
LAS CIUDADES EN LA GOBERNANZA GLOBAL

- PODER Y AUSENCIA DE PODER DE LAS CIUDADES EN LA ESCENA MUNDIAL

Sheila R. Foster y Chrystie F. Swiney

- ALIANZAS Y ARTICULACIONES TERRITORIALES PARA INCIDIR EN AGENDAS GLOBALES

Enrique Gallicchio

Sheila R. Foster

Profesora de Derecho y Políticas Públicas, McCourt School of Public Policy y Georgetown Law Center, Universidad de Georgetown

Chrystie F. Swiney

Abogada especializada en Derechos Humanos
Investigadora, Global Cities Initiatives de Georgetown

Como han señalado distintos académicos, asistimos a la aparición de un «nuevo orden mundial» de la gobernanza global, en el que participa un elenco más numeroso y más descentralizado de responsables políticos que se dedican a abordar un conjunto cada vez más amplio de problemas transnacionales, tales como el cambio climático, la migración mundial, las pandemias o el desarrollo sostenible, entre otros (Slaughter, 2005). En este nuevo orden mundial se considera tanto a los gobiernos nacionales como a los organismos internacionales compuestos por Estados ineficaces y sin recursos para hacer frente a los retos transnacionales actuales, cautivos de las elites y, en algunos casos, simplemente disfuncionales (Barber, 2014). Los Estados-nación (y los organismos internacionales que los representan) están descubriendo que su independencia, su soberanía y sus fronteras (que son los atributos tradicionales que confieren el estatus de Estado) constituyen barreras a los tipos de cooperación que se necesitan para dar solución a los problemas mundiales transfronterizos a los que nos enfrentamos hoy. El «estancamiento» de las relaciones inter-estatales, además de la parálisis partidista que impide a muchos gobiernos nacionales y organismos internacionales compuestos por Estados cumplir sus programas, plantea el riesgo de una «fallo en la soberanía» más profunda, que podría tener como consecuencia la inacción o la ausencia de gobierno efectivo en el plano internacional. Esto ha abierto una ventana de oportunidad a actores de instancias subnacionales, como los gobiernos municipales y las organizaciones de la sociedad civil, para que suplan las carencias allí donde el estado no actúa, y se conviertan en agentes de la formulación de políticas internacionales y la de solución de problemas (Barber, 2017).

A diferencia de los Estados, las ciudades¹ pueden considerarse libres en cuanto a soberanía, menos dependientes de la parálisis partidista, y más preocupadas por hallar soluciones prácticas a los problemas cotidianos.

Asistimos a la aparición de un «nuevo orden mundial» de la gobernanza global, en el que participa un elenco más numeroso y más descentralizado de responsables políticos

1. En este texto, el término «ciudades» se emplea para hacer referencia a gobiernos locales o a dirigentes municipales.

Las ciudades establecen alianzas entre sí y con otros actores subnacionales para ejercer presión colectivamente sobre los gobiernos nacionales para que solucionen problemas a la hora de hacer frente a desafíos mundiales

Al no tener obligaciones de soberanía, a las ciudades les es más sencillo despojarse de condicionamientos ideológicos, concentrarse en objetivos concretos y llevar a cabo su labor. Además, las ciudades tienen una responsabilidad más directa respecto a los principales desafíos mundiales de nuestra época, deben rendir cuentas de forma más directa ante las poblaciones a las que sirven, y se hallan en una situación única para actuar de mediadores entre los distintos centros urbanos de todo el mundo, en los que se concentra actualmente la población humana, y los decisores políticos internacionales (Frug *et al.*, 2010).

I. El auge de las redes de ciudades

Un número cada vez mayor de redes internacionales de ciudades o de asociaciones de ciudades que aúnan esfuerzos para trabajar juntas y aprender unas de otras encuentran vías para poder plasmar sus puntos de vista y su conocimiento en foros, programas, campañas y acuerdos internacionales (Acuto, 2017). Las ciudades establecen alianzas entre sí y con otros actores subnacionales, como las regiones y provincias, así como con el sector privado y la sociedad civil para ejercer presión colectivamente sobre los gobiernos nacionales para que solucionen problemas a la hora de hacer frente a desafíos mundiales tales como el cambio climático y la migración forzosa. Las redes de ciudades, como una de las formas más novedosas de «diplomacia mundial» (la participación y relación con otros actores en la escena internacional), disponen del potencial para transformar de forma profunda y duradera el sistema westfaliano tradicional de Estados-nación que ha estado vigente durante más de tres siglos creando oportunidades para que las ciudades configuren e informen las políticas internacionales.

Las redes de ciudades, y en particular las transnacionales, han proliferado en las últimas dos décadas. En 1985 apenas existían unas 60 redes de ciudades internacionales, a finales de los años noventa del siglo XX el número prácticamente se había doblado, y en la actualidad pueden contarse más de trescientas (Harrison y Hoyler, 2018). Cerca del 60% de las redes de ciudades actuales se crearon entre 1990 y 2003 (Labaeye y Sauer, 2013: 14), aunque muchas de ellas, más de 50, surgieron entre 2006 y 2016, creándose cada año alrededor de cinco nuevas redes (Acuto, 2019: 5).

Por otra parte, cada vez más ciudades, sobre todo las grandes urbes y las megaciudades, abren oficinas municipales de relaciones internacionales que cuentan con personal específico encargado de cultivar sólidas relaciones a nivel mundial con destacados actores e instituciones internacionales como las Naciones Unidas. Estas oficinas, además, crean y mantienen relaciones con otras ciudades globales, acogen delegaciones extranjeras, organizan viajes internacionales, preparan a sus representantes para los encuentros con mandatarios extranjeros y aseguran la participación de su ciudad en las redes internacionales de las que son miembros (Fishbone, 2017).

Las redes de ciudades, claro está, no son algo nuevo: algunas de las más antiguas que existen en Europa y Japón se fundaron hace ya más de cien años, y hay otras cuya existencia se remonta incluso a inicios del siglo XIX (Acuto y Rayner, 2016: 8). La primera plataforma de polí-

tica internacional para gobiernos locales, la *International Union of Local Authorities* (IULA), se fundó en 1913; mientras que la *International City County Management Association* (ICMA), que aún hoy continúa activa, apareció en 1914. En los últimos cien años aproximadamente el incremento de la creación de redes de ciudades parece coincidir con determinados grandes eventos de las Naciones Unidas, como es el caso de las dos últimas Cumbres de la Tierra de los años 1992 y 2002, y las dos últimas conferencias de ONU-Hábitat de 1996 y 2016. Estos eventos, junto con el rápido desarrollo de sofisticadas tecnologías de comunicación e intercambio de información, reducen los costes de colaboración entre ciudades, con lo que han propiciado la proliferación de redes de ciudades en las últimas décadas (Labaeye y Sauer, 2013: 14).

Las redes de ciudades cuentan con un gran potencial para definir agendas globales, al elevar y amplificar las voces de los dirigentes municipales (y, por extensión, las de los ciudadanos) en organismos internacionales como las Naciones Unidas, en donde algunas de las redes más importantes y con más recursos han conseguido ejercer presión para llegar a disponer de un asiento en la mesa de toma de decisiones políticas y, en ciertos casos, lo han obtenido. El C40, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), o ICLEI (*Local Governments for Sustainability*) son solo algunas de las redes de ciudades que han logrado abrirse camino en foros internacionales de elaboración de las políticas y, en algunos pocos casos, incluso han conseguido participar en espacios de decisión hasta entonces exclusivos de los estados. Por ejemplo, el Comité Asesor de Autoridades Locales de Naciones Unidas (UNACLA), la Asamblea Mundial de Autoridades Locales y Regionales, y el Global Taskforce de Gobiernos Locales y Regionales, donde participan redes de ciudades, se han creado recientemente con el propósito de reforzar el papel y las voces de las ciudades en los debates de la política internacional. A través de estos nuevos organismos de coordinación de ámbito internacional, las redes de ciudades tratan de expresarse con una misma voz municipal, y asegurar que sus puntos de vista y sus conocimientos en materia urbana se incluyan en los principales debates en los que se abordan las soluciones a los problemas mundiales más acuciantes, la mayoría de los cuales son, de hecho, problemas urbanos.

Subsisten, sin embargo, dudas e interrogantes respecto a qué grado de auténtico poder pueden y deben tener las ciudades para establecer la agenda de la gobernanza mundial. Aunque la *participación* de las redes globales de ciudades en la política internacional se halla sin duda en auge, aún sigue siendo objeto de debate la cuestión de si pueden ejercer una verdadera *influencia*. Pese a que los Estados-nación están cada vez más sumidos en una parálisis partidista y a que no son capaces de acordar políticas mundiales en común, continúan dominando los procesos de toma de decisiones políticas de ámbito internacional. Sin embargo, las ciudades están empezando a autoafirmarse y a conseguir que se escuchen sus voces: en algunos casos (que atañen a agendas específicamente municipales, como por ejemplo la Nueva Agenda Urbana) participan de hecho en la formulación de políticas en el plano internacional. Dicho de otro modo, las ciudades están incrementando su «*soft power*» o «poder blando» en la escena internacional, a pesar de que, estructuralmente, carecen aún de poder en el sistema internacional de gobernanza y en la teoría del derecho internacional. La diplomacia de las ciudades, encabezada por las más importantes y más exitosas redes de ciudades, es la

Las redes de ciudades cuentan con un gran potencial para definir agendas globales, al elevar y amplificar las voces de los dirigentes municipales (y, por extensión, las de los ciudadanos)

Las ciudades están incrementando su «soft power» o «poder blando» en la escena internacional, a pesar de que, estructuralmente, carecen aún de poder en el sistema internacional de gobernanza

pieza clave del creciente poder blando de las ciudades, y ha pasado a ser el instrumento privilegiado de estas a la hora de configurar o tratar de configurar la política internacional en materias como la migración, el cambio climático u otros problemas mundiales.

II. Las ciudades como entidades (estructuralmente) carentes de poder

Como cuestión estructural, la mayoría de las ciudades del mundo se hallan relativamente carentes de poder y competencias frente a niveles superiores de gobierno, con independencia de si sus alcaldes u otros dirigentes municipales son elegidos o designados. A pesar incluso de las tendencias de algunas partes del mundo hacia la devolución, la subsidiariedad y la descentralización de poder y competencias a las ciudades y regiones metropolitanas, los Estados siguen siendo reacios a ceder poder a autoridades subnacionales en el ámbito fiscal o en relación a determinadas políticas, como la migración.

Las ciudades son agentes de sus Estados o de sus gobiernos nacionales: todas las competencias que desempeñan son residuales, revocables, y, en todos los casos, se trata de poderes que les han conferido, ya sea por ley o por mandato, los niveles superiores de gobierno. El ejemplo de los Estados Unidos es representativo. Pese a que la mayoría de los estados de la Unión otorgan a sus ciudades lo que se denomina *home rule* (autonomía o autogobierno), amplio ámbito normativo en el que funcionan de forma autónoma, hemos visto a muchos estados en los últimos años dar un giro de 180 grados y revocar competencias a las ciudades en casos en que sus políticas entran abiertamente en conflicto con las de los estados o con poderosos actores del sector privado que han conseguido presionar y cooptar a los estados. Esto se ha podido ver en lo que algunos llaman *new preemption* («derechos de preferencia»), mediante el que los estados reaccionan al ejercicio del poder municipal en ámbitos como la migración (por ejemplo, con la creación de «ciudades santuario»), la sanidad (mediante la prohibición de las grasas trans), la violencia y la seguridad (mediante la aprobación de medidas de control de armas), y los derechos civiles (ampliando derechos a las personas LGTB) revocando competencias y, en algunos casos, castigando a ciudades con la retirada de financiación (Briffault, 2018).

No puede sorprender que a las ciudades no se les conceda formalmente un lugar en este sistema miope que solo ve a los Estados en el marco de las relaciones internacionales. El derecho y la política internacionales se han concebido en gran medida por y para los Estados-nación. La mayoría de organismos internacionales, como las Naciones Unidas, solo admiten a los Estados como miembros de pleno derecho, y todo el marco político internacional en su conjunto se construye en torno a la idea de que los gobiernos nacionales son el operador político dominante y el único y exclusivo representante de sus Estados en el ámbito mundial. Las ciudades resultan prácticamente irrelevantes en este marco político internacional, donde se las percibe como apéndices del Estado, al que están subordinadas. Su exclusión se refleja en el léxico empleado en la política internacional (las relaciones internacionales, las Naciones Unidas, el derecho internacional), lo que es reflejo de la realidad de que tanto las ciudades como otras formas de gobierno subnacionales

son, en el mejor de los casos, relegadas a un segundo plano. No existen mecanismos estructurales que garanticen que las ciudades desempeñen un papel formal y continuado en los procesos decisorios internacionales y, salvo escasas excepciones, se las excluye de la deliberación formal, la negociación y el desarrollo de los marcos e instrumentos en los que se formulan las políticas. Como señaló acertadamente un antiguo alcalde en cierta ocasión, «las ciudades están casi siempre en el menú, pero nunca están en la mesa».

Consideremos, por ejemplo, la cuestión de la migración, respecto a la que las ciudades deberían disponer de una voz firme, teniendo en cuenta que más del 60% de los refugiados y el 80% del total de los desplazados internos se establecen en centros urbanos. En algunos países, como en los Estados Unidos, más del 90% del total de los inmigrantes viven en ciudades. A pesar de que los dirigentes locales son los mayores expertos mundiales en la gestión de los problemas y del potencial que suponen los flujos migratorios, se los excluye de forma sistemática de las negociaciones sobre las políticas de ámbito internacional en materia de migraciones. Por ejemplo, a las ciudades se las excluyó en gran medida del proceso de elaboración del nuevo Pacto Mundial para la Migración (PMM), que fue respaldado formalmente por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2018. Los representantes municipales pudieron participar solo gracias a que fueron invitados por sus gobiernos nacionales, de modo que en el caso de los Estados que se negaron a participar (por ejemplo, los Estados Unidos), ni siquiera se planteó esta opción (Brandt, 2018). Al quedar, en su mayor parte, apartadas de este proceso, las ciudades, que soportan la mayor cuota de responsabilidad sobre la migración mundial, quedan también considerablemente fuera de la política internacional en materia de migración. Los términos «ciudad» (o «ciudades») y «alcalde» no aparecen en ninguna de las 36 páginas de las que consta el texto del PMM, mientras que la palabra «urbana», sorprendentemente, aparece solo una vez.

El no reconocimiento del papel esencial de las ciudades en cuestiones mundiales clave como la migración se observa también en el caso de otros documentos de política internacional. Por ejemplo, al igual que en los casos anteriores, el plan estratégico sobre refugiados del Alto Comisionado de las Naciones Unidas menciona en una sola ocasión a los refugiados «urbanos», en tanto que el Pacto Mundial sobre los Refugiados (PMR), al igual que su homólogo en el caso de la migración, incluye una única mención a las «ciudades» (Muggah, 2018). Ninguno de los dos programas contempla un papel importante para las ciudades, ni les concede una autonomía significativa en la configuración de las respuestas internacionales a la crisis de refugiados.

La exclusión estructural de las ciudades no se debe a que estas no intenten hacer valer sus voces en el proceso de formulación de políticas internacionales. En 2017, la Organización Internacional para las Migraciones, junto con la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), reunieron a 150 ciudades para que suscribieran la Declaración Malinas,² en la que demandaban un asiento en la mesa de la formulación de políticas sobre migración. De igual manera, a finales de 2017, una pequeña delegación de ciudades que encabezaba Nueva York y que incluía a la red 100 Resilient Cities, envió una serie de recomendaciones con vistas a mejorar la redacción y el contenido generales de los

No existen mecanismos estructurales que garanticen que las ciudades desempeñen un papel formal y continuado en los procesos decisorios internacionales

2. La Declaración Malinas fue el resultado de la Conferencia Mundial de Ciudades y Migrantes que tuvo lugar en noviembre de 2017, y durante la cual se congregaron más de 50 ciudades de Europa, América del Norte, Central y del Sur, Asia y África con el fin de ofrecer sus puntos de vista y sus opiniones sobre migración. Puede consultarse en: https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/Mechelen-Declaration-final.pdf.

Esta presión colectiva por parte de las ciudades por ganar cierta influencia en la formulación de la política migratoria mundial podría haber abierto un resquicio para que se escuchen sus voces

Pactos Mundiales antes mencionados.³ Y, en diciembre de 2018, más de 150 alcaldes y mandatarios municipales adoptaron la Declaración de Alcaldes de Marrakech, que demandaba el reconocimiento formal del papel de las autoridades locales en la aplicación, seguimiento y revisión de ambos Pactos Mundiales.⁴ Esta declaración fue acogida con entusiasmo por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en un discurso pronunciado ante el Foro de Alcaldes de Marrakech, lo que, al menos, sugiere un reconocimiento del potencial papel de las ciudades a la hora de abordar las crisis migratoria y de refugiados en sus países.⁵

Esta presión colectiva por parte de las ciudades por ganar cierta influencia en la formulación de la política migratoria mundial podría haber abierto un resquicio para que se escuchen sus voces. El Pacto Mundial sobre los Refugiados, a pesar de incluir una única mención a las ciudades, sí hace referencia a la necesidad de que «las redes de ciudades y municipios» que acogen refugiados «intercambien buenas prácticas y enfoques innovadores» (UNHCR/ACNUR, 2018: párrafo 38). Además, la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas, surgida del proceso Hábitat III, hace un llamamiento explícito a una mayor cooperación entre las autoridades nacionales y locales para hacer frente a los retos planteados por la migración forzosa. No obstante, incluso estas aperturas a la presencia de las ciudades y sus redes se han formulado en términos de lenguaje estatocéntrico. En el caso del primero de los documentos, se invita a las ciudades a participar, pero únicamente «en consulta con las autoridades nacionales y con arreglo a los marcos jurídicos pertinentes» (PMR: párrafo 37).

Por otra parte, todos y cada uno de los documentos internacionales de reciente aparición en los que se menciona a las ciudades o a las redes de ciudades, incluidos los Pactos Mundiales sobre los Refugiados y para la Migración y la Nueva Agenda Urbana, carecen sin excepción de fuerza vinculante, lo que supone que su cumplimiento es meramente voluntario. Los teóricos del derecho internacional lo denominan *soft law*, normas no ejecutables, que se cumplen únicamente si concurre el compromiso voluntario de la parte que contrae la obligación en cuestión. Incluso en el caso de acuerdos jurídicamente vinculantes, como el Acuerdo de París sobre cambio climático, su aplicación depende muchas veces de la voluntad colectiva y el compromiso de los Estados-nación signatarios y, en cierta medida, de la presión que ejerza el electorado y los grupos de la sociedad civil. La naturaleza no vinculante o de *soft law* de los acuerdos sobre migración y cambio climático se contraponen con los acuerdos de comercio internacional, como, por ejemplo, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y las normas de la Organización Mundial del Comercio (WTO): en virtud de estos acuerdos y normas, que podrían considerarse como *hard law*, sus partes se someten a la ejecución de medidas sancionadoras de carácter económico o a represalias si infringen sus términos. Además, las complejas y formales burocracias institucionales respaldan estos acuerdos mediante una supervisión y aplicación continuas.

Paradójicamente, la naturaleza relativamente «*soft*» de determinados acuerdos jurídicos internacionales, como los relativos al cambio climático y la migración, podrían de hecho proporcionar una cierta apertura y oportunidad para que las ciudades y sus redes ejerzan su poder en los

3. La carta la enviaron los alcaldes de 17 ciudades al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y puede leerse en el siguiente enlace: https://issuu.com/brookings/docs/mayors__letter_to_unhcr_w_signatori/2

4. La declaración se puede consultar en: <http://www.migration4development.org/en/node/47272>

5. El discurso del Alto Comisionado se incluye en el boletín de noticias del UNHCR (ACNUR) del enlace: <https://www.unhcr.org/news/latest/2018/12/5c0d06a34/unhcr-welcomes-global-mayors-commitment-refugees.html>

casos en que los Estados-nación no cumplan sus obligaciones. Allí donde los gobiernos nacionales sean reacios o incapaces de actuar o cumplir sus compromisos internacionales, las ciudades y sus redes dan un paso al frente y cooperan y se alían para presionar colectivamente para la consecución de determinadas políticas, y lo que es quizá más importante, garantizar que se tengan en cuenta sus conocimientos y sus opiniones en el proceso de elaboración de las políticas internacionales.

III. El «soft power» de la diplomacia de las ciudades

Como ya se ha comentado en el apartado anterior, a pesar de que, *estructuralmente*, las ciudades (y sus dirigentes) se hallan relativamente carentes de poder frente a los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales, están logrando no obstante ejercer una influencia considerable a la hora de impulsar las agendas globales relativas a determinadas cuestiones transfronterizas, tales como el cambio climático y la migración. Como ya se ha expuesto en otros trabajos, las ciudades se valen de instrumentos de *soft law* (campañas y agendas internacionales, declaraciones, proposiciones, resoluciones y otros similares) para ganar *soft power* en el ámbito internacional y, de este modo, conseguir una plataforma para expresarse e influenciar la escena mundial (Swiney y Foster, 2019). El *soft power* está directamente vinculado al *soft law* y viceversa: el *hard power* está vinculado al *hard law*. De cuantos más instrumentos de *soft law* disponga un sujeto político, mayor será su *soft power*; y, de forma similar, cuanto mayor sea su acceso a los instrumentos de *hard law*, mayor será su *hard power*. Pese a que las ciudades empiezan a aparecer en cada vez más instrumentos internacionales de *soft law*, como los mencionados anteriormente, lo que es quizá más importante es que han estado afirmando su influencia en la escena mundial a través de las redes de ciudades.

Hedley Bull, uno de los mayores expertos del siglo XX en relaciones internacionales, dividía la diplomacia en cinco funciones básicas, cada una de las cuales están presentes en las redes de ciudades de una u otra forma: facilitar la comunicación, negociar acuerdos, reunir información, evitar conflictos y simbolizar la existencia de una sociedad internacional (Bull, 2002). A través de estas cinco formas de diplomacia, las ciudades están ganando influencia y poder no tanto a través del *hard law* de los acuerdos internacionales, sino de técnicas de negociación, campañas de presión, acción colectiva y grupos de influencia (Nye, 2005) pertenecientes al *soft power*. Aprovechan su enorme influencia económica, cultural y tecnológica para garantizar que se tenga en cuenta la perspectiva urbana, y se alían entre ellas en poderosas redes, así como con actores del sector privado con mucha influencia o muchos recursos para poder hacer llegar su punto de vista crítico a los foros mundiales.

Consideremos el ámbito del cambio climático, donde los Estados llevan ya mucho tiempo tratando de alcanzar un acuerdo que incluya compromisos vinculantes para hacer frente a una de las amenazas más graves para la humanidad. Después de que los 114 jefes de estado y de gobierno no lograsen alcanzar un acuerdo en la reunión de la Conferencia de las Partes de Copenhague (COP15), más de 200 alcaldes asistieron a una cumbre paralela sobre el clima en la que acordaron de forma conjunta una serie de objetivos colaborativos. Pudieron trabajar juntos, y con-

A pesar de que, *estructuralmente*, las ciudades se hallan relativamente carentes de poder frente a los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales, están logrando no obstante ejercer una influencia considerable a la hora de impulsar las agendas globales relativas a determinadas cuestiones transfronterizas, tales como el cambio climático y la migración

Algunas redes de ciudades como CGLU o Mayors for Peace gozan de estatuto consultivo en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, junto con más de 4.000 ONG

tinúan haciéndolo, gracias a redes transnacionales como C40, ICLEI y CGLU, en la consecución de los objetivos enunciados en los principales acuerdos internacionales sobre cambio climático. Antes de la COP21, que acabó en el Acuerdo de París, los Estados ya habían llevado a cabo otras 20 Conferencias de Partes (COP) sin lograr alcanzar logros destacables. Las acciones colectivas sistemáticas por parte de las ciudades fueron, según algunos observadores, un factor de importancia para presionar a los estados-nación de cara al acuerdo histórico alcanzado en la COP21 de París entre las naciones (Klaus, 2018).

Las ciudades siguen actuando a pesar incluso de que los estados no lo hagan: según el último informe *Climate Action in Megacities* que ha publicado C40, existen evidencias de que aunque la acción contra el cambio climático por parte de los estados se ha estancado, las ciudades miembros de la red C40 han puesto en marcha más de 8.000 actuaciones por el clima y han obtenido fondos por valor de 2.800 millones de USD (dólares estadounidenses) con consecuencias beneficiosas para millones de residentes en zonas urbanas de todo el mundo (C40, 2015: 10). Sin embargo, el activismo que lideran las ciudades va más allá de las iniciativas relativas al clima. Por ejemplo, la Global Taskforce de Gobiernos Locales y Regionales, que es un mecanismo de coordinación y consulta creado en 2013, representa la voz unida de dirigentes locales y regionales de todo el mundo antes las Naciones Unidas en distintas cuestiones. Esta plataforma logró con su presión que se incluyese el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles; convoca la Asamblea Mundial de Autoridades Locales y Regionales; y desempeñó un papel fundamental en la elaboración de la Nueva Agenda Urbana. Algunas redes de ciudades como CGLU o *Mayors for Peace* gozan de estatuto consultivo en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, junto con más de 4.000 ONG. Ello les permite acceder a múltiples organismos de las Naciones Unidas, a actos internacionales y a determinados mecanismos internacionales, como los encargados de la tutela de los derechos humanos.

La reciente creación de la iniciativa diplomática de ciudades globales Urban 20 (U20), que pretende emular al G20, es un ejemplo perfecto para comprobar el modo en que las ciudades tratan de sacar partido a su nuevo poder y nuevos instrumentos para participar directamente junto con los estados-nación en la lucha contra los retos mundiales más apremiantes. Convocada por C40 en colaboración con CGLU, la Cumbre inaugural de alcaldes del U20 tuvo lugar en Buenos Aires en octubre de 2018, un mes antes de la Cumbre de Jefes de Estado del G20 que albergó Argentina. En la reunión inaugural, los alcaldes de 34 ciudades, en representación de mil quinientos millones de ciudadanos, hicieron un llamamiento a los Estados miembros del G20 para poner en marcha una serie de medidas en relación con el cambio climático, el futuro de las relaciones laborales, la integración social de migrantes y refugiados, la autonomía de las mujeres y el acceso a la financiación. Estas recomendaciones se le entregaron a la presidencia del G20, que se comprometió a compartir las recomendaciones del U20 con los dirigentes mundiales en la siguiente Cumbre del G20. Aunque aun está por ver en qué medida influirán sobre los líderes del G20 estas recomendaciones, hay algo que está claro: el U20 ha sentado un precedente en la evolución del orden mundial para «reflejar la realidad de poder del siglo XX» al crearse «a semejanza del G20: ciudades con poder político y económico de países geopolíticamente activos colaborando en torno a objetivos comunes» (Klaus, 2018).

IV. Conclusión

Paradójicamente, las ciudades están subordinadas tanto a los gobiernos nacionales *como* a poderosos actores internacionales independientes. Formal y estructuralmente se hallan constreñidas por un sistema internacional concebido de forma casi exclusiva para tener en cuenta solo a los Estados nacionales; aunque informalmente, y a través de diversos métodos alternativos, están encontrando vías para ejercer su autoridad y amplificar sus voces en la formulación de políticas de ámbito internacional. El proceso mundial de urbanización ha tenido el efecto de trasladar poder social y económico a las ciudades y a sus gobernantes, y ello ha dado lugar a que se abra una oportunidad sin precedentes para las ciudades, sobre todo, cuando colaboran entre ellas a través de redes para incidir en la agenda mundial en materia de migración, cambio climático, salud mundial y muchos otros problemas.

Las redes de ciudades son el elemento vertebrador de la diplomacia de las ciudades y esta constituye la fuente de su creciente *soft power*. Este nuevo «poder», pese a su naturaleza «suave» y ser aún incipiente, permite a las ciudades ejercer su fuerza colectiva social y económica, amplificar sus voces colectivas y coordinar sus objetivos colectivos en la escena internacional. Los últimos años han sido testigos de la proliferación de redes de ciudades internacionales y de sus actividades, que están creciendo en confianza y asertividad a medida que su activismo empieza a dar sus frutos. Las ciudades, a través de la Global Taskforce, la Nueva Agenda Urbana y las campañas de presión de ciertas redes de ciudades más poderosas, como C40 y CGLU, han ganado acceso a los foros y procesos de formulación de políticas de ámbito internacional y tienen más influencia que nunca sobre los decisores políticos internacionales.

Por supuesto, existen límites al recorrido que pueda tener la diplomacia de las ciudades, considerando que los Estados-nación, más poderosos, eluden su responsabilidad de garantizar la seguridad, la sanidad, y la paz a la humanidad. Estructuralmente, las ciudades y sus dirigentes siguen aún en la periferia de los organismos internacionales, y sin participar formalmente en las decisiones sobre las cuestiones fundamentales de las políticas. Por otra parte, la proliferación de redes de ciudades, aunque mejora la capacidad de las ciudades de ejercer su *soft power* en la escena mundial, también podría debilitar la capacidad de la acción colectiva si sus iniciativas se fragmentan y duplican. Dicho de otro modo, de seguir apareciendo nuevas redes de ciudades al ritmo que se ha visto en estos últimos años, se correría el riesgo de que su voz unánime acabase por diluirse y perderse durante el proceso. Quizás sería más conveniente que se pusiese el énfasis en la consolidación y la colaboración entre las redes de ciudades ya existentes de modo que se garantizase una sola voz municipal unánime y nítida en el plano internacional. Hasta que llegue ese momento, las actividades de las redes de ciudades se encuentran en su máximo histórico, quizá en su máximo apogeo. Es posible que los alcaldes no «gobiernen el mundo» aún, pero su participación es cada vez mayor en el diseño y en la elaboración de los programas de ámbito mundial, lo que supone un fenómeno sin precedentes desde el surgimiento del sistema westfaliano tradicional, tres siglos atrás.

Las redes de ciudades son el elemento vertebrador de la diplomacia de las ciudades y esta constituye la fuente de su creciente *soft power*

Es posible que los alcaldes no «gobiernen el mundo» aún, pero su participación es cada vez mayor en el diseño y en la elaboración de los programas de ámbito mundial

Referencias bibliográficas

Acuto, M., Decramer, H., Morissette, M. H., Doughty, J. y Yap, Y. *City Networks: New Frontiers for City Leaders*. Connected Cities Lab, University of Melbourne: Melbourne Publishing, 2019 [pendiente de publicación]

Acuto, M. *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link*. Londres: Routledge, 2017.

Acuto, M. y Rayner, S. «City Networks: Breaking Gridlocks or Forging (New) Lock-Ins?» *International Affairs*, vol. 92, n.º5 (2016), p. 1147–66.

Barber, B. *Cool Cities: Urban Sovereignty and the Fix for Global Warming*. New Haven, CT: Yale University Press, 2017.

Barber, B. *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven, CT: Yale University Press, 2014.

Brandt, J. «How American Cities Can lead on Migration». *Brookings, The Avenue*, 15 de noviembre de 2018 (en línea) [Fecha de consulta 21.03.2019] <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2018/11/15/how-american-cities-can-lead-on-migration/>

Briffault, R. «The Challenge of the New Preemption». *Stanford Law Review*, vol. 70 (2018), p. 1995–2027.

Bull, H. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Tercera Edición, Nueva York: Palgrave, 2002.

C40. *Climate Action in Megacities: 3.0*, December 2015 (en línea) [Fecha de consulta 23.03.2019] <http://www.cam3.c40.org/images/C40ClimateActionInMegacities3.pdf>

Fishbone, A. «City Networks: Evaluating the Next Frontier of International Relations». *Urban and Regional Policy*, German Marshall Fund of the United States, n.º2, 2017 (en línea) [Fecha de consulta 23.03.2019] <http://www.gmfus.org/publications/city-networks-evaluating-next-frontier-international-relations>

Frug, G., Ford, R. y Barron, D. *Local Government Law*. American Casebook Series. St. Paul, MN: West Academic Publishing, 2010.

Harrison, J. y Hoyler, M. (eds.). *Doing Global Urban Research*. Washington DC: Sage Publications, 2018.

Klaus, I. «The Urban 20: A Contemporary Diplomatic History». *Diplomatic Courier*, 31 de octubre de 2018 (en línea) [Fecha de consulta 21.03.2019] <https://www.diplomaticcourier.com/2018/10/31/the-urban-20-a-contemporary-diplomatic-history/>.

Labaye, A. y Sauer, T. «City Networks and the Socio-Ecological Transition: A European Inventory». *Welfare, Wealth, Work for Europe*, Working Paper n.º 27, julio de 2013.

Muggah, R, y Adriana, E.A. «Refugees and the City: The Twenty-First Century Front Line». *World Refugee Council*, Research Paper n.º 2. Centre for International Governance Innovation, 2018.

Nye, J. S. *Soft Power: The Means To Success In World Politics*. Nueva York: Public Affairs, 2005.

Slaughter, A. *A New World Order*. New Jersey: Princeton University Press, 2005.

Swiney, C. y Foster, S. R. «The Urbanization of International Legal Relations: Cities' Rising Soft Power & Soft Law in the Global Context» en: Nijman, J. y Aust, H. (ed.) *The Elgar Research Handbook of International Law and Cities*, 2019 [pendiente de publicación].

UNHCR/ACNUR. *Pacto Mundial sobre los refugiados*, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 23.03.2019] https://acnur.org/5c782d124#_ga=2.207434133.765908439.1556002054-308065432.1556002054

