

La internacionalización de los espacios metropolitanos



**metro
polis** ●

asociación mundial
de las grandes
metrópolis

observatorio

Índice

página 3

Introducción

página 4

Una política pública en construcción

página 7

Colaboración, coordinación y complementariedad

página 8

Implementación de estrategias internacionales

página 10

Modalidades de implementación

página 14

El impacto de las metrópolis al mundo

página 15

La comunicación: elemento transversal de legitimación de la política pública

página 16

Recomendaciones

página 18

Bibliografía

Introducción

Actualmente, la gestión de las políticas locales y el ejercicio de sus competencias por parte de los gobiernos locales implica la necesidad de generar lazos con actores internacionales y su inserción en esa esfera. En sentido complementario, las agendas internacionales son escenarios de decisión donde un ejercicio de representación, visibilidad e influencia debe ser puesto en práctica, teniendo en cuenta los efectos y retos que presentan las decisiones tomadas a estas instancias sobre la esfera local.

No obstante, en un contexto donde los recursos son escasos y los desafíos sociales y económicos apremiantes, la acción exterior no puede constituir un “bien de lujo” para un gobierno local, sino que debe plantearse como un mecanismo robusto y efectivo para permitir mejores condiciones de vida a la ciudadanía. Dentro de una dinámica en que las grandes ciudades y áreas metropolitanas buscan beneficiarse de su participación en la escena internacional, ¿qué pueden éstas, en contrapartida, aportar a la ciudadanía global?

La evolución reciente de la acción internacional de los gobiernos locales contempla fenómenos simultáneos, como el crecimiento exponencial de su activismo internacional, el cambio de enfoque en cómo se insertan en el mundo, ya no sólo como actores de la cooperación (donantes o beneficiarios) sino como actores de la agenda global en todas sus expresiones, y el cambio en las modalidades y formas de relacionarse con el extranjero, cada vez más profesionales.

Poco a poco, la internacionalización ha ganado su espacio transversal dentro de los objetivos institucionales, políticos y territoriales de las administraciones locales, tendiendo a convertirse en una acción estratégica y finalmente en una política pública.

El presente documento aborda la acción internacional de las grandes ciudades desde sus marcos de acción jurídica, política y administrativa, su concepción y diseño como estrategia y política pública, así como su implementación, medición, evaluación y comunicación. Este *issue paper* se nutre, fundamentalmente, de las reflexiones de la Alianza Euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAs) contenidas en su colección de publicaciones, así como de las conclusiones de los debates convocados por el Área Metropolitana de Barcelona en las dos ediciones del seminario *Estrategias de internacionalización de las áreas metropolitanas*, realizados en 2016 y 2019.

Con esta publicación, buscamos contribuir a la gestión del conocimiento sobre el fenómeno de la acción internacional de los espacios metropolitanos, invitar a reflexionar sobre las aportaciones que las metrópolis pueden hacer al planeta, y finalmente impulsar nuevas ideas al debate sobre la acción internacional de los gobiernos locales.



Octavi de la Varga
Secretario General de Metropolis



Una política pública en construcción

> Seúl opera en el ámbito internacional a través del International Cooperation Bureau, una estructura en la que trabajan 40 profesionales, que dispone de un presupuesto de 10M\$ y se organiza a través de tres divisiones – relaciones internacionales, partenariados urbanos globales y cooperación externa (International Relations, Global Urban Partnership, External Cooperation). (Photo by Jeonguk on Unsplash).

Desde el punto de vista jurídico, los gobiernos locales no son aún reconocidos como actores de las relaciones internacionales. Su accionar reside, generalmente, en una zona gris, en un marco heterogéneo, que varía sustancialmente de un país a otro – incluso, a veces, dentro de un mismo país – según la legislación en vigor. Así, se reconoce a menudo a los gobiernos locales una capacidad de intervención exterior, pero circunscrita a la esfera de competencias que les son atribuidas legalmente y sin que puedan “coordinar” las competencias tradicionales de los estados nacionales en materia de relaciones internacionales. No obstante, frente a su no reconocimiento en el campo del derecho internacional, las

entidades subnacionales se han basado en el principio de autonomía local, extendiendo la envergadura de acción de este principio a la esfera internacional, en búsqueda de una legitimación práctica y teórica de su incursión.

La acción internacional de los gobiernos locales (AIGL), que surge como respuesta a factores intrínsecos y exógenos a las ciudades, tiende a emerger como opción para compensar los efectos de la globalización sobre el territorio, aprovechar los beneficios de la interacción con la escena exterior y, esencialmente, para fortalecer de forma transversal el desarrollo territorial. Esta acción suele estar marcada por objetivos variables y un modo de operar multidimensional en un contexto que se puede caracterizar por dinámicas de competencia y/o cooperación entre gobiernos locales.

Además de una mejora de las disposiciones legales para brindar a la AIGL una mayor seguridad jurídica, y garantizar a su vez, la sostenibilidad de las acciones, los gobiernos locales se están fortaleciendo institucionalmente para contar con estructuras administrativas idóneas, tales como las oficinas de relaciones internacionales (ORI), que permiten manejar profesionalmente su acción internacional, así como sensibilizar a sus líderes políticos y a la ciudadanía.

Las ORI establecen relaciones institucionales y operativas con las demás dependencias y departamentos del gobierno local que le permitan impulsar y llevar a cabo acciones transversales, esto es, realizar una tarea de articulación entre la estrategia de acción internacional y los programas sectoriales para lograr aportarles un valor añadido desde una visión integral. Por otro lado, las ORI pueden colaborar con los diferentes niveles de gobierno presentes en un mismo territorio (especialmente en el marco de los espacios metropolitanos) generando mecanismos o espacios de coordinación entre sí, así como una mejor articulación con los variables actores locales.





Fuente: Ciudad de México

La primera Constitución Política de la Ciudad de México, en su Artículo 20, titulado “Ciudad Global”, eleva a nivel constitucional la tarea de impulsar el fortalecimiento y diversificación de las relaciones internacionales de la Ciudad. En 2018, se suscribe la “Declaratoria CDMX Global”, posicionamiento político en el que la capital mexicana se reconoce como un actor con responsabilidad y liderazgo global, que, con base en el diálogo y la cooperación internacional, participa en la propuesta de soluciones e implementación de acciones ante los desafíos de la humanidad.

Otro elemento vital es el apoyo explícito del / de la representante político/a o de la máxima autoridad del gobierno de turno. Esta debe dar al territorio local una dimensión internacional y exponerla como uno de los nodos clave de su visión de desarrollo en su agenda. Este apoyo garantiza capacidad de acción de peso local e internacional, recursos financieros y la posibilidad de irrigar más las políticas públicas locales con los efectos de la acción internacional y viceversa.

Sin embargo, aún son pocos los gobiernos locales que disponen de instrumentos estratégicos de planificación y conciben sus relaciones internacionales como una política pública. Muchos gobiernos locales realizan su acción exterior sin que esta sea realmente planificada, sin una visión estratégica e integral, y sin contar con los recursos ni la participación de los actores locales necesarios.

El hecho de no formular de forma clara y explícita los objetivos y modalidades de acción internacional hace que este proceso, en muchos casos, se reduzca a un conjunto de intervenciones puntuales, reactivas y no coordinadas, que son por lo general el fruto de solicitudes de los diferentes servicios temáticos del gobierno local o de actores internacionales. Como consecuencia, esto produciría una acción internacional dispersa, limitada, sin un foco temático y geográfico, sin comprender al gobierno local como conjunto.

Desarrollar una política pública de acción internacional demanda una evolución en cuanto a la visión y posicionamiento de algunos espacios metropolitanos con respecto a sí mismos. Desde este punto de partida, una política pública metropolitana de acción internacional:

- 1.** Materializa la voluntad política de los gobiernos locales del territorio de intervenir como actores globales, poniendo en práctica una estrategia de relaciones internacionales con objetivos claros, acciones concretas y plazos definidos. Conviene que los objetivos y ejes de actuación de la política pública estén alineados con el plan estratégico de desarrollo de la ciudad dentro de un horizonte temporal determinado, asumiéndose de forma transversal por toda la institución.
- 2.** Determina los ejes de internacionalización, que deben ser fruto del análisis de las especificidades propias del territorio (culturales, económicas, naturales, geográficas, etc.), así como de la identificación de sus prioridades. La planeación estratégica y los ejes de la internacionalización parten de una visión coherente de territorio. Esto implica la discusión acerca del rol que se quiere jugar en el plano internacional y el conocimiento de las oportunidades y riesgos que plantea el contexto. Los ejes deben buscar vehicular y/o reforzar un “modelo de ciudad”.



> La acción internacional del Área Metropolitana de Barcelona es una herramienta transversal de apoyo a la agenda de sus políticas públicas, enmarcada en la estrategia global de la institución, a través del Área de Relaciones Internacionales y de Cooperación, tal y como se especifica en el Plan de Actuación Metropolitana (PAM) 2016-2019. (Fuente: AMB).

> En 2019, la Municipalidad de Córdoba adelantó el proyecto “Gobernanza Multisectorial para la Internalización Sostenible de la ciudad de Córdoba” en el que, a través de una serie de mesas de trabajo con diferentes entes e instituciones, públicos o privados, locales o nacionales y/o supranacionales se definieron metas y objetivos del proceso de internacionalización de la ciudad, entendiendo la ciudad como algo que no se agota en el gobierno local. (Fuente: Municipalidad de Córdoba).

3.

Se estructura en líneas directrices consultadas, debatidas, concertadas y apropiadas por diversos sectores de la sociedad. Esto garantizará la legitimidad y continuidad de la política.

4.

Es evaluable y flexible, con el fin de que los objetivos y ejes de internacionalización puedan readaptarse y evolucionar en función de su avance, del entorno y los acontecimientos que tienen repercusión sobre el territorio. Lo que no se mide no se mejora.

5.

Busca la transversalidad de su acción en el seno mismo de los gobiernos locales implicados y debe ser capaz de acompañar internacionalmente las diferentes estrategias y programas sectoriales llevados a cabo por las diversas dependencias, buscando la forma en que estas estrategias se puedan fortalecer con el valor agregado que otorga la internacionalización. El objetivo es recordar que la política pública de acción internacional debe estar al servicio de las demás políticas públicas del gobierno local.

6.

Está sintonizada con la agenda global, para lo cual se precisa un cierto conocimiento sobre cuáles son las tendencias mundiales, cómo éstas influyen en el territorio y cómo se puede incidir en ellas o beneficiarse de ellas.



Colaboración, coordinación y complementariedad

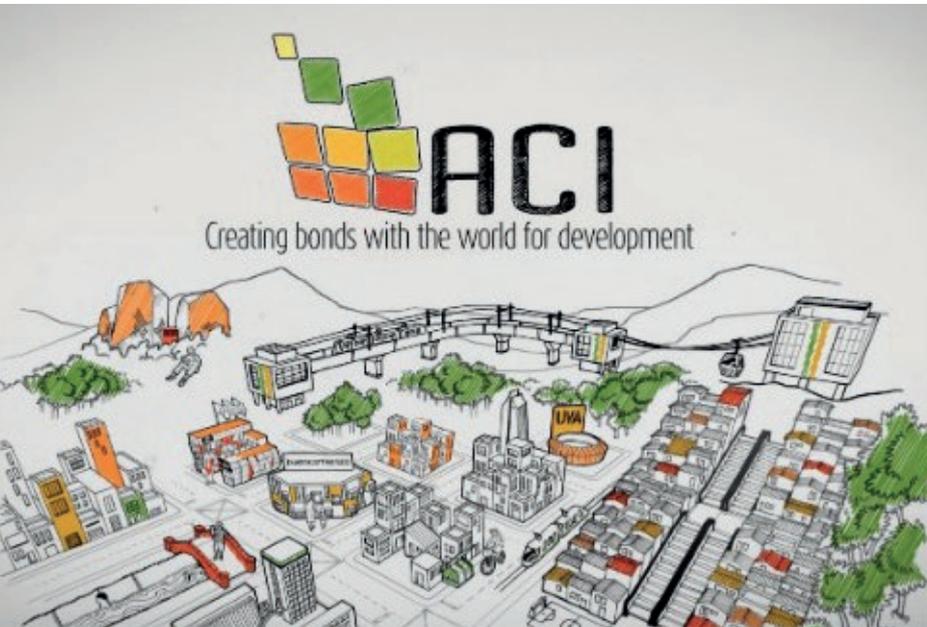
Los intereses de los distintos niveles de gobierno operando en un espacio metropolitano (local, metropolitano, provinciano, regional, nacional, etc.) son de suma importancia en las estrategias internacionales de las metrópolis, a la vez que generan desafíos, ya que se hace necesario construir lazos transversales y relaciones nodales dentro del propio entramado institucional, así como con los actores que actúan dentro y fuera de su territorio. Es necesario, por lo tanto, un ejercicio constante de gobernanza a escala territorial multinivel y multiactor, en el cual los gobiernos locales deben tener en cuenta la gran diversidad de actores que desarrollan actividades internacionales dentro de su propio campo de interés y competencia. Podemos citar seis grupos de actores clave con los cuales los gobiernos de espacios metropolitanos se deben relacionar en el esfuerzo institucional en torno al proceso estratégico de internacionalización:

- 1.** La empresa privada: inversionistas, gremios empresariales, sindicatos, cámaras de comercio, etc.
- 2.** La academia: universidades, centros de investigación, etc.
- 3.** La ciudadanía
- 4.** Las representaciones diplomáticas/ consulares
- 5.** Las agencias de cooperación, redes u organismos internacionales con sede en el territorio
- 6.** Los medios de comunicación

Estos actores cuentan con su propia agenda, que puede quizás llegar a ser más fuerte que aquella de los gobiernos locales, aunque en la mayoría de los casos sean iniciativas independientes. Las metrópolis están llamadas a ser conectoras y a desarrollar actividades participativas con el fin de construir una estrategia que articule y complemente los esfuerzos del/los gobiernos locales con el conjunto de actores del territorio, en aras de obtener un impacto mayor aprovechando las oportunidades del entorno. Es importante saber quién hace qué y actuar de forma coordinada. Esto permite acercarnos a la naturaleza diversa, diferencial e incluyente que se debe tener en cuenta en la construcción de una estrategia que brinde solidez a la internacionalización. Así, la internacionalización debe ser plural y ciudadana.

Esta participación se puede canalizar vía mecanismos existentes de participación o puede generar la oportunidad para la creación de estructuras ad hoc, que permitan la consulta, participación y colaboración de los actores en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la estrategia de internacionalización.

Es de resaltar que la participación de los actores locales es un fenómeno que da valor agregado, legitimidad e interés político a la acción internacional de las metrópolis, si lo comparamos con la actividad tradicional de los gobiernos nacionales. En estas relaciones de gobernanza, los actores son identificados, convocados, persuadidos y articulados para que a partir de sus centros de interés colaboren con el proceso de internacionalización territorial y se logre una armonización y complementariedad que genere una plusvalía y



> **Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI), (Fuente: ACI).**

narrativa internacional común. Esta gobernanza fortalece la sostenibilidad de la política pública.

Desde el 2002, la Agencia de Cooperación e Inversión de **Medellín** y el **Área Metropolitana** (ACI), reúne cuatro entidades proveedoras de servicios públicos (Alcaldía de Medellín, Empresas Públicas de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Emvarias), desarrollando canales de diálogo con el sector empresarial y productivo de la ciudad, así como con las universidades y las organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, estos marcos de gobernanza pueden ser los contextos adecuados para reflexionar sobre cómo abordar y hacer seguimiento a los efectos o externalidades negativas que la acción internacional puede generar. Entre estos efectos negativos, podemos citar los problemas derivados del turismo de masas, la contaminación causada por el uso intensivo de aeropuertos y puertos, la gentrificación, etc. Estas externalidades, poco abordadas en los procesos de internacionalización, requieren una atención primordial, así como respuestas comunes y coordinadas que busquen mitigar sus efectos negativos.

Implementación de estrategias internacionales

La implementación de la estrategia internacional brinda tantas opciones como la capacidad de gestión lo permita, es decir, puede ser multidimensional y tener una serie de objetivos. El primer grupo de objetivos se concentra en la proyección, promoción y marketing exterior del territorio y en la mejora de su imagen, visibilidad y "atractividad". Orientándose por un factor "competitivo" entre ciudades, se busca obtener un prestigio internacional para el territorio, con el fin de atraer diferentes tipos de recursos exteriores, tales como capitales financieros, empresas, mano de obra calificada, inversiones, turistas, eventos internacionales, etc.

Un segundo grupo de objetivos emerge de la voluntad de poner en práctica un intercambio de experiencias y conocimientos con otros territorios. Su motivo reside en el interés de los gobiernos locales en establecer intercambios frecuentes con territorios que comparten problemáticas similares, con el fin de confrontar soluciones y generar un aprendizaje mutuo en pro de mejorar sus políticas públicas. Estos intercambios pueden representar un beneficio directo para las áreas metropolitanas pues ayudan a reducir los tiempos de implementación de proyectos al identificar procesos con alto riesgo y las mejores oportunidades desde la planeación hasta la implementación.

Un tercer grupo de objetivos surge de la voluntad de desarrollar acciones solidarias y de lucha contra las desigualdades a través de acciones de cooperación que pueden implicar la movilización de distintos departamentos técnicos del gobierno local. Estas

intervenciones están dirigidas, por ejemplo, al fortalecimiento institucional, la protección del medio ambiente, políticas de género, la movilidad, la democracia participativa, etc. En este campo, existe una evolución progresiva de la cooperación desde la típica transferencia de montos financieros para entidades beneficiarias, hacia la consolidación de las capacidades institucionales, políticas y técnicas locales de las administraciones involucradas.

Más allá de estos tres objetivos, hay aquellos que interpretan la intervención internacional como acciones recíprocas, que buscan generar una apertura y generar eco en la conciencia ciudadana sobre otras realidades culturales y sociales globales. Éstos están vinculados con la proyección exterior de asociaciones culturales, educativas y deportivas locales, y de valorar, al mismo tiempo, la diversidad cultural internacional. Promoviendo la interacción entre culturas, grandes metrópolis lograrían impulsar la prosperidad y la calidad de vida de la ciudadanía.

Se identifica, además, una tipología de objetivos que busca defender los intereses locales y promover acciones de incidencia global. Ésta toma forma, principalmente, a través de redes políticas o de alianzas estratégicas de gobiernos locales en las cuales se fortalece el aspecto político de la dimensión local sobre los escenarios internacionales. Hoy, son varias las agendas multilaterales y que tienen una repercusión sobre las metrópolis y sus políticas públicas. La búsqueda de este objetivo plantea un escenario propicio en el que los espacios metropolitanos podrían posicionarse y ejercer un liderazgo en materia de movilización y defensa de las prioridades de la esfera territorial.

Todos estos grupos de objetivos se componen de lógicas, fines políticos y visiones de ciudad distintos y no son necesariamente contradictorios; además, se pueden perseguir de forma concomitante o consecutiva. Los diferentes tipos de objetivos estratégicos definidos por la política pública de internacionalización son quienes determinan las diferentes modalidades de la acción.

> U20 es una iniciativa lanzada en 2017 bajo el liderazgo del Jefe de Gobierno de Buenos Aires y de la Alcaldesa de París, convocada por C40 y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). U20 busca desarrollar una posición conjunta de las y los líderes de los centros urbanos globales para informar y enriquecer los debates de las naciones del G20. Materializada en una cumbre anual realizada siempre en el mismo país anfitrión del G20, con antelación a la reunión de sus jefes de estado, U20 cuenta con el apoyo de Metropolis como uno de sus Advisory Partners, desde su primera edición. (Fuente: UCLG).



Modalidades de implementación

> Dakar será sede de los juegos olímpicos de la juventud de 2022. A través del “Programa de Modernización de la Ciudad” se espera que los beneficios tangibles de organizar los juegos, como el desarrollo de una nueva infraestructura, se acompañen de aspectos positivos más intangibles, como las inclusiones sociales y un mejor acceso a la educación y buenos empleos. Dakar 2022 será una demostración de cómo las ciudades utilizan los deportes como motor del desarrollo sostenible y una oportunidad para mostrar lo mejor de África en la escena internacional. (Fuente: olympic.org).

Frente a las diferentes formas que puede tomar la AIGL en función de los objetivos deseados, existen modalidades que por su naturaleza pueden ser ejecutadas en el territorio mismo del gobierno local, y modalidades que requieren una relación con el exterior. Ambas responden a la centralidad imprescindible de la AIGL.

Dentro de las primeras, podemos, por ejemplo, identificar la transformación en cuanto a infraestructura que realiza una ciudad para hacerse más atractiva o competitiva y apuntarle a la captación de eventos, ferias, congresos, turistas, inversiones, talento o la valorización de la diversidad cultural internacional presente en el territorio, etc. Estas actuaciones son las más tangibles e inmediatas dentro de la internacionalización de una ciudad y están en clave con el objetivo de proyección exterior y la búsqueda de un desarrollo económico.

Muchas metrópolis buscan mejorar su visibilidad, reputación y su “marca” para captar más oportunidades que impulsen su desarrollo económico. La mayoría de las metrópolis pretenden que su “marca ciudad” sea asociada con valores positivos como la solidaridad, la innovación, el desarrollo sostenible, la calidad de vida, etc. En este sentido las ciudades desarrollan estrategias de comunicación para fortalecer internacionalmente su reputación. Por ejemplo, algunas metrópolis cuentan con potentes webs de información, boletines, revistas, servicios de atención y monitoreo a medios de comunicación nacionales e internacionales, así como con plataformas privadas o público-privadas que operan para potenciar el posicionamiento internacional de la ciudad.

En segundo lugar, hay modalidades que conllevan en sí una relación directa con actores internacionales y presuponen una interacción con el exterior o más allá de las fronteras nacionales. La dirección de dichas relaciones es lo que conocemos como “diplomacia territorial o de las ciudades”, y puede efectuarse de distintas formas, a saber:



> Líder regional indiscutido, Montevideo es miembro fundador de Mercociudades, de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) y de la Coalición de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia. Hoy, Montevideo desempeña los cargos de Copresidencia y Secretaría Regional para América Latina y el Caribe de Metropolis, así como la Vicepresidencia de CGLU. (Fuente www.mercociudades.org).



Cooperación

Ciertas metrópolis son referentes en determinadas áreas y cuentan con una vasta red de cooperación, implicándose en modelos de cooperación sur-sur o cooperación triangular donde incluso otros actores locales, nacionales e internacionales pueden alinearse. En el contexto actual, en el que los desafíos del desarrollo sostenible son crecientemente urbanos y requieren un enfoque territorial, esta modalidad de cooperación cobra mayor relevancia. También se encuentran los proyectos de cooperación directa, que se pueden presentar entre diferentes tipos de gobiernos locales y son una fórmula importante dentro del campo de la AIGL. Se ubican conceptualmente dentro del ámbito de la cooperación al desarrollo.

Hermanamientos

Acuerdos entre “ciudades hermanas” tienen de crear una relación bidireccional, en teoría estable y duradera, que va más allá de los plazos cortos de los proyectos de cooperación. Destaca, la ciudad de **Guangzhou** que desde 1979, ha forjado lazos de hermanamiento

con 76 ciudades de todo el mundo que, con el paso del tiempo, han ido evolucionando y generando proyectos concretos. Sin embargo, esta modalidad está siendo replanteada, dado que en algunos casos queda limitada a intercambios simbólicos.

Relaciones multilaterales

Consisten en la participación en redes de gobiernos locales conformadas por factores y objetivos comunes entre sus miembros. Éstas reúnen a administraciones interesadas en intercambiar experiencias y conocimientos para colaborar en un determinado campo de las políticas públicas locales (redes temáticas) y/o en realizar actividades de incidencia política, negociación y cabildeo (redes políticas). Las redes han jugado un rol como instrumento para poner en contacto gobiernos locales de distintos países, generar dinámicas de relación horizontal, identificar buenas prácticas para mejorar las políticas públicas y convertirse en comunidades de conocimiento.

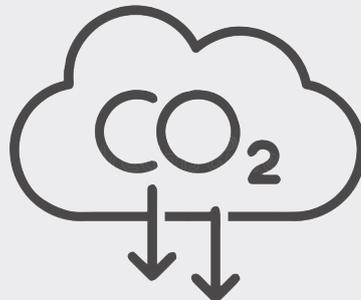
Las redes han logrado, igualmente, ser portavoces, grupos de opinión y cabildeo frente a problemáticas generalizadas ante estructuras superiores e incidir en las agendas globales. El trabajo de Metropolis, CGLU, ICLEI, C40, CLGF, AIMF, entre otras redes, han abierto espacios y permitido movilizar las preocupaciones de los gobiernos locales a las esferas de toma de decisión global.

Por su parte, las “alianzas de ciudades” representan una nueva forma de trabajo multilateral entre un número reducido de ciudades, donde el objetivo puede contener un mayor tinte político y su razón no reside principalmente en el intercambio de experiencias sino en una acción organizada de presión. Las alianzas, como formas de incidencia innovadora, definen y defienden una posición común para actuar de



30

**metrópolis
miembros de C40**



reducieron un

22%

Durante la cumbre del C40 de Copenhague de 2019 las y los líderes de treinta metrópolis anunciaron buenos resultados en la reducción de las emisiones de CO₂.

forma coordinada y aumentar la resonancia global de sus propuestas.

El surgimiento de una alianza puede ser, en primer lugar, de origen político, pretendiendo incidir en las agendas internacionales, o puede ser, igualmente, el fruto de una reacción de rechazo a un hecho externo o a una medida que se desea imponer desde el gobierno central o un organismo internacional.

Otra fuente de conformación de las alianzas de ciudades puede ser la toma de conciencia con relación a un riesgo común generado por cierto fenómeno que puede afectar directamente la esfera local y que precisa de un tratamiento urgente e innovador que genere compromisos. En este caso, el elemento cohesionador es un factor propio e interno a las ciudades.

Dentro de un contexto internacional interdependiente, actuar en un marco de gobernanza multinivel no es un asunto opcional



> Algunas ciudades en EEUU y Europa, como Barcelona, han manifestado su rechazo a las políticas nacionales o comunitarias que no respetan los mínimos de acogida a las personas refugiadas, ofreciéndose para recibir las. (Fuente: Ajuntament de Barcelona).

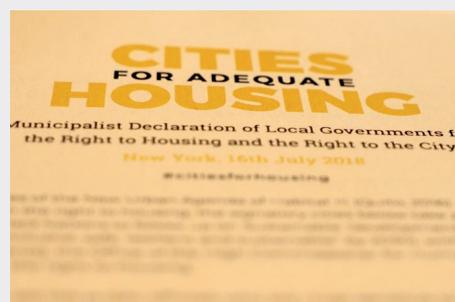


para las grandes ciudades y áreas metropolitanas. Los problemas no pueden ser resueltos a través del centralismo, pero tampoco con una visión localista, se precisan labores de incidencia sobre las agendas globales, para avanzar hacia el desarrollo de una perspectiva territorial en las políticas, es decir, garantizar que los diseños de las agendas cuenten con una visión local o metropolitana. En este campo, las redes y las alianzas de ciudades son instrumentos primordiales.

Evidentemente, la capacidad de influencia de una red o alianza de ciudades en las agendas globales estará determinada por la valoración que la comunidad internacional haga de la aportación real, material, a los objetivos que se buscan. Por lo tanto, las metrópolis y sus redes deben desarrollar mecanismos para contribuir a las grandes discusiones globales su conocimiento sobre el contexto local y su experticia en la gestión de las políticas públicas.

> Montréal cuenta con un marco estratégico de relaciones internacionales que refleja la diversidad de objetivos y de la multidimensionalidad de operar en el campo de la acción internacional. (Fuente: ville.montreal.qc.ca.).

La alianza “Ciudades por la Vivienda Adecuada” movilizada por un conjunto de gobiernos locales, liderados por la ciudad de Barcelona y el Secretariado Mundial de CGLU, busca frenar la especulación del capital financiero internacional en el sector inmobiliario en la esfera local, lo que terminó en una declaración política presentada por CGLU en sede de la ONU, durante el Foro Político de Alto Nivel de 2018. A fecha de hoy, 15 miembros de Metropolis ya se han adherido a la declaración, que sigue abierta para nuevas adhesiones, tanto de instituciones como de personas, a través de la web citiesforhousing.org





El impacto de las metrópolis al mundo

Una estrategia de internacionalización debe conducir a brindar resultados tangibles, medibles y evaluables.

La medición y la evaluación de la estrategia de acción internacional son herramientas que permiten valorar la pertinencia y efectividad de la política; contar con una retroalimentación con relación a la implementación y facilitar la toma de decisiones informadas; identificar las oportunidades de mejora y realizar las correcciones necesarias a tiempo; contar con una comunicación y rendición pública de cuentas; hacer seguimiento a los objetivos propuestos; contar con información fidedigna sobre el desarrollo de la política pública y de su impacto en la calidad de vida y; compartir conocimiento con otros gobiernos locales. Para esto, es fundamental tener identificados los requerimientos físicos e informáticos, así como los métodos de captación de información, almacenamiento, explotación y difusión de los datos disponibles.

El reto a la hora de medir la AIGL radica en concebir indicadores realistas orientados al aprendizaje y mejora permanente de las políticas públicas. En esta perspectiva, identificamos tres niveles básicos: el nivel territorial o estratégico (asociado con la concepción de planes, estrategias y la definición de prioridades territoriales); el nivel político o programático (conectado con las políticas institucionales, los programas y objetivos estratégicos del plan de desarrollo del gobierno local); y el nivel institucional u operativo, donde se ejecutan los

proyectos del nivel sectorial y concierne la gestión propia de la ORI.

Actualmente, la mayoría de los instrumentos de evaluación con estándar técnico tienden a incorporar aspectos cuantitativos y cualitativos. Entre las herramientas más utilizadas por los gobiernos locales se encuentran los indicadores, la evaluación de impacto, la evaluación de procesos y sistematización de buenas prácticas y los tableros de mando.

La evaluación de la AIGL debe avanzar también hacia la medición de las externalidades negativas que esta puede tener, así como las medidas que se toman para mitigar sus efectos. Externalidades como la gentrificación derivada del acceso a la ciudad de los fondos de inversión inmobiliarios internacionales; o el condicionamiento del mercado de trabajo derivado de una excesiva especialización (en turismo o en ferias y congresos, por ejemplo); o la contaminación causada por el tráfico intensivo en puertos y aeropuertos.

La evaluación debe estar prevista e incorporada desde el principio en el diseño de la política pública, y como esta misma debe estar pensada en un carácter transversal. No debe basarse sólo en la ORI sino que tiene que realizarse de todas las áreas implicadas con una batería sólida de indicadores. Esto nos permite no solo medir el impacto, sino que también nos permite divulgar y dar visibilidad a las acciones realizadas. Un proceso meticuloso de seguimiento y evaluación puede conducir a que la estrategia de internacionalización se mantenga, se reajuste y evolucione en el tiempo, esto eleva sus posibilidades de sostenibilidad.

La comunicación como elemento transversal de legitimación de la política pública

La comunicación es un eje transversal que favorece la democratización del diseño y gestión de políticas públicas. Ella tiene el potencial de difundir y hacer visible las políticas, así como de moldear percepciones, opiniones, persuadir e implicar a la ciudadanía, los medios o las personas tomadoras de decisiones. De la misma manera, permite compartir el saber-hacer.

En ocasiones, la internacionalización de las metrópolis no ha estado acompañada de una estrategia de comunicación clara, transversal y definida sobre objetivos de largo plazo. La comunicación tiende a ser concebida como un elemento externo a la política pública, vinculada a la simple divulgación de resultados y de actividades concretas y se le suele tener en cuenta al final del proceso.

La construcción de una estrategia de comunicación y visibilidad se valora como un elemento transversal de la ORI. Ésta debe de forma clara definir los objetivos, mensajes, públicos, actividades y acciones a corto y largo plazo, así como pensar a su propia revisión y evaluación. De la misma manera, la comunicación debe desarrollarse de forma autónoma, estar presente en el conjunto de ciclos de la política públi-

ca de internacionalización, así como estar interrelacionada con una red de actores locales e internacionales.

En este sentido, sería propicio para el proceso de internacionalización de las metrópolis que éstas desarrollaran alianzas con medios de alcance global. Esto les permitiría difundir mensajes a un mayor número y variedad de público. Buscar acceso a relaciones con “medios globales” puede generar mayores impactos en la opinión pública, por su carácter de “actores validadores” y de generadores de percepción y opinión.

Una comunicación resonante que sensibilice sobre los efectos positivos de la política pública de acción internacional es fundamental para que sea comprendida y legitimada por la ciudadanía, el sector privado, así como la propia institución de gobierno local y sus representantes políticos/os. La apropiación de los logros alcanzados gracias a la acción internacional y la conexión entre los “*outcomes e incomes*” puede convertirse en la garantía de la continuidad y respaldo de la misma por los actores. Así, un trabajo sistemático y técnico en comunicación y visibilidad permite generar las condiciones necesarias para la implementación y durabilidad de la estrategia internacional en un marco favorable.



Recomendaciones

- **Hacer política pública de acción internacional, no política con la acción internacional.** La acción internacional debe ser interpretada no como un fin en sí mismo, sino como una herramienta alineada con la visión del espacio metropolitano para lograr objetivos de desarrollo territorial y la consolidación de las otras políticas públicas desde una visión de planificación estratégica.
- **Avanzar hacia la reducción de una “internacionalización reactiva” y encaminarse hacia una “internacionalización planificada”, entendida como elemento estratégico general del espacio metropolitano.** Se recomienda efectuar un ejercicio específico de planificación para determinar los objetivos, herramientas y la estrategia de la internacionalización del municipio al servicio del fortalecimiento de las demás políticas públicas locales.
- **Construir la acción estratégica dentro de marcos jurídicos, administrativos y políticos adecuados o favorables.** Antes de iniciar la revisión del marco legal en un país determinado, convendría estudiar minuciosamente la situación y la relación de fuerzas internas para ver si se puede garantizar que el proceso conduzca a los objetivos centrales.
- **Encontrar la mejor modalidad que permita sumar esfuerzos, mejorar la coordinación y los modelos de representación en el proceso de internacionalización.** Esto con el fin de mitigar la disparidad que puede existir entre los sistemas de gobierno de los contextos metropolitanos y la fragmentación institucional que los caracteriza y que puede tener consecuencias negativas en sus procesos de internacionalización. Garantizar una gobernanza local en el conjunto del proceso de la política pública de internacionalización. La acción internacional debe buscar la transversalidad de su acción dentro de la estructura del gobierno local, a través del establecimiento de relaciones institucionales y operativas con las demás dependencias que le permitan impulsar y llevar a cabo acciones cada vez más holísticas.
- **Tener en cuenta la gran diversidad de actores locales que desarrollan actividades internacionales dentro de su propio campo de interés y competencia.** Esto manifiesta la necesidad de generar una dinámica participativa de colaboración, coordinación y complementariedad

entre los actores que operan en el ámbito internacional desde la metrópolis, ya sean públicos o privados. Crear estructuras ad hoc de coordinación, de ser necesario.

Seguir construyendo lógicas de cooperación horizontales, bidireccionales y nodales que posicionen colectivamente los desafíos que las ciudades tienen que afrontar, así como generar sinergias de cooperación que generen más valor agregado que competir.

- **Convertir la AIGL en una herramienta para impulsar el desarrollo local, basada en las estrategias y prioridades territoriales**, pero al mismo tiempo conocedora de las tendencias de las agendas globales y de las herramientas para poder incidir en ellas y aprovecharlas. Las grandes metrópolis deben desarrollar las capacidades para aunar esfuerzos y generar una masa crítica sólida que les permita opinar e incidir.
- **Llevar a cabo una medición** que comprenda las dimensiones territorial, política e institucional de la acción internacional.
- **Visibilizar la internacionalización, incluyendo la comunicación a la política de internacionalización como un eje transversal.** La creación de conciencia del impacto positivo de la internacionalización puede generar en estos actores el acompañamiento, legitimidad y respaldo del proceso.
- **Procurar atención a las externalidades o efectos negativos de los procesos de internacionalización** y el costo que representan para el territorio, así como reflexionar y especificar sobre “quienes” serán los beneficiarios de los procesos de internacionalización. Es imperioso examinar todo el contenido y los efectos de la acción internacional de las metrópolis con el fin de alcanzar medidas de respuesta y mitigación de los efectos negativos.

Bibliografía

- AL-LAS. Colección de Cuadernos para la Acción Internacional de los gobiernos locales. Cuadernos 1,2,3,7,8 y 9.
- FERNÁNDEZ DE LOSADA Agustí; Documento base del Foro internacional "Incidencia global de las ciudades". AL-LAs, Intendencia de Montevideo, 2015
- FERNÁNDEZ DE LOSADA Agustí; GARCIA-CHUECA Eva; ÁLVAREZ Diego. La acción internacional de las metrópolis, un análisis comparado de las estrategias internacionales de EtheKwini (Durban), Medellín, Montreal, Seúl, Viena y Barcelona. CIDOB, Barcelona, junio 2019
- GARZÓN Vladimir y Edgar Bernal. Dialogar para internacionalizar la ciudad: Guía para realizar diálogos multiactor sobre acción exterior de los gobiernos locales. eBooks del proyecto AL-LAs, México DF, 2014.
- MALE Jean-Pierre. "La emergencia de frentes y alianzas de ciudades. ¿Hacia nuevas formas de incidencia de los gobiernos locales?" In FERNÁNDEZ DE LOSADA Agustí; ABDULLAH Hannah, Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades. Retos y oportunidades. CIDOB, Barcelona, abril 2019.
- SÁNCHEZ Javier, La Acción Internacional de los Gobiernos Locales. Seminario AL-LAs "5 años de Irreversible Internacionalización de los Gobiernos Locales", Ciudad de México, 26-27, septiembre 2018.
- URIBE Juliana y Laura Rubio. Comunicar la internacionalización de la ciudad: Guía para realizar campañas de sensibilización sobre acción exterior de los gobiernos locales y sus redes. eBooks del proyecto AL-LAs, México DF, 2014.
- Ville de Montréal, Bureau des relations internationales. *Cadre stratégique des relations internationales : La diplomatie urbaine au service de la collectivité montréalaise et du monde*. Montréal, Agosto 2017.
- ZAPATA GARESCHÉ, Eugene D. Las alianzas de ciudades y gobiernos locales como germen de un mundo nuevo" en Revista Mexicana de Política Exterior, nº104, mayo-agosto 2015
- ZAPATA GARESCHÉ, Eugene D. Manual práctico para internacionalizar la ciudad: Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Diputación de Barcelona, 2007.



AL-LAS tiene como misión fortalecer las relaciones internacionales de los gobiernos locales de América Latina y Europa, sus redes y asociaciones para mejorar la calidad de sus políticas públicas y desarrollo territorial. Tras 6 años de trabajo, primero como proyecto de cooperación y luego como alianza, AL-LAS se consolida como una red promotora de experiencias e innovación, con ciudades más activas internacionalmente y como el principal nodo de reflexión, análisis, investigación y producción de pensamiento e incidencia sobre el fenómeno de la internacionalización de lo local.

Esta publicación ha estado redactada por Paola Arjona, Directora Técnica de AL-LAS, y por Santiago Betancur, miembro de la comunidad de expertos y expertas de AL-LAS.

Las informaciones y opiniones expuestas en la presente publicación son las propias de su autor(a) y no reflejan necesariamente la opinión institucional de la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (Metropolis). Ni la Secretaría General de Metropolis ni nadie que actúe en nombre de la asociación podrán ser considerados responsables del uso que pueda hacerse de los contenidos de esta obra.

Esta obra está licenciada bajo la Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visite: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Con el apoyo de:



Edición:
Diciembre 2019

Esta publicación contribuye a la implementación de los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible:



Secretaría General

Avinyó, 15. 08002 Barcelona (España)
Tel. +34 93 342 94 60
metropolis@metropolis.org
metropolis.org

#MetroGovernance