
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/publicazione/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

