electos y personal técnico.

MedCities financia sus actividades mediante el apoyo de una serie de instituciones catalanas (el AMB, el Ayuntamiento de Barcelona y la Agencia Catalana de Cooperación); las cuotas de pertenencia a la asociación; y proyectos financiados por instituciones internacionales como la Comisión Europea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o la Corporación Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ). Además, MedCities ejerce de intermediaria entre sus ciudades miembros y aquellos donantes interesados en financiar proyectos urbanos.

El universo de las redes internacionales es amplio y, además, recientemente han aparecido nuevos actores como son las instituciones filantrópicas con el respaldo de medios importantes y una inequívoca voluntad de colaborar en proyectos urbanos y metropolitanos. El propósito de MedCities no es competir con estos actores; en cambio, su cercanía al territorio del Mediterráneo y su prologada relación de colaboración con los municipios y con los alcaldes de la región la convierten en una importante aliada. MedCities es también una organización activa y abierta a establecer partenariados y asociaciones específicas con organizaciones de mayor peso, como son la Unión para el Mediterráneo (UpM), la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Cities Alliance y la Comisión Intermediterránea de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM). Además, la asociación colabora con organizaciones regionales como la Asociación de Cámaras de Comercio e Industria del Mediterráneo (ASCAME), Unión de Universidades del Mediterráneo (UNIMED), Instituto Mediterráneo del Agua (IME), Instituto de Prospectiva Económica del Mundo Mediterráneo (IPEMED); y una esfuerzos con otras redes de ciudades territoriales como el Foro de Ciudades del Adriático y del Jónico, la Conferencia de las Ciudades del Arco Atlántico y Eixo Atlántico.

La región mediterránea se enfrenta actualmente a múltiples problemas y conflictos. En el escenario internacional, los alcaldes y dirigentes locales cada vez tienen una mayor participación en los procesos de elaboración de los principales acuerdos internacionales como la Agenda 2030 y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y la Nueva Agenda Urbana (Hábitat III). Lamentablemente, todavía hace falta acción política y liderazgo compartidos por parte de los alcaldes que han demostrado su compromiso para abordar los retos a los que se enfrenta nuestro planeta y, en particular, la región mediterránea.

Además de la función de los donantes tradicionales de apoyo a los gobiernos locales, en los últimos años las instituciones financieras internacionales también han aumentado sus operaciones de préstamo para importantes proyectos urbanos. El problema es que cuando estas instituciones actúan en los países en desarrollo no perciben a sus gobiernos locales como interlocutores fiables y prefieren interactuar con los gobiernos nacionales y sus organismos. Es el caso de la Iniciativa de Financiación de Proyectos Urbanos (UPFI, por sus siglas en inglés [Urban Project Finance Initiative]) de la UpM, que tiene por objeto identificar y financiar iniciativas de infraestructura urbana. Dentro de esta última cabe destacar el proyecto de Sfax Taparura o el proyecto Oued Martil, en Tetuán. Ambos son grandes proyectos de transformación urbana en los que los gobiernos locales no ejercen ninguna función de liderazgo.

Como ya se ha señalado, la financiación es fundamental para la sostenibilidad de las redes de ciudades. Durante muchos años la Unión Europea ha desempeñado una función esencial en la creación y mantenimiento de las redes de ciudades a través de sus políticas e instrumentos financieros. Desafortunadamente, los instrumentos financieros actuales de la UE distan, en algunos casos, con la realidad y la labor de MedCities. Por ejemplo, el Programa Interreg Med que se financia en el marco de la política de cohesión de la UE abarca únicamente a los países mediterráneos europeos. De igual manera, los programas transfronterizos de la política europea de vecindad (como el ENI CBCMED) no permiten la participación de países como Marruecos, Argelia o Turquía. La cooperación en el Mediterráneo exige unos instrumentos financieros específicos que promuevan las asociaciones y ayuden a los gobiernos locales a abordar sus necesidades.

La ciudad de Barcelona acoge la sede de un considerable número de redes municipales y regionales como CGLU, Metropolis, MedCities, la Comisión Intermediterránea de la CRPM, Ciudades Educadoras, Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU); así como redes temáticas. Sin embargo, no le estamos sacando el máximo provecho a tener este hub de redes. Adolecemos de falta de coordinación periódica y de una falta de apropiación de estos activos por parte de los actores relevantes de la ciudad.

Las redes de ciudades están adaptando su modelo de funcionamiento dedicando su atención a nuevas plataformas y actores sin renunciar a sus objetivos y principios originales. Sin embargo, en este nuevo contexto, deberán evolucionar ofreciendo servicios y productos de valor añadido, y asociándose con otras redes, para ser competitivas y eficientes.

CONCLUSIONES

- DIPLOMACIA DE CIUDADES EN LA ERA POSMODERNA: ¿FLORECEN REDES, SE MARCHITAN LOS TERRITORIOS?

Eva Garcia-Chueca

Eva Garcia-Chueca

*Investigadora sénior y coordinadora científica
del programa Ciudades Globales de CIDOB*

I. Cambio de paradigma en las relaciones internacionales

Las relaciones internacionales de la actualidad distan mucho de las que han dominado la escena mundial desde el siglo xvii, cuando se firmó el Tratado de Westphalia (1648) y se instauró un régimen internacional basado en el papel protagónico del Estado nación. Desde finales del siglo xx, la globalización ha erosionado el Estado nación como unidad política de referencia y uno de sus principales atributos básicos: la soberanía. Esta ha sido durante siglos el fundamento de buena parte de las funciones políticas del Estado, como la participación en las relaciones internacionales. Como consecuencia de esta «crisis del Estado nación» (Castells, 2003), se ha fragmentado el escenario global facilitando la emergencia de otros actores que han pasado a jugar un papel cada vez más protagonista en la gobernanza global. En este escenario, se sitúan las ciudades como nuevo actor de las relaciones internacionales (Oosterlynck *et al.*, 2019), sobre todo a partir del momento en que pasan a articularse en redes y plataformas transnacionales para operar a nivel internacional.

Se trata de un fenómeno que cuenta ya con cierto recorrido histórico, como se ha evidenciado a lo largo de los capítulos precedentes. Más allá de ser notable que los primeros antecedentes fechan de principios de siglo pasado (Fernández de Losada y Abdullah, en este volumen) o incluso del siglo xix (Acuto y Rayner, 2016), lo más significativo es el impulso que vivió el movimiento municipalista internacional a partir de los años noventa y, sobre todo, a partir de los años 2000. Algunos autores han analizado la evolución histórica y la configuración de algunas redes de ciudades (Alger, 2011). Sin embargo, la literatura académica existente sobre diplomacia de ciudades en sentido amplio y sobre redes de ciudades en particular es aún considerablemente reducida dentro de la disciplina de las relaciones internacionales.

La presente monografía persigue, por lo tanto, contribuir a un debate que aún se está gestando y quiere hacerlo dando voz directamente a sus protagonistas: los representantes de varias de las redes de ciudades más

¿Por qué razón dar por sentado el valor positivo de que las relaciones internacionales estén hoy también protagonizadas por las ciudades y por las redes que las representan?

influyentes y con mayor recorrido político, como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Cities Alliance, C40, Eurociudades, Ciudades Educadoras (AICE), Metropolis o 100 Resilient Cities. Tres grandes ejes han articulado el análisis que se ha llevado a cabo en este volumen: el papel de las ciudades en la gobernanza global, la emergencia de nuevas redes de ciudades y las oportunidades de complementariedad entre estas y las redes tradicionales. En torno a estas grandes cuestiones, se han lanzado una multiplicidad de reflexiones interesantes en los capítulos anteriores. La introducción ofrece una visión panorámica de las principales ideas desarrolladas, por lo que aquí el foco estará puesto en resaltar algunas ideas clave y lanzar, a modo de cierre, alguna provocación que sirva para apuntar hacia posibles líneas de investigación futuras.

II. El florecimiento de las redes de ciudades

El presente volumen parte de la base de que el actual ecosistema de redes es significativamente denso y rico, dotado de múltiples plataformas de ciudades que persiguen incrementar la presencia y la participación de los gobiernos de las ciudades en la gobernanza global. Varios autores han apuntado hacia la necesidad de mejorar el diálogo y la colaboración entre ellas para optimizar esfuerzos y ganar una mayor capacidad de influencia política (Fernández de Losada o de la Varga, entre otros). A este respecto, la principal vía que sugieren explorar con mayor intensidad es, por un lado, la Global Taskforce of Local and Regional Governments (GTF) como espacio de coordinación estratégica entre redes de ciudades y, por otro, la Asamblea de Líderes Locales y Regionales (impulsada por la GTF) como espacio de encuentro y debate político entre representantes electos del ámbito local y regional. Otros autores han puesto énfasis en la necesidad de promover la renovación generacional de los equipos técnicos que gestionan estas plataformas, mejorar las estrategias de comunicación de las *redes históricas*, reforzar la legitimidad democrática de la *nueva generación* de redes (las que son impulsadas por organizaciones filantrópicas) o desarrollar indicadores e instrumentos de apoyo para el diseño de políticas públicas locales (Roca y Cardama, entre otros).

Estas propuestas tratan de dar respuesta a algunos de los principales retos existentes en el actual ecosistema de redes de ciudades, apuntando hacia posibles oportunidades para mejorarlo. Y, como hilo conductor subyacente al conjunto de textos, una idea fuerza en la que merece la pena detenerse: que las ciudades se hayan convertido en un nuevo actor de las relaciones internacionales y que las redes de ciudades participen (con mayor o menor impacto político real en la gobernanza global) es un hecho inherentemente positivo. Cabe señalar, sin embargo, que este punto de partida no está necesariamente exento de controversia a juzgar por la posición de la escuela realista. Esta corriente de pensamiento dentro de las relaciones internacionales observa con preocupación la fragmentación de la política exterior originada por el incremento del número de actores participantes en las relaciones internacionales (Barbé, 1987). A la luz de estas críticas, ¿en qué medida la pregunta en torno a los retos y oportunidades del actual ecosistema de redes, saturado y complejo, no debería también apelar a una reflexión crítica sobre el papel de las ciudades en la gobernanza global? Dicho de otra forma,

¿por qué razón dar por sentado el valor positivo de que las relaciones internacionales estén hoy también protagonizadas por las ciudades y por las redes que las representan? ¿En qué medida la fragmentación de la política exterior constituye un argumento suficiente para poner en cuestión la diplomacia de ciudades?

Para tratar de responder a estas cuestiones, es necesario abrir el foco de análisis y trasladarnos por un momento a una dimensión macroestructural de nuestro tiempo, la posmodernidad. Actualmente, la fragmentación, en vez de ser la excepción, se ha convertido en la regla, en el rasgo que caracteriza múltiples facetas de la vida: la sociedad, como han puesto de manifiesto Beck (1997) o Jameson (1991); la(s) identidad(es), como han analizado Butler (1990) o Kaplan (1997); o la ciudad, como se desprende del análisis de Garreau (1991) o Augé (1992), entre otros. La era posmoderna es la era del plural, de las diversidades y de la eclosión de las diferencias (quizás por ello estamos asistiendo, como reacción contraria, a un auge de regímenes autoritarios, populistas o de extrema derecha en todo el mundo). En el ámbito de las relaciones internacionales, sobre todo a partir del cambio de milenio, este proceso de *desintegración* de las unidades políticas de referencia ha cristalizado no solo en la emergencia de las ciudades como actor de las relaciones internacionales, sino también en la proliferación de actores de la sociedad civil organizada (especialmente, a partir del surgimiento del movimiento altermundialista, como señala también Allegretti en este volumen), entre otros. Por lo tanto, la fragmentación de la política exterior no deja de ser la traslación de una tendencia global y multidimensional en el seno de las relaciones internacionales. Siendo así, dicha fragmentación no constituye en realidad un desafío específico provocado por una diplomacia de ciudades *hiperactiva*, sino más bien un elemento con el que parece inevitable lidiar en la actual era posmoderna.

Ello no obsta, sin embargo, para que sea efectivamente necesario cuestionar críticamente la idea de que es positivo *per se* que las ciudades se hayan convertido en un actor de las relaciones internacionales. De lo contrario, estaríamos frente a un debate autocomplaciente por parte de los protagonistas de este fenómeno que difícilmente permitiría escapar de una lógica de mero *lobby* político como la que pueda utilizar cualquier otro actor (no institucional) que persiga jugar un papel en la gobernanza global. Probablemente, el argumento que mejor permite defender la legitimidad del municipalismo en la escena global radica en el carácter representativo de las unidades políticas que participan de ella. Los gobiernos de las ciudades son esferas de gobierno donde se concentra la mayor parte de la población mundial y, por consiguiente, constituyen voces cualificadas para participar de las decisiones que afectarán sus territorios. Para ello, sin embargo, deben actuar en base al interés general y escapar otro tipo de fines. Aquí radica el principal valor añadido de la diplomacia de ciudades frente a otros actores de la paradiplomacia (Duchacek *et al.*, 1988). Y aquí radica también la oportunidad de mejorar la gobernanza global según una lógica democrática.

En suma, ¿es positivo que las ciudades se hayan convertido en actores de las relaciones internacionales? Lo será en la medida en que contribuyan a hacer más democrática la gobernanza global y no en la medida en que consigan únicamente trasladar a las agendas globales los intereses o preocupaciones de las ciudades. Si estos intereses o preocupaciones son

El argumento que mejor permite defender la legitimidad del municipalismo en la escena global radica en la oportunidad que este entraña de mejorar la gobernanza global en base a una lógica democrática.

Si los intereses o preocupaciones expresados en gobernanza global son apenas representativos de determinadas ciudades se habrá establecido una lógica neocolonial en el seno de la diplomacia de ciudades.

apenas representativos de determinadas ciudades (o grupos de ciudades) y no emanan de un consenso democrático construido globalmente con la participación de los diversos territorios urbanos existentes en la actualidad, se habrá establecido una lógica neocolonial en el seno de la diplomacia de ciudades.

III. ¿Más redes y menos representativas?

La urbanización que domina actualmente el planeta adopta múltiples formas. Desde tipologías que se expresan a escala metropolitana (mega-lópolis, metaciudades o ciudades-región; UN-HABITAT, 2008) hasta pequeñas ciudades o asentamientos *rurbanos* (Iglesias, 2019), pasando por ciudades intermedias (con una población de entre 50.000 y un millón de habitantes, según CGLU, 2017). Incluso en la primera tipología, la de carácter metropolitano, es importante distinguir entre las ciudades que constituyen el centro y sus periferias, puesto que ambas que reúnen características diferentes, tanto en términos demográficos vinculados a cuestiones socioeconómicas y culturales, como en términos de capacidad institucional de los gobiernos locales. Un ejemplo de centro-periferia serían París (centro) y Saint-Denis (*banlieue* o periferia situada en el extremo norte del área metropolitana, que ha concentrado históricamente buena parte de los problemas de segregación social que han azotado la capital francesa).

Ante esta amalgama de expresiones urbanas diversas, cabe preguntarse a qué territorios representan las redes de ciudades. Con la salvedad de Metropolis, cuya misión consiste de manera específica en representar a ciudades capitales y zonas urbanas con una población de al menos un millón de habitantes, las redes de ciudades que han sido objeto del presente volumen no se articulan sobre la base de una determinada tipología de ciudad¹. Sin embargo, a pesar de que el tipo de ciudad que puede ser miembro de estas redes no está determinado *a priori*, observamos que, *de facto*, no todas ellas disponen de una membresía que refleja la diversidad del fenómeno urbano. De hecho, existe una doble tendencia en la muestra de redes representadas en el presente volumen. Tendencia que responde a la doble lógica que parece estar subyacente en el ecosistema de redes y que está íntimamente relacionada con el momento histórico en que estas fueron creadas: entre finales de los años ochenta hasta 2004, por un lado, y con posterioridad a esta franja temporal, por otro.

Así, las redes originadas durante la primera etapa (1986-2004) muestran un grado de representatividad más amplio al estar configuradas por ciudades de varios tamaños, desde ciudades capitales o grandes ciudades, hasta municipios pequeños, pasando por ciudades intermedias. En este primer bloque, hallamos Eurocities (1986), Ciudades Educadoras (1990) y CGLU (2004). La creación de CGLU marca un antes y un después en la configuración del ecosistema de redes de ciudades porque, a partir de la fecha de su fundación, se produce un giro importante hacia la articulación de redes más dirigidas a conformar clubs exclusivos de ciudades o partenariados estratégicos focalizados en movilizar a determinadas ciudades. Aquí quedarían englobadas redes como el C40 y 100 Resilient Cities (fundadas en 2005 y 2013, respectivamente). A diferencia de lo que sucede con las redes de la primera etapa, esta segunda generación

1. Queda fuera de este tipo de análisis Cities Alliance, que también configura la muestra de esta monografía, pero que no es propiamente una red de ciudades, sino más bien una plataforma multiactor donde también participan redes de ciudades (pero no las ciudades directamente).

de redes está integrada mayoritariamente por capitales, grandes ciudades o, en el mejor de los casos, ciudades intermedias. La que presenta una mayor inclinación a ser un club exclusivo es el C40, que argumenta a su favor que la lucha por el cambio climático pasa en buena parte porque las grandes ciudades adopten medidas al respecto.

Considerando esta segunda tendencia en las redes de ciudades, es importante señalar que el adelgazamiento de la representatividad de las nuevas redes es un hecho que merece mayores reflexiones en aras de la construcción de una gobernanza global más democrática. Esta nueva generación de redes de ciudades tiene ante sí el reto de ampliar el espectro de gobiernos con los que trabaja para realmente ser capaces de cumplir el repetido lema de «No dejar a nadie atrás» (Agenda 2030). De lo contrario, si solo se dirigen esfuerzos para mejorar, por ejemplo, la lucha contra el cambio climático o la resiliencia de las ciudades más influyentes, se estará contribuyendo a crear una jerarquía entre ciudades y, por consiguiente, también entre habitantes urbanos. Sin olvidar el importante riesgo adicional que ello entraña: descuidar la diversidad de los territorios (ciudades intermedias, de periferia, pequeñas, núcleos *rurbanos*) e ignorar las desiguales relaciones de poder que existen entre ellos implica privilegiar la urbanización a gran escala y perder la oportunidad de atender a tipologías de ciudades que pueden, por un lado, estabilizar el crecimiento de las grandes ciudades si son capaces de proporcionar suficientes oportunidades y servicios y, por otro, frenar la desertización de los entornos rurales. Abordar la brecha rural-urbana pasa, también, por escuchar la voz de los gobiernos locales de aquellos territorios que conforman estas realidades en el marco de la gobernanza global.

IV. «No dejar a ningún territorio atrás», pero tampoco ignorar las relaciones de poder Norte-Sur

CGLU, parafraseando la consigna de «No dejar a nadie atrás», creó el lema «No dejar a ningún territorio atrás». La red expresa así su voluntad de representar no solo a ciudades capitales o grandes ciudades (en su seno ya tiene a Metropolis para ello), sino de canalizar también las necesidades de otros territorios. Para ello, dispone de plataformas de trabajo donde participan activamente ciudades intermedias y ciudades de periferias (los denominados «foros») y de mecanismos de análisis e investigación sobre la diversidad de territorios urbanos (CGLU, 2017). Por otro lado, Ciudades Educadoras, como expone Canals en este volumen, cuenta con la participación activa de ciudades muy diversas, siendo incluso las ciudades pequeñas las que se convierten en mayores usuarias y contribuyentes de la red. Algo similar sucede con Eurocities.

Redes como CGLU, Eurocities o Ciudades Educadoras pueden, por lo tanto, jugar un papel importante en eso de «No dejar a ningún territorio atrás». Y, en lo que concierne a trasladar este mensaje al sistema de gobernanza global, CGLU tiene una responsabilidad especial en tanto que red de alcance global dedicada, de forma importante (aunque no exclusiva), a la incidencia política (a diferencia de Eurocities, que constituye una plataforma de alcance regional, o Ciudades Educadoras, que se centra en facilitar el intercambio de experiencias, transferir conocimiento e incidir en el diseño de políticas locales).

El adelgazamiento de la representatividad de las nuevas redes es un hecho que merece mayores reflexiones en aras de la construcción de una gobernanza global más democrática

Descuidar la diversidad de los territorios (ciudades intermedias, de periferia, pequeñas, núcleos *rurbanos*) e ignorar las desiguales relaciones de poder que existen entre ellos implica privilegiar la urbanización a gran escala

Una democratización real de la voz global de las ciudades debe forjarse a partir de la participación de las diferentes geografías urbanas, tanto del Norte como del Sur global, tanto de Occidente, como de Oriente

Sin embargo, estas redes no están exentas de importantes desafíos en términos democráticos. No basta con albergar en su seno realidades urbanas diversas. Es necesario dotarse de mecanismos de gobernanza interna suficientemente democráticos, transparentes y ágiles. Existe el riesgo de una excesiva burocratización o de una gestión menos transparente de lo que sería deseable cuando la gestión de fondos públicos está en juego. Asimismo, no puede ignorarse que una democratización real de la voz global de las ciudades debe forjarse a partir de la participación de las diferentes geografías urbanas, tanto del Norte como del Sur global, tanto de Occidente, como de Oriente. Las relaciones entre países, así como entre ciudades, están aún fuertemente dominadas por una cartografía del poder desigual de origen colonial. En este sentido, la voz predominante no es solo la de las ciudades capitales o grandes ciudades, sino la que procede de los centros de poder históricos, situados en el eje Norte-Occidental. Las redes de la primera generación no escapan de este problema.

Habrà que ver en qué medida estas y el ecosistema de redes en su conjunto son capaces de subvertir las hegemonías que existen entre ciudades del mundo para que el mensaje que se lanza a las estructuras de gobernanza global sea más inclusivo y representativo.

Referencias bibliográficas

Acuto, M. y Rayner, S. «City Networks: Breaking Gridlocks or Forging (New) Lock-ins?». *International Affairs*, vol. 92, n.º 5 (septiembre 2016), p. 1147-1166.

Alger, C. F. «Searching for Democratic Potential in Emerging Global Governance: What are the implications of regional and global involvement of local governments». *International Journal of Peace Studies*, vol. 16, n.º 2 (2011), p. 1-24.

Augé, M. *Non-lieux: introduction à une anthropologie de la surmodernité*. París: Éditions du Seuil, 1992.

Barbé, E. «El papel del realismo en las relaciones internacionales». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n.º 57 (1987), p. 149-176.

Beck, U. *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós, 1997.

Butler, J. *Gender trouble: Feminism and the subversion of identity*. Londres, Nueva York: Routledge, 1990.

Castells, M. *La era de la información. El poder de la identidad*. Madrid: Alianza, 2003.

Duchacek, I., Latouche, D. y Stevenson, G. (eds.). *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. Nueva York y Londres: Greenwood Press, 1988.

Garreau, J. *Edge City. Life on the new frontier*. Nueva York: Doubleday, 1991.

Iglesias, B. «No dejar a ningún municipio atrás. Integrando geografías subnacionales en la arena global desde la planificación territorial». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 123 (diciembre 2019) (en preparación).

Jameson, F. *El posmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado*. Barcelona: Paidós, 1991.

Kaplan, E. A. *Looking for the Other: Feminism, Film and the Imperial Gaze*. Londres, Nueva York: Routledge, 1997.

Oosterlynck, S., Beeckmans, L., Bassens, D., Derudder, B., Segaert, B. y Braeckmans, L. *The city as a global political actor*. Oxon, Nueva York: Routledge, 2019.

CGLU. *Co-creating the urban future. The agenda of metropolises, cities and territories*. Barcelona: CGLU, 2017.

UN-HABITAT. *State of the World's Cities 2010/2011. Cities for All: Bridging The Urban Divide*. Londres, Sterling, VA: Earthscan, 2008.

En los últimos años, las ciudades se han consolidado como actores de primer orden en el escenario internacional. Pero su voluntad de proyectarse internacionalmente y de incidir en las agendas globales no es un fenómeno nuevo, puesto que llevan décadas operando de forma organizada a través de redes. La primera organización internacional de ciudades, la International Union of Local Authorities, se creó en 1913. En la década de los noventa 90 del siglo pasado empezaron a proliferar las nuevas redes y plataformas de ciudades, especialmente en Europa, aunque también en América Latina, África y Asia, vinculándose con los procesos de integración regional. La creación en 2004 de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos CGLU, como principal red representativa del municipalismo internacional, marcó un punto de inflexión.

Hoy las redes de ciudades están vinculadas de forma efectiva a los procesos de definición e implementación de algunas de las principales agendas globales. Su presencia en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, su incidencia en la incorporación de una dimensión territorial a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y su participación en el Steering Committee del Global Partnership for Effective Development Cooperation, son buenos ejemplos de cómo las redes de ciudades han logrado que su voz sea escuchada. Sin embargo la creciente notoriedad que está teniendo la cuestión urbana en las agendas internacionales ha provocado que el ecosistema de redes de ciudades se reconfigure de una manera que conlleva a la vez riesgos y oportunidades.

Esta monografía analiza la evolución del ecosistema de redes de ciudades en los últimos años, en particular, persigue ver de qué manera operan las principales plataformas, cómo inciden en las agendas globales, qué servicios prestan a sus asociados y cómo coordinan sus esfuerzos. El objetivo central del volumen es analizar las estrategias que han estado desarrollando las redes para potenciar su rol y mejorar su efectividad, y cuál ha sido su valor añadido.