

Universitat Autònoma de Barcelona

Doctorat en Ciència Política

Departament de Ciència Política i Dret Públic

**Los gobiernos no centrales y sus redes:
análisis de su rol como actores en la gobernanza global**

Tesis doctoral

Javier Sánchez Cano

Director

Dr. Rafael Grasa Hernández

Diciembre, 2015

Sumario

Agradecimientos	página	v
Resumen / <i>Abstract</i>		ix
Relación de acrónimos		xi
Introducción		1
Parte I El marco de análisis de las redes de gobiernos no centrales		
1. Aproximación al objeto de estudio		
1.1 El contexto: ciudades y regiones en la globalización		9
1.2 Las redes internacionales de gobiernos no centrales		13
2. Los gobiernos no centrales y sus redes en la bibliografía		
2.1 El análisis de las políticas exteriores		23
2.2 Los procesos de integración regional		32
2.3 El proceso de globalización		53
3. Preguntas de investigación y metodología para abordar las respuestas		71
Parte II Análisis		
4. Presentación de los estudios de caso		77
5. The United Nations system and the process of political articulation of local authorities as a global actor		83
5.1 Local authorities globally articulated: who they are and what they seek		85
5.2 How did they accomplish their goals? Our hypothesis		88
5.3 The institutional objective: obtaining greater presence in the United Nations system		91
5.4 The normative objective: the World Charter of Local Self-Government		99
5.5 Conclusions		102
6. Acción internacional y en red de los gobiernos locales: el caso de la ayuda para el desarrollo		107
6.1 Cómo analizar la actividad de las redes de ciudades		108
6.2 El estudio de caso: las redes de autoridades locales en el sistema de cooperación para el desarrollo		113
6.3 El sistema de incentivos a la participación de las autoridades locales y		114

sus redes	
6.4 La organización de las autoridades locales en el sistema de cooperación y ayuda para el desarrollo	119
6.5 Las funciones e impacto de la red	122
6.6 Conclusiones	126
7. Redes de gobiernos locales y nueva agenda mundial: una perspectiva multinivel	129
7.1 La evolución de las instituciones y dinámicas globales	132
7.2 Las redes de gobiernos locales como nuevos actores internacionales	136
7.3 La gobernanza multinivel y la agenda internacional: consideraciones y pauta de análisis	139
7.4 El sistema global de cooperación al desarrollo y las redes de gobiernos locales	141
7.5 Las políticas de sostenibilidad y de cambio climático	147
7.6 Conclusiones	152
8. Entre lo interno y lo europeo: la acción exterior de las regiones en la UE	155
8.1 De Maastricht a Lisboa: los resultados de la movilización regional	157
8.2 Los debates en torno a la gobernanza multinivel	162
8.3 Reenfocando las regiones y la UE desde las Relaciones Internacionales	165
8.4 Análisis	169
8.5 Conclusiones	177
Conclusiones generales	
Sobre las preguntas de investigación	183
Sobre los estudios: redes y paradiplomacia	198
<i>Referencias bibliográficas</i>	203

Agradecimientos

Los artículos que integran esta tesis doctoral fueron elaborados entre 2008 y 2015, pero su historia se inicia antes, y tiene dos fases. La primera, cuando en enero de 1993 me incorporé como becario de investigación al área de Relaciones Internacionales de la UAB y me empecé a familiarizar con el oficio académico. La segunda, cuando en febrero de 2001 pasé a dedicarme profesionalmente a la práctica de las relaciones exteriores sub-estatales. Iniciaba aquí un recorrido que me ha llevado por diferentes organizaciones, y en el que han sido constantes el interés por aplicar una mirada científica al mundo que iba descubriendo, y la voluntad de completar el doctorado. Unir las dos cosas parecía una quimera, y ello hace aún más necesario dar las gracias a quienes lo han hecho posible.

En el capítulo sobre la Europa de las Regiones halla su lugar el gran caudal de lo discutido y elaborado junto al equipo de EIPA Barcelona, Gracia Vara y Alex Heichlinger. Los *Ateliers* del Comité de las Regiones fueron una experiencia enriquecedora que viví gracias a la invitación de Béatrice Taulègne. Andreas Kiefer e Isabelle Dirx me ayudaron a entender mejor las Regleg. Guillem Rovira, Narcís Mir y Mireia Solé son fuente constante de ideas y de apoyo, aquí y en el resto de la tesis doctoral.

En los estudios de caso sobre las redes en los sistemas globales de cooperación al desarrollo y de medio ambiente se vuelcan tanto entrevistas realizadas para la ocasión, a Carme Coll, Edgardo Bilsky y Emilia Saiz, como experiencias de mayor aliento. El comité científico del Observatorio de la cooperación descentralizada y la comunidad de expertos del proyecto AL-LAs son dos de ellas, de las que destaco los intercambios con María Romero, Agustí Fdez. de Losada, Eugène Zapata, Víctor Godínez, Kjeld Jacobsen y Jean-Pierre Malé. De la relación y del diálogo con Francesc Freixa, Carla Cors, Santi Sarraute, Arnau Gutiérrez, Marc Navarro, Sara Garrido y Lupe Moreno se benefician también estos capítulos.

El capítulo sobre la unificación de las redes mundiales de ciudades y las Naciones Unidas me permitió en su momento hacer un análisis de algo que me había correspondido vivir, en este caso desde el Ayuntamiento de Barcelona y desde el CIDEU, junto a expertos con quienes mantuve un intercambio vivo y constante: Pep Centelles, Toni Niubó y Josep M^a Pascual. Me ayudaron a profundizar en la materia conversaciones con Marcelo Nowersztern, Yves Cabannes, Jordi Borja, Pep Roig, Mireia Belil, y especialmente Antònia Sabartés.

En los aspectos editoriales y técnicos, para el artículo publicado en la *REAF* debo agradecer las orientaciones de Mercè Corretja y de Eduard Roig, la coordinación de Elena Soriano y Jesús Solé, y sobre todo el trabajo minucioso y generoso de dos revisores anónimos. Agradezco a Bertrand Gallet la concesión del premio que permitió la publicación del artículo en los *Cahiers de Cités Unies France*, al jurado su valoración, y a Fèlicia Médina su labor de seguimiento administrativo. El artículo publicado en *Afers* se benefició, además de la coautoría de Rafel Grasa, de la dirección científica de Robert Kissack y de la eficacia de Bet Mañé. El de la *BPSR*, de la coautoría de Mónica Salomón, la valiosa tarea de los revisores, y la coordinación de Janina Onuki. Debo agradecer también las facilidades que dio Àngels Mataró para publicar una versión previa de este trabajo en el anuario *Crónica ONU* de 2005.

Algunas conversaciones fueron clave para encarrilar esta tesis doctoral. La más importante se la debo al añorado Francesc Morata. De mucho me sirvieron también los consejos y los ánimos de Gabriel Colomé, Esther Fernández, Jaume Magre, Andrea Noferini y Carles Ramió. A menudo he tenido presentes las orientaciones que me dieron en su día, cuando empezaba, Isidre Molas y John Groom.

Si no he dejado de sentirme investigador es gracias al recuerdo de la convivencia diaria y de la discusión profunda de las que pude disfrutar, durante muchos años, por formar parte del equipo de Relaciones Internacionales de la UAB: Esther Barbé, Rafael Grasa, Caterina García, Elvira Sánchez, Laura Feliu, Mónica Salomón, Nora Sainz, Ferran Izquierdo, Josep Ibáñez, Raül Romeva y Francesc Serra. Junto a ellos aprendí a desarrollar

la curiosidad científica, a examinar el mundo con rigor, y a enseñar lo aprendido, y por ello me siento unido a ellos para siempre.

Además del debate de ideas, cada época necesita de personas que te otorguen su confianza. En mi caso, esto me ha permitido observar desde lugares privilegiados la realidad que esta tesis doctoral intenta analizar, gracias a Ernest Maragall, Margarita Obiols, Assumpta Escarp, Anna Terrón, Carles Llorens, y de nuevo Esther Barbé y Rafael Grasa. A Rafael le digo que su rigor y su maestría no dejan de asombrarme y de orientarme. Con él empezó todo hace ya 25 años, con una memoria de licenciatura sobre las Naciones Unidas y el desarme.

Acabo con palabras, nunca suficientes, para mi familia, que ha aportado y aporta luz y calor constantes, a este trabajo y a toda mi vida. Va dedicado a mis padres, a mis hermanos Ana y Daniel, y a Elisabet, Bruno y Aitana.

Resumen

La tesis aborda la cuestión de las redes de gobiernos no centrales, a partir de su proliferación y de su creciente activismo internacional en las últimas décadas, y se pregunta por su condición de actores internacionales. Para ello, examina el tratamiento de los gobiernos no centrales y de las redes en tres campos de estudio: el análisis de la política exterior, la integración regional europea, y la globalización. A partir de propuestas teóricas y conceptuales de estos tres espacios se realizan cuatro estudios de caso, que abordan el comportamiento de las redes de ciudades y regiones ante diversas problemáticas globales –urbanización, cooperación al desarrollo, medio ambiente–, así como el planteamiento de la agenda constitucional regional europea. Las conclusiones muestran lo similar de la respuesta de las redes ante la europeización y la globalización, la coherencia en sus objetivos y estrategias, y la utilidad de un marco de análisis funcional, aplicable tanto en entornos intergubernamentales como en aquellos que registran un funcionamiento multinivel.

Abstract

This dissertation deals with non-central governments and their networks, whose international activities have expanded in the post-cold war world. In order to assess their *actorness*, different theoretical approaches to non-central governments and their networks are examined, coming from three distinct fields of study: foreign policy analysis, European integration, and globalization. A conceptual and theoretical approach is built, using relevant insights from each of them, and then applied to four case-studies. The behaviour of cities, regions and their networks is analysed in three global issue-areas: urbanization, development aid, and sustainability. The same methodology is used to examine the European regional-constitutional agenda. Conclusions show that networks display comparable behaviours before Europeanization and globalisation, as well as coherent objectives and strategies. The utility of an analytical framework applicable in both inter-governmental and multi-level environments is also made clear.

Relación de acrónimos

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AGRED	Advisory Group of Experts on Decentralization
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ARE	Asamblea de Regiones de Europa
AREPO	Asociación de las Regiones Europeas de los Productos de Origen
ART	Articulación de Redes Territoriales
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CALRE	Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de la UE
CC.AA.	Comunidades autónomas
CdR	Comité de las Regiones
CCP	Cities for Climate Protection
CGLU / UCLG	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos United Cities and Local Governments
CLGF	Commonwealth Local Government Forum
CMRE	Consejo de Municipios y Regiones de Europa
CRPM	Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas
DeLoG	Development Partners Working Group on Decentralization and Local Governance
ECOSOC	UN Economic and Social Council Consejo Económico y Social de las NN.UU.
E.M.	Estado miembro
ERRIN	European Regions Research and Innovation Network
FMCU / UTO	Federación Mundial de Ciudades Unidas United Towns Organisation
GEI	Gases de efecto invernadero
GMN	Gobernanza multinivel
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives Gobiernos Locales por la Sostenibilidad
IULA	International Union of Local Authorities Unión Internacional de Autoridades Locales
NN.UU.	Organización de las Naciones Unidas

NRG4SD	Network of Regional Governments for Sustainable Development
NUTS	Nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las NN.UU.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
ODS	Objetivos de desarrollo sostenible
OIG	Organización intergubernamental
ONG	Organización no gubernamental
ORU-FOGAR	Organización de Regiones Unidas–Foro Global de Asociaciones Regionales
PNUD	Programa de las NN.UU. para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las NN.UU. para el Medio Ambiente
QUANGO	Quasi Non-Governmental Organisation
REGLEG	Organización de regiones con capacidad legislativa
TAN	Transnational advocacy network Red transnacional de incidencia
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TMN	Transnational municipal network Red municipal transnacional
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UN	United Nations
UNCHS	UN Centre for Human Settlements Centro de las NN.UU. para los Asentamientos Humanos
UNESCO	Organización de las NN.UU. para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNHSP	UN Human Settlements Programme Programa de las NN.UU. para los Asentamientos Humanos
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las NN.UU. para la Mujer
UNITAR	Instituto de las NN.UU. para la Formación y la Investigación
UNACLA	UN Advisory Committee of Local Authorities Comité Consultivo de las Autoridades Locales de las NN.UU.
WACLAC / CAMCAL	World Associations of Cities and Local Authorities Coordination Coordinación de las Asociaciones Mundiales de Autoridades Locales

Introducción

Emerge una realidad indiscutible: el aumento de las interacciones internacionales en las que participan unidades políticas sub-estatales. Son expresiones de esta realidad el activismo transnacional de las autoridades municipales y regionales, su articulación en redes y su conexión con las organizaciones intergubernamentales clásicas –cuestiones que van a centrar el estudio de esta tesis doctoral–.

No se trata de un fenómeno nuevo. Hace siglos, antes de que el estado-nación se extendiese como forma predominante de organización política, las ciudades desplegaban en Europa una amplia actividad diplomática y comercial. La hegemonía de los estados y de su sistema se halla estrechamente vinculada a lo exterior, en especial a la movilización para hacer la guerra y a la defensa de las fronteras (Tilly, 1990). Históricamente, los ejecutivos centrales iban a reclamar para sí, y posteriormente a lograr, la competencia exclusiva en la definición del interés nacional y en la organización de los recursos al servicio de ese objetivo. La consolidación del papel del Estado en los asuntos exteriores coexiste, no obstante, con el mantenimiento de diversas formas de diplomacia local. El internacionalismo municipalista, por ejemplo, constituye un movimiento de largo aliento: sus historiadores gustan de recordar cómo los hermanamientos entre ciudades europeas surgieron tras la II guerra mundial para cimentar las bases de una paz duradera desde lo local, a través del establecimiento de lazos civiles y humanos.

Pese a la continuidad entre las prácticas recientes y las más antiguas, el activismo internacional de ciudades y regiones experimenta en las últimas décadas un crecimiento ciertamente importante: tanto en intensidad como en alcance geográfico, hasta el punto de que el fenómeno –que a finales de los años setenta del siglo pasado se limitaba a las ciudades, regiones y entidades federadas occidentales– se extiende hoy a todos los continentes. Es por tanto razonable afirmar que la implicación sub-estatal en los asuntos internacionales constituye una característica estructural del sistema político global (Cornago, 2000:17).

La *acción exterior* de ciudades y regiones se despliega, no obstante, al mismo tiempo que se *internacionalizan* diferentes aspectos de su gobierno, de su administración, y de las problemáticas a las que deben atender. Al igual que sucede en las relaciones internacionales, la frontera entre lo interior y lo exterior se difumina también en la política local y regional, atravesadas regularmente por una gran variedad de prácticas y actividades. Éstas –el marketing urbano, las misiones comerciales, el *benchmarking* entre administraciones territoriales, su participación conjunta en proyectos e intercambios técnicos, entre muchas otras– se consolidan, expandiendo al mismo tiempo la interficie entre la acción de gobierno local/regional y el plano internacional.

Para el analista, se trata de una realidad ciertamente desafiante. Por la enorme diversidad de sus agentes, modalidades e instrumentos; por las discontinuidades y alteraciones que experimenta; por su carácter informal, voluntario... Será inevitable que quien se interese intelectualmente por este fenómeno intente ordenarlo, estructurarlo y darle sentido.

Para el investigador de las Relaciones Internacionales, se abren también otras preguntas: más allá de las tendencias teóricas y metateóricas: ¿se trata realmente de un fenómeno perdurable, susceptible –aun de forma limitada– de tener impacto internacional? ¿no debería más bien ser abordado desde otras disciplinas, como el gobierno local o los estudios territoriales? ¿cómo discernimos las preguntas científicas relevantes, y las herramientas teóricas más adecuadas? Una mirada crítica al fenómeno deberá esforzarse por identificar en él dinámicas consistentes, con visos de permanencia (Grasa, 2006).

Esta tesis doctoral tiene su origen en esa doble preocupación: plantear una investigación relevante, que ponga a prueba tanto la coherencia del objeto de estudio como la literatura teórica sobre la materia; y, escoger y discriminar, y por ende ordenar y estructurar de forma personal y argumentada, para poner en práctica dicha investigación, la diversidad de manifestaciones de la acción exterior sub-estatal. Las redes de gobiernos no centrales (GNC), su formación y participación de la gobernanza

global, y su acceso a la condición de actores internacionales son las cuestiones específicas elegidas que nos han de servir para responder a ese reto.

Al mismo tiempo, debemos ser conscientes de que el aumento de la proyección exterior de los GNC y de su articulación en red, especialmente a partir del fin de la guerra fría, van a correr paralelas a un panorama teórico cambiante. La razón es que la transformación del sistema a partir de 1989 afecta fuertemente al análisis, a diversos niveles: a la noción de soberanía y a su vigencia o reformulación; al debate entre estructura y “agencia” (Grasa, 2000); y al estudio de los actores internacionales y, concretamente, al papel de los actores estatales no centrales o gobiernos no centrales. Especialmente próximo nos es en este sentido un monográfico sobre “actores internacionales” de *Papers. Revista de sociología* de 1993. En su artículo “La evolución del concepto de actor en la teoría de las Relaciones Internacionales”, Caterina García sintetizaba los debates y consensos de aquel momento: el uso de criterios funcionales, no jurídicos –basados en la soberanía– para entender la condición de actor internacional; la habilidad y capacidad de ejercer influencia, como atributos más importantes que el reconocimiento formal; y la diversidad y discontinuidad de la condición de actor, que variarán según la capacidad de aportación al sistema (García Segura, 1993).

El enfoque de las “soberanías perforadas” (Duchacek *et al.*, 1988) era la óptica con la que la mayoría de observadores contemplaban en aquel momento la acción exterior sub-estatal. En este enfoque, se sostenía que la interdependencia hacía ya tiempo que venía erosionando el supuesto carácter estanco de las fronteras nacionales y de la acción exterior del Estado. Los gobiernos locales y regionales serían “perforadores sub-nacionales”: agentes que no sólo influyen en el proceso de toma de decisiones del gobierno central en materia exterior, sino que pueden buscar formas de acción internacional directa, independientes de la diplomacia estatal, y que al hacerlo cuestionan la soberanía como único criterio de la capacidad de actuación diplomática.

Esta visión de la acción exterior sub-estatal como síntoma de la decadencia del Estado es una cuestión fundamental, que ira apareciendo de forma recurrente en esta tesis

doctoral. Se trata de una noción que era prácticamente un lugar común en los primeros años noventa, pero que como se verá no constituye ni una base sólida para el estudio de la diplomacia de los gobiernos no centrales, ni una observación realmente acertada de lo que acontece en el espacio internacional. Nuestro examen de las redes de gobiernos no centrales no será únicamente sensible a la evolución de este objeto de estudio en las últimas décadas, sino que reflejará también la evolución en las ideas y en la creación de herramientas de análisis. Una evolución conectada con el debate disciplinar, aún en curso, sobre la reestructuración de las relaciones de poder en los dos grandes ámbitos de las relaciones internacionales: la sociedad de estados y la esfera transnacional.

Pasemos a la estructura del trabajo que se presenta. Tras esta introducción, la tesis doctoral se organiza en dos partes. La primera consta de tres capítulos. El cap. 1 sitúa nuestro objeto de estudio en el contexto internacional, y describe algunas de sus manifestaciones principales, como la historia reciente de las redes de gobiernos no centrales en los ámbitos global y europeo. El cap. 2 presenta un estado de la cuestión sobre los gobiernos centrales y sus redes en la literatura especializada, ahondando en tres campos de estudio principales: el análisis de las políticas exteriores, la integración europea, y la globalización. Las preguntas de investigación y la metodología para su abordaje en los estudios forman parte del cap. 3. En la segunda parte se hallan (cap. 4) la presentación y explicación de los estudios de caso –dado que son publicaciones en revistas especializadas–, así como estos estudios (caps. 5 a 8). El trabajo se cierra con unas conclusiones generales, escritas, como la presente introducción, *ex novo*.

Esta tesis doctoral se interroga sobre las redes de gobiernos no centrales en la gobernanza global, pero presta mucha atención a la integración europea. El motivo es que este proceso constituye un espacio maduro y bien analizado de vinculación entre el ámbito supranacional y el territorial. El alcance y la naturaleza de los impactos de la Unión Europea sobre los niveles sub-estatales están bien descritos por la bibliografía especializada, como lo están las estrategias e instrumentos que los gobiernos no centrales vienen utilizando para responder a ellos. Lo europeo se desarrolla en unas

condiciones controladas y relativamente estables; distintas de las del ámbito global, pero muy a tener en cuenta para su análisis.

Esta es una tesis por compendio de publicaciones, un hecho del que derivan algunas implicaciones que conviene especificar. En primer lugar, debemos entender los cuatro artículos que la integran no como capítulos con fronteras claras, sino más bien como presentaciones de una investigación acumulativa, donde a partir de los resultados iniciales abordamos nuevos aspectos de un mismo ámbito de estudio: el de las redes de autoridades locales y regionales en el entorno de la globalización. En segundo, nuestra mirada es inevitablemente diacrónica: en los siete años que transcurren entre la primera y la última de estas publicaciones avanza también la articulación global de los GNC, y se consolidan algunas tendencias de cambio en el sistema. La noción de evolución forma parte no de la estructura, sino de la propia construcción de la tesis. En tercero, avanzan también la disciplina y la investigación que la misma genera, como se ha dicho, y por ello se hallarán en la primera parte (marco de análisis) referencias a trabajos más recientes, que no se han podido emplear en los estudios de caso. En cuarto, debemos anunciar que se han realizado en estos artículos los cambios mínimos para garantizar la coherencia y unidad formal del conjunto. Los principales: la armonización de nomenclaturas, la supresión de los resúmenes, la adaptación de sumarios y estructura, y la combinación de las referencias bibliográficas en una única lista, que se hallará al final.

No está de más añadir, por último, que los diversos artículos que forman parte de esta tesis doctoral se relacionan también con diferentes momentos de la actividad profesional del autor, que en los últimos años se ha desarrollado siempre cerca de las materias aquí examinadas. Esperemos que esta experiencia práctica pueda aportar algo de valor añadido a este trabajo, de la misma manera que la investigación, sin duda, aporta y enriquece la actividad práctica diaria.

**Parte I El marco de análisis de las redes
de gobiernos no centrales**

1. Aproximación al objeto de estudio

Este capítulo nos acerca al fenómeno de las redes de gobiernos no centrales (GNC) y su proliferación reciente. Para ello, aborda en primer lugar el contexto internacional, que sin duda tiene mucho que ver en esa dinámica, examinando el lugar que las ciudades y las regiones ocupan en los análisis sobre la globalización, desde una perspectiva amplia. A continuación, se presentarán de forma sintética y descriptiva algunas de las manifestaciones principales del fenómeno, en el ámbito global y en el de la integración europea.

1.1 El contexto: ciudades y regiones en la globalización

Más allá de las Relaciones Internacionales, otras disciplinas han venido levantando acta de la multiplicación de “impactos de la globalización en los sistemas territoriales” (Morata y Etherington, 2003), situando la acción exterior de lo que, en este trabajo, llamamos gobiernos no centrales en un plano más amplio: el de la internacionalización de lo que antes era sólo, o sobre todo, local. Una internacionalización que afecta no únicamente a los agentes públicos, sino al conjunto de actores territoriales.

La dinámica global-local

Desde esta perspectiva, las actividades y la proyección exterior de los GNC forman parte de una realidad mayor, ciertamente compleja: la de la proliferación de las interacciones en el espacio global-local. Se trata de tendencias que se aceleran en las últimas décadas, pero que vienen de lejos y han sido objeto de preocupación y de estudio no sólo desde la politología, sino sobre todo desde la geografía, la economía o la sociología. Presentaremos, con relación a ese amplio conjunto de trabajos y aun a riesgo de simplificación, algunas de sus tesis principales, imprescindibles para entender el contexto en el que se desarrolla la actividad internacional de los GNC.

En primer lugar, el cambio de escala de los espacios socioeconómicos y políticos, y la constatación de que la globalización está potenciando –y no desdibujando– la vigencia del territorio: la competitividad no es el producto de diseños de desarrollo centralizados, sino de la combinación práctica, sobre el terreno, de diversos factores relativos tanto a la capacidad económica –de los transportes al talento y capital humano, pasando por la capacidad de innovación...– y a la gobernanza –estímulo de las capacidades endógenas, concertación público-privada, cohesión social, políticas de igualdad...–.

En segundo, emergen una nueva ciudadanía y unos nuevos actores locales, crecientemente internacionalizados. Una nueva ciudadanía más exigente, más participativa, que demanda más políticas y servicios de proximidad, y que se relaciona de forma natural e inmediata con sus autoridades locales. A éstas les va a pedir que sean *responsables*, es decir, que estén en condiciones de responder, de hablar en nombre del Estado en cualquier aspecto de la gobernación, tengan o no atribuidas las competencias correspondientes. La sociedad civil también se internacionaliza: apoyadas en los avances de la información y de la comunicación, las actividades –económicas, militantes, solidarias, filantrópicas, culturales...– de esta nueva ciudadanía se van a transnacionalizar, articulándose en redes, y dotándose cuando convenga de una estrategia y de un lenguaje compartidos.

En tercer lugar, la llamada Tercera Revolución Industrial y la emergencia de una economía –y una sociedad– basadas en la información y la comunicación (Castells, 2001; 2006). Los instrumentos de la política estatal clásica se muestran poco eficaces ante los nuevos retos, y entran en crisis ideas como la planificación de la economía nacional, las fórmulas keynesianas de gasto público y redistribución, o la protección frente al mercado exterior. Se revelan los límites de una acción de gobierno estatal, centralizada, para construir bienestar y cohesión en el conjunto del territorio.

Estos tres planos impactan sin duda en la gobernanza. Se generaliza en todos los niveles de gobierno, pero especialmente en el local, la necesidad de una nueva forma de acción política que supere los enfoques meramente jerárquicos, que llegue a acuerdos

satisfactorios para los distintos actores sociales, y que cuente con ellos también en la ejecución de las políticas públicas.

Ciudades, regiones, redes

Desde los primeros años de la década de los noventa del siglo pasado, las ciudades y las regiones se han venido situando en el centro de estas tendencias. El lugar privilegiado de la territorialización de las dinámicas globales es la ciudad como entorno territorial, humano y productivo (Friedmann 1986; Sassen, 1991). En lo económico, la ciudad es el gran espacio de acumulación, que aspira a transformarse en un nodo insertado en la nueva economía global, con un alto componente tecnológico e informacional, y en un mundo progresivamente urbanizado (ONU-Hábitat, 2013). En el mercado global, las ciudades luchan por convertirse en polos de desarrollo tecnológico e innovación, y atraer factores de competitividad: inversiones, negocios, sedes corporativas... Para construir la masa crítica que exige ese objetivo, la ciudad deberá trascender su propio marco administrativo, articularse con su área metropolitana y establecer relaciones con otros entornos productivos, de conocimiento y de comercio. La nueva competitividad entre ciudades “mundiales”, “internacionales” o “globales” (Sassen, 1994) se proyecta en el escenario internacional.

En lo social, la ciudad global ejemplifica la desintegración de lo nacional por efecto de lo global; una desintegración que contribuye a crear oportunidades operativas y conceptuales para otros actores y sujetos (Sassen, 2002:40-48). Para esta autora, en la gran ciudad contemporánea se materializan y adoptan formas concretas las reivindicaciones de aquellos colectivos cuya identidad no se ha podido integrar plenamente en la nación moderna: minorías, inmigrantes, feministas...

Si bien con menor nitidez, las regiones se hacen notar también como un nivel de gobierno emergente, favorecido por las tendencias descentralizadoras y por las demandas de proximidad de los ciudadanos. La globalización pone en valor el territorio, como factor especificidad internacional, y las regiones aparecen como una unidad relevante para identificar y organizar las capacidades endógenas, y alinearlas

estratégicamente hacia la innovación y la competitividad. Un reto que permitirá a las regiones ocupar un espacio clave, liderando la respuesta pública a los nuevos retos de creación de riqueza y bienestar, en un contexto internacional exigente y compensando las carencias e ineficacias de la acción estatal centralizada (Halkier y Sagan, 2004).

La globalización modifica las formas convencionales de convergencia entre urbanización e industrialización, facilitando así la emergencia de un nuevo sistema de ciudades y regiones, a escala global (Subirats, 2002). Las redes territoriales son el principal instrumento de articulación de ese sistema. David Batten (1995:313) define las redes de ciudades como “dos o más ciudades previamente independientes y potencialmente complementarias en cuanto a las funciones, que se esfuerzan por cooperar y alcanzar economías de escala significativas, ayudadas por corredores de transporte e infraestructuras de comunicación rápidas y fiables.”

Hildebrand (2005) organiza la literatura analítica sobre el surgimiento de las redes de ciudades, que sitúa ya como instrumento de cooperación intermunicipal, distinguiendo tres grupos de factores que explican el fenómeno. Primero, la globalización y la integración regional, y su impacto en el aumento de la competencia entre territorios y la apertura de las fronteras: los municipios se ven abocados a un esfuerzo continuo de búsqueda de la competitividad y de generación de atractivo, que no están en condiciones de acometer en solitario, siendo aquí las redes un instrumento de apoyo mutuo. Segundo, la suburbanización o periurbanización, cada vez más extensa y menos densa, con los espacios metropolitanos como ejemplo central. Las redes de ciudades son en este caso un instrumento para hacer converger el espacio funcional (la ciudad difusa) y las diferentes delimitaciones político-administrativas que lo integran, y se ocuparán de la provisión de servicios (planificación, gestión de residuos, transportes, ciclo del agua...) en ese ámbito metropolitano. Tercero, las redes vehiculan la cooperación para garantizar la eficacia de las políticas públicas en estados complejos, federales o descentralizados, con administraciones cuyas competencias se solapan. Una cooperación que debe incorporar a los actores privados, alineándose así con la doctrina y con los instrumentos europeos, especialmente los de cooperación territorial y regional.

En suma, la globalización hace que regiones y ciudades sean más sustantivas. Su territorio cobra un nuevo valor estratégico, su ciudadanía es más exigente, y se deberán desplegar nuevas políticas públicas, más estratégicas, que promuevan el desarrollo territorial y la cohesión social. A partir de aquí, habrá que examinar cómo los imperativos y tendencias descritas se traducen en el ámbito político-institucional. Es decir, cómo la acción de gobierno de municipios y regiones interpreta y responde a esa nueva realidad y esas nuevas necesidades, conectadas con la globalización y sus impactos. Esta interrogación implica trasladar el foco: del espacio (la ciudad, la región) al gobierno (local, regional), y a sus redes de cooperación.

1.2 Las redes internacionales de gobiernos no centrales

Las redes de gobiernos locales y regionales, formalizadas normalmente en asociaciones de autoridades territoriales, son un medio privilegiado por los GNC para, desde lo exterior, fortalecer sus propios objetivos de gobernabilidad. Nos acercamos a esa realidad presentando lo que acontece en dos grandes ámbitos de actuación y articulación sub-estatal, a través de redes que actúan en el espacio internacional o global, y en procesos de integración regional (con la Unión Europea como caso más avanzado).

El ámbito global: Naciones Unidas y el predominio de las redes de ciudades

Ha sido el sistema de las Naciones Unidas (N.U.) el espacio de proyección prioritario de las redes internacionales de autoridades locales, y donde el municipalismo internacional ha logrado los avances institucionales más importantes. La primera conferencia de las N.U. en la que las autoridades locales estuvieron presentes de forma importante fue la dedicada a Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra), celebrada en Río de Janeiro del 3 al 21 de junio de 1992. Las asociaciones de autoridades locales, especialmente la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), se mostraron muy activas ya en la fase preparatoria de la Cumbre. En 1990 se había constituido el ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives),

patrocinado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), por IULA y por el Center for Innovative Diplomacy, con el objetivo de actuar como agencia medioambiental internacional para los gobiernos locales y de representarlos en el proceso de Río. Los esfuerzos dieron frutos: tanto en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo adoptada a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno (una declaración política de compromisos) como en la Agenda 21 (el plan de acción sobre medio ambiente) el papel de las autoridades locales aparecía mencionado expresamente.

Pero la conferencia clave en lo que respecta a la apertura del sistema a las autoridades locales y sus asociaciones fue Hábitat II: la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos o “Cumbre de las Ciudades”, celebrada en Estambul del 3 al 14 de junio de 1996 para intentar dar respuestas globales a los problemas de urbanización, en un contexto en el que casi la mitad de la población mundial vivía ya en ciudades. Las autoridades locales y sus asociaciones se sentían especialmente legitimadas para hacer oír su voz en un foro encargado de discutir problemas que entraban en sus áreas de competencia directa, y por lo tanto reclamaron –y obtuvieron– una presencia hasta entonces nunca vista en las conferencias mundiales, para sí y para otros interlocutores no gubernamentales, consiguiendo participar en las deliberaciones de la conferencia, sus comités principales, y sus grupos de trabajo.

El punto 12 de la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos señalaba a las autoridades locales como “los socios más estrechos y esenciales en la aplicación del Programa de Hábitat”, a la que debían contribuir junto con otros sectores de la sociedad civil, incluido el sector privado. Este reconocimiento, que fue sin duda un logro fundamental para el movimiento municipalista mundial, iba a permitir un avance muy significativo: la creación en el año 2000 del Comité Consultivo de las Autoridades Locales de Naciones Unidas (UNACLA). Se trata del primer espacio de representación directa de GNC en el entorno de las NN.UU., y por ello un hito de gran importancia, también desde el punto de vista de la apertura del sistema de la Organización mundial a actores transnacionales.

En las dos décadas que van de Hábitat II a Hábitat III (octubre de 2016), y de forma tan gradual como indiscutible, van a encontrar su lugar en la agenda global cuestiones como el progreso de la urbanización, la problemática de los asentamientos humanos y su concentración en megalópolis, y en general el impacto medioambiental de un crecimiento, demográfico y territorial, que tiene lugar en las ciudades y que requiere atención política urgente. Es así que las cuestiones relativas a las ciudades y la urbanización se han convertido, al hilo de su tratamiento por las diferentes conferencias especiales de NN.UU., en asuntos de interés por parte tanto de los estados como de las organizaciones intergubernamentales (OIG). Las autoridades locales, articuladas en red, van a aprovechar esta evolución para ganar presencia y visibilidad internacionales, en tanto que gobierno más próximo a la realidad en cuestión.

Como analizaremos en el primer estudio de caso, esta estrategia de penetración en el sistema de las NN.UU. obligó a las autoridades locales a mejorar la coordinación entre sus diversas asociaciones internacionales, de cara a plantear un diálogo lo más unificado y representativo posible. Para la preparación de Hábitat II se creó una primera instancia de coordinación de las principales asociaciones municipalistas: IULA, la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), Metrópolis, la Organización de Ciudades Árabes y la Organización de Ciudades y Capitales Islámicas. A través de esta coordinación, las grandes redes mundiales negociaron su fusión en una organización común: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU, que nace en París el año 2004 y establece su sede en Barcelona.

Desde su creación, CGLU no sólo ha potenciado la relación con ONU-Hábitat, con quien ha firmado un acuerdo de colaboración: también trabaja con el Programa de las NN.UU. para el Desarrollo (PNUD); el Fondo de Desarrollo de las NN.UU. para la Mujer (UNIFEM); el Instituto de las NN.UU. para la Formación y la Investigación (UNITAR); la Organización de las NN.UU. para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las NN.UU. (OCHA), entre otros. En realidad, se detecta incluso una competencia, entre estas agencias, por asegurarse la

participación, el apoyo y la capacidad de irradiación y legitimación que proporcionan las autoridades locales.

Es así que las autoridades locales, a partir de una estrategia constante de presencia en el espacio de las NN.UU., han podido hacer suyas las nuevas problemáticas globales vinculadas a la urbanización, y establecer relaciones no sólo con la agencia especializada en asentamientos humanos, sino con muchas otras del sistema. Además, la vinculación con las NN.UU. incentiva la creación de una organización municipalista unificada, y también permite a los gobiernos locales elaborar y poner en común una agenda política de gobernabilidad territorial, que proyectan tanto hacia el interior de sus estados como hacia las instituciones internacionales. Una agenda compacta y coherente, que reivindica el gobierno local como pieza clave para la gestión política de las cuestiones vinculadas a la globalización, y que exige reconocimiento y recursos para gestionar los problemas y retos que ésta comporta, vinculando así de forma decisiva el gobierno de la ciudad con su proyección exterior.¹

De este modo, y aunque las diferencias entre ellos (en términos demográficos y territoriales) puedan ser grandes, los municipios van a tener mucho en común. Entre los gobiernos regionales, por otra parte, se dan realidades político-administrativas tan diversas –de estados federados a meras unidades de desconcentración– que no parece viable poner en común una agenda política que convenga a todos ellos. Esta diversidad, y el hecho de que no se identifique el nivel regional con problemáticas globales específicas, explican que los gobiernos intermedios presenten a nivel mundial una articulación y una capacidad de impacto mucho menores que los municipales. Por ello no debe sorprender que, por el momento, la organización mundial de regiones (ORU-FOGAR, Organización de regiones unidas–Foro global de asociaciones regionales), de secretariado muy reducido,

1. Una agenda global informada también por la actividad de redes como Mercociudades o el Foro de Autoridades Locales por la inclusión social; éstas, frente a la dinámica combinada de integración regional y de globalización, y en un contexto de nuevas y graves desigualdades urbanas, van a ser espacios de apoyo mutuo para el objetivo de fortalecimiento institucional, a través de herramientas de participación ciudadana y gestión estratégica (Sánchez Cano, 2007).

se limite mejorar la articulación a nivel mundial de otras asociaciones regionales, especializadas sectorial o geográficamente.

La proliferación de redes en el espacio de la integración europea

El desarrollo de las redes de autoridades territoriales europeas empieza algunos años antes, a la sombra del poderoso proceso de integración y de sus retos y oportunidades. Inicialmente, la implicación directa de municipios y regiones, de forma directa o articulados en red, es ciertamente escasa, incluso en la formulación de la política regional europea. Las primeras redes activas eran eminentemente locales y generalistas, como el Consejo de Municipios de Europa (a partir de 1984 Consejo de Municipios y Regiones de Europa, CMRE), la principal red de autoridades locales en la Unión Europea (UE), que agrupa a las federaciones nacionales de municipios. En los años setenta y ochenta del siglo pasado, nuevas organizaciones vienen a completar el mapa de la representación sub-estatal europea: en 1973 se constituye la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM)²; en 1985 la Asamblea de Regiones de Europa (ARE)³, y en 1986 Eurociudades⁴.

Podemos situar la eclosión de la actividad y presencia de estas redes en el año 1986. El entonces presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, encargó un proyecto de creación de un comité consultivo territorial, compuesto por dos comisiones –una de poderes locales y otra de poderes regionales–, que habían de asesorar a la Comisión ante la futura reforma de los fondos estructurales. Se trata de una oportunidad que cataliza la actividad de todas ellas, y cuyos trabajos culminaron con la creación, en 1988 del Consejo

2. Forman parte de la CRPM 160 regiones de 27 estados miembros. Su objetivo es revalorizar la dimensión marítima europea, concienciar a las instituciones europeas sobre la necesidad de evitar las diferencias entre el centro y la periferia de Europa, y fomentar el ámbito regional en la construcción europea.

3. Con secretariado permanente en Estrasburgo, la ARE es actualmente la mayor asociación regional europea, con más de 270 regiones de 33 países y a 13 organizaciones interregionales. La ARE se consolidó como una organización de *lobby* político.

4. Eurociudades reúne a los gobiernos locales de más de 130 grandes ciudades de 30 estados miembros, proporcionando una plataforma para el intercambio de experiencias, el análisis y desarrollo de problemas comunes y de soluciones innovadoras.

Consultivo de los entes Regionales y Locales. Formado por 42 representantes repartidos entre regiones y entes locales, el Consejo constituía el órgano consultivo de la Comisión para temas de desarrollo y de política regional y puede ser considerado un antecedente inmediato del Comité de las Regiones de la UE (Huici, 2003:42).

A partir de entonces, y en muchos casos como respuesta a posibilidades de participación específicas propiciadas por las instituciones europeas, la movilización de las asociaciones de autoridades locales y regionales no se va a detener. Hitos en este recorrido son las actuaciones de *lobby* y posicionamiento previas al Tratado de Maastricht (1992), que incluyó diferentes progresos relativos a la participación regional y local en la política europea; la negociación que dio forma al Comité de las Regiones (1994), también creado en Maastricht; o los debates y aportaciones provocados por la Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, “La gobernanza europea-Un Libro Blanco” [COM (2001) 428 final], la cual muestra claramente la asunción, por parte de la Comisión, de la necesidad de mejorar la conexión con los niveles territoriales, en aras del buen funcionamiento de las políticas comunitarias. Aún más relevante fue el activismo regional y local previo al Proyecto de Constitución Europea, iniciado en la Convención Europea (2002) y que culmina con el Tratado de Lisboa. La entrada en vigor de este último tratado estabiliza el marco institucional, después de dos décadas de movilización de los GNC y de sus redes, y delimita el terreno de juego donde deberán desplegar a partir de ahora sus actividades. En éstas se observan tendencias claras:

En primer lugar, predominan las redes y otros esquemas de cooperación que resultan de iniciativas de la propia Comisión Europea, que es por sí sola la principal impulsora de una mayor implicación del nivel territorial europeo en la dinámica comunitaria, y muy especialmente del asociacionismo y de la articulación en red de ciudades y regiones. Un impulso vehiculado a través de instrumentos específicos como el programa Interreg⁵, de

5. Establecido en 1989 con el fin de apoyar acciones en regiones fronterizas, las que más claramente podían ser afectadas por el proceso de integración en curso, Interreg se vio ampliado hacia la cooperación transnacional –que no requerirá la existencia de una frontera común– e interregional –intercambio de experiencias y buena práctica–. La Comisión extendió su apoyo a prácticamente cualquier tipo de creación de redes locales y regionales, hasta el punto de hacer

figuras jurídicas como la Asociación Europea de Cooperación Territorial⁶, así como de otras modalidades de promoción de la acción local transeuropea y transnacional: programas piloto, de cooperación descentralizada, medioambientales... Si las primeras y más estables redes de cooperación entre GNC solían tener una naturaleza territorial, como las eurorregiones⁷ o los euroterritorios⁸, la tendencia actual es estimular una cooperación regional desvinculada, cuando menos parcialmente, de la dimensión territorial. Se despliegan de este modo múltiples programas que financian proyectos de cooperación regional; proyectos que exigen la creación de consorcios de autoridades locales o regionales, que actúan *en red* como mínimo mientras dura el proyecto. El resultado es una gran diversidad plataformas, asociaciones, esquemas de cooperación... altamente especializados, bien vinculados a menudo a proyectos o programas específicos de la Comisión Europea, bien de naturaleza informal.

En segundo lugar, la necesidad, creciente, de información y consulta de la Comisión Europea alimenta también la articulación sub-estatal en red. Para orientar sus políticas, capitalizar sus programas de apoyo, o poner a prueba nuevas ideas las diferentes unidades de la Comisión recurren de forma consistente a los actores organizados en el ámbito de interés correspondiente. En la actualidad, no existe prácticamente ningún sector de las políticas europeas que no cuente con una o más asociaciones de

de la cooperación territorial no ya un programa específico, sino un objetivo común a todas las acciones de la política de cohesión económica, social y territorial (Fernández de Losada 2005:268).

6. Las AECT [Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo] pretenden facilitar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre autoridades regionales y locales, a través de proyectos conjuntos, intercambios de experiencias y la mejora de la coordinación y la ordenación territorial. Se trata de una base jurídica europea y común a las plataformas de cooperación, que facilita su capacidad de acceder a financiación comunitaria.

7. La función de esta fórmula de cooperación territorial es promover la cooperación transfronteriza entre regiones limítrofes u otras entidades locales de diferentes países. Su estructura es estable y no *ad hoc*, con capacidad propia en materia de organización y financiación, y su fundamento jurídico es variable.

8. Éstos no tienen el carácter fronterizo de las eurorregiones, pero sí una realidad geográfica que marca sus intereses temáticos. Es el caso del Arco Latino, que va de Portugal al sur de Italia, cuyo objetivo es crear un espacio de cooperación política entre administraciones de segundo nivel (Sánchez Cano y Vara Arribas, 2009).

autoridades locales y regionales, que funcionan como espacios de apoyo mutuo ante la europeización de los respectivos sectores, y para el aprovechamiento de las oportunidades de financiación de la Unión. Redes de cooperación en el ámbito agrícola (AREPO, sobre denominación de origen), medioambiental (Pacto de alcaldes contra el cambio climático), de investigación e innovación (ERRIN), de cooperación para el desarrollo (Platforma), entre muchas otras.

Finalmente, las redes generalistas se consolidan y se mantienen en función de su capacidad de adaptarse, de ofrecer servicios a sus miembros, y de convertirse en interlocutoras privilegiadas de la Comisión –que es el espacio principal, muy por delante del Comité de las Regiones o del Parlamento Europeo, del *lobby* regional y local–. En un contexto muy sectorializado y especializado, la representación general de los intereses municipales o regionales no tiene demasiadas oportunidades. Tampoco las tienen las redes de carácter más político, especialmente después del Tratado de Lisboa, como se verá en el último capítulo de esta tesis. Es así que la ARE conoce dificultades, y entran en crisis dos organizaciones muy activas en el debate constitucional europeo: la Organización de Regiones con Capacidad Legislativa (REGLEG) y la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea (CALRE); respectivamente, las redes de los gobiernos y de los parlamentos de las regiones con capacidad legislativa de la UE.⁹

Esta panorámica sobre las redes de autoridades locales y regionales nos da una primera idea de la complejidad y fragmentación de la materia. Podemos simplificarla, de manera tentativa, distinguiendo entre dos grandes modelos de redes de ciudades y de regiones. Por una parte, redes de carácter *representativo*: se trata de organizaciones que tienden a

9. REGLEG es una plataforma de coordinación, informal y sin secretariado. No tiene miembros formales –aunque sí regiones “fundadoras” (Bavaria, Cataluña, Escocia, Flandes, Nordrhein-Westfalia, Salzburgo y Valonia, que la posieron en marcha el año 2000)– y está abierta a la participación de las 73 regiones con capacidad legislativa. Igualmente sin secretariado, aunque algo más formalizada, CALRE se creó en 1997.

ser de naturaleza formal (asociaciones), como las federaciones nacionales de autoridades locales y regionales –a su vez federadas a nivel europeo–, o como algunas redes generalistas. Se caracterizan por su carácter y su vocación de representación externa, el diálogo político interno, una composición homogénea, y una membresía segmentada convencionalmente (ciudades o regiones). Por otra parte, redes de *cooperación técnica*, vinculadas a los propios ámbitos competenciales, que asocian los esfuerzos de diferentes autoridades territoriales en orden al trabajo conjunto en programas y proyectos sectoriales, de mayor o menor alcance geográfico o material. Son ejemplos las formas de cooperación territorial clásica, así como las redes y asociaciones temáticas especializadas, que pueden operar a muchos niveles: desde el local al global, pasando por el de la integración regional. Como hemos visto, el panorama es aquí muy diverso, con esquemas de trabajo que no siempre se transforman en asociaciones formales, un carácter menos representativo y más experto, el predominio del aprendizaje de políticas y del diálogo técnico, criterios de membresía más laxos, y una segmentación territorial o funcional de sus miembros.

Entre uno y otro modelo, o transitando entre ellos, hallaremos un número creciente de esquemas y redes de cooperación. Sin una base legal común, las asociaciones de regiones y ciudades son entidades de derecho privado del país en el que se constituyen, lo cual facilita su proliferación, repetición de funciones, e incluso la competencia entre ellas. Característicos de estas redes son su carácter voluntario, su adaptabilidad, su orientación a los objetivos; también su volatilidad, su oscilación con el cambio político, su fragilidad. Se trata de una realidad tan creativa como caótica, especialmente desde una perspectiva convencional y si se la compara con la estabilidad de la estatalidad, del derecho internacional público y de los organismos internacionales clásicos.

El reto se halla, para nosotros, en examinar esas redes en tanto que instrumento de la acción internacional de los GNC, y ver cómo se proyectan a través de ellas las respuestas locales a los nuevos retos internacionales, qué diálogo plantean a las instituciones internacionales, y qué resultados obtienen.

2. Los gobiernos no centrales y sus redes en la bibliografía

2.1 El análisis de políticas exteriores

La irrupción de la dimensión sub-estatal en los estudios de Relaciones Internacionales está vinculada a algunas obras bien conocidas, que ya desde finales de los años setenta empezaron a constatar que la acción exterior no siempre se limitaba a la del gobierno central. Las perspectivas eran diferentes: los trabajos de Chadwick Alger (1977; 1988), centrados en los actores sub-estatales y especialmente en las ciudades, veían en las relaciones comerciales y en los movimientos ciudadanos, especialmente de solidaridad, indicios de una transformación democrática del sistema internacional originada en lo local. Para Duchacek (1988), eran los factores económicos y étnico-identitarios los que cuestionaban la vigencia de nociones como soberanía y fronteras, especialmente cuando éstos operaban desde estados compuestos. En la tradición de estudios sobre federalismo y relaciones internacionales (Brown y Fry 1993; Hocking, 1993) John Kincaid había analizado el papel de los gobernadores en la política exterior de los Estados Unidos, descubriendo pautas sostenidas no sólo de actuación exterior –especialmente comercial– sino de desarrollo institucional y organizativo, y de formas de cooperación con el gobierno federal (Kincaid, 1984:133). En esta misma línea, una referencia importante es el trabajo que Panayotis Soldatos edita junto a Hans Michelmann (1990): en el ya clásico *Federalism in international relations: the role of subnational units*, Soldatos propone su “An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors”. Un trabajo recordado no tanto por la creación de ese marco explicativo como por la introducción del término “paradiplomacia” en el debate.

En efecto, Soldatos lista una serie de elementos que determinan la actividad exterior sub-estatal, que sitúa en los planos interno (electoralismo, nacionalismo, asimetría entre las unidades federadas, falta de cooperación con el gobierno federal, entre otros) y en el plano externo (interdependencia global y regional, impacto de otros actores...). Un

inventario extenso y poco estructurado¹⁰, que el propio autor no parece considerar un marco teórico a partir del cual establecer hipótesis que vinculen estos factores determinantes con las diferentes actividades paradiplomáticas concretas. La relevancia de la contribución de Soldatos es conceptual: “he convincingly defines paradiplomacy as direct international activity by subnational actors supporting, complementing, correcting, duplicating or challenging the nation-state’s diplomacy” (Bursens y Deforche, 2010:155). Una definición que en lo material se refiere a “direct and relatively autonomous external activity, i.e. the federated unit has its own domestic and foreign service channels of communications with the international environment and direct links with foreign actors, its own corpus of foreign policy objectives and strategies and increasingly important financial resources devoted to paradiplomacy” (Soldatos, 1990:81).

La paradiplomacia como campo de estudio

A partir de entonces, los estudios de carácter aplicado –algunos de gran interés (García Segura, 1995; Le Galès, 1995; Cohn y Smith, 1996; Roller, 1999)– deberán dejar cada vez más espacio a otros, centrados en la propia paradiplomacia como actividad general y como área de estudio. Esta orientación teórico-conceptual implica un cambio fundamental, respecto a las tendencias anteriores. El reto del análisis se modifica: de entender el lugar y el papel de la dimensión sub-estatal en cuestiones más generales (acción exterior del Estado, relaciones con organizaciones intergubernamentales...), a intentar abordar el fenómeno en sí mismo y en su conjunto, y construir un objeto de estudio unificado y coherente. Proliferan así los trabajos que se enfrentan a la definición, la categorización y la genealogía de la actuación exterior de los gobiernos sub-estatales como actividad política, en general articulados alrededor de la citada noción de paradiplomacia. Una obra importante es en este sentido la dirigida por Francisco Aldecoa y Michael Keating en 1999: *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational*

10. A estos factores, Soldatos añade además, de forma aparentemente desvinculada del marco de análisis, otras condiciones favorables: “personality of the leaders, historical and cultural ingredients, socio-political climate, important geographic position and resources, supportive paradiplomacy of the federated units’ cities, and legislation promoting for example, foreign investment...” (1990:51).

governments.¹¹ Un trabajo colectivo que surge de un seminario en Bilbao, en 1997, y cuyo sumario incluye estudios de caso –especialmente de estados federales– y capítulos de carácter más conceptual. Son, entre éstos, las aportaciones Michael Keating y Brian Hocking –que por demás ya habían sido publicadas en *Regional and Federal Studies* (vol. 9, no. 1, 1999)– las que para nosotros poseen mayor interés.¹²

El trabajo de Keating aborda la vinculación entre los ámbitos geográfico-económico e institucional, analizando cómo la estructura exterior de oportunidades favorece el despliegue de una estrategia internacional de las regiones. Keating había afirmado anteriormente (1997:395) que las regiones tienen una doble condición fundamental: la de “instituciones políticas” y la de “sistemas de acción”. Es decir, son organizaciones gubernamentales que deben, además, concebir y desplegar un proyecto de desarrollo económico y social propio. Las motivaciones que impulsan su acción exterior responden a esa doble naturaleza, y son de orden político y económico. En efecto, la dialéctica entre los objetivos políticos (reconocimiento, participación, impacto institucional) y los económicos (recursos y financiación, relaciones comerciales, influencia no formal) va a ser una cuestión recurrente en la paradiplomacia y en su análisis.

En 1999, Keating añade a su esquema una tercera motivación que impulsa la acción exterior sub-estatal: los factores identitarios. La proyección identitaria, de forma interesante, se va a declinar de forma diferente en las ciudades y las regiones administrativas, por una parte, y en regiones “especiales” (con capacidad legislativa, y/o carácter nacional), por otra. Así, las primeras potenciarán su perfil distintivo como herramienta de diferenciación y posicionamiento globales, y en clave de competitividad económica y atractivo territorial (el llamado *city branding*, marketing urbano o creación de marca de ciudad) (Pluijm y Melissen, 2007; Anholt, 2007; Borja, 2003:71-118)¹³, mientras

11. Que tiene una edición en castellano, de 2001: *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (Madrid, Marcial Pons).

12. Ambos serán también incorporados a la compilación de Morata y Etherington (2003).

13. Importante la posición de determinados autores críticos, especialmente en Brasil, que consideran la expresión “marketing de ciudad” mercantilista e inadecuada, al implicar una

que las regiones especiales lo harán para dar a conocer su especificidad histórica y política, y la legitimidad de sus aspiraciones nacionales y de reconocimiento (Paquin 2004a). Halla aquí lugar lo que Duchacek (1988:22) llamó *protodiplomacia*: la conducción de relaciones internacionales por parte de un gobierno no central en aras del establecimiento de un estado soberano propio.

A partir de la evolución más reciente, Keating (2015) reorganizaría su clasificación, manteniendo las motivaciones *políticas*, pero alterando el resto. Las motivaciones *funcionales* se referirán al ejercicio de las propias competencias, más allá de las fronteras nacionales (se subsume aquí la proyección de la identidad); las *éticas* incluyen la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza; y el *intercambio y aprendizaje de políticas* permite actualizar las propias estrategias, y entender cómo funcionan las instituciones internacionales. Nos quedamos con esta última clasificación, depurada con el tiempo, y volveremos sobre ella.

La aportación de Hocking (1999) al mismo libro colectivo se puede considerar fundamental, a varios niveles. Desde el punto de vista metodológico y conceptual, Hocking aplica la noción que ya había introducido con anterioridad (Hocking, 1996; 1997), relativa a la categorización de los gobiernos no centrales como actores internacionales mixtos. Había establecido este autor –refiriéndose a las regiones– que éstas no encajan con facilidad en las taxonomías habituales de actores internacionales. Por una parte (especialmente los estados federados) constituyen *politíes* genuinas, en el sentido de ser mucho más que una división administrativa del gobierno central, y disponen de atributos (capacidad normativa, territorio, sistema de partidos, identidad colectiva...) cercanos a los de los estados soberanos. Sin embargo, pueden adoptar también estrategias internacionales con más libertad que éstos, actuando únicamente allí donde les interesa. Así, y a diferencia de los estados, que *deben* ejercer la protección consular, la representación diplomática, mantener representaciones bilaterales y multilaterales... las regiones *pueden* escoger en qué ámbitos quieren estar presentes,

técnica publicitaria, cosmética, que oculta de la ciudad lo que no “vende”: lo feo, lo pobre, construyendo una imagen en la que no existe el conflicto social (Arantes *et al.*, 2000).

combinar acciones, instrumentos y alianzas propias del mundo gubernamental y del no gubernamental, y hacerlo de forma continua o discontinua. Siguiendo la conocida distinción de Rosenau (1990) entre actores “*sovereignty-bound*” y “*sovereignty-free*”, los gobiernos no centrales serían “actores híbridos”, parcialmente vinculados por y parcialmente libres de los rasgos propios de la soberanía y de sus diversas implicaciones (para Rosenau, esta posibilidad entrañaba ventajas importantes). Esta condición aporta una calidad única e interesante a la acción exterior de los gobiernos no centrales; éstos, “exploring the boundaries between the conventional but often misleading distinctions between state and non-state actors, (...) have been able to play a variety of roles in several political arenas”. Es la capacidad de combinar estrategias, alianzas e instrumentos de uno u otro de los dos mundos de la política mundial –el estatocéntrico del estado-nación y el policéntrico de los actores no estatales (Rosenau, 1988)– lo que permite el éxito de la acción exterior sub-estatal. Hocking apuntaba a una cuestión plenamente vigente: la dialéctica estatal-no estatal atraviesa, de hecho, la problemática de los gobiernos locales y sus redes como (nuevos) actores internacionales. Como irá viendo, el comportamiento de los GNC es tan distintivo como deberá ser su investigación, que no se ajustará satisfactoriamente a la lógica convencional del análisis de las políticas exteriores, ni a los trabajos sobre nuevos actores, centrados en el acceso de agentes no estatales a la condición de actor internacional.

Más allá de esta categorización, el capítulo de Hocking incluía una serie de reflexiones y salvaguardas más generales, de alto interés en términos disciplinares. A su juicio, existían diferentes factores que distorsionaban la comprensión del fenómeno de la acción exterior sub-estatal. El primero, la tendencia a separar los diferentes tipos de actor en relaciones internacionales de forma rígida, y a analizar sus relaciones en términos de ganadores y perdedores. El segundo, el hecho de que el análisis de los procesos de internacionalización de los gobiernos no centrales hubiera venido aplicando supuestos, terminología e instrumentos poco adecuados, procedentes del análisis, las preocupaciones y el lenguaje de la política exterior estatal, enfatizando así una supuesta competencia con el Estado en lugar de situar esta realidad en un contexto más amplio.

En tercer lugar, a resultas de los dos anteriores, una tendencia a pedir disculpas, un halo de inoportunidad, la sensación continua de falta de legitimidad en la actividad exterior de los gobiernos no centrales, que debe por el contrario ser entendida como lo que es: un instrumento conectado con las grandes transformaciones de la política mundial, que no tiene porqué entrar en competencia con la acción exterior del gobierno central.

Las limitaciones teóricas de la paradiplomacia

Las de Hocking son advertencias oportunas, que no hallaron seguramente un eco suficiente: la paradiplomacia adquirirá progresivamente una cierta carga ideológica, hasta el punto de que su construcción como campo de estudio autónomo parece hallarse vinculada al hecho de establecer una relación conflictiva con la diplomacia estatal clásica, en el ámbito interno y en el internacional (Cornago, 2010:13). Ello la convierte en una noción debatida, cuestionada, lo que a su vez hará que algunos autores prefieran otros conceptos. Destacan entre estos autores los vinculados a los estudios diplomáticos, como David Criekemans o Jan Melissen, además de Hocking y el propio Cornago.

Era, en efecto, difícil que los estudios sobre paradiplomacia pudieran evitar esa consideración de la acción exterior de los GNC como desafío a la diplomacia estatal. Se trata de una idea que se compadecía demasiado bien con el estado de opinión, especialmente el de la década de los años noventa del siglo pasado. Se hace notar en estos estudios una predilección analítica hacia temas y enfoques que cuestionan la tradición realista, y especialmente la noción del Estado como único actor de las relaciones internacionales. Si a esa predilección le añadimos el aumento en la intensidad de las relaciones políticas sub-estatales, su mundialización, y la sustantividad renovada de ciudades y regiones en el panorama internacional entendemos mejor el atractivo e interés de estos estudios, y la gran proliferación de seminarios y publicaciones sobre la materia. Una proliferación, no obstante, que no ha llegado a enriquecer significativamente la disciplina.

Y es que la paradiplomacia –es decir, el conjunto de toda la actividad exterior de toda administración de nivel inferior al central– debería ser capaz de entender y de dar cuenta

de una realidad prácticamente ilimitada. Los GNC constituyen una miríada de agentes inabarcable en su extensión y de enorme diversidad. Las diferencias entre las actividades de una mega-ciudad como Sao Paulo y un pequeño municipio son muy notables, del mismo modo que los objetivos exteriores de regiones con identidad y autogobierno de largo aliento (Flandes, Cataluña) difieren significativamente de los de regiones puramente administrativas. A esta diversidad entre los agentes y sus intereses se añade la dificultad de delimitar y organizar sus prácticas internacionales, que son a su vez absolutamente variadas, cubriendo a menudo el conjunto de materias propias del gobierno local o regional (García Segura, 1996; Ugalde, 2005). Y cuanto más se ordena esa gran diversidad y más se afirma la voluntad teórica del intento, con mayor nitidez se aprecia lo que queda fuera de él. Así dos monografías, originadas en sendas tesis doctorales, la de Stéphane Paquin (2004b), *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation* y la más reciente de Alexander Kuznetsov (2014), *Theory and practice of paradiplomacy: subnational governments in international affairs*. En los dos casos el esfuerzo de conceptualización es considerable, pero en ninguno la dimensión teórica puede considerarse cubierta, en el sentido de proponer un marco conceptual y de análisis del cual derivar hipótesis, correlacionando aspectos específicos de la actividad exterior subestatal con variables de los sistemas doméstico e internacional.

No obstante, lo limitado del progreso científico de la investigación paradiplomática no se debe sólo a la fragmentación y dificultad de su objeto de estudio. Juegan aquí otras cuestiones, ya en el plano del análisis. Destacamos tres:

Primero, el sesgo de la “decadencia” del Estado como actor principal de las relaciones internacionales va a orientar a los estudios hacia la identificación de evidencias alineadas con esta hipótesis, en ocasiones exagerando su relevancia. Estamos pensando por ejemplo en las relaciones directas de ciudades y regiones con organismos internacionales, que son entendidas como indicios de una conexión local-supranacional donde el Estado ocuparía un espacio intermedio, cada vez más prescindible. Es el caso, bien documentado, de la reforma de la política estructural de la UE, en 1988: el diálogo

directo entre Comisión y regiones es nada menos que la base del artículo fundacional de la teoría de la gobernanza multinivel (Marks, 1992), y parecía presagiar un futuro donde la intermediación estatal sería cada vez menos vigente. Como iremos viendo a lo largo de este trabajo, los acontecimientos desmintieron claramente esa hipótesis.

Segundo, se suele presuponer a la acción exterior regional y local una coherencia interna que, en realidad, no posee. La diplomacia sub-estatal es a menudo discontinua y volátil, incluso errática. Ha crecido rápidamente, en intensidad y en alcance geográfico, en un contexto (internacional y doméstico) cambiante. No es de extrañar que aún no se haya estabilizado, que no haya pasado de *acción* a *política* exterior. Una maduración que implica no sólo hacer de la actividad exterior una política pública democrática *normal* (consulta, planificación, seguimiento, rendición de cuentas, evaluación), sino también afirmar y establecer la capacidad política y legal, la propia competencia en la materia, en este caso frente a la política exterior estatal. Es así difícil interpretar correctamente y extraer sentido de las diferentes manifestaciones del fenómeno, y relativamente fácil observar tendencias e incluso apuntar conclusiones poco relevantes, o incluso espurias.

Tercero, la dificultad anterior se hace más aguda a causa de la tendencia frecuente a analizar el fenómeno paradiplomático con relación a sí mismo, sin contraste de resultados, impactos, o variables contextuales. Se tiende así a interpretar y a asignar valor a esas manifestaciones de la acción exterior de forma excesivamente autorreferencial, como vemos especialmente en los análisis cuantitativos (Criekemans, 2008; Donas y Beyers, 2013; Fleurke y Willemse, 2006; Marks, Haesly, y Mbaye, 2002). Éstos procesan y extraen conclusiones de variables numéricas (como el número de misiones comerciales vs. las de carácter político, la pertenencia a redes de cooperación, o el volumen de personal de las representaciones exteriores), pero sus resultados aportan poco sobre la adecuación y la eficacia de tales actuaciones; es decir, si sirven para los resultados perseguidos, y si éstos son alcanzados.

Coincidimos así con la tesis, manejada por diversos autores, de que la agenda de investigación paradiplomática ha servido para la conceptualización de la actuación

exterior de regiones y ciudades, así como para elaborar inventarios descriptivos de las actuaciones e instrumentos que emplea. Por contra, el marco de análisis de la paradiplomacia no proporciona una base adecuada para la explicación del despliegue de la acción exterior sub-estatal, y debe ser complementada con otros enfoques (política comparada, institucionalismo histórico) para alcanzar esa capacidad explicativa (Bursens y Deforche, 2010:152). No ha tenido suficiente continuidad la interesante línea abierta por Noé Cornago en su tesis doctoral, *Acción exterior y paradiplomacia: la proyección internacional de los mesogobiernos* (1995), que interpretaba esta práctica como respuesta a los impactos sistémicos sobre aspectos clave de los gobiernos intermedios – identidad, gobernabilidad, desarrollo económico...–, y por ende como un instrumento de análisis, más general, sobre las transformaciones de la sociedad internacional actual. Sigue también siendo válida la observación de André Lecours (2002:94), según la cual la paradiplomacia tiene pendiente la construcción de un marco teórico que permita una mejor comprensión de su objeto de estudio (Criekemans, 2008).

En referencia a nuestro objeto de investigación, que incluye las redes de gobiernos no centrales y su condición de actores internacionales, la literatura paradiplomática nos ofrece una primera base de análisis, si bien no suficiente. Nos aporta ideas útiles sobre el carácter de la acción exterior sub-estatal, su vinculación al sistema internacional, sus motivaciones y su relación con la diplomacia estatal; pero no así sobre las redes como instrumentos de esa actuación, que no son objeto de consideración o estudio sistemáticos; o la “condición de actor”, que no es tampoco para la paradiplomacia una noción fuerte, relacionada con los impactos y los resultados reales de la interacción de los gobiernos no centrales, a través de su acción exterior, con las instituciones, regímenes, y otros actores internacionales. Nuestra investigación deberá así ir “más allá de la política exterior” (Hocking, 1999:35), y completar su utillaje analítico a partir de otros campos, incluidos aquellos para los que la acción exterior de los gobiernos no centrales no es el objeto de estudio principal, sino parte de un análisis más general.

2.2 Los procesos de integración regional

La acción exterior sub-estatal forma parte también del análisis de los procesos de integración regional. Un fenómeno que se inicia en Europa, donde ha tenido un gran desarrollo y un impacto inevitable en los gobiernos no centrales: la creación de un nuevo entorno político y normativo intergubernamental o supraestatal implica cambios y retos de gran alcance para las unidades políticas de todo tipo situadas dentro del sistema.

Gobiernos no centrales en la UE: aspectos jurídicos e institucionales

La integración europea se despliega a partir de una base de derecho robusta, y de un sistema estable de impulso, desarrollo y supervisión de la legalidad de los actos. Por ello, determinados impactos (políticos, administrativos, jurídicos) de lo europeo sobre los niveles de gobierno inferiores al central van a ser claros, como lo son los mecanismos de participación sub-estatal –y especialmente regional, nivel que concentra la mayor parte de la problemática– en los asuntos relacionados con la Unión Europea. En el plano interno, estos mecanismos se hallan bien descritos y estudiados por la ciencia jurídica, especialmente en estados compuestos o de corte federal.

Disponemos, para cada Estado miembro (E.M.) –pues la situación es distinta según el ordenamiento correspondiente–, de análisis de partida que permiten conocer el detalle de los procedimientos formales de coordinación para la participación sub-estatal en asuntos comunitarios, así como obtener una buena imagen de su eficacia y de su suficiencia con relación a las competencias de regiones y ciudades. En el caso español algunos de estos análisis son de gran interés, al asumir como propia la preocupación por la distancia que existe entre las posibilidades de participación, y las responsabilidades sub-estatales. La doctrina española no sólo va a dar cuenta de las novedades que implican para la participación regional y local las diferentes reformas de los Tratados, especialmente Maastricht (1992) y Lisboa (2007) (entre otros Olesti, 2010; Jáuregui, 2010; o Martín Cortés, 2009), sino también del impacto específico de diversas problemáticas comunitarias, que atraviesan el ordenamiento interno y afectan directamente a los niveles políticos y administrativos sub-estatales; así las sanciones

económicas en el recurso por incumplimiento (Andrés Sáenz de Santamaría, 2013) o la participación y el control del principio de subsidiariedad (Palomares, 2011).

Las regiones y municipios disponen también de ciertos instrumentos de participación directa en el *policy making* europeo; éstos, lógicamente, son comunes para el conjunto de gobiernos no centrales, aunque de nuevo la dimensión estatal puede influir –y mucho– en la manera en que los GNC acceden a ellos: estamos pensando, por ejemplo, en el Comité de las Regiones (CdR) –pues son los estados quienes designan, según su propio ordenamiento interno, a las regiones, municipios y provincias que serán miembros de este órgano de representación territorial–. Aún más necesaria es la cooperación y facilitación del gobierno central para la participación regional, como miembro de la delegación estatal, en el Consejo de Ministros o en el sistema de la “comitología” (Fernández Pérez, 2004).¹⁴

¿Es la acción europea de regiones y municipios una actividad paradiplomática? ¿O debemos más bien entenderla como un ejercicio –eso sí, arduo y exigente– de ejercicio de las propias competencias, en un marco político y legal cambiante pero esencialmente interno? La respuesta suele tender hacia esa segunda visión, la interna. Por una parte, como es bien sabido, el estudio de las instituciones y de las políticas de la UE se ha venido realizando dentro del ámbito de la ciencia política, y no de las Relaciones Internacionales. Es así comprensible que, en este *sistema político* europeo, ni la política europea de los estados miembros ni el despliegue de una política europea por parte de los GNC vayan a ser entendidos como actividades de política exterior. Los ordenamientos internos, por otra parte, no calificarán el ámbito europeo como plenamente “internacional”. El caso español es ilustrativo: si bien la Constitución contiene una cláusula de atribución de competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales en favor del Estado (art. 149.1.3ª), ésta ha sido objeto de una interpretación restrictiva

14. En este sistema, el Consejo delega en la Comisión la ejecución normativa del derecho comunitario, ya adoptado, que será desarrollado en comités específicos, presididos por un representante de la Comisión pero de composición intergubernamental, que asisten a la Comisión en el ejercicio de esa función ejecutiva.

por parte de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Ésta ha venido considerando – a partir de 1989– que tal limitación sólo se refiere a aquellas actuaciones que afecten a la soberanía del Estado. Las comunidades autónomas (CC.AA.) pueden así desempeñar ciertas actuaciones en el terreno de las relaciones internacionales, pero muy especialmente ante la integración europea, pues ésta “ha generado un efecto de interiorización de las relaciones que se producen en su seno, relaciones que ya no pertenecen al ámbito de la acción exterior del Estado en sentido jurídicamente estricto¹⁵. Finalmente, debemos tener en cuenta que las autoridades locales y regionales son plenamente conscientes del impacto que la legislación europea tiene sobre la gobernación territorial, y sobre todo de la necesidad –así lo apreciamos en sus discursos– de considerar los asuntos comunitarios no como asuntos exteriores, ni sectoriales, sino como un nivel más en el esquema normativo, simplemente superior al nivel estatal. Esa conexión *normal* con el nivel comunitario debería disponer de formas adecuadas de cooperación política y, sobre todo, de relación administrativa.

Sin embargo, vemos también cómo la ausencia de un desarrollo administrativo que permita su plena participación en los asuntos europeos relevantes para su gobernación hace que las regiones y ciudades deban reaccionar, buscando bien mejorar esos mecanismos reglados internos y externos, bien desplegar otros, de carácter informal, para la relación directa con las autoridades de la UE. Una búsqueda de relación directa que se orienta a la efectividad y el reconocimiento, emparejando la posición de los GNC en la integración europea y en otros ámbitos internacionales.

Abordamos a continuación tres ámbitos clave de la reflexión teórica sobre gobiernos no centrales e integración europea. En concreto: la europeización y los factores que llevan a los GNC a participar –de forma directa o a través del propio Estado– en el proceso comunitario; la gobernanza multinivel y su visión de la participación sub-estatal en

15. Como ha reconocido el propio Tribunal Constitucional español (Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, Oficina Vasca en Bruselas), el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades europeas puede considerarse a ciertos efectos como interno (Sobrino Heredia y Sobrido Prieto, 2005:440).

sistema político europeo; y las redes como mecanismo de articulación de intereses sub-estatales en él.

Europeización e institucionalismo

Para entender los impactos del nivel comunitario sobre los niveles territoriales debemos ir más allá de la interpretación estrictamente jurídica, y tener presente que Europa tiene un doble efecto sobre ellos. Considerando a las ciudades y regiones como proyectos de desarrollo económico y cohesión social –o “sistemas de acción” (Keating, 1997)–, la UE es un reto que viene acompañado de un sistema de oportunidades. Los entes locales y regionales pueden acceder a recursos (económicos, técnicos, de orientación y capacitación...) que les facilitarán un posicionamiento adecuado en el mapa europeo, así como el liderazgo de estrategias de innovación, competitividad y cohesión. La evolución de la política regional de la UE es aquí muy ilustrativa: ésta nace de la preocupación por los impactos negativos del establecimiento de la libertad de circulación sobre los territorios fronterizos; crece como política de reequilibrio y cohesión territorial entre regiones de mayor y menor renta, en un espacio europeo cada vez más unificado; tiene el acierto de promover la cooperación técnica entre gobiernos territoriales frente a los retos comunes; y ya en el último período de programación (2014-2020) se convierte en la articuladora de múltiples programas de innovación y competitividad anteriormente dispersos. La política regional o de cohesión de la UE es también su estrategia de desarrollo económico interior, y el papel en ella de municipios y regiones es relevante.

Al mismo tiempo, la integración regional y el nuevo sistema político europeo tienen un impacto desigual pero significativo sobre los gobiernos locales, y sobre todo regionales, en tanto que “instituciones políticas”. Como se ha dicho, la aparición de un nuevo nivel normativo supranacional, donde los representantes de los ejecutivos centrales son los interlocutores principales, conlleva efectos disruptivos sobre la ordenación competencial y el reparto del poder en cada Estado. La UE adopta legislación que debe ser desarrollada y respetada por las autoridades políticas de nivel inferior al estatal, pero éstas no disponen de instrumentos para participar en el proceso de formulación de políticas

europeas de forma proporcional a sus competencias. La brecha entre la posición legislativa de determinadas regiones europeas y su capacidad real de participación efectiva en el proceso político comunitario genera un problema real de ejercicio responsable de las propias prerrogativas constitucionales, y, por tanto, de legitimación democrática y de efectividad de la legislación europea; una brecha que, como es lógico, tenderá a ser mayor cuanto mayor sea la capacidad normativa del GNC.

Así, para las 73 regiones europeas con capacidad legislativa, la necesidad de participar políticamente en las decisiones de la Unión es tan alta como la de defenderse frente a la invasión competencial, del Estado o de las instituciones de la UE. Para el resto de regiones –llamadas “administrativas”–, el problema es sobre todo técnico y económico, ya que deberán aplicar la normativa europea y respetar el derecho comunitario (compra pública, protección medioambiental, ayudas de Estado, libre circulación y servicios...): un reto a sus capacidades técnicas, y una carga adicional a sus finanzas.

Es la *europeización* una noción clave para el análisis del impacto de la UE sobre la política en Europa. Un impacto que afecta al *policy making* y a las relaciones institucionales, y que se diferenciará sectorialmente, dada la diversidad de la capacidad normativa de la Unión Europea sobre las diferentes materias de la agenda política. Los trabajos sobre la europeización, que se ha convertido en uno de los conceptos centrales de los estudios europeos, son abundantes. El uso del término prolifera en las últimas dos décadas, si bien con definiciones no siempre coincidentes: será prácticamente obligado que los diferentes trabajos comiencen con una aclaración del concepto, que será la que el autor aplicará a su propia investigación (Bursens y Deforche, 2008:1). Por nuestra parte, el tratamiento de esta noción será sucinto, y referido esencialmente a su utilidad para la comprensión de la interacción europea-territorial.¹⁶

16. Seguiremos parcialmente para ello a Ian Bache, uno de los analistas que ha contribuido a la ordenación del debate conceptual sobre europeización, elaborando además su propia pauta analítica, que aplicará al Reino Unido. Véanse Bache (2005; 2008); Bache y Marshall (2004).

Una definición consolidada es la de Robert Ladrech, quien considera la europeización como “an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making” (Ladrech, 1994:69). Para Simon Bulmer y Martin Burch, se trata de “the extent to which EC/EU requirements and policies have affected the determination of member states’ policy agendas and goals” y “the extent to which EU practices, operating procedures and administrative values have impinged on, and become embedded in, the administrative practices of member states” (Bulmer y Burch, 1998:60). Esta concepción *vertical descendente* de la europeización, centrada en los efectos e impactos internos de la política europea, es la que predomina inicialmente en el panorama de los estudios de la integración.

A partir de aquí se van a abrir paso otras visiones, más atentas a la dialéctica entre ese descenso de lo europeo en lo nacional, y la respuesta hacia las instituciones de la UE. El mismo Ladrech consideraba que, pese a la primacía de la reorientación de la lógica doméstica, y dado que no es realista esperar la homogeneización o armonización generales de las prácticas políticas en el conjunto de estados europeos, la europeización debería fijarse en las estructuras y dinámicas internas, que tendrán un efecto importante de mediación frente a las presiones exteriores (Bache, 2008:10). La dimensión *vertical ascendente* de la europeización enfatiza la vinculación entre ambos tipos de interacciones, y constituye de hecho un modo de estudiar las posiciones de los EE.MM. en la formulación de las políticas europeas; éstas serán a su vez, cuando menos parcialmente, una respuesta a lo europeo (Bomberg y Peterson, 2000; Börzel, 2002). Este trabajo de Tanja Börzel, muy ilustrativo del acercamiento, muestra cómo los EE.MM., para minimizar los costos (económicos, o de adaptación normativa y administrativa) asociados a la ejecución de la normativa europea, intentarán “cargar” (*upload*) sus propios esquemas institucionales y políticos en los de la UE.¹⁷

17. Para Börzel, la “comunitarización” y en general los primeros estudios sobre la construcción europea y la creación del nivel institucional y político comunitario pueden ser entendidos como parte de una fase inicial de la europeización, centrada en la dimensión ascendente. Una mayoría

Frente a estas dos dimensiones verticales, que implican algún tipo de valoración sobre cuál de los sentidos de la interacción predomina sobre el otro, la *europeización horizontal* se suele entender como un proceso menos jerárquico, en el que no existe una presión para ajustarse a los modelos de la política europea, sino unas dinámicas de socialización, basadas en la difusión de ideas de buena práctica y buena política, que harán de la práctica europea un modelo de referencia, construido de forma colectiva (Featherstone y Radaelli, 2003:41). Una concepción que se relaciona con el *policy framing*, el cambio de percepción de los actores domésticos (Kohler-Koch, 2002).

La amplitud conceptual de la europeización no debe distraernos de la necesidad de dar prioridad a las propuestas específicas para su modelización, especialmente desde una perspectiva sub-estatal. Aparecen aquí algunas ideas claras: primero, constatamos que es la dimensión vertical descendente –el impacto europeo sobre las instituciones y prácticas nacionales– la que centra la mayoría de aplicaciones prácticas de la europeización. En concreto, para la problemática sub-estatal van a ser centrales la redistribución de los recursos, oportunidades y poder que Europa implica, y la alteración de los equilibrios y repartos competenciales entre el gobierno central y las regiones. Segundo, todos los análisis comparten dos nociones: el impacto de Europa sobre los EE.MM. es diferenciado, y varía según de qué estados y de qué políticas se trate; y este diferencial en los impactos se explica por el “grado de ajuste” (“ *goodness of fit*”) entre las políticas, instituciones y dinámicas europeas y las nacionales –por una parte–, y la existencia de factores de mediación o de variables que filtren el impacto doméstico de Europa –por otra– (Börzel, 2003:5). Hemos introducido aquí a Tanja Börzel, una autora importante por la solidez con la que construye su propio instrumental analítico, que denomina “institucionalismo histórico”, y que aplica además a dos estudios de caso: los de Alemania y España.¹⁸

de autores, sin embargo, van a rechazar considerar el propio proceso de integración como una forma de europeización (Quaglia *et al.*, 2007:408).

18. Éste era el tema de la tesis doctoral de Börzel, que pudo desarrollar a través de proyectos donde participaron expertos como Thomas Risse o James Carporaso, y que dio lugar a un artículo de investigación en el *Journal of Common Market Studies* (1999) y a un libro monográfico (2002).

Börzel intenta explicar el comportamiento diferenciado de las regiones de estos dos países, y sus distintas estrategias para salvar esa brecha antes descrita, causada por la inevitable recentralización de funciones relativas a la política europea en los respectivos ejecutivos. La autora constata que las normas constitucionales y legales internas –la forma de estado, unitario o federal, en primer lugar– dotarán a las regiones de más o menos capacidades, políticas y económicas, para explotar las oportunidades europeas. Al mismo tiempo, las instituciones internas determinarán tanto la distribución de recursos entre los actores, como el grado en que la europeización altera esa distribución. Cuanto mayor sea el desajuste entre el nivel europeo y el nacional, y mayor la carga económica que deban soportar las regiones para la ejecución de una política europea en cuya elaboración no tienen voz, mayor será la presión para la adaptación institucional, especialmente en estados federales:¹⁹ “The centralization of decision-making powers in the hands of the Member States (say) and the shifting of implementation costs on to the regions of the Member States (pay) challenge the territorial institutions of highly decentralized Member States, where the regions either share decision powers and implementation costs with the central state, as in Germany, or the regions enjoy strong autonomy in both decision-making and implementation, as in Spain.” (Börzel, 1999:578).

Por último, las instituciones internas, incluida la cultura política y administrativa, influyen también en la forma en que los actores domésticos responden al desajuste entre las instituciones europeas y las propias, y tendrán que ver con la adopción de estrategias de cooperación o de conflicto con el gobierno central. En todo caso, el cambio institucional es siempre el resultado de estrategias de cooperación –lo cual no excluye la negociación, que puede ser dura–.²⁰ Estas estrategias se pueden traducir en soluciones que acomoden los intereses territoriales al fenómeno de la integración europea (mejoras en el acceso y la representación regional en el nivel de la UE, o intensificación de la cooperación con el

19. Para un análisis del impacto de lo que ocurre en estados unitarios, véase Kettunen y Kungla (2005).

20. En el caso alemán, los Länder podían amenazar con no ratificar tratados europeos; en el caso español los partidos regionalistas / nacionalistas podían retirar su apoyo al gobierno, cuando éste no dispusiera de una mayoría absoluta en el parlamento.

Estado central para la elaboración de políticas europeas); o en fórmulas que limiten sus efectos (blindaje competencial frente a la intervención de la UE en asuntos regionales.)²¹ Tomando como variable independiente la reestructuración de organismos ya existentes de cooperación federal –en el caso alemán–, o la creación de espacios de nuevo cuño –en el caso español–, Börzel discute de forma realista buena parte de los acercamientos existentes en materia de impactos y respuestas intraestatales a la europeización, proyectando una luz muy apreciable sobre la cuestión específica del cambio institucional.

Gobernanza multinivel y movilización sub-nacional

En la última década de estudios europeos se ha consolidado la noción de que lo que ocurre en el *interior* de los estados es una dimensión que deberá necesariamente complementar otros análisis, más atentos a las *dinámicas* de formulación de políticas europeas, estructurados en torno a la gobernanza multinivel (GMN) (Elias, 2008; también Benz y Eberlein, 1999; Jordan, 2001; Etherington, 2012). La GMN es una noción clave en el esfuerzo por entender el funcionamiento de la UE como *sistema político*, a la vez que el enfoque predominante en el análisis de la participación de las regiones en él. Se trata de una noción sugerida –no definida– por primera vez por Gary Marks (Marks, 1992), en su análisis de la elaboración de la política regional europea. Éste concluía que los enfoques clásicos de la integración europea (intergubernamentalismo y funcionalismo), centrados en la interacción entre los estados miembros y las instituciones de la Unión, no podían dar cuenta adecuada de la complejidad del proceso comunitario: “instead of a neat, two-sided process involving member states and Community institutions, one finds a complex, multilayered decision-making process, stretching beneath the state as well as above it” (Marks, 1992:221). “If one tries to discern a pattern of governance, one finds variations ranging from a virtual unitary suprapstate in the sphere of trade barrier

21. Charlie Jeffery (2000; 2004; 2007) ha analizado con perspicacia cómo, en el caso alemán y dada la dificultad organizar a gusto de todos lo que él llama “política europea interna” (“*European domestic policy*”), el nuevo punto de equilibrio consistirá en prevenir –junto con el Estado central, y reforzando su autoridad si es necesario– que la UE asuma nuevas funciones o impulse nuevas iniciativas, en ámbitos de interés o competencia regional. Una actitud defensiva que condiciona la posición del conjunto del movimiento regional europeo, que será menos europeísta y pro-integración.

regulation to loose coordination of virtually autonomous member states in most fields of education policy, to multilayered relations in structural policy. The institutional structure of provision in each policy area reflects the logic individual programs and the distribution of powers among their providers and recipients, more than constitutional structure” (Marks, 1992:223).

Ya en 1993, Marks proponía una definición de la GMN: “a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers –supranational, national, regional, and local– as the result of a broad process of institutional creation and decisional reallocation that has pulled some previously centralized functions of the state up to the supranational level and some down to the local/regional level” (Marks, 1993:392). Una definición matizada más adelante (Hooghe y Marks, 2001:3) “the dispersion of authority away from central government –upwards to the supranational level, downwards to subnational jurisdictions, and sideways to public/private networks”.²²

La GMN se dotará de su propio concepto para la reacción de los GNC a los impactos de la UE: el de movilización sub-nacional, o *subnational mobilization*. Se trata de una noción introducida por Liesbet Hooghe para referirse a las dinámicas en que incurren los niveles sub-estatales de gobierno para mejorar su capacidad política europea, a la vez que desafían a la autoridad del Estado y reivindican la supranacionalidad comunitaria y sus instituciones. A partir del mismo estudio de caso examinado por Gary Marks –el de la reforma de la política estructural–, Hooghe sostiene que las autoridades locales y regionales compiten con el Estado en la agregación y representación del interés territorial, impugnando la jerarquía de las relaciones con él, y esperando alianzas y apoyos del ámbito ámbito supranacional (Hooghe, 1995:77). Según Hooghe, si aplicamos una lectura intergubernamental de la Unión Europea, la movilización sub-nacional – presente por ejemplo en la política regional, pero también en el despliegue de oficinas de

22. Más adelante nos referiremos a otras definiciones, especialmente la Francesc Morata, el académico de referencia sobre GMN en nuestro país.

representación, los contactos informales con la Comisión...– no debería estar ocurriendo. La GMN representa una óptica alternativa, a la cual acude un número cada vez mayor de investigadores, en la que encaja mejor esta movilización de los actores locales y la influencia independiente de las instituciones europeas (Marks *et al.*, 1996:166-167).

A partir de sus primeros trabajos, nuevas investigaciones de Gary Marks, en algunos casos con Liesbet Hooghe, profundizaron en la elaboración conceptual de la GMN, transformando progresiva y radicalmente su alcance, y convirtiéndola en una teoría de la integración europea de pleno derecho (Marks, 1996; Hooghe y Marks, 1996; 2001; 2003). Completamos su caracterización en lo que interesa a esta tesis siguiendo a Simona Piattoni, una académica que se ha destacado por su minucioso estudio, histórico y conceptual, de la GMN como marco de teórico (Piattoni, 2008; 2009a; 2009b; 2010).

Para Piattoni, la GMN es un concepto que abraza tres dimensiones de la integración europea: la movilización política, la formulación de políticas y la reestructuración del sistema político. Son tres dimensiones que desdibujan y problematizan las distinciones analíticas que han venido siendo fundamentales para la reflexión convencional sobre el estado moderno en Europa: entre centro y periferia; entre el Estado y la sociedad; y entre lo nacional y lo internacional. Ahí se origina, en parte, la complejidad del análisis de la GMN, que habrá de construirse y abrirse camino frente a tradiciones teóricas bien consolidadas. Al mismo tiempo, para producir análisis significativos habrá que aprehender la GMN en su integridad: no bastará con el estudio de uno de esas dimensiones, sino que serán necesarias investigaciones que establezcan y pongan a prueba hipótesis específicas, donde la movilización se vincule a las políticas y al cambio institucional.

Del valioso análisis de Piattoni destacamos aquí sus conclusiones sobre los “tipos” de GMN, una distinción elaborada por Marks y Hooghe, en un intento de definir el espacio teórico en el que inscribir las relaciones intergubernamentales observadas en los primeros casos empíricos analizados en clave multinivel (limitados inicialmente a la política de cohesión de la UE). El objetivo era teorizar la "desintegración del Estado"

(Hooghe y Marks, 2003) y la aparición de nuevos patrones de relaciones, no jerárquicos, entre los diferentes niveles de gobierno.

La GMN de tipo I sería similar a los sistemas federales convencionales, que establecen una repartición competencial, estable y excluyente, entre un número limitado de niveles de gobierno, y sobre un territorio o un ámbito material determinados. La GMN de tipo II se referiría, por su parte, a pautas de regulación y gobernanza emergentes, y en ella el número de jurisdicciones no se hallaría limitado a priori, pudiendo ser alto. Unas jurisdicciones que son temáticas, no generalistas; de composición abierta, no exclusiva o excluyente; que persiguen la flexibilidad, y no la estabilidad; y que no están constreñidas en niveles específicos, sino que operan en diferentes escalas territoriales (Hooghe y Marks, 2003). Para Piattoni, la imagen que corresponde a una GMN de tipo II –que no dispondría aún de referentes reales en los que identificarse– es la de una superposición, anárquica y fluctuante, de jurisdicciones especializadas (Piattoni, 2009b:170). Pues bien, en sus conclusiones la autora se refería al interés de evaluar empíricamente si el aumento de la participación conjunta, de las autoridades regionales y locales y de representantes de la sociedad civil, en el proceso de toma de decisiones europeo podía llevar a desdibujar las diferencias entre ambos. Es decir, a una confusión entre el carácter público de las primeras (GMN de tipo I) y el carácter privado de los segundos (tipo II): una "privatización" de las autoridades sub-estatales, así como una "estatalización" de las organizaciones de la sociedad civil. Esta última hipótesis sería ciertamente plausible, y puede ser identificada ya en la existencia de esquemas de gobernanza de tipo II, como las asociaciones internacionales de las autoridades regionales y locales, que ejercen su influencia para la creación de instituciones de tipo I, pero lo hacen como si fueran intereses privados (Piattoni, 2009b:175). Subrayamos esta interrogación, sobre la que volveremos.

Una de las características más notables de la GMN fue su capacidad de despertar el interés y el entusiasmo, muy rápidamente, de una amplia comunidad de politólogos, en Europa y en el resto del mundo. En pocos años se desarrolla un *corpus* considerable de

artículos y libros sobre la cuestión²³, consolidando la GMN como enfoque predominante en el estudio de la integración europea en la post-guerra fría. Desde el punto de vista de los gobiernos sub-estatales, el interés por la GMN es fácil de entender: los GNC, sus interacciones directas con la Comisión Europea, y en general su participación en los procesos de *policy making* comunitario son vistos no sólo como *perforadores nacionales* (Duchacek), sino también como perforadores del funcionamiento intergubernamental convencional, propio de las organizaciones internacionales. Además, el modelo de la GMN presupone el progreso, por el propio funcionamiento del sistema político europeo, hacia una UE más regionalizada. En efecto, en términos de política comparada clásica (Piattoni, 2009; 2010), tras la GMN subyace la hipótesis de que la existencia de una determinada actividad multinivel para la elaboración de políticas (*policy*) llevaría a la europeización progresiva de los discursos y posiciones políticas, a la toma de postura partidista y a la formación de una opinión pública (*politics*), a la vez que obligaría a una reestructuración institucional, judicial y administrativa, para hacer posible la participación adecuada de los diversos niveles de gobierno en el esquema multinivel (*polity*).

Sin embargo, las exigencias de ese gran esfuerzo de construcción epistemológica (una GMN que pasa de descripción de pautas de formulación de políticas a la teorización de la integración) hace que falten estudios aplicados y, muy significativamente, saber más de la conexión entre la movilización regional y las políticas comunitarias, es decir sobre el rendimiento y los resultados reales de la actividad europea de las regiones.²⁴ La investigación se dispersa a la búsqueda de unas motivaciones, agendas y estrategias regionales que no dejan de variar y se resisten a mostrar tendencias significativas (Blatter, 2009; Marks *et al.*, 2002). No se materializa tampoco el progreso hacia una

23. Michael Stein, en una ponencia presentada en la Conferencia Internacional de la International Political Science Association (2008), daba una cifra aproximada: el término “gobernanza multinivel” o sus equivalentes aparecían en no menos de 16 libros –monografías o compilaciones–, 14 capítulos de libro y 35 artículos de revista *peer reviewed*.

24. The step from the description of policy-making processes and patterns of political mobilization to the theorization of how individual member states and the EU polity are being restructured is the most difficult one. It means engaging portentous issues (the structuring of the political space) and mammoth literatures (on state formation, different state forms, different models of democracy, etc.) in their own right (Piattoni, 2009b:176).

Unión más regionalizada. En 2008, *Regional and Federal Studies* dedicaba un número monográfico (no. 18, vol. 5) a analizar la crisis en la noción de “Europa de las regiones”, y Anwen Elias, coordinador del volumen, coincidía con otros autores en la idea de que la falta de progresos en la agenda política regional estaba corriendo pareja a las dificultades de la GMN. Ésta habría fallado en su intento de construir un marco teórico unificado que explicase el proceso político europeo, aportando únicamente una “*framing metaphor*” (Rosamond, 2000), y necesitando de otros enfoques teóricos y analíticos para explicar las dinámicas, concretas, de los procesos de toma de decisiones en la UE. Bache y Flinders (2004) señalan cuatro de estas dinámicas, identificadas por la investigación multinivel, pero cuyo progreso científico requerirá del apoyo de enfoques analíticos de menor alcance, pero más consolidados. Se trata de a) la *privatización* de la gobernanza, y la participación creciente en sus funciones de actores no estatales [organizaciones no gubernamentales, (ONG), empresas, sindicatos...]; b) la proliferación y el solapamiento de redes, en algunos casos con capacidad decisoria, como forma predominante de participación en esas funciones; c) el cambio del papel del Estado: de mando y control a dirección, coordinación y *networking*; d) el reto que la democracia supone para la GMN: para su capacidad de asignar responsabilidades solidarias con los mandatos políticos, y de asegurar la rendición de cuentas democrática.

La noción de movilización sub-nacional, dentro del enfoque general de la GMN, experimenta también una crisis de crecimiento, y no se verifican empíricamente algunas de las implicaciones que parecían derivar de sus asunciones de partida. Bauer y Studinger las identifican: primero, la voluntad de dejar de lado al Estado central y privilegiar la relación directa con las instituciones de la Unión, y la preferencia por unas instituciones de la integración fuertes y por el fortalecimiento del nivel supranacional. Segundo, la expectativa de que –dados los recursos y capacidades institucionales mínimos– la movilización se generalizaría a una mayoría de regiones europeas; tercero, que las regiones –como mínimo las más fuertes, y gracias a la socialización y al hábito de la conexión directa con la UE– tenderían, con independencia de su estructura doméstica, a

converger en sus preferencias sobre cómo relacionarse con el nivel supranacional (Bauer y Studinger, 2011:6-7).

Podemos pues, como Bursens y Deforche (2010:157), trazar un paralelismo entre paradiplomacia y gobernanza multinivel. Ambas alcanzan altas cotas de atención e interés, y ambas deben combinarse con otros enfoques para generar explicaciones útiles y asegurar su propio progreso científico.

Redes y gobiernos no centrales en la integración europea

Una distinción habitual, a la hora de organizar las formas de participación sub-estatal en asuntos europeos, es la propuesta por Charlie Jeffery (1997) entre instrumentos mediados y no mediados (*mediated / unmediated*). Jeffery separaba así el espacio de la política europea interna, desplegada por el propio Estado para facilitar la implicación en cuestiones de la UE de municipios y regiones; y la relación directa de éstas con las instituciones supranacionales. Más recientemente, otros autores se refieren a tres tipos de canales: canales institucionalizados en el ámbito europeo y en el nacional (nos hemos referido a ellos anteriormente); y canales no institucionalizados (Hooghe 1995; Bomberg y Peterson 1998). El establecimiento de oficinas de representación regional o local en Bruselas es un claro ejemplo de canal no institucionalizado; unas oficinas que servirán para la obtención de contactos, información e influencia en el entorno de las instituciones europeas y de sus funcionarios. También lo son las redes y asociaciones, usadas por los GNC para poner en común sus intereses y objetivos, de carácter sectorial o generalista, en el ámbito de la UE (Van den Brande *et al.*, 2008:12-14).

Si situamos estos canales en el panorama teórico presentado, es claro que para el institucionalismo histórico –centrado en las cuestiones regladas más que en las informales, y en la dimensión interna más que en la externa– las redes van a ser un instrumento secundario. Para los enfoques de la gobernanza multinivel, por otra parte, la articulación en red sí va a ser una cuestión relevante. Efectivamente, la preocupación por las formas de agregación de intereses territoriales y su proyección en el nivel político de la UE se compadece bien con la dinámica de las redes –informales, poco jerárquicas,

sectoriales—. Hallamos en los teóricos de la GMN referencias directas a las redes; así Marks (1993:403) dedica una sección completa al “Subnational government and transnational networks”, aunque de hecho teoriza únicamente sobre redes que operan en el interior de los estados. Las redes forman parte integral de la definición de la GMN: “Instead of the two level game assumptions adopted by state centrists, multi-level governance theorists posit a set of overarching, multi-level policy networks (...) The presumption of multi-level governance is that these actors participate in diverse policy networks and this may involve sub-national actors –interest groups and subnational governments– dealing directly with supranational actors (Marks *et al.*, 1996:167.)

Esta conexión directa entre las GMN y las redes ha sido puesta de manifiesto por diferentes autores. Simona Piattoni levanta acta de diversos esfuerzos por correlacionar redes y modelos de relaciones Estado-sociedad (estatismo, liberalismo, neo-corporativismo) (ie. Kohler-Koch y Eising, 1999). Su conclusión, crítica, es que a menos que se emplee para trazar con precisión qué nodos están vinculados de qué manera, y para medir la densidad, intensidad y fuerza de estos vínculos (ie. Marcussen y Torfing, 2007), la utilidad del concepto de “red” en la GMN es meramente metafórica, y no va a transmitir más que la idea de que las relaciones entre los actores institucionales y no institucionales desafían los patrones formales (Piattoni, 2009b:168).

Ian Bache, por su parte, observó que las coincidencias entre ambos enfoques se refieren no sólo al lenguaje y a la metáfora de la red, sino también a la preocupación por la investigación de las múltiples interacciones del proceso político, y especialmente el inicio, desarrollo y ejecución de las políticas europeas, diferenciadas según sector. Bache se sorprendía de que, pese a lo explícito de esa conexión, no se hubiera hecho más para desarrollar una relación más coherente entre los enfoques de la GMN y de las redes, que para este autor eran sobre todo las *policy networks*, noción predominante en el estudio de las redes en la integración europea (Bache, 2008:31-32), y sobre las que conviene dar más detalles aquí.

Las *policy networks* pueden ser definidas como conjuntos de relaciones, formales y no formales, entre actores gubernamentales y de otro tipo. Unas relaciones estructuradas en torno a creencias e intereses comunes –si bien continuamente negociados– en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Estos actores son interdependientes, y la *policy* emerge de sus interacciones (Rhodes, 2006:423). R.A.W. Rhodes es, desde la década de 1980, un autor clave en el estudio de las *policy networks*, especialmente a partir de su monografía *Control and power in central-local relations* (1981), y sobre todo de su *Beyond Westminster and Whitehall* (1988). En este último trabajo elaboraría el modelo que se ha consolidado como referencia; aunque Rhodes entiende las redes en el sentido más amplio, que incluye –pero no se limita en absoluto a– los esquemas de cooperación informales presentes en el espacio político europeo²⁵, es éste el modelo más extendido también para el análisis de la UE, y que han venido aplicando diferentes investigadores –así Peterson (1992), o el mismo Bache (2003; 2008)–.

Interesa destacar que el modelo original de Rhodes enfatizaba la dependencia mutua de los recursos del conjunto de integrantes de la red, una idea importante desde una perspectiva analítica, a la vez que diferencial del enfoque de las *policy networks* frente a otros. La idea es que es la interdependencia la que lleva a las organizaciones a articularse en redes, ya que cada una de ellas depende de otras para aquellos recursos de que no dispone. Las “dependencias de los recursos” son en este modelo una variable independiente, que ayuda a explicar los resultados, en términos de políticas. Los análisis del funcionamiento de las *policy networks* en el sistema de la UE estarán especialmente atentos a cómo el nivel comunitario influye en la redistribución de esos recursos –de carácter financiero, informacional, político, organizativo, y legal-constitucional– entre los actores domésticos.

Parece clara la utilidad del concepto de *policy networks* para dar cuenta de la agregación de múltiples intereses que concurren en la elaboración de las políticas públicas, y el

25. El modelo organizaba las *policy networks* en torno a cinco variables: constelación de intereses; composición; interdependencia vertical; interdependencia horizontal; y distribución de los recursos (Rhodes, 1988:77-78).

carácter cada vez menos jerárquico de sus relaciones, en un contexto marcado por la necesidad de acceso a la información, de prevención de los fallos del mercado frente a la desregulación y privatización comunitarias, y de apoyo a la toma de decisiones ante la incertidumbre. Al mismo tiempo, las *policy networks* no acogen bien la participación de nuestros protagonistas, los gobiernos regionales y locales, en el esquema europeo. Se trata de un modelo que privilegia la dimensión doméstica, y sobre todo el diálogo público-privado. Tanja Börzel considera incluso que el interés creciente por las *policy networks* en la literatura sobre gobernanza europea se puede entender como una reacción a la crítica de que ha sido objeto la GMN, que se habría ocupado excesivamente de la dimensión *multinivel* del juego político (relaciones entre los diferentes niveles administrativos), ignorando parcialmente el componente de *gobernanza* (relaciones entre los ámbitos público y privado). Las *policy networks* podrían volver a situar la gobernanza en el centro de la GMN (Börzel, 1997:11).

En la década de los años noventa, nuevos trabajos inician un abordaje de las redes de autoridades locales y regionales desde una perspectiva diferente a la de las *policy networks*, y más interesada en el carácter transnacional de esta forma de trabajo que en su capacidad de agregar intereses privados. Pese a no consolidar un espacio conceptual común, ni vincularse explícitamente a las teorías de la integración al uso –la GMN en primer lugar–, son investigaciones que empiezan a ilustrar la naturaleza específica de la articulación en red de las unidades políticas sub-estatales en el espacio de la integración europea. Ésta es examinada desde una perspectiva general (Benington y Harvey, 1994; 1998; 1999; Ercole *et al.*, 1997; Goldsmith, 1993; Murphy, 1993), o con relación a cuestiones más específicas, como las relaciones transfronterizas (Scott, 1989; Church y Reid, 1995; 1996; 1999; más recientemente Perkmann, 1999; 2003; 2007), la política regional de la UE (McAleavey y Mitchell, 1994; Lawrence, 2000), o las políticas de medio ambiente urbano (Ward y Williams, 1997). Destacamos dos de estos trabajos. Por una parte, el de John Benington y Janet Harvey “Spheres or tiers? The significance of transnational local authority networks” (1994), por su reflexión sobre las redes como instrumento de representación y participación ante la Unión Europea. Para estos autores,

la emergencia de la UE como nivel normativo autónomo implica tanto nuevas incertidumbres para el proceso político, como nuevas posibilidades de creación de coaliciones y alianzas. Es en este sentido que cabe entender las redes transnacionales, que unen a autoridades locales con actores de la sociedad civil. Son redes de aprendizaje mutuo y de influencia, que responden a las presiones del mercado único europeo y –en la óptica británica– a la nueva geografía de la riqueza y de la actividad económica, que se van a trasladar al centro del continente. En su búsqueda de mejorar el posicionamiento económico territorial en el espacio europeo, las redes modificarán también las relaciones políticas entre el Estado y los entes locales.²⁶

El artículo de Stephen Ward (político) y Richard Williams (urbanista) “From hierarchy to networks? Sub-central government and EU urban environmental policy” (1997) es importante por dos motivos: por una parte, prefigura el ámbito en el que, como se verá a continuación, mejor se desarrolla la literatura sobre redes de GNC: el de las políticas de medio ambiente y de cambio climático. Por otra, sitúa adecuadamente su reflexión en el contexto teórico, enfatizando el carácter de los gobiernos sub-estatales como unidades políticas, y la necesidad de tener en cuenta –pese a la obertura del juego multinivel– factores más convencionales, como las relaciones intergubernamentales. Ward y Williams contrastan las redes transnacionales de GNC con las federaciones nacionales de autoridades locales –una comparación tan lógica como inhabitual–, y establecen una lista de funciones de las redes de GNC que, si bien no es exhaustiva, traduce con acierto al lenguaje de la red el sistema de incentivos, oportunidades y necesidades que genera Europa, y especialmente la Comisión.

Habrá que esperar algunos años hasta que una investigación elabore no sólo un estudio de caso, sino un utillaje conceptual claramente orientado al análisis de las redes de gobiernos no centrales y su participación en las políticas europeas. Los hallamos en

26. La visión positiva de Beninton y Harvey le valdrá también algunas críticas; así la de Peter John, quien considera el análisis excesivamente optimista, especialmente en su consideración de la europeización como factor de aumento del pluralismo en las relaciones de poder (John, 2000:881).

“Environmental governance and transnational municipal networks in Europe”, elaborado en 2003 por grupo de seis geógrafos y urbanistas, procedente de diferentes universidades europeas (Bulkeley *et al.*, 2003). El concepto propuesto es el de redes municipales transnacionales (*transnational municipal networks*, TMN), y a partir de esta primera aplicación, las TMN van a consolidarse –aun con ciertos límites, como se verá– en el campo del estudio de las redes de GNC.

El grupo investigador intenta insertar su aportación en los marcos teóricos sobre redes, gobiernos sub-estatales y gobernanza multinivel, pero esta inserción, algo apresurada, va a ignorar en algunos casos los debates existentes, y de los que hemos venido dando cuenta. Las TMN se sitúan cómodamente en la nueva gobernanza europea, como instrumento que permite a las autoridades locales ponerse del lado de las instituciones de la integración frente a los propios estados: “While the EU may conceptualise networks as primarily a means to bring European decision making closer to people on the ground, municipalities may equally see networks as an opportunity to subvert centralisation strategies of the state in order to manufacture a stronger mandate to represent the interests of localities.” (p. 237). Las TMN funcionan bien para ambos tipos de europeización, como espacio de diálogo intergubernamental (tipo I), o como una “nueva esfera de autoridad autónoma” (tipo II) (p. 240). Las TMN son una *realidad* ya existente, que ha emergido con fuerza en Europa desde finales de los años ochenta, y que no es posible capturar adecuadamente a través de las herramientas existentes,²⁷ y a la vez un nuevo *concepto*, que parte de las *policy networks* para afirmar algunas características distintivas: su composición transnacional, en ningún caso limitada a un solo Estado; su preocupación por explicar la formación de redes y el cambio en las políticas; y su composición más homogénea, basada en gobiernos locales.

Una de las autoras del grupo, Harriet Bulkeley, completará en solitario diferentes trabajos sobre ciudades, gobierno local y políticas de cambio climático en años

27. “Three particular issues pose problems for the ready application of either approach [*policy networks* y *advocacy coalitions*] to the examination of TMNs and their role in environmental governance.” (Bulkeley *et al.* 2003:240).

posteriores (Bulkeley, 2005; 2006), y en 2009 firma con una de las autoras iniciales una nueva propuesta (Kern y Bulkeley, 2009), más matizada a la vez que robusta. Las autoras realizan un examen de la participación de tres redes de autoridades locales en la política europea de cambio climático (la Alianza del Clima, Ciudades por la Protección del Clima y Energie-Cités), y para ello revisan su noción de TMN, en varios sentidos. Por una parte, una nueva comparación con las *policy networks* les sirve para actualizar su definición, destacando que, a diferencia de éstas –con estructuras informales, basadas en la “dependencia de los recursos”, y orientadas a influir sobre un único actor (sea un gobierno central o la Comisión Europea)–, las TMN disponen de secretariado y de ciudades miembro estables; se vinculan con los procesos cognitivos, de socialización y negociación; y sus objetivos y funciones son diversos, además de relacionarse con múltiples instituciones. Por otra, y a partir de entrevistas y trabajo de campo, las autoras desarrollan cuáles son esas funciones que desarrollan las redes municipales medioambientales, y que organizan en internas (información, certificación, *benchmarking*, acceso a la financiación de proyectos) y externas (influencia, interdependencia –competencia con otras redes–, e intermediación con los intereses privados).

Las autoras llegan a algunas conclusiones de interés, en especial las relativas a las funciones de las redes con relación a la *dimensión horizontal* de la europeización, que según ellas se ha convertido en una característica común de la interacción de las autoridades locales en el sistema multinivel europeo. Las ciudades aprenden unas de otras, desarrollando conjuntamente soluciones para problemas comunes; y compiten por premios y reconocimiento, o cuando se implican en ejercicios de *benchmarking* (Kern y Bulkeley, 2009:328). Para Lukas Hakelberg (2013:100), es ésta una función de “gobernanza por difusión”, que multiplica los efectos de ciertas cadenas de adopción de políticas, asegurando una europeización sin la presencia de regulación o de instituciones europeas.

La importancia de esta aportación de Kern y Bulkeley es que marca el inicio de la consolidación en la literatura científica de las redes municipales transnacionales como

concepto analítico, que emplearán en años recientes nuevas investigaciones (Fünfgeld, 2015; Fenton, 2015; Giest y Howlett, 2013; Hakelberg, 2013; Busch, 2015; Kusmierczyk, 2010; Emelianoff, 2013; D’Almeida Martins y da Costa Ferreira, 2011). El éxito del concepto no esconde, empero, algunas de sus limitaciones. La más obvia es que las TMN se hallan constreñidas a un solo nivel de gobierno –el municipal–, y aunque pretendan tener una validez general, vemos cómo se aplican únicamente a las cuestiones medioambientales. Aún más importante, el modelo de Kern y Bulkeley, pese a situarse en el contexto de la UE e incorporar nociones como las de europeización o gobernanza multinivel, es de hecho un esquema global y transnacional, no genuinamente europeo. En él, la GMN es sólo una imagen de la complejidad de las interconexiones en las que se sitúa la actividad de las redes, no un marco de análisis parsimonioso y comprensivo, en el que vincular adecuadamente los tres planos de movilización, políticas europeas y reestructuración del sistema institucional. Más allá de la reflexión sobre redes y funciones, se encuentra a faltar una línea de investigación que considere estas redes, o parte de ellas, como variable dependiente de otros factores, mejor conocidos: la capacidad normativa del nivel europeo, en cada ámbito sectorial; la distribución de recursos institucionales y materiales entre los miembros; o el cambio en la orientación de las políticas europeas. La europeización horizontal detectada, por su parte, no es tampoco distintiva del sistema europeo, y se halla de hecho próxima a la “difusión” y las “interdependencias no coordinadas” descritas por autores como Elkins y Simmons (2005) para clústers de políticas. En conclusión, no es por todo ello de extrañar las TMN y sus teóricos formen también parte de los estudios sobre GNC en el ámbito global, que abordamos en el siguiente apartado.

2.3 El proceso de globalización

Nuestro tercer y último campo de estudio relevante a la acción exterior sub-estatal es el de los problemas de la gobernanza global, que marcan buena parte de la agenda internacional desde los años setenta. La globalización se refiere una creciente

compresión del espacio y del tiempo que altera las condiciones de la gobernabilidad territorial de forma desigual en las diversas dimensiones de la vida internacional, y que obliga a buscar y/o construir instrumentos globales/locales para su gestión desde los ámbitos políticos (Grasa, 2000). Si para entender los impactos de la integración europea sobre los gobiernos territoriales el análisis jurídico tenía mucho que decir –dada la naturaleza legal de buena parte de ellos–, para aproximarnos a lo que acontece en el espacio local globalizado optamos por un enfoque sociológico, en concreto el elaborado por Saskia Sassen, del cual destacamos dos ideas.

La primera es que la globalización no implica nuevas instituciones “globales”, sino una reestructuración de las relaciones y las funciones de los actores internacionales (especialmente de los estados), la cual lleva a la creación de nuevos “órdenes especializados”, nuevos ámbitos, globalizados y poco jerárquicos. En ellos, los estados no pierden poder “hacia arriba y hacia abajo”, sino que se transforman: sus gobiernos centrales se privatizan, alineando sus intereses con los de actores globales, especialmente corporativos y financieros, y creando pautas de orden y regulación necesarias para el funcionamiento de una economía capitalista global. Sassen (2006) realiza un amplio recorrido histórico en el que examina el “ensamblaje” de tres nociones: las de territorio, autoridad y derechos. El hecho de que en el Estado moderno se unan esas tres dimensiones –la economía, el poder y la ciudadanía– no significa que siempre haya sido así, ni que deba serlo en el futuro; de hecho, lo que caracteriza a la sociedad global contemporánea es, justamente, su dislocación.

La segunda idea es que la globalización no tiene lugar en un espacio propio y diferenciado, sino sobre todo en el espacio local: en la ciudad moderna, escenario del encuentro entre lo local y lo global. El impacto de esta presencia de la globalización en el entorno institucional interno es muy importante, y afecta tanto al sistema de relaciones sociales entre los diferentes actores del territorio, como al sistema político u “orden” nacional. Éste experimenta una desintegración parcial –parcial, porque la geografía de la globalización económica es estratégica, no es difusa ni tampoco una condición que lo

abarque todo—. La pérdida de poder en el nivel nacional da posibilidad de que surjan nuevas formas de poder y de política en el nivel sub-estatal (Sassen, 2002:40-48).

Las redes de GNC como actores transnacionales

Ya en el plano de las propuestas analíticas enfocadas hacia nuestra problemática, nuestro punto de partida es el trabajo de Jordi Borja y Manuel Castells *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información* (1997), que aborda específicamente la dimensión internacional de las ciudades y del gobierno local. En un contexto donde aún resonaba la “Cumbre de las ciudades” (Hábitat-II, Estambul, 1996), y de proliferación de redes de autoridades locales, los autores proponen una lista de funciones propias de estas redes:

- estructurar un sistema de *lobby* frente a terceros, especialmente organizaciones internacionales;
- consolidar espacios territoriales, económicos, políticos y demográficos mínimos que permitan la generación y utilización de economías de escala y de aglomeración, así como el desarrollo de infraestructuras y tecnologías;
- la inserción en un sistema internacional que permita el acceso y utilización de un volumen creciente de información, el intercambio de experiencias y tecnologías;
- la obtención de funciones de liderazgo;
- la inserción de las ciudades, a través de redes, en espacios de actuación superiores.

La clasificación de Borja y Castells da fe de la superación de la territorialidad como criterio más definitorio de las redes de ciudades, y la entrada en juego de consideraciones político-institucionales (incidencia, representación, liderazgo, información...). En el momento de su formulación, hace ahora dos décadas, tuvo el acierto de establecer una tipología funcional intuitiva –su alcance teórico no había de ser

puesto a prueba por sus propios autores—, que se convertiría rápidamente en una referencia para los estudios.

Ahora bien, más allá de esta caracterización, ¿qué tipo de actor internacional son estas redes de gobiernos no centrales? Aquí debemos acudir a la literatura sobre la materia, y especialmente a la referida a los “actores transnacionales”. Es Thomas Risse uno de los autores que de forma más brillante actualiza la teoría sobre estos actores, que por lo general son no gubernamentales —y es ésta una dificultad de entrada, ya que las redes de GNC representan lógicamente a gobiernos—.

En 1995, Risse dirige la conocida obra colectiva *Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures and international institutions*. Especialmente en la introducción, y en el capítulo que firmaba con igual título que el libro, el autor expone su acercamiento, de gran interés para nuestra investigación. Risse intenta clarificar los factores que explican el impacto diferenciado que alcanzan iniciativas transnacionales comparables, invirtiendo los términos de indagación habituales: no examinar la influencia que alcanzan en las instituciones internacionales y cómo, sino preguntarse sobre cómo esa influencia, ciertamente creciente, afecta a su condición de actores. Para ello, examina los condicionantes que las estructuras domésticas y las instituciones internacionales imponen a los actores transnacionales, observando las diferencias entre unas y otras.

Las estructuras domésticas limitan el acceso de estos actores a la política internacional, obligándolos a establecer “coaliciones ganadoras” (“*winning coalitions*”, Risse, 1995:25) para que sus posiciones tengan el apoyo mínimo que les permita un impacto transnacional. Las instituciones internacionales, en cambio, pueden facilitar el trabajo de los actores transnacionales y de sus redes. Por una parte, generan espacios de encuentro, formales e informales, que son aprovechados para el contacto con las autoridades gubernamentales. Por otra, las instituciones precisan datos, elementos de información y seguimiento que las redes de actores transnacionales están en buenas condiciones de suministrar, especialmente en el seguimiento de normas internacionales.

Podemos de este modo esperar que la capacidad de influencia política de las redes transnacionales aumente en contextos internacionales de regulación y estructuración institucional fuertes.

En 1999, Risse coedita (con Stephen Ropp y Kathrin Sikkink) *The power of Human Rights. International Relations and International Organisation*, un trabajo que examina el impacto de los actores transnacionales en un régimen internacional –el de los derechos humanos– cada vez más formalizado y legalizado. Y en 2002, el mismo autor coedita con Walter Carlsnaes y Beth Simmons un igualmente conocido *Handbook of International Relations*, para el cual elabora el capítulo sobre “Transnational actors and world politics” que nos sirve de hilo conductor en este apartado.

Para Risse, dos factores fundamentales explican la recuperación, desde finales de los años ochenta, del interés académico por la investigación sobre actores no estatales. Por una parte, la eclosión inicial de lo que más tarde se llamarían teorías constructivistas en las Relaciones Internacionales. Autores como Kratchowill y Ruggie (1986) o Wendt (1987) ponen de manifiesto la importancia de la dimensión sociológica y de las ideas, por encima de la estructura material de las relaciones internacionales. Por otra parte, el fin de la guerra fría hace evidente que los enfoques tradicionales no habían sabido reconocer las tendencias de fondo que habían llevado a ese cambio fundamental en la estructura del sistema internacional. Entran en crisis las teorías más estatocéntricas –el realismo y el institucionalismo centrado en el Estado–, a la vez que aumenta el interés por el análisis de las políticas domésticas y las relaciones transnacionales.

Si la literatura anterior sobre relaciones transnacionales –década de los setenta– se había centrado en la economía política internacional y en actores como las corporaciones multinacionales, las nuevas tendencias lo hacen en la globalización como contexto que permite entender la entrada en juego de actores con intereses más amplios: organizaciones sin ánimo de lucro, redes de activistas, ONG internacionales, y movimientos sociales transnacionales. El acercamiento de Risse no va a intentar discutir el papel del Estado desde una perspectiva teórica, o de reemplazar teorías

estatocéntricas por otras, de base sociológica; más bien, su foco está en el examen de las interacciones, en sentido amplio, entre estados y sociedad transnacional. El *Governance without government: order and change in world politics* que Rosenau y Czempiel editan en 1992 es una referencia central para este análisis, que se aparta del estudio convencional de los regímenes y las instituciones intergubernamentales, enfatizando la existencia de redes de interacción, de carácter no jerárquico, entre actores públicos y privados, estatales y transnacionales.

Destacamos, desde el punto de vista de nuestra investigación, dos aportaciones originadas en estas nuevas corrientes del constructivismo y del institucionalismo sociológico. Dos propuestas teóricas que intentan explicar cómo los actores no estatales se articulan para promover y difundir conocimiento (comunidades epistémicas) y normas (*transnational advocacy networks*, o redes transnacionales de incidencia).

En 1992, *International Organization* dedicó un importante número especial a la noción de comunidades epistémicas. Una introducción de Peter Haas daba paso a una serie de estudios de caso, que aplicaban el concepto a diferentes problemáticas, incluidas las políticas medioambientales y el control de armas nucleares, para concluir con una agenda de investigación futura, firmada por el propio Haas y por Emanuel Adler. Si bien el término “comunidad epistémica” se había venido refiriendo, por lo general, a comunidades científicas que aplicasen una misma metodología, el volumen que se presentaba adoptaba y proponía otro enfoque, que Haas fijaba en su introducción en una definición que llega hasta hoy: “An epistemic community is a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area²⁸” (Haas, 1992:3).

28. Prosigue Haas: “Although an epistemic community may consist of professionals from a variety of disciplines and backgrounds, they have (1) a shared set of normative and principled beliefs, which provide a value-based rationale for the social action of community members; (2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes; (3) shared notions of validity- that is, intersubjective, internally defined criteria for weighing and validating knowledge in the domain of their expertise; and (4) a common policy Enterprise –that is, a set of common

Las políticas internacionales se hacen más complejas, y crece el nivel de incertidumbre sobre el curso futuro de los acontecimientos, o sobre los resultados de determinadas acciones. La toma de decisiones requiere datos e información sólida, y las comunidades epistémicas pueden suministrarla. De este modo, Haas y Adler parten de una reflexión constructivista sobre la socialización, la evolución cognitiva y el aprendizaje para teorizar sobre la relación entre poder y conocimiento consensuado (Risse, 2002:429).

El recorrido del concepto de comunidades epistémicas en el medio académico internacionalista es de gran interés, y seguimos aquí a Mai'a Cross (2013), quien se propone hacer balance las dos décadas transcurridas desde la irrupción de esta noción. Por una parte, se debe reconocer que el uso y el conocimiento del concepto se consolidan, y su impacto académico es real. Por otra, hay que constatar que la propuesta original de Haas no se expande, más bien al contrario: la tendencia de la investigación es analizar grupos expertos de carácter científico, y considerar casos individuales y aislados, encontrándose a faltar estudios comparativos más amplios, que puedan revelar cuál es la naturaleza de estas comunidades y la potencia analítica del concepto. Se deberá prestar atención –a través de la investigación comparada– a la dinámica interna de las comunidades epistémicas, a fin de hacerse una idea de sus fortalezas y debilidades, y así sus diferentes capacidades de influencia. Para entender mejor cómo las comunidades epistémicas gestionan a su favor las dos variables clave –conocimiento e incertidumbre– a fin de maximizar esa capacidad de influencia, Cross reelabora el marco conceptual y analítico de la noción, apostando por una serie de criterios explicativos –como la cohesión interna de la comunidad y su “profesionalismo”, concepto que parametriza–, y destacando la relación básicamente sinérgica –y no competitiva– que se establece entre gobiernos y comunidades.

practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhanced as a consequence”.

Las redes transnacionales de incidencia

Aún más relevante, desde el punto de vista de las redes de gobiernos no centrales, es otro modelo analítico: el de las redes transnacionales de incidencia o *transnational advocacy networks*, conocidas por su acrónimo inglés (TAN). La autora de referencia de este campo es Martha Sikkink, y un primer trabajo a considerar es el que publica en 1998 junto con Margaret Keck. *Activists beyond borders: transnational advocacy networks in international politics* es una monografía en la que estas dos autoras presentan el marco analítico de las TAN, identifican sus “precursores históricos”, los diferentes movimientos y campañas que, desde el siglo XVIII, pueden considerarse como antecesores de las redes actuales²⁹, para aplicar después su enfoque a tres ámbitos de articulación transnacional: redes de derechos humanos en América Latina, de protección medioambiental, y de lucha contra la violencia contra las mujeres.

Las mismas autoras, en un artículo más breve pero de gran difusión (“Transnational advocacy networks in international and regional politics” en la *UNESCO Review on Social Sciences*), fijaban un año después los elementos centrales del modelo de las TAN. Las redes de incidencia se diferencian de las comunidades epistémicas al menos en dos aspectos: si éstas últimas agrupan a actores similares (expertos), el modelo de las TAN quiere estar atento a toda configuración, preferentemente multi-actor. Si las comunidades son para Keck y Sikkink un instrumento para proyectar ideas y sus efectos, en las TAN participan actores que trabajan internacionalmente en favor de un asunto, y que se mantienen unidos gracias a valores específicos, a un lenguaje común, y a creencias basadas en principios (*principled ideas*). Se trata de redes por las que circula un gran número de intercambios de información y de servicios, y que proliferarán con más facilidad en aquellos ámbitos en los que los valores desempeñen un papel importante, y la información sea ambigua. Al trabajar en este subconjunto de asuntos, las complejas

29. En concreto, el movimiento abolicionista anglo-americano (1833-1865), el movimiento sufragista internacional (1888-1928), y dos movimientos vinculados a los misioneros occidentales, aliados con el gobierno reformista chino contra el vendado de pies en ese país (1874-1911), y con las autoridades coloniales británicas contra la práctica de la mutilación genital femenina en Kenia (1920-1931).

redes mundiales transmiten ideas, las insertan en los debates políticos, presionan para que se creen regímenes internacionales y vigilan la aplicación de las normas y reglas generadas, al tiempo que tratan de influir en la política interna. Lo que resulta novedoso en estas redes es la capacidad que tienen los actores internacionales no tradicionales para movilizar información estratégicamente, a fin de ejercer presión sobre organizaciones y gobiernos mucho más poderosos. Aunque sus acciones no siempre tienen éxito, su participación en los debates políticos adquiere cada día más importancia (Keck y Sikkink, 1999:90).

Para las TAN, el cambio transnacional no sería ya el resultado de la difusión –relativamente unidireccional– de las instituciones y prácticas liberales; más bien, se trata de un nuevo espacio de intercambio donde las preferencias e identidades de los actores que forman parte de la sociedad transnacional se forman y transforman mutuamente (Keck y Sikkink, 1999:100). ¿Cómo funciona ese intercambio? Se puede afirmar con seguridad que un momento de gran influencia de las TAN en el proceso de toma de decisiones global se da en la elaboración de la agenda, la primera fase de emergencia de la norma en el ciclo normativo. Risse revisa y cita un número importante de trabajos de investigación para sostener su tesis de que rara vez aparece una nueva cuestión normativa en la agenda internacional que no haya sido promovida por redes transnacionales, ONG internacionales o comunidades epistémicas –especialmente en las cuestiones de medio ambiente, derechos humanos, seguridad internacional y desarme– (Risse, 2002:352).

Ahora bien: una cosa es influir en la agenda, y otra alcanzar capacidad normativa. Aquí, son los gobiernos nacionales y las ONG las que retienen el poder de decisión, a la vez que actores como las TAN deben actuar como “emprendedores normativos”, una noción también desarrollada por Kathryn Sikkink, en esta ocasión junto con Martha Finnemore. Su artículo “International Norm Dynamics and Political Change” (1998), publicado en *International Organization*, elabora una teoría del ciclo vital de las normas internacionales, y de los diferentes agentes que participan en su elaboración. Los emprendedores normativos intervienen en la primera fase del ciclo, y su papel es el de

generar conciencia pública sobre la importancia de determinados asuntos –o incluso “crear” tales asuntos, a través del uso del lenguaje–. Igualmente, y a fin de vencer la presumible oposición que encontrará su intento de modificar las reglas y otros instrumentos de gobernanza internacional, deberán construir “coaliciones ganadoras” que les permitan sumar a su iniciativa a “líderes normativos”: estados con capacidad reguladora, y que promuevan la adopción de la norma. Cuando, por múltiples motivos – presión internacional, prestigio, búsqueda de la legitimación...– otros estados (“seguidores normativos”) accedan a la adopción de la norma, se hace posible la fase final, consistente en la internalización de las normas internacionales. Éstas adquieren un reconocimiento social, y no serán objeto de mayor controversia; por ejemplo, ha dejado de existir un debate público sobre si las mujeres pueden votar, sobre si la esclavitud es aceptable, o sobre si se debe garantizar inmunidad al personal humanitario en las guerras (Finnemore y Sikkink, 1998:895).

Es importante señalar que la acción transnacional de las TAN es igualmente importante en la fase de internalización de las normas. Risse (2002:353) ve dos motivos para ello. El primero, el proceso de entrada de la norma en el sistema doméstico incrementa de forma drástica la legitimación de los actores que reclaman su cumplimiento: es el efecto del Derecho y de las instituciones internacionales, que incrementan el estatus de los actores, domésticos y transnacionales, vinculados con la legalidad supraestatal. El segundo, el hecho de que las organizaciones internacionales, con frecuencia, dependerán de las capacidades de seguimiento y obtención de información de las redes y ONG transnacionales. Esta conexión con la capacidad experta y de información de las TNA será mayor en áreas como los derechos humanos y el medio ambiente, y más relevante para los regímenes internacionales que no dispongan de medios de verificación adecuados, obligatorios y detallados.

Recapitulando lo observado para esos dos modelos –comunidades epistémicas y redes transnacionales de incidencia–, interesa destacar algunas ideas comunes a ambos. Primero: estos nuevos actores transnacionales –y también otros, como las ONG internacionales– se dedican a la *construcción estratégica* (Finnemore y Sikkink, 1998:269-

75). En otras palabras, su tentativa es conectar las nuevas ideas y creencias, basadas en principios, con normas y estados de opinión colectivos ya existentes y consolidados. Segundo: son sobre todo los intereses y valores lo que moviliza a los diferentes actores y a sus redes. Estamos frente a nuevas formas de diplomacia que no funcionan tanto por delegación de la voz y de la representación, como por una acción más directa de los titulares de intereses, que no ostentan una condición permanente de actores, sino que la adquieren en función de la materia de que se trate. Tercero: su carácter y funciones evolucionan y se adaptan a la realidad internacional. Por ello, la capacidad de influencia de estos nuevos actores –que crean y manejan información, datos y opinión–, basada inicialmente en su impacto en los interlocutores gubernamentales, se va extender progresivamente hacia otros actores –no gubernamentales, pero con capacidad decisoria–.

En síntesis, no se trata únicamente de participar en decisiones y políticas públicas sino, en términos más amplios, de dar forma a la gobernanza transnacional. Una gobernanza transnacional donde las redes tienen un papel fundamental: desde redes transgubernamentales (que reúnen a técnicos de los gobiernos nacionales, no a diplomáticos, como el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria o el propio G-20), a espacios netamente privados, como la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas o la Campaña Ropa Limpia (Hale y Held, 2011). Estos autores analizan y describen una cincuentena de *instituciones e innovaciones*, para hallar un rasgo común a todas: no precisan de tener carácter normativo para ser eficaces; basta con que comprometan a sus actores principales, o que posean una calidad técnica superior a la alcanzable por reguladores públicos. En un contexto crecientemente globalizado, la gobernanza transnacional se especializa y se privatiza, invirtiendo la lógica tradicional que asigna la capacidad normativa y regulatoria a los representantes de intereses públicos.

En este sentido, Jean-Christophe Graz y Andreas Nölke desarrollan el concepto de gobernanza transnacional privada, a fin de entender cómo actores no gubernamentales cooperan internacionalmente para establecer normas y estándares de comportamiento

que serán aceptados como legítimos por parte de agentes –incluidos los de naturaleza gubernamental– que no han participado en su definición. Esta capacidad va más allá de lo normativo, y alcanza también el ámbito de la verificación y la ejecución, así como ámbitos internacionales muy diversos. Coordinan un trabajo (Graz y Nölke, 2008) que examina casos clásicos (finanzas globales, regulación bancaria, protección de datos en internet) y también otros donde el privado interviene en ámbitos como la regulación y protección internacional de los trabajadores, la protección medioambiental o la de los consumidores.

Las TAN, redes transnacionales de incidencia, constituyen un buen punto de partida para el análisis de las redes de gobiernos no centrales, que conviene no obstante matizar dado un dato fundamental: tanto este modelo como el de las comunidades epistémicas están pensados para las actuaciones de agentes no gubernamentales y de sus redes. Se trata, por ello, de modelos que se adaptan mejor a una acción internacional de carácter privado –sea empresarial, solidaria, activista, científica...– que a ese carácter híbrido de los GNC en su acción exterior. Esta salvaguarda implica prestar atención, como mínimo, a dos cosas. Por una parte, a la *naturaleza* específica de los GNC, en tanto que unidades políticas, de base legal y territorial; una naturaleza que se traduce en una agenda también diferenciada frente a los actores no estatales, en la que será constante la búsqueda no sólo de influencia, sino de reconocimiento (Salomón, 2009; 2011). Por otra parte, atención también a las *capacidades* de estos gobierno no centrales, y a la necesidad de tener en cuenta su aportación y colaboración, especialmente cuando exista un marco de objetivos global.

Redes de GNC y gobernanza multinivel

Vimos con anterioridad los trabajos de Harriet Bulkeley y su modelo de las redes municipales transnacionales, para el entorno europeo. En esta ocasión Bulkeley –geógrafa británica, como ya se dijo– hace tándem con Michele Betsill, una politóloga estadounidense. El resultado son dos artículos: el publicado en 2004, que analiza la “Cities for Climate Protection”, una red de promoción, apoyo mutuo y creación de

compromisos, voluntarios, sobre las agendas 21 locales; y su “Cities and the multilevel governance of global climate change” (Betsill y Bulkeley, 2004; 2006).

Las autoras observan que los enfoques clásicos sobre la articulación de nuevos actores (que organizan en regímenes, redes transnacionales de incidencia y sociedad civil global) no son adecuados para los gobiernos locales, dado su carácter político-administrativo y la existencia de la Agenda 21 local como elemento de vinculación formal local-global (Grasa y Sachs, 2000). Muy significativa es su tesis de que aunque los Estados siguen siendo los actores fundamentales, municipios y regiones tienen “cierto grado de capacidad de actuación –agencia o “agency”- independiente” (2006:150). Ello los convierte en copartícipes necesarios en la implementación de las políticas y les permite a la vez organizarse para, en ocasiones, dejar de lado o superar al Estado. Por ello, sostienen, el mejor enfoque es el que parte de la noción de gobernanza multinivel, tal y como se ha desarrollado en la UE: no tanto por la importancia material de las ciudades (física, demográfica, económica), sino por el grado de autonomía de su gobierno local. Dicho de otra forma, al contar las ciudades con competencias relevantes para la ejecución a nivel territorial de políticas sectoriales o multisectoriales (como las relativas al cambio climático), debe tenerse en cuenta el nivel local en un esquema de coordinación intergubernamental vertical. Concluyen estas autoras que la perspectiva de la gobernanza multinivel crea no sólo un “espacio conceptual” para entender el rol de los gobiernos sub-estatales en la gobernanza medioambiental global, sino que también ilustra la transformación del *policy-making* internacional, las limitaciones de la autoridad estatal en él, y la emergencia de un sistema más policéntrico, con diversas esferas de autoridad implicadas en un debate abierto sobre cuál de ellas es la más legítima para dar forma al sistema global (2006:154). El énfasis no se hallará tanto en ver la manera en que las TMN influyen en la toma de decisiones como en dar cuenta de la gobernanza del sistema, caracterizada por la fluidez y el carácter no jerárquico de las interacciones e intercambios.

Es en este sentido en el que cobra valor la aportación de Betsill y Bulkeley. Una aportación que se inscribe en el marco teórico y conceptual descrito anteriormente para

las redes de gobiernos no centrales (municipales) en el ámbito de la integración europea, y a la que se podría criticar un uso demasiado laxo de las teorías de la gobernanza multinivel, que tienen aquí una función más ilustrativa que indagatoria. Sin embargo, el trabajo de estas autoras contribuyó también a encauzar hacia los estudios internacionales las reflexiones de otros investigadores preocupados por el papel de las ciudades, y de sus redes, en las cuestiones del clima. Disponemos así de un número creciente de trabajos sobre redes medioambientales, y entre ellos algunos presentan resultados de gran interés empírico, y también teórico.

Al examinar esta bibliografía se comprueba cómo las TMN se convierten en instrumentos de apoyo mutuo, orientación y asistencia técnica cualificada, que pueden de hecho mejorar sensiblemente las capacidades de los gobiernos locales miembros. En el caso de Dinamarca, Jensen y Tollin (2004) ilustran cómo la Red municipal danesa de desarrollo sostenible, Dogme 2000, funciona como un medio innovador que permite la difusión de prácticas entre sus miembros. Para Alemania, Henner Busch (2015) muestra, a través de un estudio de base empírica, cómo las TMN realizan cuatro funciones clave para apoyar las políticas locales de adaptación y mitigación frente al cambio climático, que él denomina “plataforma”, “consultor”, “negociador de compromisos” y “activista”. D’Almeida Martins y da Costa Ferreira (2011) arrojan luz sobre cómo dos megaciudades brasileñas, Rio y Sao Paulo, han usado su vinculación a TMN climáticas para mejorar sus políticas locales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Cyria Emelianoff (2013) traslada al papel una investigación empírica de más de seis años, para mostrar cómo la conexión en red ayuda a dos ciudades “pioneras” (Hanover en Alemania y Växjö, en Suecia) en su transición *post carbono*.

Otros trabajos adoptan una perspectiva más teórica: analizando específicamente el papel de los alcaldes como líderes de las TMN de clima (Beal y Pinson, 2014); profundizando en el papel de las redes en la gobernanza por difusión (Fenton, 2015), o desarrollando la noción de “redes de conocimiento” (Feldman, 2012) como fórmula para caracterizar las funciones de generación de conocimiento, difusión, evaluación y creación de capacidad local que aseguran ciertas TMN. Se someten a escrutinio iniciativas como la de las

Ciudades por la Protección del Clima, o la Ciudades Solares (Toly, 2008), y se conceptualiza y modeliza la función de “aprendizaje”, propia de redes como C40 (Lee y van de Meene, 2012). Fünfgeld (2015) ofrece una panorámica del crecimiento de las TMN climáticas, a nivel global, y Keiner y Kim (2007) analizan, a través de una pauta común, 57 TMN activas en políticas medioambientales, también a nivel global, llegando a valiosas conclusiones sobre sus funciones, financiación, y fracturas Norte/Sur. Sobre estas fracturas profundiza Sofie Bouteligier (2010), quien observa pautas de predominio por parte de las ciudades más ricas en las TMN mundiales: elección de mejores prácticas, orientación de la agenda, y roles de donante y receptor, entre otras. Esta imagen global se completa con el análisis de Niederhafner (2012) sobre las TMN en Asia, y su conclusión de que éstas se orientan más al *desarrollo* que al *desarrollo sostenible*, en comparación con sus homólogas occidentales. Por último, Giest y Howlett (2013) organizan datos relativos a TMN climáticas de todos los continentes, observando que aquellas redes más especializadas, temática y geográficamente, y con mayor apoyo de los gobiernos centrales, son las que más pueden contribuir a mejorar las políticas de sus miembros frente al cambio climático.

Además de esta proliferación de redes municipales, cabe tomar nota de los trabajos de otro grupo investigador que reflexiona sobre la gobernanza global en clave multinivel, desde una perspectiva regional. Es el compuesto por Sandrine Happaerts, Karoline Van den Brande, y Hans Bruyninckx, de la Universidad Católica de Lovaina. Su enfoque, atento a la participación flamenca, no se centra tanto en la red y sus funciones como en la dialéctica entre la actuación directa (en red o directamente hacia la institución internacional) vs. la canalización de los intereses regionales a través del propio Estado (Happaerts, 2008; Happaerts *et al.*, 2010b; Van den Brande, 2011). Happaerts, Van den Brande y Bruyninckx (2008; 2010a) analizan la utilidad de la red de cooperación regional medioambiental NRG4SD para tres regiones europeas (Flandes, País Vaco y Renania del Norte-Westfalia), con relación al acceso a los foros multilaterales. Las conclusiones son claras: especialmente en el caso de Flandes (dotada de unas capacidades competenciales excepcionales en materia de representación exterior), y también de Renania del Norte-

Westfalia, la participación en el ámbito multilateral se producirá preferentemente a través de la delegación del gobierno central, que facilitará la acreditación de los representantes sub-estatales. No así en el caso del País Vasco, que deberá usar la vía de la red al no hallar posibilidades adecuadas de participación a través del Estado. Se trata de unas conclusiones, para el marco global, que coinciden con las que otros investigadores obtienen para el ámbito de la Unión Europea (Jeffery, 2007; Bauer y Börzel, 2010), y que muestran que cuando los gobiernos centrales actúan como transmisores efectivos de los intereses de las regiones éstas optan bien por canalizarlos a través del propio Estado, bien por combinar la articulación en red y la mediación estatal

Cabe destacar que el conjunto de investigaciones comentadas comparten la preocupación por las funciones de las redes de autoridades locales y regionales, y llegan a conclusiones muy compatibles sobre este asunto. Así, conviene en primer lugar distinguir entre el carácter *interno* o *externo* de estas funciones. Externamente, la red asegura la representación y trabaja por el reconocimiento institucional y la incidencia normativa. Internamente, la red promueve la cooperación técnica y el aprendizaje de políticas públicas (*policy learning*) entre sus miembros, facilita la adaptación de éstos al entorno político y normativo internacional, y de este modo organiza la participación responsable de las autoridades locales, con sus propias competencias, en los sistemas de la gobernanza global. En las redes de GNC de sostenibilidad medioambiental, esta función de cooperación interna puede estimular la promoción de normas y principios, como la integración o transversalización de la política medioambiental (Bomberg, 2004), y sobre todo mejorar las capacidades locales en materia de políticas de protección medioambiental y lucha contra el cambio climático. La investigación empírica reciente muestra cómo la mayoría de redes de autoridades locales y regionales se crean ya con esta doble misión, la de representación de los GNC en los espacios de decisión multilaterales (función externa) y la de la promoción de la cooperación técnica y el *policy learning* entre sus miembros (función interna) (Happaerts *et al.*, 2010a; 2008b; Busch, 2015).

Más allá de estos trabajos reseñados, centrados en las redes municipales transnacionales, otras investigaciones enfocarán cuestiones ambientales globales con una perspectiva multinivel, reflejando la tensión y las dificultades operativas inherentes a un enfoque tan amplio, referido a una pluralidad de relaciones horizontales y verticales (Eckerberg y Joas, 2004), y a actores con y sin legitimación democráticas (Morata, 2010). El análisis del juego entre los diferentes niveles administrativos es aplicado al comercio del derecho de emisión de gases de efecto invernadero (Braun y Santarius, 2008), así como a la dimensión específica del gobierno regional (Morata y Hanf, 2012; Bomberg, 2004) y local (Donovan *et al.*, 2009), y su implicación en cuestiones climáticas globales.

Constatamos así cómo, más allá del campo de la integración europea, la GMN es objeto de un uso creciente, en especial para dar cuenta de las dinámicas globales y de la participación en ellas de los actores gubernamentales sub-estatales, y no gubernamentales. Michael Zürn (2010) considera que la gobernanza global puede considerarse “multinivel” si se dan dos condiciones: primero, el ámbito global debe disponer de cierto grado de autonomía y de autoridad: no puede funcionar únicamente gracias al consenso intergubernamental. Segundo, el ámbito global debe formar parte de un sistema caracterizado por la interrelación entre diferentes niveles, y no ser independiente de éstos. Un sistema multinivel deberá sustituir la segmentación convencional del sistema internacional clásico –estados que controlan cada uno una porción de territorio– por una nueva segmentación funcional, donde los niveles se distinguen a partir de su aportación específica a la gobernanza del sistema (Zürn, 2010:81). Estas dos condiciones se vienen a dar sobre todo en un ámbito: el de la protección medioambiental y su regulación global, que es efectivamente el espacio más fértil para la investigación multinivel de un asunto internacional.

Las redes de gobiernos no centrales y la condición de actor internacional

Cerramos esta última sección sobre la acción exterior de los gobiernos no centrales en la bibliografía sobre el proceso de globalización, y para ello volvemos a la cuestión central, planteada en el artículo de Caterina García, de qué define a un actor internacional.

Efectivamente, debemos aplicar criterios funcionales –capacidad, habilidad, actitud– para movilizar recursos y alcanzar objetivos; criterios de temporalidad y relatividad –ningún actor es eterno–, así como estar atentos a la diversidad, a los diferentes grados de autonomía de estos actores. Unas ideas que conviene completar, siguiendo a Risse, con la noción más clásica de *reconocimiento*, cuando menos para los gobiernos no centrales. Como Merle (1974), Risse se refiere al *efecto constituyente* que el reconocimiento de estados y organizaciones internacionales tiene sobre los actores transnacionales, entre ellos los gobiernos no centrales articulados en red. Este reconocimiento por parte de la organización intergubernamental, que puede ir acompañado de programas de apoyo y de algún tipo de espacio institucional, aproxima la red a la condición de actor (Hocking), y puede proporcionar a sus miembros una denominación y una definición conocidas y compartidas por la comunidad internacional. Así por ejemplo, para Risse (2002:343), la primera pieza en la construcción del régimen internacional de los refugiados es la definición de esta figura y de sus derechos, por parte de las NN.UU.

3. Preguntas de investigación y metodología para abordar las respuestas

A partir de lo visto hasta aquí afinamos nuestras preguntas de investigación, que se refieren a cuatro planos de interrogación

En primer lugar, sobre las redes de las dinámicas de europeización y globalización. ¿Cuál es el impacto de ambos procesos sobre la articulación sub-estatal en red? ¿Cambia ese impacto con el tiempo?

En segundo lugar, sobre las redes en la acción exterior sub-estatal. ¿Cómo responden a las diferentes motivaciones de la acción exterior? ¿Cómo evoluciona su tipología?

En tercer lugar, sobre la operación de las redes ¿cuáles son sus objetivos y metas? ¿cuáles son sus funciones? ¿cuáles son sus estrategias?

En cuarto lugar, sobre la condición de actor internacional. ¿Cómo debemos evaluarla? ¿Cuáles son sus resultados?

Nos planteamos una investigación que haga un uso adecuado a los fines de nuestra indagación de los diversos conceptos y marcos analíticos y teóricos presentados, que sintetizamos como sigue:

1. Entendemos la acción exterior de los gobiernos no centrales, o paradiplomacia, como un rasgo distintivo y generalizado de la sociedad internacional contemporánea (Cornago). Un fenómeno que no se debe contraponer a la acción exterior del Estado, ni ser visto como síntoma de la decadencia de éste como actor de las Relaciones Internacionales (Hocking); sino como parte de la reconfiguración de las estructuras internacionales, el surgimiento de nuevos actores transnacionales y la redefinición del rol de otros, incluido el propio Estado, en el contexto de una globalización que se desarrolla tanto en lo global, como en lo nacional y en lo territorial (Sassen).

2. Previo a la acción exterior en red es la propia acción exterior; es decir, la movilización (Hooghe) o traducción a la acción política sub-estatal de los retos e intereses territoriales

que se vinculan a lo exterior, y la opción por canalizar estos intereses de forma directa, no mediada por el propio gobierno central, la cual dependerá de la estructura de recursos internos y del sistema institucional (Börzel). Podemos esperar preferencias diferentes según se trate de regiones o municipios, así como distintas pautas de cooperación y conflicto, respecto de una acción exterior mediada o directa. En la definición de una acción exterior directa se hallarán una serie de motivaciones (Keating), que van a variar con el tiempo.

3. En tanto que forma específica de articulación de los intereses de municipios y regiones, las redes de GNC actuarán de forma análoga a las redes transnacionales de incidencia, generando un lenguaje y percepciones compartidos, promoviendo normas, y aportando datos y conocimiento científico (Sikkink, Keck, Finnemore). Al mismo tiempo, la naturaleza de sus actuaciones será la propia de los GNC como actores híbridos, combinando la lógica de lo vinculado y de lo libre de soberanía (Hocking, Rosenau), y con una agenda que conjugará la búsqueda de participación e influencia con la del impacto institucional y el reconocimiento de su condición de representantes legítimos de ciudadanos y territorios.

4. La institución internacional y sus dinámicas serán determinantes, en muchos aspectos, del funcionamiento de las redes de GNC en ellas. Éstas intentarán establecer relaciones de cooperación con las burocracias internacionales, y adaptarán sus funciones (Borja, Castells, Happaerts) a la forma de trabajo de la institución, especialmente ante la posibilidad de inserción en un sistema multinivel. La existencia de un esquema de este tipo facilitará la organización de los trabajos de la red y su aportación a los objetivos comunes, así como el reconocimiento de la organización internacional y la creación de un espacio institucional específico para los GNC y sus redes (Risse).

Interesa destacar tres ideas rectoras de la forma en que este trabajo emplea el utillaje teórico y analítico presentado, intentando superar algunas de las limitaciones identificadas y llegar a conclusiones de utilidad. En concreto, para el abordaje de las preguntas de investigación:

1. Prestaremos especial atención a la naturaleza de los gobiernos no centrales como unidades políticas, y su especificidad dentro del estudio de los actores transnacionales y de sus redes, con relación a otros actores de naturaleza no estatal.

2. Daremos prioridad a la identificación de tendencias generales, propias de las redes de GNC en su conjunto. En ese sentido, intentaremos determinar en qué medida las tipologías y funciones descritas, y asociadas a redes y sectores específicos, pueden formar parte de un esquema parsimonioso, de mayor alcance.

3. Comprobaremos si los gobiernos no centrales, articulados en red, tenderán a adaptar sus estrategias a las diferentes configuraciones de la gobernanza internacional, de forma orientada al reconocimiento y a la eficacia de su participación, en el ámbito sectorial de que se trate. Consideramos que las instituciones globales son fundamentales para entender la capacidad de las redes de participar en el sistema, y para evaluar su condición de actor.

Parte II Análisis

4. Presentación de los estudios de caso

Presentamos a continuación los artículos que forman parte de esta tesis doctoral, y que constituyen también nuestros estudios de caso, o capítulos del análisis.

1) “The United Nations system and the process of political articulation of local authorities as a global actor”, en *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, no. 1, 2008, p. 127-147.

Se trata la tercera y más acabada versión de un trabajo de investigación, en coautoría con Mónica Salomón, profesora en la Universidad Federal de Santa Catarina (Florianópolis). Un primer artículo en castellano, “El proceso de articulación de las autoridades locales como actor político y el sistema de Naciones Unidas”, fue publicado en *Agenda ONU. Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España* (no. 6, 2005, p. 151-192); y una comunicación con el mismo título fue presentada por este autor en la *6th Pan-European International Relations Conference* del European Consortium for Political Research, ECPR, “*Making Sense of a Pluralist World*” (Turín, 12-15 de septiembre de 2007). El artículo de la *BPSR*, *peer-reviewed*, fue recibido en diciembre de 2007 y aceptado en marzo de 2008.

El trabajo examina las interacciones entre las Naciones Unidas, especialmente ONU-Hábitat, y las principales asociaciones municipalistas mundiales. Alentadas por esta agencia, las asociaciones protagonizan un proceso de convergencia, y finalmente de unificación, con la creación de una red de alcance global: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (mayo de 2004). Al mismo tiempo, las autoridades locales articuladas en red plantean y persiguen diversos objetivos, en el propio marco multilateral. En el ámbito institucional, el principal es la consecución de un espacio específico de representación –el Comité Consultivo de las Autoridades Locales de las NN.UU, UNACLA–. En el ámbito de los contenidos, las autoridades locales, actuando como emprendedores normativos, promueven en el marco global la Carta Mundial de Autonomía Local, un instrumento ya existente en el espacio europeo. El análisis confirma la hipótesis de que las autoridades

locales triunfan en el primer objetivo, y alcanzan ciertos progresos en el segundo, gracias a su capacidad de alternar estrategias propias de actores gubernamentales y no gubernamentales, y actuando, en función de los interlocutores y del contexto, como autoridades democráticas y representativas, o como titulares de conocimiento experto, de información y de datos sobre las cuestiones del desarrollo urbano. Finalmente, se hace evidente la importancia de las NN.UU. y del diálogo con las agencias y personal de esta organización para el surgimiento del municipalismo global organizado como nuevo actor internacional.

2) “Acción internacional y en red de los gobiernos locales: el caso de la ayuda para el desarrollo”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 104, 2013, p. 83–105. Artículo elaborado en coautoría con Rafael Grasa, *peer-reviewed*, recibido en junio de 2013 y aceptado en octubre de 2013. Forma parte de un número de la revista *Afers* dedicado a “Ciudades y espacios urbanos en la política internacional” coordinado por el profesor del Institut Barcelona d’Estudis Internacionals Robert Kissack.

Este trabajo pretende examinar un ámbito específico de trabajo en la dinámica local-global, casi una década después de la creación de CGLU, como gran instrumento para la proyección de una voz unificada de las autoridades locales en el escenario mundial. Para ello, se escoge el campo de actividad que con más intensidad moviliza el interés y la acción internacional sub-estatal: la cooperación y ayuda para el desarrollo. Se elabora y se aplica así una pauta de análisis, a partir de la literatura sobre redes transnacionales de incidencia y sobre la gobernanza multinivel en el ámbito global, matizada a partir del comportamiento específico de los gobiernos no centrales como actores híbridos en las relaciones internacionales. Se examinan tres planos de análisis: el de los incentivos a la participación de los gobiernos locales, articulados en red, en el sistema global de la cooperación al desarrollo; el de las estrategias que despliegan las redes en ese sistema; y el de las funciones desempeñadas por estas redes, y los resultados alcanzados.

El análisis muestra que las autoridades locales despliegan una estrategia eficaz de presencia y participación en el sistema global de la gobernanza de la cooperación al

desarrollo, la cual contribuye, entre otras cosas, a consolidar CGLU como representación de las autoridades locales en las instituciones globales. Al mismo tiempo, se aprecia cómo la operación del sistema de la ayuda al desarrollo no sigue un esquema de funcionamiento multinivel, y asigna un rol diferenciado a las autoridades locales, según sean del Sur o del Norte. Por ello, la agenda local va a estar más centrada en la demanda de reconocimiento que en la aportación, a partir de sus propias capacidades y competencias, a ese funcionamiento. Al mismo tiempo, las funciones de las redes van a mostrar un predominio de las dimensiones externas (voz, representación, lobby, negociación) frente a las internas (autocompromiso, autorregulación, *policy learning*).

3) “Redes de gobiernos locales y nueva agenda mundial: una perspectiva multinivel”. *Cahiers de la coopération décentralisée*, no. 5, 2015, p. 10-28. Este número especial de los *Cahiers*, publicación periódica de Cités Unies France, se dedicó de forma monográfica al proyecto AL-LAs, “Alianza euro-latinoamericana de cooperación entre ciudades”, financiado por el programa temático Agentes no estatales y autoridades locales en el desarrollo, de la Unión Europea. En el marco de este proyecto se había publicado (septiembre de 2014) una convocatoria de cuatro premios de investigación sobre diferentes aspectos de la internacionalización de los gobiernos locales. El artículo que forma parte de esta tesis doctoral se presentó a la línea IV, “Gobiernos locales y agenda mundial”, y recibió el primer premio entre el conjunto de trabajos que concurrieron a todas las líneas (resolución del tribunal de valoración de 20 enero de 2015). El número citado de los *Cahiers* publicó las diferentes investigaciones premiadas, así como otros trabajos vinculados a la dimensión académica y científica del proyecto AL-LAs, en una edición trilingüe (francés, castellano y portugués).

El artículo tiene como punto de partida el análisis y las conclusiones del anterior. Su propósito es examinar las perspectivas de participación de las redes de gobiernos locales, a partir de un análisis basado en la gobernanza multinivel, y prestando atención no sólo a la agenda que lo local proyecta hacia lo global, sino a las perspectivas de inserción de los niveles políticos territoriales en los esquemas mundiales, y en un contexto internacional marcado por la revisión de los Objetivos de desarrollo del milenio y la elaboración de una

nueva agenda de Objetivos de desarrollo sostenible, a adoptar por las NN.UU. en septiembre de 2015. Éstos últimos han de ser también un marco de resultados universal, que oriente la actividad en materia de desarrollo del conjunto de agentes públicos, y donde necesariamente habrá de inscribirse el trabajo futuro de los gobiernos locales y de sus redes.

A partir de un examen sucinto de la evolución de las instituciones y dinámicas globales, el artículo observa que un número creciente de estas instituciones comparten algunas de las características propias de la gobernanza multinivel —especialización sectorial, relaciones no jerárquicas, participación de agentes públicos y privados, preeminencia del trabajo en red...—. Ello abre un espacio para una participación de mayor efectividad, por parte de los gobiernos locales, a la vez que plantea también algunos retos. A continuación, se aplica el análisis multinivel a la participación sub-estatal en los sistemas globales de la cooperación al desarrollo, y de la lucha contra el cambio climático y la protección medioambiental, por medio de una pauta con tres planos de interrogación: rol de los gobiernos locales en el sistema, mecanismos de vinculación local-global y funciones de las redes. El análisis muestra que, cuanto mayor el carácter multinivel del ámbito en cuestión, mayores las posibilidades de inserción efectiva de los gobiernos no centrales, y más autónomas las funciones de sus redes.

4) “Entre lo interno y lo europeo: la acción exterior de las regiones en la Unión Europea”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 21, abril 2015, p. 128-158. Artículo *peer-reviewed*, presentado en julio de 2014 y aceptado en diciembre de 2014.

La intención de este trabajo es distinta. Se trata aquí no de profundizar el análisis precedente, sino de trasladar sus observaciones y conclusiones a otro entorno: el de los gobiernos regionales en la integración europea. Pese a que ésta ha venido siendo analizado como “sistema”, y desde una perspectiva politológica y no internacionalista, se adopta un enfoque de nuevos actores internacionales para analizar y entender un fenómeno específico: el intento, por parte de las regiones con capacidad legislativa,

articuladas en red, de hacer del gobierno regional un nuevo sujeto político en el ordenamiento de la UE.

Para ello, y después de examinar la noción de gobernanza multinivel como enfoque dominante para la comprensión de la participación sub-estatal en asuntos europeos, se aplica una pauta de análisis que tiene en cuenta la canalización preferente (hacia la red o hacia el propio Estado) de la agenda constitucional regional; las alianzas y el diálogo con las instituciones europeas que serán posibles cuando las regiones planteen una agenda de reconocimiento, y no de participación; y el carácter *constituyente* –o la ausencia de éste– que ha tenido sobre las reivindicaciones políticas y constitucionales regionales el tratamiento de lo regional por parte de la UE, en lo institucional y en las políticas. El análisis muestra entre otras cosas cómo esa agenda constitucional regional sólo avanza si es recogida y promovida por el Estado del cual la región forma parte, lo cual hará que el trabajo en red para impulsar objetivos de reconocimiento diferenciado resulte infructuoso. Al mismo tiempo, y en tanto que los estados no creen las condiciones para que la actividad europea de las regiones se despliegue por cauces internos estables y eficaces, será adecuado considerar las relaciones de las regiones con la UE como la expresión de una política exterior sub-estatal.

5. The United Nations system and the process of political articulation of local authorities as a global actor³⁰

In May 2004, the Founding Congress of United Cities and Local Governments (UCLG) was held in Paris, giving rise to a new international organization of global scope³¹. Product of the merger of two previously existing world associations of local authorities —the International Union of Local Authorities (IULA) and United Towns Organization—*Fédération Mondiale des Cités Unies (UTO–FMCU)*—, UCLG’s creation is the latest step in the process of political articulation of local governments on a world scale initiated in the early 1990s.

The United Nations (UN) system has been the main —although not the only— framework in which this process of political articulation has taken place. In a way which exhibits certain parallelisms with the constitutional logic of the Group of 77 a few decades ago, the UN has been the venue privileged by the international municipal movement, which has used the world organization both as a meeting point and a platform for political action. Insofar as some agencies of the UN (notably the Secretariat of the UN-Habitat Programme) actively supported the merger of the two global associations of local authorities, and considering that participation in the UN system clearly acted as one of its main incentives, it seems clear that the international organization (UN) has had constitutive effects on the global actor (UCLG) of the kind identified and described in the literature on transnational actors (Merle, 1988; Boli and Thomas, 1999; Willetts, 1996; Risse, 2002, among others).

If the UN have exerted their influence —both directly and indirectly— in the creation of this new actor representing local authorities from all over the world, local authorities themselves have also contributed (and continue to do so) to the transformation of the

30. Co-authored with Mónica Salomón. An earlier version of this article was presented at the Sixth Pan-European International Relations Conference in Turin (Italy), September 2007.

31. As its members are not central governments, International Public Law does not recognize UCLG as an International Intergovernmental Organization (IGO). Officially, then, UCLG is an association regulated by Spanish private law.

UN system. Although the claim that the UN system is undergoing a certain “destatalization” process would indeed be an exaggeration, there can be little doubt about it gradually opening up to greater participation of actors other than central governments, i.e., transnational actors. Indeed, transnational associations of local authorities have had a leading role in the struggle of international actors that do not belong to the central governments’ club to obtain greater recognition within the UN system. Seemingly, their results have been better than those achieved by other, non-governmental transnational actors, notably regarding the institutional presence of the local authorities’ association at intergovernmental conferences on social themes. One probable reason for this is the fact that, unlike the former —basically Non-Governmental Organizations (NGOs)—, local authorities are governments and, as such, have access to resources and possess a legitimacy that non-state actors lack.

The present article describes and analyses some aspects of the interaction between this global political actor-in-the-making and the UN system. The theoretical question it addresses is how the new global actor has —even if partially— achieved its normative and institutional objectives, given its limited power resources and the opposition of other (apparently) more powerful actors: the central governments that run the UN system. Drawing on the literature on the activities of subnational governments abroad, as well as on the literature on transnational actors and the creation of global norms, our hypothesis points at the “mixed actor” (partially sovereignty-bound, partially sovereignty-free) character of subnational governments (by themselves or constituting transnational networks) as the main source of explanation.

The article is organized as follows. The next section (5.1) introduces the context in which local governments around the world have developed their common objectives vis-à-vis the UN system: to enhance local authorities’ presence in the system (institutional objective) and to have an international normative framework on self-government and decentralization legitimised by the UN (normative objective). In section 5.2 we present our hypothesis on how these objectives were (partially) accomplished and its conceptual basis. Sections 5.3 and 5.4 describe, respectively, the advances towards the institutional and the normative objectives. Section 5.5 contains our concluding remarks.

5.1 Local authorities globally articulated: who they are and what they seek

The assembling of local authorities in transnational networks of varying nature, reach and aims is not a new phenomenon, nor is it one solely related to the present age of globalisation. For decades now, there has existed a rich institutional tapestry of transnational associations created by local authorities on different functional, regional and political grounds, as well as the two municipal associations with a world scope mentioned above: the IULA and UTO–FMCU.

The IULA was created in 1913 on the initiative of the Belgian association of municipalities, and by 2004 (when UCLG was created), most of the national and regional municipal organizations in the world had joined it. Its membership included individual local powers, associations of local authorities, and there was even a category of personal membership. IULA was a strongly regionalised organization, with six regional sections (Europe, Latin America, Africa, the Eastern Mediterranean and the Middle East, North America and Asia and the Pacific). Defence of local autonomy and promotion of citizen participation in community affairs were its main stated aims. For its part, the UTO–FMCU was an association of individual local authorities (cities, provinces, regions etc.) created in 1957 on the initiative of French local organizations. With members in 75 countries in 2004 and a progressive political orientation, UTO–FMCU devoted important efforts to enhancing technical cooperation between its partners, as well as to city twinning as a means of peace- building and social development in East-West and North-South relations. Especially during the Cold War, the main divide between the two organizations was ideological: while UTO was considered a “progressive” organization with social-democratic ideas that directed much of its effort at softening the East-West divide, IULA’s activities were more anchored in the Western camp.

However, over the last twenty years, as local governments all over the world increase in power and autonomy, the number of these groupings or “networks” of local authorities has increased considerably, thanks to the new possibilities offered by information technologies and, to a larger extent, to a growing awareness of the benefits that multilateral cooperation between like-minded local partners can provide in their common struggles against the new economic, urban, social or political challenges posed

by globalisation. Thus, countless multilateral cooperation arrangements have emerged: some are ephemeral and others more stable; some resemble classic international organizations (i.e., the Council of European Municipalities and Regions) and some are less institutionalised and with more focused objectives (like the various organizations concerned with environmental themes). Some have a political nature and focus on lobbying activities *vis-à-vis* national or international authorities, notably in regional integration processes (e.g., the European Union Committee of the Regions or Mercosur's Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos); others concentrate on the exchange of management practices and political or technical cooperation (e.g., Eurocities or Mercociudades).

It was in this rather chaotic, globalized context that, in the late 1980s, a new consensus began to take shape among politicians and officers in local governments and their respective associations. This consensus was based on the conviction that the interests and claims articulated by local authorities in the whole world *vis-à-vis* their national governments and international organizations had much in common, and that this commonality of interests called for some kind of political expression that could provide local actors with a single voice to be heard in world forums. From its inception, this objective of political articulation was linked to the aim of obtaining a greater institutional presence in the UN system³², which had, until then, given marginal treatment to the associations of local authorities, similar to that meted out to NGOs.³³ Here, the general objective of enhancing local authorities' institutional representation in the system took shape in two, more specific sub-objectives: the creation of a subsidiary consultative body, made up of local authorities, within the UN; and the binding of this body to the UN

32. The first time that these two parallel goals appeared on paper was in the "Rio-Barcelona Declaration", a document subscribed by the Mayors of the two cities, Cesar Maia and Pasqual Maragall, in May 1992.

33. Both IULA (since 1947) and UTO-FMCU (since 1963) enjoyed consultative status before the Economic and Social Council (ECOSOC) as "NGOs". They were therefore given the same treatment as self-considered NGOs with altruistic goals, chambers of commerce, parliamentary unions, trade unions or academic networks, among others. This conceptual confusion illustrates well the marginal status traditionally granted to actors other than central governments by the UN system.

Centre for Human Settlements (UNCHS, also known as Habitat). Soon, a new, more substantial one was to be added to these institutional objectives: the passing by the General Assembly of the UN of a normative instrument that would respond to the demands for self-government made by local authorities to national central governments and international organizations.

In the early 1990s, conditions seemed to favour these objectives. On the one hand, the end of the Cold War meant that no ideological obstacles would hinder the unification of the two world associations of local authorities, IULA and UTO–FMCU. On the other, the UN system seemed more permeable to the influence of other actors. The UN was more involved in the search for new forms of global governance, which meant that the world organization would be more willing to take on new functions or to use its leverage on others. Notably, the promotion of the “agenda for development” of Secretary General Butros-Butros Ghali (United Nations Secretary General, 1994) called for an ever higher presence in the field, and therefore, for a need to have closer relations with local, non-state —or not central-governmental— actors, the support and commitment of which was essential for a successful implementation of development programmes. Hence the need both to conduct a permanent dialogue between the UN and these actors and to articulate, wherever possible, their different interests and points of view with a single voice that could address UN institutions coherently and effectively.

The main promoters of the parallel processes of institution-building, increased presence of local authorities in the UN and creation of international norms on decentralization and self-government were the leaders of the main global associations of local authorities (IULA, UTO–FMCU and also Metropolis)³⁴, as well as some individual local governments that led the process at different stages — like Barcelona and São Paulo —, and also a few ad hoc coordinating bodies of local authorities.

34. Metropolis is an association of global reach whose members (90 cities from all over the world) are local and metropolitan governments of big cities (metropolises). With the creation of UCLG, Metropolis became part of the organization as its metropolitan section.

5.2 How did they accomplish their goals? Our hypothesis

The objective of creating a single world organization of local authorities from the merger of IULA and UTO–FMCU (and the participation of numerous other existing associations) was achieved, as mentioned, in 2004. Since this objective did not depend on the will of actors other than those directly involved in the process, its achievement does not represent, in our view, any theoretical “puzzle”. More intriguing is the partial — but far from insignificant — fulfilment of the two other main objectives: obtaining an institutional presence in the UN system and, notably, the normative one.

The main achievement, in terms of penetration in the UN system, took shape with the constitution of the United Nations Advisory Committee of Local Authorities (UNACLA) in 2000. Although UNACLA is not really the subsidiary consultative body of the Commission on Human Settlements that the local authorities had sought, but only a consultative body to its Executive Director, this does not diminish the importance of the creation of a formal body within the UN, made up of local authorities, to act as an advisor on local affairs. This is even clearer if we consider the important role played by UNACLA, since its creation, in the revitalisation of the UN-Habitat Programme.

On the other hand, advances towards the completion of the normative objective have also been remarkable. In April 2007, the UN-Habitat Governing Council (its intergovernmental, decision-making body) approved a document on Guidelines on Decentralization (United Nations Human Settlements Programme, UNHSP, 2007) produced under the aegis of UN-Habitat’s Secretariat (its management body) after a lengthy process of discussions that involved, among others, a group of experts on decentralization summoned by UNACLA. The next step, for whose materialisation local authorities are now working, will be the adoption of the Guidelines by the UN General Assembly. With this, the first international legal framework promoting decentralization and local self-government will have come into existence, an achievement that seemed remote only a few years ago.

If one accepts that considerable advances have been made towards both objectives despite the initial opposition of much more powerful actors —the central governments

represented in Habitat's Governing Council—, the question of how this happened clearly seems to be one worth considering.

Simply put, our hypothesis states that local governments, transnationally organized, were able to advance their objectives by simultaneously using resources drawn from their condition of governmental actors and other resources normally associated with the actions and resources of non-state actors. In other words, they reached their aims by taking advantage of their condition of "mixed actors", partially "sovereignty-bound", partially "sovereignty-free".

It was James Rosenau (1990), who originally established the distinction between "sovereignty-bound" and "sovereignty-free" actors. According to Rosenau, the actors included in the first category (basically central governments) are bound by their sovereign responsibilities to pay attention to the multiplicity of issues present on the global agenda and to distribute their limited energies and resources among them. For their part, sovereignty-free actors (a broad category including multinational companies, ethnic groups, bureaucratic agencies, political parties and also sub-national governments, with no formal constitutional obligations in the field of foreign policy-making), whose responsibilities are neither as important nor as dispersed, are freer to concentrate on more delimited and concrete objectives. The distinction, therefore, emphasises the limitations and responsibilities entailed by sovereignty in foreign policy-making.

Though, as indicated, subnational governments were placed in the "sovereignty-free" category by Rosenau, other scholars (Hocking, 1997; Paquin, 2004a; 2005b) posited a mixed category combining the other two and placing in it those subnational governments acting as foreign policy actors. This categorisation of subnational governments as mixed actors allows us to consider them, on the one hand, as full state actors (as opposed to non-state actors) who share their constituency's sovereignty (population and territory) with other governmental levels. On the other, their sovereignty-free characteristics would account for their "freedom" from most of the formal obligations entailed by foreign policy-making. In other words, their foreign policy actions are part of their governance responsibilities rather than of their governmental obligations (Rosenau, 1997).

As sovereignty-sharing —and therefore sovereignty-bound— foreign-policy actors, subnational (local and intermediate-level) governments enjoy a legitimacy that other actors (NGOs, social movements or interest groups) lack: a political legitimacy as representatives of their constituencies and a technical legitimacy as their public managers. Also, the fact that local authorities participate in the governmental structures of their national states (either as a formal or an informal participant of the foreign policy-making process) can help them obtain governmental support for their claims, and therefore can also be considered a resource.

On the other hand, their sovereignty-free dimension and the possibility of concentrating on a few selected issues accounts for a higher capacity (relative to central governments) to bring interests together and a considerable flexibility to establish all kinds of alliances with other subnational governments or other international actors. This, for its part, accounts for their assiduous presence in predominantly non-state forums (e.g., the World Social Forum), as well as the fact that, in common with non-state actors, subnational governments' demands are targeted towards central governments and international governmental organizations made up of central governments³⁵.

As we shall see, globally articulated local governments exploited, with considerable success, their double condition of sovereignty-bound and sovereignty-free foreign policy actors to advance their common objectives regarding the UN system and, ultimately, central governments in general. As governmental, sovereignty-bound actors, they had material as well as organizational resources that allowed them to advance slowly but steadily towards their aims, as well as a recognised legitimacy to have a say in programmes and decision-making bodies with a direct impact on the populations of which they are the legitimate representatives and public managers.

At the same time, and using methods frequently associated with more sovereignty-free actors, notably NGOs, local governments not only showed impressive effectiveness in

35. Although all subnational governments are mixed actors, the relative weight of the sovereignty-bound and sovereignty-free characteristics seems to vary according to governmental level. Thus, in local (municipal) governments, the sovereignty-free traits seem to be more developed than in intermediate-level governments, which exhibit a set of more “state-like” (therefore, sovereignty-bound) characteristics. See Salomón and Nunes (2007).

their transnational articulation, but also in forming a strong coalition with the managing body of the UN-Habitat Programme. (This body, originally named Centre on Human Settlements, was to become the programme Secretariat in 2002.) Local representatives sided with Habitat officials to defend their common interests before the intergovernmental body of the programme. In our opinion, the cooperative stance of the Secretariat explains a good deal of the advances achieved in relation to the objectives of local authorities within the UN system, both in institutional and normative terms. Another ability which is typically associated with non-state actors —and the main power resource of the so-called “transnational advocacy networks” — (Keck and Sikkink, 1998) is the use of the power of ideas and expert legitimisation as “soft power”, a use which may sometimes modify power relations that are initially unfavourable. In our case, as we shall see, local authorities, acting as transnational norms entrepreneurs (Finnemore and Sikkink, 1998) used not only their own technical knowledge on urban issues as a leverage to support their claims, but also the knowledge of independent experts, summoned to grant supplementary legitimacy to these claims.³⁶

5.3 The institutional objective: obtaining greater presence in the United Nations system

As stated before, the process of local authorities’ penetration in the UN system that led to the creation of UNACLA was intimately linked to the parallel process of convergence between the various transnational associations of local authorities. This is shown by constant references to the UN in documents and declarations regarding the unification process (including UCLG statutes). Also of significance is the fact that the intergovernmental conferences convened by the UN (mainly Habitat II in 1996 and Habitat + 5 in 2001) were used by local authorities to convene their two World Assemblies, which constituted real landmarks on the road to IULA-UTO unification.

We can thus affirm that the process was two-way: the degree of presence in the UN system could not have been achieved if the unification of the worldwide municipal

36. Similar considerations apply to other governmental actors. For a case study of a semi-governmental agency [Quasi Non-Governmental Organization (QUANGO)] using both state and non-state strategies, see Rodrigues de Macedo (2007).

associations had not taken place. At the same time, the objective of having a single voice before the UN was the main catalyst of the unification process. This already suggests an important role for the UN in the process of articulation of local authorities into a global actor. But the key to success in the objective of institutional presence was, as we shall see next, the solidarity and commonality of purposes that arose between local authorities and Habitat's management body, and which owed much to their complementary interests.

Next, we shall develop this argument, pointing out the parallel evolution of (a) the global political articulation of local authorities; (b) the gradual penetration of local authorities, through Habitat, into the UN system; and (c) the UN-Habitat Programme itself, whose main turning points were the intergovernmental conferences Habitat II (1996) and Habitat + 5 (2001). Special attention will be paid to the interaction and mutual reinforcement of local authorities and Habitat's management body.

The "City Summit" (Habitat II, 1996)

Habitat II, the Second Conference of the United Nations on Human Settlements, also known as the "City Summit", was held in Istanbul from June 3 to 14, 1996. It was one of the big intergovernmental conferences on social issues convened by the United Nations over the course of the decade, with the objective of advancing the processes of multilateral negotiations, and also the analysis, diagnosis and treatment of global problems. Habitat II, in particular, responded to the pressing problems of growing urbanisation in a context in which almost half the world's population already lived in cities.

The earlier Habitat I (Vancouver, 1976), had given rise to a modest institutional structure in charge of financing and coordinating small projects aimed at the improvement of the quality of life in cities of the Third World, mainly in Africa. The management body, the United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS), was known as Habitat and had its headquarters in Nairobi. It operated as a support unit to an intergovernmental body, the Commission on Human Settlements, subordinated to the General Assembly and Economic and Social Council (ECOSOC). Habitat did not actually work as an administrative

unit, but as a United Nations Development Programme (UNDP-inspired programme), but with far fewer resources and a narrower scope.

In the months prior to the holding of Habitat II, the future survival of the Habitat institutional body was, in itself, uncertain. Within the framework of the process of reform and rationalisation of the UN system, the possibility of eliminating both the Centre and the Commission had been considered, with their functions transferred to other bodies and agencies in the system. African countries, with the support of the Group of 77, were able to prevent their disappearance. They were interested not only in retaining a UN headquarters in Africa, but in Habitat's activities for the human settlements in the region (Alves, 2001).

In spite of its weakness and marginal importance within the system, the globally articulated local authorities chose Habitat (rather than other, more important programmes or agencies, like the UNDP or United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO) as their "front door" and "focal point" in their strategy of penetration into the UN. The reasons are rather evident: in no other UN agency or programme is the participation of local authorities more justified, since Habitat's functions are directly connected with local governments' areas of responsibility and specialisation. The decision was taken in 1994, within the framework of a meeting of the G-4, a group formed in 1992 by the main local authority associations of global reach — IULA, UTO, Metropolis and Summit— to coordinate the participation of local authorities in the major UN social conferences, and to which other, less prominent organizations of local authorities were to be added later (Borja and Castells, 1997). This shows that long before the unification of the associations, local authorities had already made joint progress towards their institutional objective. Also, during the same meeting of the G-4, it was decided to convene the First World Assembly of Local Authorities in Istanbul, as part of the programme of activities of the forum that ran parallel to the Conference.

The same arguments of legitimacy that justified the participation of local authorities in Habitat (the institution) were used to support their claim to participate in Habitat (the intergovernmental conference). The strength of the arguments, together with local governments' organizational capabilities, explain why at Habitat II, local authorities —

and other transnational actors— were permitted a greater participation in the debates of the Conference in comparison with previous occasions. In fact, local authorities were treated as “full partners” of the conference and, if not the vote, they were granted a voice. Their demands —reinforced by the decisions taken in the First World Assembly of Cities— were conveyed to the intergovernmental conference, and made it to the final Conference documents. Another, more substantive accomplishment, was the explicit recognition of local authorities as the Centre’s main partners in the implementation of the “Habitat Agenda”, a set of commitments and recommendations in relation to the two main objectives of the Programme: “adequate shelter for all” and “sustainable human settlements development in an urbanizing world” (Istanbul Declaration on Human Settlements, 1996).

The results of Habitat II were therefore an important incentive for the unification of IULA and UTO, an objective ratified by the first World Assembly of Cities. To this end, the G-4 was replaced by a more institutionalised stance, the World Associations of Cities and Local Authorities Coordination (WACLAC), whose goals were advancing the unification process, formally binding local authorities into the UN system and promoting the World Charter of Local Self-Government, as well as enhancing cooperation between local authorities. Once again, therefore, the objective of the unification of the associations was tied in with those objectives related to the UN system: institutional participation and normative impact.

The WACLAC-Habitat alliance

The intense lobbying activities developed by WACLAC and its associates soon began to bear fruit: in December 1996, the General Assembly asked the Commission of Human Settlements to revise its working methods in order to open itself up to the representatives of local authorities and their associations (United Nations General Assembly, 1996). One idea under consideration was to reproduce the tripartite model of the International Labour Organization, whose Executive Council is made up of representatives of governments, employers and workers. However, when the proposal was discussed during the 16th session of the Commission of Human Settlements (the first after Habitat II), it was rejected by the intergovernmental body due to the opposition of

several delegations (India's and China's among them), which declared that to open the Commission to local authorities was legally unacceptable. Of course, differently from the case of the International Labour Organization, where the tripartite inclusion of governments, employers and workers makes a functional distinction, in the case of Human Settlements, inclusion of local authorities could be interpreted as a political statement about the inadequacy of national governments to represent localities.³⁷

So, in the end, the Commission's recommendations were rather modest in character. Along with the classical solution of granting consultative status to the associations of local governments in the ECOSOC, the Commission suggested the possibility that government delegations to Habitat include representatives of local authorities. Both, needless to say, were far from satisfactory for local authorities.

Against the obstacle represented by Habitat's intergovernmental body, local authorities found a natural ally in Habitat's management body, from the outset sensitive to their demands. The first manifestation of the alliance between local authorities and Habitat (Centre) was the signing of a "Memorandum of Understanding" by means of which they committed to a series of common goals, among which the joint promotion of the World Charter on Local Autonomy, the joint development of the Programme of Best Practices and Local Leadership and the joint formulation of urban indicators. Thus, the signature of the Habitat-WACLAC Memorandum marked the beginning of substantive influence of local authorities over Habitat's activities, an influence that has been steadily increasing to this day. The second significant step in this direction was the creation of the UNACLA, authorised by the Commission of Human Settlement in its 17th session (May 1999) after two years of negotiations and lobbying by WACLAC and its members (United Nations Commission for Human Settlements, 1999).

As already mentioned, UNACLA's creation did not fulfil the expectations of local authorities. The latter demanded for the consultative body the status of a subsidiary body similar to the EU's Committee of Regions or the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities. UNACLA was not created as a subsidiary body of the

37. We owe this remark to our anonymous reviewer, whom we thank.

Commission of Human Settlements but as a consultative body under Habitat's Executive Director. Nevertheless, in spite of the considerable gap between local authorities' demands and the modest status accorded to UNACLA, the creation of the first formal consultative body made up of local authorities in the UN system was indeed a significant step forward, both on account of local authorities' institutional presence in Habitat and, more generally, as a manifestation of the gradual opening of the UN system to transnational actors.

After its effective constitution in January 2000, the influence of UNACLA on Habitat activities was soon noticeable. Right from the start, the Centre of Human Settlements gave UNACLA a privileged and differentiated role from the rest of the associates with which it cooperates. Habitat's Executive Director (initially Klaus Toepfer and, after 2002, Anna Tibaijuka), responsible for the designation of UNACLA's twenty members, chose some prominent figures of the international municipal movement.³⁸ As a consequence, the collaboration with local authorities was increasingly enhanced.

Habitat + 5 and the revitalisation of the programme

In June 2001, the extraordinary session of UN General Assembly was held in New York to evaluate the progress achieved in the implementation of the Habitat Agenda (Istanbul + 5). As in Habitat II, the intergovernmental conference was preceded by the holding (this time in Rio de Janeiro) of the Second World Assembly of Cities and Local Authorities, which gave the last impulse to the merger of IULA and UTO.

As for the intergovernmental conference itself, a first remarkable element is the positive evaluation made of the implementation of the Habitat Agenda in the five previous years (contrary to the more negative evaluations generally made in other "+5" or "+10" revision conferences) and, especially, the positive evaluation of local authorities' role in the implementation of the Agenda, together with a recommendation to strengthen their already important role (United Nations General Assembly, 2001).

38. Joan Clos (Mayor of Barcelona, President of Metropolis, President of WACLAC), as the first acting Chairman of UNACLA, Eva-Riitta Siitonen (Mayor of Helsinki and President of Eurocities), Cesar Maia (Mayor of Rio de Janeiro), Yves Ducharme (Mayor of Hull, Quebec) and Max Ng'andwe (President of IULA and of the Zambian Local Governments Association), among others.

A second remarkable element, due to its important symbolism, was the fact that, for the first time in the history of United Nations, a Mayor was permitted to address the General Assembly —a forum until then strictly reserved for central governments— as a representative of local powers. Joan Clos, Mayor of Barcelona, spoke before the General Assembly as UNACLA's Chairman and demanded (from the states) a bigger role for cities and local powers in the United Nations.

Thirdly, the documents of Habitat + 5 reveal a striking resemblance between the discourse of the Executive Director of the Centre for Human Settlements and local authorities' traditional claims. In the report on the results of the implementation of the Habitat Agenda presented by the Executive Director to the conference, the main demands of local authorities appear in very clear formulation, from support for the subsidiarity principle to engagement in the formulation of a normative document on decentralization, together with the recognition of the role and contribution of local authorities in the United Nations. It can be safely stated, then, that by 2001, Habitat's management body was fully "localised".

The positive evaluation of the Habitat Programme of Istanbul + 5 was fundamental to the decision of proceeding to the revitalisation of Habitat and of giving it a stronger mandate. As a result, in January 2002, the UN-Habitat Programme was created, from the merger of the Centre of Human Settlements (which became the Secretariat of the Programme), the Commission of Human Settlements (from then on the Governing Council of the Programme) and the Habitat Foundation.³⁹ This organizational reform had positive effects on Habitat's relations with local authorities. Following a proposal from the Secretariat, the new working rules of the Governing Council, adopted in December 2003, opened up the main decision-making body of the Programme to the participation of representatives of local authorities, who, since the 20th session (2005), have been permitted to participate as observers, both in Council meetings and in those of subsidiary

39. The change implied, for Habitat, an upgrade in the UN system: from permanent committee of the ECOSOC, Habitat became a subsidiary body of the General Assembly (although it presents its reports to the Assembly through ECOSOC).

bodies, with every possibility of exerting direct and indirect influence over the final decisions that such a presence implies.⁴⁰

In parallel with this process and, once again, partly driven by it, after Habitat + 5 the merger of the world municipal associations reached its last step. In May 2002, at the joint meeting of IULA and UTO in Guadalajara (Mexico), it was agreed that UCLG's headquarters would be located in Barcelona, whose local government had had a particularly active role in the municipal movement and in the initiatives of convergence and rapprochement to the United Nations.⁴¹

In 2004, then, the new organization —UCLG— began to operate. Significantly, UCLG's statutes make ample reference to the UN⁴². A UN -UCLG "Agreement of Cooperation" was signed the same year. It aimed at expanding the cooperation between the two partners on a series of issues.⁴³

Today, even though UN-Habitat still declares itself the "focal point" for local authorities in the UN system, UCLG seems to view relations with the UN in broader perspective: in recent documents, no special references are made to Habitat as UCLG's main UN partner and UN-Habitat is not explicitly mentioned in UCLG's 2007 work programme, which includes, among others, the goal of working towards obtaining official observer status for UCLG at the General Assembly.

40. The 20th session (2005) and the 21st session (2007) were attended by 19 and 22 local authority representatives, respectively.

41. Thus, for instance, among its objectives are "to ensure the effective political representation of local government to the international community, in particular the United Nations and its agencies (art. 3c) and among its tasks, "collaborating actively with the United Nations and its agencies, and other relevant international organizations"

42. (i) The Global Campaign on Urban Governance, (ii) the Global Observatory of Local Democracy and Decentralization, (iii) the Urban Millennium Partnership – Localizing the Millennium Development Goals, (iv) the International Dialogue on Decentralization, and, lastly, (v) UNACLA itself.

43. First World Assembly of Cities and Local Authorities, Istanbul, 30-31 May 1996. Final Declaration.

5.4 The normative objective: the World Charter of Local Self-Government

As pointed up by Finnemore and Sikkink (1998:893), many international norms establishing standards for the appropriate behaviour of states had their origins in domestic norms that became internationalised, owing to the efforts of *norms entrepreneurs* of different kinds. In this case, the norms on decentralization that local authorities globally organized (acting as a *transnational norm entrepreneur*) promoted through WACLAC and UNACLA (with the help of Habitat's management body), are norms already applied in Council of Europe member states and appear in the European Charter of Local Self-Government, a convention adopted in 1985 (and amended in 1993) by the Council of Europe on the prompting of the Council of European Municipalities and Regions (CEMR), IULA's European section. UTO adopted the European Charter in 1994. Therefore, the decision made by the First World Assembly of Cities and Local Authorities (May 1996) of promoting the adoption of a World Charter of Local Self-Government by the UN General Assembly was in reality the culmination of a process of diffusion of (basically European) norms initiated decades before.

As with the European Charter, the main principle that local authorities wanted to include in the World Charter was the subsidiarity principle, i.e., the idea that decisions must be taken and services must be offered at the lowest possible level, and as close to citizens as possible. Local authorities expected the Charter to incorporate some of their long-standing demands *vis-à-vis* central governments, such as better resources and autonomy for local finance, including taxation and transfers, as well as support for direct cooperation between local governments.

As had occurred with the objective of institutional penetration, the support granted by Habitat's management body to the goals promoted by WACLAC and UNACLA was essential. In fact, the promotion of the World Charter was among the common goals of the agreement signed by Habitat (Centre) and WACLAC in 1997. It is then not surprising that the first draft of the Charter was written by a group of experts made up basically of local authorities, representatives of local authority associations, and Habitat's officers. The draft was discussed in eight regional international conferences over the following two years.

This process gave rise to a document, approved in April 2000, which met local expectations. Together with references to their demands of decentralization and access to financial resources, the text mentioned the constitutional and legal bases of local self-government (this, “where practicable”, should be “guaranteed in the Constitution” of every country), the definition of local administrative structures, state monitoring, citizen participation and cooperation among local authorities at national, regional and international levels.

The Charter’s draft was submitted to Habitat’s intergovernmental body (the Commission on Human Settlements) at its 18th session (February 2001). Its approval and forwarding to the UN General Assembly were mandatory. There, governments belonging to the Council of Europe (and therefore already bound to those principles contained in the European Charter), as well as the members of the Group of 77 (who considered that the Charter was a useful instrument for development and a facilitator for international cooperation) were favourable to the text. But the open opposition of other governments, mainly the USA, China, and Canada —and, possibly, the less explicitly demonstrated opposition of other governments— prevented the Charter’s adoption. The main obstacle was the binding character proposed for the Charter. Japan’s representatives suggested that the General Assembly adopt the Charter as a mere declaration, an unacceptable solution for its promoters.

That opposition by central governments blocked the initiative of the transnational coalition of local governments-Habitat is not surprising. In fact, as has been repeatedly observed by those working on transnational actors and norms-building processes, although transnational actors and coalitions are sometimes quite successful in the phase of agenda- setting, a similar success is not to be expected in the later phase of actual rule-creation and international treaty-making, where state actors (central governments) run the business (Risse, 2002:264).

It is to a certain extent more surprising that, in spite of the initial opposition, the efforts to pass a set of international norms on decentralization was partially successful six years later with the agreement, by the same body that had previously rejected the Charter, to a document on Guidelines on Local Autonomy.

Along with the continuing support of Habitat's management body, success can largely be explained by the ability deployed by globally articulated local authorities to make use of a resource of soft power available to them in abundance: technical knowledge and information. By using technical arguments in support of their demands, and reinforcing these demands with the results of empirical studies conducted by renowned, independent experts, local authorities managed to persuade their interlocutors in the Habitat Governing Council of the convenience of adopting the norms on decentralization they advocated.

The first step taken in this direction was the opening of a discussion on decentralization that began at the First Urban World Forum (Nairobi, April-May 2002), involving the participation of local government representatives, experts in intergovernmental relations and experts in the application of decentralization measures at the national level.

Next, the Secretariat asked a group of international experts to prepare a comparative study on decentralization in order to document its present state in different legal systems and institutions, as well as the relations between the local, intermediate and national levels of government. The study, made public in October 2002, was based on a sample of 28 different cases of decentralization processes taking place in different parts of the world, in developed and developing countries, including countries with economies in transition. On the whole, its conclusions supported local authorities' claims on decentralization.

The "Dialogue on Decentralization" continued in the following session of the UN- Habitat Governing Council (May 2003), with an important participation of local authority representatives. Although no significant advances in relation to the adoption of a normative framework were to be noted, the government delegations accepted the proposal of Habitat's Executive Director (made to Habitat's Committee of Permanent Representatives several months earlier) on the establishment of an expert group on decentralization, as a subcommittee of UNACLA.

Constituted in 2004, the Advisory Group of Experts on Decentralization (AGRED) prepared a first document, which was presented to the Governing Council during its 20th

session (2005). This gave rise to a broad consultation process among the different interested parties. In 2006, the Secretariat, in consultation with the UN-Habitat Committee of Permanent Representatives, finished the draft of the Guidelines on Decentralization. Finally, the Governing Council (at its 2st session in April 2007) endorsed the Guidelines, opening the way to their adoption by the UN General Assembly in September 2007.

The Guidelines contain the main demands of the globally articulated municipal movement: the subsidiarity principle, participation and non-discrimination. If adopted by the General Assembly, they would “support and guide legislative reform *where necessary and appropriate*”, halfway between the binding instrument initially strived for and the “mere declaration” suggested by some governmental actors. The Guidelines are not the culmination of the lengthy process of norms-building and persuasion undertaken by local authorities at the global level. For the time being, however, they are not a minor achievement.

5.5 Conclusions

In the early 1990s, local authorities, transnationally organized, set themselves three common objectives. Firstly, to create a single world organization of local authorities by means of the merger of the two existing worldwide associations of local authorities (IULA-UTO), with the participation of many other bodies of a lesser scope. This objective was attained in 2004 with the inception of UCLG, the institutional expression of the new, emerging international actor. Secondly, to obtain a greater institutional presence in the UN system in general and in the UN-Habitat Programme in particular. So far, this objective has been partly achieved through the creation, in 2000, of UNACLA, a consultative body reporting to the Executive Director of the Programme, and the (partial) opening of the meetings of the intergovernmental body —the Governing Council— to local representatives. These are not minor achievements, and they have had important practical results, such as increasing the efficacy of the implementation of the Habitat Agenda and moving forward into another, more substantial goal of local authorities in

the UN. This third goal, the passing by the UN General Assembly of a normative instrument on local autonomy and self-government, has also witnessed significant progress, with a set of Guidelines on Decentralization approved by Habitat's Governing Council and (seemingly) about to be endorsed by the General Assembly.

The theoretical question that this paper has intended to answer is how this emergent international actor has managed to advance considerably in its two objectives related to the UN system, in spite of the initial opposition of other governmental actors. The hypothesis we have tried to demonstrate is that transnationally organized local authorities advanced in the fulfilment of their objectives by using capacities arising from their character of mixed actor, partially sovereignty-bound, partially sovereignty-free.

Firstly, as with other sovereignty-free actors, the power projected by transnationally articulated local authorities was not based on coercion but on persuasion. In order to persuade their (mainly governmental) interlocutors of the validity of their claims, local authorities repeatedly invoked two sets of considerations. On the one hand, they appealed to their own (and others') knowledge and expertise on urban development-related questions. On the other, they insisted upon their character of legitimate representatives of citizens living under their jurisdiction, i.e., upon the fact that they were governments, not non-state actors. The effectiveness of these arguments was soon to be demonstrated, when local governments were included as principal partners in the implementation of the Habitat Agenda. From then on, the fact of having been granted this special status was used, in turn, as a supplementary argument to move forward both in the institutional and normative objectives.

Secondly, the establishment of coalitions with other actors is a strategy frequently employed by sovereignty-free international actors. Here, the successful coalition formed between the articulated local authorities and the management body (now the Secretariat) of UN-Habitat was fundamental in advancing towards the two objectives. It was the management body that incorporated UNACLA as an advisory committee of Habitat's executive director; next, it put forward the new procedural rules enabling local authorities to participate in the deliberations of the Governing Council; and lastly, along

with representatives of local authorities, it took the lead in the process of formulation and discussion of the Guidelines on Decentralization.

Lastly, it is also important to note that becoming a transnational norms entrepreneur is also, in itself, a kind of strategy frequently used by sovereignty-free actors to advance their objectives *vis-à-vis* States. In this case, local governments acted as transnational norms entrepreneurs in their attempt to change, to a certain extent, the power relations and the rules of the game that normally apply in their dealings with their national governments.

Even if they made extensive use of mainly non-state strategies, transnationally articulated local governments are nonetheless public, state actors. As such, they were able to resort to other mechanisms, and effectively did so in the pursuit of their goals. Besides the use of the legitimacy argument associated to their governmental status, local governments displayed a capacity of self-organization that other (non-state) transnational actors lack. This, of course, is related to the fact that, as governments, they are permanent, solid institutions. Furthermore, the access to their own central governments through direct, institutionalised channels, or even through informal ones, is a valuable resource indeed afforded by their governmental status.

Although our theoretical question was focused on how the emergent global actor advanced towards the achievement of its goals, this article has also shown how the UN system contributed to its political articulation. It is worth distinguishing, in this regard, between two different kinds of influence. One is passive. The mere existence of the UN operated as an important stimulus for the constitution of the emergent actor. In fact, the creation of the first G-4, the initial coordinating forum of the main transnational associations of local authorities, was owed to the will to favour a common position in the UN intergovernmental social conferences of the 1990s.

Along with this passive influence, different agencies of the system also encouraged local authorities to speak with one voice. Here we have concentrated on the one chosen as the front door to the system, Habitat. Since the beginning, Habitat (Secretariat) stimulated the merger of the local associations, granted a special status to local

authorities in the programme, valued highly their knowledge and expertise on urban questions and contributed to gradually opening up the intergovernmental Governing Council to local authorities.

Conversely, the increasingly important capacity of transnationally articulated local authorities to intervene in the formulation of the agenda and in the operative structures of the different spheres of UN-Habitat singles out local authorities and their associations as key players in the slow opening of the UN system to transnational actors.

6. Acción internacional y en red de los gobiernos locales: el caso de la ayuda para el desarrollo⁴⁴

Es sabido que las autoridades locales se han ido convirtiendo en actores internacionales, con capacidad de influencia, y crecientemente también en sujetos, en actores con la facultad de decidir, al menos parcialmente. Y lo han hecho en el marco de los cambios que se han producido en la realidad internacional, producto del impacto combinado del proceso de interdependencia y de globalización, del fin de la Guerra Fría y de la reestructuración en curso de las relaciones de poder en las dos grandes esferas de las relaciones internacionales: la sociedad de estados y la esfera transnacional. Unos cambios que han afectado fuertemente al análisis a diversos niveles: a la noción de soberanía y a su vigencia o reformulación; al debate entre estructura y “agencia”⁴⁵; y al estudio de los actores internacionales y, concretamente, al papel de los actores estatales no o GNC. Este artículo forma parte de un proyecto de estudio más amplio: el papel de las autoridades y gobiernos locales, como parte de las autoridades gubernamentales no centrales, en la esfera internacional; es decir, el análisis del papel de dichos actores en el contexto de la reestructuración de las relaciones internacionales derivada de la globalización, del fin de la Guerra Fría, de la proliferación de actores y estructuras heterogéneas, así como de los nuevos rasgos de la conflictividad y de la cooperación entre actores en la gobernanza global. El marco teórico y metateórico concreto en el que se inserta es el que ha elaborado Saskia Sassen para poner el análisis de los cambios de la globalización sobre sus pies, y el foco no tanto en los acontecimientos del proceso de transformación fundacional como en la propia transformación: en cómo se están modificando en el presente las agrupaciones de territorios, derechos y autoridades (algo que Occidente conoce, al menos, desde la Edad Media) para dar lugar a una multiplicación de órdenes especializados (Sassen, 2006:420-421).

El presente artículo se centra en el papel de las redes de autoridades locales en el sistema internacional de cooperación y ayuda para el desarrollo. Concretamente, se

39. En coautoría con Rafael Grasa.

45. Entendida, en el sentido latino del término, como capacidad de ser o comportarse como actor (Grasa, 2000a).

centra en dos temas: cómo se organizan y actúan en el nivel de la gobernanza global esas autoridades locales, articuladas transnacionalmente en red; y cómo se relacionan con las organizaciones intergubernamentales, en cuanto actores centrales de ese nivel.

6.1 Cómo analizar la actividad de las redes de ciudades

La articulación en red es una característica definitoria de la evolución en las últimas décadas de la actuación internacional de las autoridades locales. Formalizadas normalmente en asociaciones de derecho privado, las redes de ciudades han proliferado, competido y madurado. Dos tipos de estudios constituyen una buena base de partida para un análisis de su funcionamiento en la gobernanza global: los estudios de políticas medioambientales y, sobre todo, la literatura sobre las *transnational advocacy networks*, o redes transnacionales, que de hecho hemos utilizado en trabajos anteriores (Grasa, 2005 y 2006) y también en el análisis de la actividad internacional sub-estatal (Salomón y Sánchez Cano, 2005 y 2008), en concreto de la conexión entre el sistema de las Naciones Unidas (especialmente ONU-Hábitat) y la creación de una organización mundial de autoridades locales unificada como es Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Esta pauta combinó el utillaje conceptual de las redes transnacionales (Finnemore y Sikkink, 1998; Keck y Sikkink, 1999) con otros conceptos ya propios de los GNC como actores internacionales, y especialmente la noción de “actores mixtos”, parcialmente libres y parcialmente vinculados por los rasgos propios de la soberanía y sus diversas implicaciones (Hocking, 1997 y 1999; Paquin, 2005a), a partir de la conocida distinción de Rosenau (1990) entre actores *sovereignty-bound* y *sovereignty-free*.

Los estudios de políticas medioambientales son igualmente una referencia importante. Desde la irrupción con fuerza de la política medioambiental en las relaciones internacionales y, en 1992, de la llamada Agenda 21 (Grasa, 2000b), se han desarrollado instrumentos para explicar la implicación activa de las ciudades (incluidos gobierno municipal y actores locales) en el funcionamiento eficaz de las políticas internacionales y estatales del medio ambiente. La mayor parte de estos estudios se basan en el concepto de gobernanza multinivel (Betsill y Bulkeley, 2004 y 2006), y en la noción de que los

enfoques clásicos acerca de la articulación de nuevos actores no son adecuados para los gobiernos locales, dado su carácter político-administrativo y la existencia de la Agenda 21 local como elemento de vinculación formal local-global. Al contar las ciudades con competencias relevantes para la ejecución a nivel territorial de políticas sectoriales o multisectoriales (en este caso las relativas al cambio climático), el nivel local deberá formar parte de un esquema de coordinación intergubernamental, en el que las ciudades se podrán organizar para dejar de lado o incluso superar al Estado. Por ello, el enfoque más adecuado sería el que parte de la noción de gobernanza multinivel, tal y como se ha desarrollado en la Unión Europea.

Nos parece que se puede ir un poco más lejos, usando como pauta de análisis y explicación una combinación de propuestas de ambas literaturas y herramientas, los trabajos sobre redes y conceptos fundamentales de los estudios sobre la actividad internacional de los gobiernos no centrales. De ello se deriva una serie de preguntas de investigación y una pauta de análisis, diferenciada en tres ámbitos o dimensiones (cada uno engloba preguntas, respuestas previsibles en función de la literatura al uso y comportamientos esperados), para aplicar a nuestro estudio de caso.

Primer ámbito: intereses e ideas

¿Cuál es el sistema de incentivos de la participación de las autoridades locales en las instituciones de la gobernanza global? ¿Qué explica el interés de dichas autoridades? ¿Cuáles pueden ser las retribuciones de la presencia directa en el nivel de gobernanza global o mundial?

La literatura sobre los GNC como actores internacionales nos muestra que las supuestas respuestas serán de dos tipos. Las primeras respuestas están asociadas al papel paradiplomático de las autoridades locales: a la busca de reconocimiento, a la creación de visibilidad y al aumento de la propia capacidad negociadora y diplomática. Las segundas, vinculadas a la movilización sub-nacional y a la gobernanza multinivel (Jeffery, 2000; Hooghe y Marks, 1996), es decir, a la voluntad de ejercicio responsable y de preservación de las propias competencias políticas ante la regulación supranacional. Una regulación que puede tener dos tipos de efectos sobre la gobernabilidad: el *impacto* de

las políticas internacionales sobre el territorio y la *alteración* –a favor por lo general del Estado central, interlocutor privilegiado de las organizaciones internacionales– del mapa competencial, del reparto de las atribuciones internas dentro del propio Estado (Börzel, 2002).

Prevedemos encontrar una tensión objetiva entre dos tendencias: la voluntad firme de las autoridades locales, *en cuanto representantes políticos*, de obtener presencia, voz y reconocimiento a nivel internacional, incluidas lógicamente las organizaciones intergubernamentales; y el hecho de que la reestructuración de las instituciones de la gobernanza internacional, en curso e inevitable, da prioridad a la *eficacia* de las políticas mundiales en un contexto crecientemente globalizado (Morata, 2010). La tensión será menor, entendemos, cuanto más valorada sea por la institución internacional la aportación real, material, de los actores políticos locales a los objetivos generales del ámbito sectorial de que se trate.

Segundo ámbito: formas, estrategias y dinámicas de organización

¿Cómo se organiza la representación local en red? Habida cuenta de que la diversidad sectorial conlleva diversidad de redes, ¿compiten las diversas redes por la representación? ¿Cómo se resuelve, en su caso, esa competencia?

Partimos del supuesto de que solo a través de una articulación en red las autoridades locales pueden alcanzar la masa crítica necesaria para su participación en los sistemas de la gobernanza global. Al mismo tiempo, la institucionalidad informal de estas redes, su carácter voluntario y su rápida creación crean inevitablemente un panorama real de solapamientos y fragmentación, que está más allá de la capacidad de ordenación y racionalización de las propias autoridades locales, a su vez altamente diversas (Salomón y Sánchez, 2007).

En este contexto, en el que redes diversas pueden competir por el reconocimiento y por la representación, la conjetura de partida de nuestro trabajo es que el *vínculo* que las redes lleguen a establecer con la organización internacional resultará fundamental. Ese vínculo, que deberá poseer una dimensión de representación, puede servir para diferentes propósitos, a saber: 1) analizar y resolver la competencia entre redes locales,

al señalar a la más eficaz; 2) ordenar el sistema; y 3) dotar a las redes de sentido, de objetivos comprensibles para sus miembros y para los actores externos (la presencia en el nivel institucional más elevado posible)⁴⁶.

A efectos de análisis, ello nos lleva a comprobar si, para cada dimensión o política pública concreta, la institución internacional tiene un papel *constituyente* (Merle, 1988; Risse, 2002), sirviendo de catalizador de la articulación internacional de las autoridades locales.

Tercer ámbito: funciones y resultados

¿Qué funciones asegura la red? ¿Cómo orienta sus prioridades? ¿Cuál es su rol, con relación a sus miembros y ante las instituciones globales?

Nuestro supuesto es que, en función del sistema de incentivos, y del tipo de organización y vinculación que logren establecer con la institución internacional, las redes podrán desempeñar diversas funciones y actividades, que distinguiremos y clasificaremos en un doble sentido.

Por una parte, usaremos una clasificación ya clásica de Borja y Castells, (1997:321), que enumeraron para las redes de ciudades una serie de funciones aún vigentes: a) estructurar sistemas de cabildeo o *lobby*; b) consolidar espacios territoriales, económicos, políticos o demográficos mínimos que permitan la generación de economías de escala y de aglomeración; c) insertarse en el sistema internacional para acceder y utilizar un volumen creciente de información, el intercambio de experiencias y tecnologías; d) lograr funciones de liderazgo; y e) inscribirse en espacios de actuación de mayor alcance.

Por otra parte, diferenciaremos entre funciones externas o internas (Weyand, 1997 y Happaerts *et al.*, 2010:1). Externamente, la red asegura la representación, el *lobby* y la búsqueda de reconocimiento ante las instituciones internacionales. Internamente –y esta es una dimensión fundamental para entender el papel de las asociaciones en esquemas de gobierno multinivel– la red promueve la cooperación técnica y el aprendizaje de

46. Tener esta presencia asegurada permitirá la aparición de liderazgos políticos sub-estatales, con su propio sistema de motivaciones –ligado a menudo a la creación de identidad– (Borja y Castells, 1997; Orozco, 2003).

políticas públicas (*policy learning*) entre sus miembros, facilita la adaptación de estos al entorno político y normativo internacional y, de este modo, organiza la participación responsable de las autoridades locales, con sus propias competencias, en los sistemas de la gobernanza global.

En suma, esta pauta de tres dimensiones de análisis, con sus preguntas y supuestos o conjeturas por refutar o validar, nos permitirá establecer el alineamiento, coherente o no, entre sistema de incentivos, formas organizativas y funciones de la red. En concreto, la existencia de incentivos más bien paradiplomáticos debería, entre las funciones externas de la red, priorizar el cabildeo y la búsqueda de reconocimiento; y, entre las funciones internas, las relativas a la consulta y el acuerdo político entre los miembros, la elaboración conjunta de estrategias de incidencia política y la creación de liderazgos fuertes. Igualmente, un sistema de incentivos cercano a un sistema de gobernanza multinivel se asociaría, en el plano externo, a funciones de inserción eficaz en el sistema de formación e implementación de las políticas públicas o a la provisión de información científica y técnica relacionada con esas políticas; y, en el interno, a facilitar la cooperación técnica y el aprendizaje de políticas entre sus miembros, así como la promoción entre ellos de compromisos y fórmulas de autorregulación para con los objetivos globales.

Dicho de forma breve, la aplicación de la pauta a casos concretos permitirá comprobar si la red organiza sus trabajos de forma congruente con la naturaleza de su participación en la gobernanza global del ámbito sectorial de que se trate. Y eso es lo que ahora haremos con la participación de las redes de autoridades locales en el sistema global de la cooperación al desarrollo, con un énfasis particular en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Se trata de un tema prolijo, denso y complejo, que quizás exija más espacio del que le podemos dedicar ahora, pero justamente por ello nos permite probar el valor de la pauta de análisis.

6.2 El estudio de caso: las redes de autoridades locales en el sistema de cooperación para el desarrollo

Cabe pensar a priori que estamos ante una cuestión con grandes expectativas en relación con la participación de los gobiernos locales y con la articulación efectiva de estos en el sistema global. En primer lugar, no solo porque ha crecido en las últimas dos décadas el activismo internacional de las autoridades locales, sino también y más concretamente su participación global en la AOD, informada por los estados donantes al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE 2005). En segundo lugar, porque mantienen y aumentan su vigencia en la agenda internacional del desarrollo diversos elementos de alto interés e impacto para las autoridades territoriales o de proximidad: tanto determinados objetivos estratégicos de las políticas (descentralización, fortalecimiento institucional, creación de capacidades endógenas, políticas de igualdad, etc.), como la cuestión transversal del *territorio*, entendido como espacio físico donde debe producirse el desarrollo y donde lo político deberá necesariamente dialogar con lo social y lo geográfico (DeLoG, 2013; Mansuri y Rao, 2013; y ART-PNUD, 2011). En tercer lugar, porque el sistema de AOD, aunque participen en él múltiples agentes, constituye en buena medida una *política mundial*, con unas reglas, informaciones y normas, coordinadas o centralizadas por el CAD, pero cuya ejecución es eminentemente descentralizada. Además, dado que el sistema de ayuda está inmerso en una reflexión continua sobre su propia mejora –un proceso que en los últimos años ha recibido el nombre de “eficacia de la ayuda”–, es lógico esperar de este proceso, que busca mejorar el rendimiento conjunto de la miríada de actores de la cooperación –entre ellos las autoridades locales–, que se afane por trabar un esquema de articulación y coordinación donde estas se puedan insertar de forma adecuada a sus responsabilidades y al valor añadido de sus actuaciones de promoción del desarrollo.

Y ciertamente, el ámbito de la cooperación al desarrollo no ha sido una excepción respecto a la movilización sub-estatal: ha captado muchos esfuerzos de participación de regiones y, sobre todo, de municipios; de hecho, y como se irá viendo, la presencia en el actual debate de los Objetivos de desarrollo del milenio (ODM) en el escenario post-2015

es hoy la principal prioridad en la agenda de CGLU, la organización que a su vez articula la práctica totalidad de asociaciones de autoridades locales, en todo el mundo.

Siguiendo la pauta de análisis, nos ocuparemos inicialmente del primer nivel de interrogación: cuáles son los intereses, ideas e incentivos que mejor permiten entender ese acercamiento de las redes de autoridades al ámbito global de la gobernanza de la cooperación al desarrollo.

6.3 El sistema de incentivos a la participación de las autoridades locales y sus redes

El estudio de caso muestra la existencia de incentivos a la participación en ámbitos en los que las autoridades locales y sus redes están obteniendo rendimientos positivos, a través de actuaciones de carácter paradiplomático. Hemos encontrado al menos cuatro tipos de incentivos, que reseñamos a continuación.

En primer lugar, la participación en el ámbito global permite la *visibilidad*, en términos generales y al más alto nivel. En estos momentos, el presidente de CGLU, Kadir Topbaş, alcalde de Estambul, es miembro además del Panel de Alto Nivel para la agenda de desarrollo post-2015; un grupo de 27 miembros, del cual forman parte el primer ministro británico David Cameron, el comisario europeo de Desarrollo, Andris Piebalgs, y la reina Rania de Jordania, por citar a tres de ellos. El segundo incentivo es el refuerzo y mejora de las *posiciones negociadoras* frente a los propios gobiernos centrales, por la posibilidad de diálogo directo con las organizaciones internacionales y sus burocracias, y por el apoyo mutuo entre alcaldes, expresado en declaraciones y posicionamientos (Romero 2006). El tercer incentivo es que la participación posibilita una influencia directa para la *creación de programas* de cooperación descentralizada, con financiación internacional, abiertos a la participación local; si bien estos son aún escasos, su interés está creciendo con la caída de los recursos propios de los municipios, especialmente en Europa. Es importante destacar que las iniciativas internacionales más importantes de financiación de proyectos de gobernabilidad territorial –como el ART del PNUD, que permite la participación de múltiples agentes, incluidas las unidades de las propias NN.UU., en proyectos de descentralización, desarrollo regional y fortalecimiento de las capacidades

de las autoridades locales⁴⁷–, o Cities Alliance –un programa de lucha contra la pobreza urbana y los *slums*, iniciado por ONU-Hábitat, el Banco Mundial y las redes mundiales de autoridades locales en 2000– fueron ideadas y propuestas directamente por las autoridades locales organizadas (Salomón y Sánchez Cano, 2005). En cuarto lugar, el escenario global es el que mejor permite articular un *discurso reivindicativo* de la condición de las autoridades locales de actores autónomos, en materia de desarrollo y de cooperación al desarrollo; y orientado a buscar un reconocimiento que distinga a los gobiernos locales no tanto por su contribución, sino por lo que son: representantes legítimos de los ciudadanos y de cada territorio. Este discurso, como muestran los posicionamientos de autoridades de cargos electos locales tanto de los países donantes como receptores –las ciudades africanas articuladas en Africities, o las del Cono Sur en Mercociudades, por ejemplo–, es común al Norte y al Sur.

Veamos ahora las cosas desde el lado de los países receptores o socios, es decir, la situación de las autoridades locales en los países receptores, para comprender mejor la operación del sistema de incentivos. Aquí, conviene tener presente la vigencia de la importancia de la AOD: en 2011, según datos finales del CAD, los flujos netos de AOD fueron de 133.500 millones de dólares (un 2,7% menos que en 2010), pese a la reducción de su importancia en los últimos años gracias a las remesas y la inversión directa extranjera. Históricamente, la ayuda ha sido un elemento indudable de creación de capacidad institucional en los países receptores, y esta ha implicado, de forma progresiva, a las autoridades territoriales. Objetivos estratégicos como la descentralización o el desarrollo de las capacidades a nivel local no solo han sido apoyados por programas estables y de gran volumen de gasto, sino que constituyen ámbitos de reflexión maduros y consolidados en los estudios de desarrollo. Las autoridades locales se han ido fortaleciendo en el proceso e incluso se han visto en ocasiones favorecidas frente a sus estados centrales; tengamos presente que, en sus inicios, la *cooperación descentralizada* se halla vinculada a programas de ajuste estructural y se refiere a un apoyo directo a diversos agentes del desarrollo –sociedad civil, ONG, tejido empresarial, gobierno local– que tienen en común el hecho de operar

47. Las siglas ART corresponden a Articulación de Redes Territoriales, nombre del programa.

en territorios más concretos y fiscalizables, y sobre todo ser no-estatales –por lo menos diferentes al Estado central, la intervención del cual se quiere limitar (Matovu y Nardi, 2008:25). En este contexto, las autoridades locales del Sur plantean hoy una agenda de reivindicación análoga a las de sus socios de los países donantes, aunque centrada en la reclamación de descentralización y el reconocimiento de su papel como agentes del desarrollo local.

Sin embargo, y cambiando de tema, los incentivos para concurrir a nivel global en clave de gobernanza multinivel no resultan igualmente evidentes. Lo analizaremos de forma separada para las autoridades locales del Norte y del Sur. En el caso de las autoridades del Norte, se puede afirmar que la participación en el sistema de la ayuda para defender sus propias prerrogativas ante el marco regulador global no ofrece alicientes importantes: el impacto sobre las políticas de cooperación al desarrollo locales, por causa de la actividad del órgano regulador –el CAD, que establece las *reglas* de la ayuda– es muy limitado. Aunque el CAD tiene la capacidad de alterar la lista de países elegibles o de modificar los criterios de contabilización de las actuaciones de los donantes, estas decisiones no afectan de modo sustantivo a la planificación o los instrumentos de los gobiernos locales, cuyas políticas de desarrollo no poseen, por lo general, la masa crítica y la concreción técnica que las haría susceptibles del impacto que sí tienen sobre las grandes cuestiones del desarrollo y de la cooperación⁴⁸. Igualmente, y dada la falta de regulación en que opera la cooperación local al desarrollo, no existe una amenaza creíble de que el diálogo de políticas entre estados e institución internacional pueda cambiar el reparto interno de competencias y limitar o modificar las atribuciones locales en la materia.

En el caso de las autoridades locales del Sur, las políticas de desarrollo forman parte de un debate nacional, bien pautado, esencial tanto para el quehacer de los gobiernos centrales como de los locales, y que forma parte del diálogo de estos con los actores

48. Por otra parte, los propios estados sí marcan limitaciones u obligaciones, especialmente en Europa, a la cooperación al desarrollo local: en muchos casos deberá orientarse según los objetivos de la política de desarrollo general, existiendo en Francia e Italia limitaciones más estrictas a las materias sobre las que los municipios pueden promover actuaciones de cooperación (De la Fuente, 2012:107-108).

territoriales. Por consiguiente, si bien no puede negarse que la AOD tiene un impacto territorial indiscutible, como hemos descrito, la operación y las decisiones de las autoridades supranacionales no alteran tampoco de forma considerable las atribuciones políticas estatutarias de las autoridades locales, ni provocan la disrupción de la distribución de responsabilidades de cada nivel político-administrativo doméstico⁴⁹. En suma, los datos muestran un predominio de los incentivos para la participación de carácter paradiplomático, y, por lo tanto, de contextos que fomentan posicionamientos en clave política y demandas de reconocimiento. Nos ocuparemos ahora de las posibilidades de acomodación de estas demandas, a partir de la valoración que la propia institución internacional hace de la aportación de los actores locales y sus actuaciones de desarrollo a los objetivos globales. Y nuevamente distinguiremos entre el caso del Norte y el del Sur.

En relación con los municipios de los países donantes, apreciamos que ha aumentado la atención a su participación en el porcentaje de la AOD, especialmente a partir de un informe monográfico (OCDE, 2005), ya relativamente clásico, que el CAD dedicó a la *Aid extended by local and state governments*⁵⁰. De hecho, diversos análisis elaborados en los últimos años sobre cooperación descentralizada desde una perspectiva multilateral parten de un hecho que se considera probado, pero difícil de contabilizar con precisión: el aumento de las partidas de AOD que los gobiernos locales de los países donantes dedican a esta política, que ha generado un flujo de recursos del que se han beneficiado tanto receptores bilaterales como globales.

Sin embargo, ese interés en los gobiernos municipales como donantes se acompaña de la preocupación por la eficacia de su acción, que el CAD expresa de forma reiterada, así como por la pérdida de efectividad y por el aumento en los costos de transacción

49. Aunque hubieran podido tener impacto si experiencias exitosas en algunos países en torno al uso de las remesas complementadas con aportaciones de fondos de los municipios, agrupaciones supramunicipales y niveles regionales y estatales (aludo a las conocidas como experiencias 1 x 2 o 1 x 3) se hubieran fomentado a nivel de red.

50. El CAD intentó desagregar las aportaciones de los gobiernos no centrales en 2002 y 2003, que ascendieron a 800 y 1.200 millones de dólares, respectivamente, aunque la mitad de estos correspondían a gastos de los *Länder* alemanes en becas para la movilidad de estudiantes.

asociados a la cooperación de los entes locales (y, en general, de la AOD de todos los actores sub-estatales). Ya en 2002, Desmet y Develtere, en otro estudio bien conocido, señalaron la dificultad objetiva de que la cooperación municipal se insertase de forma adecuada en el marco estratégico internacional. Las razones, que nuestro trabajo comparte, son que, en general, las autoridades locales: a) no se orientan suficientemente al objetivo de lucha contra la pobreza; b) no disponen de sistemas de planificación adecuados para generar actuaciones de calidad y basados en resultados; c) podrían ser efectivas en creación de capacidad institucional local, pero este objetivo requiere unos medios y una permanencia temporal de los que no suelen disponer; d) sus aportaciones a la AOD son poco significativas y volátiles; y e) no facilitan la coordinación con otros donantes, especialmente sobre el terreno (Desmet y Develtere, 2002). Informes posteriores y *peer reviews* del CAD han insistido en esos factores de pérdida de eficacia, eficiencia y aumento de los costos de transacción. Por el contrario, en relación con las autoridades locales del Sur, se sigue manteniendo la tesis de la importancia de los actores locales como agentes clave de las estrategias nacionales de desarrollo, reforzada, de hecho, en 2008 (en el Plan de Acción de Accra) por la nueva centralidad acordada a las demandas y la capacidad de programación y priorización de los países receptores.

De ello se deriva una conclusión muy importante: la relevancia diferenciada que para el sistema de la ayuda tienen las autoridades locales del Sur y del Norte lleva también a un reconocimiento diferenciado, donde se otorga a las primeras la condición de actores del desarrollo y se niega a las segundas la condición de actores significativos del sistema de cooperación. Una valoración parecida ha sido expresada en un reciente *policy paper* de la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU, 2012:32-35), que dedica una sección a analizar justamente el “reconocimiento formal por parte de la comunidad internacional”. Su conclusión, rotunda, es que las autoridades locales no son realmente consideradas como actores políticos con quienes dialogar, sino como agentes que los países en desarrollo deben vincular a sus planes nacionales, y a los que, además, se debe capacitar para dicha tarea. Liso y llano, se acepta que desempeñan una función puramente ejecutora de políticas en las que no se tiene voz.

En síntesis, la aplicación al estudio de caso del primer nivel de interrogación permite constatar que la participación de las autoridades locales y de sus redes en el sistema global de la gobernanza de la ayuda al desarrollo responde a un sistema de incentivos que son explotables, sobre todo, a través de instrumentos paradiplomáticos, en el caso de los actores locales. Desde la perspectiva de las instituciones internacionales, las autoridades locales de países donantes y receptores no se consideran igualmente relevantes para un funcionamiento eficaz del sistema, y por ello les han venido otorgando un reconocimiento diferenciado.

6.4 La organización de las autoridades locales en el sistema de cooperación y ayuda para el desarrollo

Como se sabe, el sistema de la ayuda al desarrollo tiene una institucionalización y arquitectura complejas. A grandes rasgos se podría describir así: la OCDE/CAD actúa de institución “reguladora”; el PNUD es el principal referente del sistema de las Naciones Unidas, junto con los organismos financieros internacionales; finalmente, contamos con una gran variedad de actores, con naturaleza, intereses y actuaciones diversos. Además, se trata de un sistema en proceso continuo de discusión y revisión internas. De ese proceso destacan algunos hitos significativos. Tras el primer Informe sobre Desarrollo Humano (1990), las Naciones Unidas auspician en los años noventa conferencias sobre grandes cuestiones sectoriales del desarrollo (énfasis social, educación, infancia, derechos humanos...), que culminaron en la Cumbre del Milenio (2000). Esta adopta un documento que establece objetivos, metas e instrumentos orientados a una reducción verificable y multidimensional de la pobreza en el 2015 y a la asociación coordinada de los actores en dicho empeño. La conferencia de Monterrey (2002) abrió nuevas perspectivas a la financiación del desarrollo, situadas en ese contexto. Ya bajo el impulso de la OCDE, tuvieron lugar las conferencias de París (2005), Accra (2008) y Busán (2011), centradas en la calidad y la eficacia de la ayuda. El resultado, una nueva arquitectura y una nueva, aunque difusa, institucionalidad del sistema, con reparto de tareas: las Naciones Unidas lideran la definición de los objetivos, desarrollo, ayuda y asociación (ODM y su revisión en 2015); y la OCDE/CAD, la puesta a punto, implementación y

evaluación del mecanismo, eficacia de la ayuda, que desde Busán se transforma en eficacia del desarrollo. Todo ello influye en las formas de organización y articulación empleadas por las autoridades locales para influir en el sistema.

Los esfuerzos de influencia y presencia de las autoridades locales, globalmente articuladas, se focalizan en este sistema y arquitectura, aunque con un desfase temporal que conviene subrayar desde el principio. CGLU no nace hasta el año 2004, a partir de dos asociaciones municipalistas de ámbito mundial: IULA y FMCU. A partir del 2004, la construcción de una voz unida del mundo local internacional, respondiendo al llamamiento previo de Naciones Unidas en la conferencia Hábitat-II (celebrada en Estambul en 1996), empieza a desplegar una estrategia efectiva de acercamiento a las instituciones de la gobernanza global. CGLU no llega a tiempo de estar presente e influir en la Conferencia de París de 2005, que inicia la etapa centrada en la eficacia, y cuya declaración final no alude a las autoridades locales como actores del sistema de cooperación, lo que se ha señalado como una limitación notable (Martínez y Santander, 2009). Pese a todo, esa declaración enuncia, como es sabido, los cinco principios que se han consolidado como base y motor de una ayuda eficaz: a) apropiación de las políticas y estrategias de desarrollo por parte de los países socios; b) alineación con las estrategias de desarrollo nacionales; c) armonización de las actuaciones de los donantes; d) gestión por resultados de las acciones emprendidas; y e) rendición de cuentas mutua y transparencia. La propuesta de París deja espacio a un liderazgo renovado de los países receptores (llamados ahora “socios”) en la definición de sus objetivos de desarrollo, a la vez que marca obligaciones a los donantes en términos de armonización, alineación y resultados.

Pese a la ausencia en la Declaración, las redes de autoridades municipalistas, encabezadas por CGLU, usaron desde el primer momento el espacio y el nuevo esquema, adoptando el lenguaje de la eficacia de la ayuda para reivindicar el valor añadido de la “cooperación descentralizada” en esa agenda. Una reivindicación que será objeto de elaboración y activismo en el camino hacia Accra (2008). Lo distintivo es que, a partir de la creación y entrada en escena de CGLU, las autoridades locales disponen de un instrumento potente y unificado para construir y trasladar su voz a las instancias de

“gobierno” de la ayuda, lo que lo convierte en la forma organizativa más utilizada hasta hoy. CGLU construye un relato único, basado en la reivindicación política del municipalismo, y los resultados no se van a hacer esperar. Accra y su plan de acción muestran que hay que ampliar la óptica excesivamente técnica y estatocéntrica de París, explicitando la incorporación de nuevos actores (entre ellos las autoridades locales), y comprometiéndolos en la agenda común. La principal muestra de éxito es que, tras Accra, CGLU fue invitada a ocupar un asiento permanente en el Grupo de Trabajo de la OCDE/CAD sobre la eficacia de la ayuda, y a participar en el grupo consultivo del Foro de Cooperación al Desarrollo de las Naciones Unidas.

A partir de aquí, el liderazgo de CGLU en la articulación de la representación sub-estatal en el sistema de la ayuda es indiscutible, algo que se refleja en la intensa preparación de la Conferencia de Busán (2011), aunque con resultados contradictorios. La nueva Declaración deja un espacio muy limitado a las autoridades locales: no alude a la cooperación descentralizada y limita el papel de los municipios (junto con los parlamentos) a “la creación de vínculos entre los ciudadanos y los gobiernos para asegurar la apropiación amplia y democrática de los programas nacionales de desarrollo” (p. 21). No obstante, y de ahí el calificativo de “contradictorio”, ese escaso reconocimiento formal, descrito en la sección anterior, contrasta con el hecho de que, tras Busán, el presidente de CGLU fue designado miembro del Panel de Alto Nivel de las Naciones Unidas, creado por el secretario general para redactar un documento programático sobre el futuro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, más allá del año 2015.

En conclusión, e intentando responder al segundo ámbito de interrogación, constatamos que ese espacio de representación, acordado por la institucionalidad del sistema, ha tenido y sigue teniendo un efecto constituyente sobre la articulación en red de los intereses de los actores territoriales, representados en este caso por CGLU. Constatamos también que CGLU ha dado prioridad a ese vínculo, adoptando el lenguaje y la lógica de la eficacia de la ayuda, privilegiando la presencia en ese espacio –pese a su carácter difuso– frente a las relaciones formales con los organismos y agencias del sistema. Esa presencia permite a CGLU, entre otras cosas, organizar más fácilmente su estrategia

interna. Una evidencia clara de todo ello es que el ritmo de los trabajos del Panel de Alto Nivel marca el ritmo de los trabajos de la red, dotando a los miembros de la misma de objetivos comprensibles y acotados en el tiempo, a corto y medio plazo. Por consiguiente, una acción claramente formativa que, además, dota de significación a la actividad de la red.

6.5 Las funciones e impacto de la red

Este último apartado está lastrado por la falta de evaluaciones globales y extensivas del impacto, resultados y lecciones aprendidas de la experiencia de las redes de ciudades, algo que no puede abordarse sin la colaboración directa de las propias redes en el futuro. Por lo tanto, nuestro intento de clarificar cuáles son las funciones que despliega la red, y si estas se corresponden con el sistema de incentivos observado, tiene un valor menos conclusivo que los apartados dedicados a los dos primeros niveles de interrogación, al menos en el apartado de impacto. En cualquier caso, analizaremos las diversas funciones y eventuales impactos a partir de la distinción previa entre funciones externas o internas, es decir, orientadas a la institución global o a los miembros de la red.

Nos ocuparemos primero de las *funciones externas*. De todas ellas, a la que se dedican mayores esfuerzos es, claramente, a la de cabildeo frente a terceros, en este caso las instituciones de la gobernanza global de la cooperación al desarrollo. Este cabildeo se dirige, en primer lugar, a la obtención de un reconocimiento de los gobiernos locales como agentes clave del desarrollo local, y, por ende, de promoción de participación en las discusiones sobre planificación y políticas de desarrollo. Esos dos aspectos no han recibido hasta ahora una misma atención, de manera que la importancia reconocida al gobierno local en la promoción del desarrollo territorial no se extiende al papel de las autoridades locales como agentes de la cooperación pública, una función legítima y efectiva, para la que se reclama consideración y apoyo en forma de programas específicos. El mismo reconocimiento se debe dispensar a las asociaciones de autoridades locales, y al papel que el gobierno local desempeña en la resolución de las cuestiones globales.

La segunda función externa en importancia es la de proporcionar sentido, la de generar un discurso legitimador de la cooperación municipal al desarrollo, que en el ámbito internacional se integra en la noción de “cooperación descentralizada”. Hay que señalar, no obstante, que ha habido dudas entre las autoridades locales sobre si abandonar el término⁵¹ o dotarlo de un contenido específico, habida cuenta del origen y uso previo del término (las instituciones multilaterales) y de su alcance (el conjunto de los actores no estatales, diferentes al gobierno central, incluidas las autoridades locales y las organizaciones no gubernamentales). En todo caso, la cooperación descentralizada, que como hemos visto ha sido objeto de análisis crítico por parte tanto del CAD como de expertos, es objeto de una elaboración que enfatiza sus oportunidades frente a los retos de la eficacia de la ayuda (CGLU 2009). Concretamente, se han destacado las aportaciones positivas que puede realizar en relación con apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y rendición de cuentas. Un análisis positivo que enmarca una propuesta de valor, a menudo ilustrada con proyectos concretos, en la que la cooperación descentralizada permitiría lograr cosas como: una conexión mayor con las sociedades donante y receptora; una asociación o partenariado horizontal entre los socios, de aprendizaje mutuo; una rendición de cuentas responsable y próxima; y una capacidad de actuación efectiva en relación con el fortalecimiento de la sociedad, la gobernabilidad y la institucionalidad locales, a través de la canalización de sus propios conocimientos en estas materias.

Todo ello, sin embargo, entra en el terreno de lo que autores como Ignacio Martínez y José Antonio Sanahuja (2012:19) han calificado de visión “normativa” (vs. positiva) de la cooperación descentralizada, centrada en unos atributos supuestos, pero no acreditados. Seguramente, en ningún otro país como en España se haya abordado de forma tan

51. Muy significativamente, el documento de consulta que CGLU distribuyó entre sus socios para construir su “Policy and advocacy strategy” en temas de cooperación al desarrollo, afirmaba que: “En estos momentos, CGLU no tiene ni una definición ni una descripción, únicas y consensuadas, de lo que algunos llaman “cooperación descentralizada”, otros “cooperación municipal internacional”, o “cooperación ciudad-ciudad”, entre otros términos”. Este documento proponía incluso que la futura estrategia de la organización se focalizase en la noción de “asociaciones locales y regionales para el desarrollo” (*local and regional government partnerships for development*) (CGLU 2011).

sistemática la brecha entre la realidad de la cooperación descentralizada y su modelo idealizado (Martínez y Sanahuja, 2009 y 2012 ; Unceta, 2011; y Pérez, 2011). La conclusión es que la cooperación descentralizada no cumple aún con ese valor añadido que defiende y que los ámbitos de necesidad de mejora, descritos hace más de 10 años por Desmet y Develtere, son todavía vigentes. Las evaluaciones de que hemos hablado, las que faltan por realizar, permitirán en el futuro, si se realizan, aquilatar las dimensiones de esa brecha.

Hemos encontrado un uso claro de una tercera función externa de la organización mundial de ciudades, si bien de forma mucho menos intensa que las anteriores: el ejercicio de la influencia para obtener recursos e impulsar programas de interés para las autoridades locales. Observamos concretamente demandas genéricas, de apoyo a las políticas de descentralización y gobernabilidad local, y la provisión de un mínimo de la AOD global –entre el 15% y el 20%– para actuaciones de gobernabilidad local. No obstante, no registramos acciones y resultados concretos, comparables, por ejemplo, a los que vienen realizando las asociaciones de autoridades locales europeas, en relación con los programas de cooperación descentralizada en el próximo período de programación.

Finalmente, hemos detectado una cuarta función externa, reciente, y por lo tanto aún por consolidar, pero de gran interés: la reflexión y formación técnica. Si bien hasta ahora CGLU se había limitado, en materia de cooperación al desarrollo, a elaborar *position* y *advocacy papers*, en la línea de las funciones ya descritas, su presencia en el Panel de Alto Nivel para la agenda de desarrollo post-2015 está propiciando una reflexión técnica mucho más afinada. Está incidiendo concretamente en la localización o territorialización del desarrollo, en sus requisitos y sus implicaciones (Satterthwaite *et al.*, 2012), subrayando el fortalecimiento del gobierno local, pero argumentando sobre todo su papel como instrumento para los objetivos de desarrollo. Esta reflexión se acompaña de la elaboración de una batería de indicadores para evaluar esa territorialización de los ODM. Se trata, probablemente, de una función que va a desempeñar un papel creciente, porque CGLU es una organización que, tradicionalmente, elabora informes técnicos

influyentes y de calidad: estudios monográficos y, especialmente, el Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local, de periodicidad bianual.

Entrando ya en las *funciones internas*, podemos destacar una quinta función, siguiendo la enumeración iniciada con las externas: CGLU asegura una función importante de liderazgo, de acuerdo con la descripción de Borja y Castells. Este liderazgo facilita la comprensión y la orientación de la gran variedad de miembros hacia el sistema de la ayuda y conecta el quehacer diario de las autoridades locales con la agenda, la reflexión y el debate internacionales del desarrollo. Un liderazgo que intenta extenderse a otros socios con la convocatoria, a partir de la presencia en el Panel, de una *global taskforce* para informar de la posición de la organización mundial de ciudades, y a la que han acudido ya las redes más relevantes para el desarrollo territorial, entre otras: ICLEI-Local Governments for Sustainability, Network of Regional Governments for Sustainable Development (NRG4SD), Commonwealth Local Government Forum (CLGF), o el Development Partners Working Group on Decentralization and Local Governance (DeLoG).

Una sexta y última función, la segunda de las internas, es la de la elaboración de posicionamientos políticos, de *doctrina*, a través de la consulta entre sus miembros. Estos posicionamientos tenderán a tener un grado de compromiso político moderado, dado el hecho de que CGLU es una organización que debe mantener equilibrios internos complejos, una red de redes, de carácter global en lo territorial y en lo sectorial, que agrupa a diferentes tipos de miembros: ciudades individuales, asociaciones regionales (continentales) y nacionales, e incluso redes temáticas y especializadas.

En síntesis, pese a las constricciones y limitantes señalados al principio del apartado, podemos afirmar que las funciones aseguradas por la red mundial de autoridades locales son congruentes con el sistema de incentivos. Ello favorece el predominio de las cuatro funciones externas, de generación de reconocimiento e influencia, que en este caso poseen un elemento discursivo y de generación de significado o sentido muy importante, relativo a la legitimación de la cooperación descentralizada. De forma incipiente, parece estar surgiendo también una función de provisión de información científico-técnica, como ocurre en otro tipo de redes y comunidades, y como suele ser práctica habitual por

parte de CGLU. En el plano interno, las dos únicas funciones detectadas se relacionan también con la proyección de posicionamiento: la consulta entre los miembros para la elaboración de posiciones políticas y la vinculación de otros actores del desarrollo territorial con la misma finalidad. El análisis no ha detectado la presencia de otras funciones internas que serían relevantes en un entorno de gobernanza multinivel: la de cooperación técnica y el apoyo entre los miembros para la implementación territorial de las políticas internacionales, en clave de aprendizaje de políticas; y la de creación de normas internas y de fórmulas de autorregulación y compromiso para con los objetivos globales. Estas no están centrando, por el momento, la actividad de la red global de ciudades en relación con la cooperación al desarrollo.

6.6 Conclusiones

Además de las del propio estudio de caso ya expuestas en secciones anteriores, podemos establecer las siguientes conclusiones generales.

En primer lugar, este trabajo confirma que las ciudades y sus gobiernos locales, en cuanto nuevos actores internacionales, muestran una capacidad y un alcance que merecen ser tomados en serio más allá de la dimensión propia del estudio de caso. Dicho de forma rotunda, muestran la validez de la afirmación de Sassen a que aludíamos en la introducción, sobre los nuevos ensamblajes entre territorios, autoridades y derechos, una creciente y proliferante segmentación intersistémica, con agrupaciones especializadas. Para decirlo con sus propias palabras, observamos una “nítida proliferación de subagrupaciones que vinculan entre sí elementos que solían formar parte de dominios más difusos dentro de los estados-nación o, a veces, del sistema supranacional sistematizado” (Sassen, 2006:420). Ahí es donde radica la importancia de estudiar con detalle el papel de las redes de autoridades locales en dimensiones concretas de la actividad internacional, no solo en la dimensión *agente* de la relación estructura-agencia, sino también como conformador de cuestiones y como elemento transformador del sistema. Sin duda alguna no son actores básicos, pero sí crecientemente presentes en el cambio de los viejos vínculos entre territorios,

autoridades y derechos, así como en el surgimiento en curso de otros nuevos en el presente.

En segundo lugar, parece claro que hay que ir más allá del interés que despertó la novedad –ya relativa– del fenómeno, de la diversidad de sus prácticas o de la multiplicidad de sus escenarios. Lo relevante es, al menos de forma incipiente, el estudio de la carga programática de la agenda que lo local proyecta hacia lo global, así como las formas en que el interés territorial se organiza y consolida en las instancias internacionales, en un proceso que tiene ya rasgos de estabilidad y permanencia, a fin de participar en la gobernación de los asuntos públicos mundiales. En nuestra opinión, se puede constatar que los gobiernos locales han entendido bien que esa gobernanza global es el resultado de la operación de diferentes organismos y agencias, a diferentes niveles, y que lograr la visibilidad y el reconocimiento formales en alguno de ellos no es suficiente para alcanzar un impacto relevante.

En tercer lugar, no hay duda alguna de que la creación y la actividad de CGLU han propiciado el reconocimiento por la dimensión y arquitectura institucional que es quizá, en la óptica de las autoridades locales, la más significativa del sistema: la de la ayuda al desarrollo; un reconocimiento más formal que material, pero que constituye en todo caso un vínculo importante, que la organización mundial de ciudades desea ampliar y llenar de contenido.

En cuarto lugar, profundizar ese reconocimiento constituye una tarea complicada, ya que las bases de la participación de las redes de autoridades locales en ese entorno adolecen en estos momentos de diversas fragilidades: la cooperación municipalista no ha conseguido aún acreditar de forma convincente el valor que defiende tener. Los problemas al respecto son diversos: su tipología, por lo demás fragmentada, no encaja bien con la ayuda oficial al desarrollo en el sentido establecido por las normas internacionales al uso; y recibe críticas bien fundamentadas, a las que deberá necesariamente hacer frente.

En quinto lugar, en nuestra opinión la cooperación descentralizada, tal como la promueven las autoridades locales, se enfrenta ya a un dilema: continuar afirmando su

autonomía o abordar a fondo una agenda de cambio, en clave de eficacia y eficiencia de la cooperación y del propio desarrollo. Lo formidable de ese reto no debe hacernos pasar por alto la importancia de lo ya conseguido, que es llevar la voz de las autoridades locales y su reclamación de ser considerados como actores políticos de pleno derecho a los foros internacionales de la ayuda al desarrollo.

En sexto y último lugar, a nivel metodológico, la aplicación de nuestra pauta de análisis, pensada para actores gubernamentales no centrales en general y para diversos ámbitos de la actividad internacional (no solo para el caso aquí analizado), parece confirmar la utilidad de la apuesta por un enfoque integrado, que se beneficie de conocimientos generados en diferentes sub-áreas de los estudios que analizan la actividad internacional sub-estatal, interestatal y no estatal. El estudio de caso de la cooperación al desarrollo nos ha permitido comprobar la funcionalidad del enfoque, pese a que la perspectiva temporal aún es corta, y que tanto la agenda que las ciudades proyectan como las funciones que sus redes despliegan están más centradas, cuando menos por el momento, en la reivindicación de la propia especificidad que en el buen gobierno del sistema. En trabajos posteriores examinaremos cómo están funcionando otros sectores de más largo recorrido, como es el de la política medioambiental global.

Y, en un ámbito más normativo y, por ende, especulativo, que va más allá de lo estudiado, nos atrevemos a sostener que probablemente la gestión de los problemas de la gobernanza internacional deberá contemplar un nuevo funcionamiento de sus instituciones. Estas seguramente en un futuro no serán tanto espacios *diplomáticos* como *sistemas* de gobierno en los que diferentes actores, privados pero sobre todo públicos, cooperarán para la eficacia de las políticas internacionales en un esquema multinivel. Sin duda, las autoridades locales deberán desempeñar un papel importante en estos esquemas.

7. Redes de gobiernos locales y nueva agenda mundial: una perspectiva multinivel

Para el analista, la reflexión sobre los gobiernos locales y agenda mundial a la que nos convoca el proyecto Alianza euro-latinoamericana de cooperación entre ciudades (AL-LAS) constituye un reto ciertamente estimulante. Por una parte, obliga a unas decisiones metodológicas de cierta dificultad: delimitar un tema más preciso, susceptible de enfoque científico, y elaborar un trabajo de investigación breve y completo, a la vez que diferente de una comunicación congresual: un ensayo legible para una comunidad interesada, pero no necesariamente académica. Por otra, es sin duda el momento adecuado para hacer balance de dos realidades que han corrido paralelas estas dos últimas décadas: la reconfiguración de los sistemas de gobernanza internacional, a partir de las instituciones de las NN.UU. y sus organismos especializados; y la consolidación del gobierno local como nuevo actor en las instituciones globales.

En efecto, las casi dos décadas transcurridas entre las dos Conferencias de las NN.UU. sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II y Hábitat III, 1996-2016) son también las de construcción de una organización global de autoridades locales: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Un periodo largo y exigente, en el que la consolidación de una voz unificada con la que dirigirse al mundo ha debido convivir con el esfuerzo por elaborar y proyectar las prioridades de los gobiernos locales hacia la agenda internacional, en un contexto de actividad muy intensa, que cristaliza en este 2015. Como sabemos, en el momento de publicación de este artículo culmina la revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su convergencia con el proceso de Río, a través de un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Nuestra propuesta es examinar las perspectivas de participación de las redes de gobiernos locales en las instituciones globales, a partir de un análisis basado en la gobernanza multinivel. Una propuesta que supone una triple elección que defendemos a continuación.

Por lo que hace a la preferencia por las redes de gobiernos locales como objeto de estudio, ésta responde a un criterio claro. Sabemos que un factor que hace que el análisis de la actividad exterior de los gobiernos locales (GL) pueda ser de gran complejidad es la fragmentación, diversidad, discontinuidad y en general indefinición de lo que llamamos actividad exterior sub-estatal o “paradiplomacia”. La elección entre esa diversidad de prácticas no resulta, en este caso, difícil, y se orienta por una consideración fundamental: sólo a través de su articulación en red construyen los gobiernos locales la masa crítica, la continuidad en la acción e interlocución, y la capacidad diplomática que les permite alcanzar la *condición de actor* (Hocking, 1999) ante las instituciones de la gobernanza global. Lo anterior no implica que, en ocasiones, una sola ciudad puede llegar a ser influyente, ni que los gobiernos locales no puedan, de forma individual, proyectar con éxito sus intereses internacionales a través del propio Estado, sin necesidad de una acción paradiplomática como tal⁵². Sin embargo, y como veremos, existe un consenso sobre el hecho de que son sobre todo las redes las que organizan eficazmente la participación del nivel local de gobierno en el espacio internacional, tanto en los procesos de integración regional como en los de alcance global.

Nos interesa, en segundo lugar, la GMN. Se trata de una noción propia de la Ciencia Política, vinculada estrechamente a la integración europea, y creada a fin de dar cuenta de la interacción entre diferentes niveles político-administrativos en la formación de las políticas comunitarias. Desde que Gary Marks utilizara este concepto para analizar la revisión de la política regional europea de 1988 (Marks, 1992), la GMN se ha convertido en un término de éxito, cuyo atractivo reside en su capacidad de capturar la complejidad y fluidez del proceso político de la Unión. Es así que la GMN ha sido objeto no sólo de un desarrollo teórico importante, sino de una apropiación creciente por parte del lenguaje

52. Los estados pueden actuar como institución mediadora entre lo local y la global, facilitando la conexión entre ambos, y en ocasiones asumiendo como propia la especificidad y la aportación de la acción internacional municipal. Francia, los Países Bajos, Brasil o México en este sentido son casos ilustrativos y bien conocidos.

político e institucional.⁵³ Fuera de la Unión Europea (UE) se hace aún más necesario matizar y prevenir ese uso de la GMN como programa político, que puede amenazar su coherencia científica. No pretendemos aquí sumarnos a los trabajos que desarrollan conceptualmente la GMN, sino poner a prueba su capacidad explicativa a partir de un análisis práctico: el de los gobiernos locales en la agenda internacional.

La tercera y última consideración es que conviene, en este momento, intentar una mirada prospectiva, orientada al futuro funcionamiento de los esquemas globales y de la participación en ellos de los gobiernos locales, articulados en red. Como se irá viendo, consideramos que la madurez de los procesos y de las instituciones globales y locales está desplazando los focos de preocupación científica, y también práctica: de la demanda de espacios adecuados de representación, hacia la asociación eficaz en una acción común; de la voz en un espacio diplomático, a la participación responsable en un sistema de gobernanza. Por ello, no sólo prestamos atención a la agenda que lo local proyecta hacia lo global, sino también a las perspectivas de inserción de los niveles políticos territoriales en los esquemas mundiales, a partir de las tendencias actuales.

Acometemos esta investigación en buenas condiciones, a partir de un itinerario científico en curso, que nos ha llevado a estudiar dos casos relevantes para el propósito de este trabajo: la relación entre el sistema de las NN.UU. y la creación de CGLU como organización mundial de autoridades locales unificada (Salomón y Sánchez Cano, 2008); y la actuación de las redes de autoridades locales en la gobernanza de la cooperación internacional al desarrollo (Grasa y Sánchez Cano, 2013).⁵⁴ En ambos casos, se trató de examinar los contenidos de la agenda política local, así como las formas en que los intereses territoriales se organizan y consolidan en las instancias internacionales, a fin de participar en la gobernanza de los asuntos públicos mundiales. En ambos casos, también, se entrevistaron conclusiones relevantes para la interrogación que nos

53. A modo de ejemplo, el propio Comité de las Regiones promovió en 2009 un Libro Blanco sobre gobernanza multinivel (CDR 89/2009 fin), donde el término tiene un claro sentido programático: contribuir a la eficacia de las políticas de la Unión.

54. Junto a estos dos trabajos, el presente artículo forma parte de la investigación doctoral del autor (programa de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Barcelona).

planteamos aquí, sobre el papel de las redes en la territorialización de los objetivos globales, y la utilidad de la GMN para el análisis de la vinculación local-global.

A partir de esta introducción, este ensayo se organiza en cinco secciones. La primera hace un rápido balance sobre cómo se están reconfigurando las instituciones de la gobernanza global y cuál es su actual dinámica de funcionamiento. La segunda presenta las redes de gobiernos locales como nuevo actor internacional, así como las especificidades de su estudio. La tercera introduce una pauta de análisis multinivel, después de hacer una serie de consideraciones sobre la aplicación de este enfoque al ámbito extraeuropeo. La cuarta y quinta despliegan el análisis, para dos ámbitos concretos: el de la cooperación al desarrollo y el de la sostenibilidad. En la sexta presentamos nuestras conclusiones.

7.1 La evolución de las instituciones y dinámicas globales

Desde el fin de la Guerra Fría, las NN.UU. y sus organismos especializados están jugando un papel central en la creación de acuerdos políticos y de nuevas formas de gobernanza mundial. Una función para la que las NN.UU. se apoyan en sus instituciones y organizaciones permanentes, y especialmente en el sistema de conferencias que, a partir de los años noventa y hasta hoy, ha contribuido de forma decisiva a configurar la agenda internacional. En un texto ya absolutamente clásico, Paul Taylor y John Groom (1989) analizaron estas reuniones de alto nivel (sesiones especiales de la Asamblea General y conferencias mundiales), enfatizando su capacidad para ir más allá de los formatos habituales de trabajo. En efecto, estos encuentros extraordinarios han permitido focalizar la atención de toda la comunidad internacional en una sola problemática, atrayendo a los medios, la investigación, el sector privado, y el público en general, y superando así la sectorialización inherente al sistema de las NN.UU.U y sus organismos especializados. Reuniones fundamentales como la Conferencia de las NN.UU. sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río, 1992), la cuarta Cumbre Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), o la Cumbre del Milenio (Nueva York, 2000) facilitaron la creación de un

debate público técnico y despolitizado, abordando de forma innovadora problemas complejos de gobernanza global, y abriendo espacios a la participación de nuevos actores.⁵⁵ Actores no gubernamentales y, en algunos casos, gubernamentales, como los gobiernos locales.

Desde el punto de vista del gobierno local, la conferencia clave es Hábitat II: la Segunda Conferencia de las NN.UU. sobre los Asentamientos Humanos o “Cumbre de las Ciudades”, celebrada en Estambul del 3 al 14 de junio de 1996. Hábitat II se convocó a fin de dar respuestas globales a los acuciantes problemas de una población mundial que estaba a punto de pasar a ser mayoritariamente urbana. La afluencia masiva de autoridades locales permitió a éstas acceder a un sistema de acreditación propio: no como representantes oficiales de los estados, ni tampoco como agentes no gubernamentales, sino como miembros gubernamentales de la comunidad extensa de actores vinculados a las Naciones Unidas. En Estambul, la Organización mundial expresó su deseo de que la multiplicidad de redes presentes mejorasen sus fórmulas de articulación, y pudieran encaminarse hacia la creación de una única asociación de gobiernos locales. Una organización unificada, que superase las diferencias existentes – muchas de ellas heredadas de la Guerra Fría–, ostentando tanto la más alta representación de las autoridades locales como la mayor capacidad de interlocución con estados y organizaciones internacionales (Salomón y Sánchez Cano 2008:135). GCLU traba así y ya a partir de su creación una relación especial con ONU-Hábitat –agencia que se sigue declarando “punto focal” para las autoridades locales en el sistema de las NN.UU.–. Al mismo tiempo, la nueva organización mundial de ciudades entiende que la participación en la agenda internacional más amplia, y en concreto en los debates globales sobre desarrollo, género, sostenibilidad, y por supuesto urbanización, le van permitir ir más allá del contacto bilateral con un solo organismo, y alcanzar un impacto mucho mayor.

55. El web del Departamento de las NNUU de Asuntos Económicos y Sociales ofrece una lista de las principales conferencias y cumbres: <http://www.un.org/en/development/desa/what-we-do/conferences.html>.

Una tendencia muy reseñable, con relación a esta institucionalidad global que configuran las conferencias mundiales, es la creación de marcos de resultados, que deberán servir para medir los avances registrados. Dada la dificultad inherente a la creación de instrumentos puramente legislativos –como las cartas y los tratados internacionales–, así como la escasa operatividad de las declaraciones no vinculantes, la comunidad internacional está optando por comprometerse más bien con los *outcomes*, con los efectos deseados, que con los mecanismos de implementación. Es claramente el caso de la Declaración del Milenio: un documento que establece objetivos, metas e instrumentos orientados a una reducción verificable y multidimensional de la pobreza en el 2015 y a la asociación coordinada de los actores en dicho empeño. Los quince años de experiencia en el seguimiento y evaluación de los ODM están muy presentes hoy, cuando convergen las agendas del desarrollo y de la sostenibilidad. Por ello, el debate actual sobre los nuevos ODS se centra en la identificación de unos objetivos, metas e indicadores aún más limitados, prácticos, verificables y comparables que los ODM. Un debate, por tanto, que no prioriza tanto la delimitación de responsabilidades como el compromiso sobre los resultados. Lo cual no es de extrañar, dado que se considera que esos resultados son el efecto no únicamente de políticas públicas, sino de la acción concertada de múltiples actores, públicos y privados. Esta orientación a la eficacia sirve para entender el funcionamiento de la institucionalidad global, que va abrir el juego a los actores (incluidas las autoridades locales) en función de su capacidad de articular intereses, suministrar información, comprometerse en las actuaciones futuras, y acreditar resultados relevantes. Aunque estos gobiernos locales pongan énfasis en la obtención de *reconocimiento* de su estatus democrático, la operación del sistema está especializada sectorialmente y persigue la *eficacia* de sus políticas y decisiones.

Lo interesante es que, mientras que las instituciones intergubernamentales globales parecen –cuando menos en asuntos económicos y sociales– centrarse menos en las dimensiones normativas, y más en los marcos de resultados y la eficacia, están apareciendo nuevos ámbitos, mucho más reducidos, que sí que alcanzan una capacidad regulatoria considerable. Dos autores importantes (Thomas Hale y David Held, 2011) han cartografiado estas “instituciones e innovaciones” del nuevo sistema de gobernanza

transnacional. Transnacional, y no internacional o global, porque su característica principal son sus actores (en su mayoría privados), no el territorio donde operan. Unos actores que no actúan según la tradición de la diplomacia, basada en la delegación, y que podemos calificar de “emprendedores normativos”. Se trata de agentes que generan conciencia pública sobre la importancia de determinados asuntos –o incluso “crean” tales asuntos, a través del uso del lenguaje–⁵⁶. Hale y Held establecen una tipología para la cincuentena de casos que su trabajo analiza: desde redes transgubernamentales (que reúnen a técnicos de los gobiernos nacionales, no a diplomáticos, como el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria o el propio G-20) a organismos puramente privados, como la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas o la Campaña Ropa Limpia. Todas estas instituciones e innovaciones tienen algo en común: no precisan de tener carácter normativo para ser eficaces; basta con que comprometan a sus actores principales, o que posean una calidad técnica superior a la alcanzable por reguladores públicos. Transparencia y buena práctica se transforman en mecanismos de ejecución.⁵⁷ Estas nuevas instituciones no están tampoco dotadas de normas, procedimientos y formas de adopción de decisiones que faciliten la estabilidad propia de los regímenes internacionales (Krasner, 1983). En otras palabras, están muy lejos de ser organismos intergubernamentales clásicos.

Estamos ante un nuevo tipo de organizaciones, específicas de esta fase de la mundialización, y los estados se han adaptado a ellas de un modo que caracterizamos siguiendo a Sassen (2006). Para esta autora, la globalización no implica nuevas instituciones “globales”, sino una restructuración de las relaciones y las funciones de los actores internacionales, y especialmente de los estados. Una restructuración que está provocando la creación de nuevos “órdenes especializados”, nuevos ámbitos, globalizados y poco jerárquicos. En ellos, los estados no pierden poder hacia arriba y hacia abajo, sino que se transforman. Sus gobiernos centrales se “privatizan”, alineando

56. Ejemplos históricos son el sufragio femenino o la consideración de los heridos de guerra como no-combatientes (Finnemore y Sikkink, 1998: 896)

57. Son ejemplos diferentes iniciativas de certificación sanitaria privadas, que serán después adoptadas por reguladores públicos; o la estandarización de sistemas de salud en países en desarrollo, a partir de la iniciativa de apoyo privado de la fundación Gates.

sus intereses con los de actores globales, especialmente corporativos y financieros, y creando pautas de orden y regulación necesarias para el funcionamiento de una economía capitalista de ámbito mundial.

Es en este contexto internacional complejo y cambiante donde los gobiernos locales, articulados en red, deberán promover sus intereses comunes.

7.2 Las redes de gobiernos locales como nuevos actores internacionales

La creación y uso de redes, para funciones múltiples, y complementarias, constituye la característica básica de la evolución reciente de la actuación internacional de los gobiernos locales. Como otras redes transnacionales, las que agrupan a gobiernos locales se caracterizan por su carácter voluntario, su adaptabilidad, su orientación a objetivos y, en una dimensión más negativa, por su volatilidad e inestabilidad frente al cambio político. Concretamente, en las dos últimas décadas hemos asistido a la creación, sin una base legal común, de redes o asociaciones de ciudades como entidades de derecho privado del país en el que se constituyen, un factor que explica su alta tasa de proliferación, así como su solapamiento e incluso la competencia entre ellas.

Jordi Borja y Manuel Castells (1997:321) elaboraron un esquema, aún vigente, que nos permite presentar las funciones de estas redes. A saber: a) estructurar sistemas de cabildeo o *lobby* frente a terceros; b) consolidar espacios territoriales, económicos, políticos, demográficos (...) mínimos que permitan la generación y utilización de economías de escala y de aglomeración, así como el desarrollo de infraestructuras y tecnologías; c) insertarse en el sistema internacional para acceder y utilizar un volumen creciente de información, el intercambio de experiencias y tecnologías; d) lograr funciones de liderazgo; y e) inscribirse en espacios de actuación de mayor alcance. Unas funciones que, siguiendo la distinción utilizada por distintos trabajos (Weyand, 1997; más recientemente Happaerts *et al.*, 2010), podemos organizar en dos grandes bloques, según sean externas o internas. Externamente, la red asegura la representación, el cabildeo y la búsqueda de reconocimiento ante las instituciones internacionales.

Internamente –y ésta es una dimensión fundamental para entender el papel de las asociaciones en esquemas de gobernanza multinivel– la red promueve la cooperación técnica y el aprendizaje de políticas públicas (*policy learning*) entre sus miembros, facilita la adaptación de éstos al entorno político y normativo internacional, y de este modo organiza la participación responsable de las autoridades locales, con sus propias competencias, en los sistemas de la gobernanza global (Grasa y Sánchez Cano, 2013:88).

Es la literatura sobre las TAN, redes transnacionales de incidencia o *transnational advocacy networks*, el principal utillaje analítico para comprender el fenómeno de la articulación en las instancias internacionales de estos nuevos actores. Tenemos aquí algunos trabajos de gran solidez (Finnemore y Sikkink, 1998; Keck y Sikkink, 1999), que aportaron nueva luz sobre cómo se organizan y proyectan las agendas de algunos de ellos: ONG, nacionales e internacionales; organizaciones de incidencia e investigación; o movimientos sociales transnacionales, entre otros. El modelo analítico de las redes transnacionales deberá, sin embargo, afinarse para incorporar el comportamiento, propio y diferenciado, de las redes de gobiernos locales y regionales (Salomón, 2011). En efecto, hemos constatado cómo los GL constituyen un caso específico entre esos nuevos actores, al poseer ciertos rasgos distintivos. El primero, su condición política, a menudo de naturaleza democrática, que proporciona una legitimación a sus demandas superior a la de otros actores. El segundo, la intención de reconocimiento presente en sus actuaciones de *lobby*: no sólo intentan influir en las decisiones y programas, sino que también buscan la presencia institucional y el impacto en la estructura de la propia organización. El tercero, la conflictividad potencial de su búsqueda de representación directa: dar voz a representantes de los gobiernos territoriales implica aceptar, de algún modo, que la delegación estatal no representa de forma adecuada a los diferentes niveles administrativos. El cuarto, su carácter de “actor mixto” (Hocking, 1997),⁵⁸ capaz de usar recursos propios de actores estatales (competencias legales, legitimidad

58. Hocking (1997, p. 97) reelabora la conocida distinción de Rosenau entre actores “*sovereignty-bound*” y “*sovereignty-free*” (vinculados y no vinculados por la soberanía), y propone a los gobiernos sub-estatales como “actores mixtos”, que pueden optar por actuar únicamente donde les interesa (a diferencia de los estados), y hacerlo combinando acciones, instrumentos y alianzas propias del mundo gubernamental y del no gubernamental.

democrática, cooperación administrativa) y otros más propios de los actores no estatales (provisión de datos e información, alianzas con ONG y con las burocracias internacionales...). Finalmente, el quinto rasgo distintivo es su carácter de administración pública, con responsabilidades y capacidades formales, que convendrá asociar –en función del grado de autonomía de la autoridad local– al diseño e implementación territorial de la agenda internacional.

Esa última consideración –la participación de los niveles territoriales como requisito imprescindible para una acción internacional eficaz– se halla en la base de un nuevo enfoque analítico, basado en la noción de gobernanza multinivel. Un enfoque que se va a aplicar al estudio de la actividad de ciertas redes de autoridades locales en la regulación medioambiental global, y que inician dos investigadoras estadounidenses, Michele Betsill y Harriet Bulkeley. Betsill y Bulkeley (2004) analizan la campaña “Ciudades por la Protección del Clima”, una iniciativa impulsada en 1993 por ICLEI para la elaboración de agendas 21 locales y la creación de compromisos voluntarios, por parte de los gobiernos locales, en materia de lucha contra el cambio climático. Las mismas autoras, en un trabajo posterior (2006), observaron que los enfoques clásicos sobre nuevos actores (redes transnacionales) no son adecuados para los gobiernos locales, dado su carácter político-administrativo y la existencia de elementos de vinculación local-global, como la agenda 21 local. Su conclusión fue que municipios y regiones poseen “cierto grado de capacidad de actuación –agencia o ‘agency’– independiente” (2006:150) que los convierte en copartícipes necesarios en la implementación de las políticas y les permite a la vez organizarse para, en ocasiones, dejar de lado o superar al Estado.⁵⁹

La aplicación de una pauta de gobernanza multinivel puede ser de gran interés en los casos en que permita dar cuenta de las formas en que los poderes locales se vinculan, en ejercicio de sus propias responsabilidades, a las instituciones globales. La GMN conecta bien con la tendencia registrada en el funcionamiento de esas instituciones: la

59. Otro grupo investigador, éste de la Universidad Católica de Lovaina, aplicará igualmente y con buenos resultados la GMN a otras redes medioambientales, en este caso regionales (Happaerts, Van den Brande, y Bruyninckx, 2010). En concreto, se estudió el uso de las redes –frente a la mediación del propio Estado– para canalizar los intereses internacionales de las regiones.

orientación a la eficacia y a los resultados. Igualmente, un entorno de GMN promueve entre las redes de gobiernos locales el despliegue de funciones internas, como la capacitación mutua, la organización de la participación en la agenda internacional y, especialmente la creación de compromisos voluntarios y la presentación de resultados. Funciones muy en línea con las nuevas tendencias, con esas innovaciones institucionales de carácter transnacional, que pueden facilitar a los gobiernos locales un rol más autónomo, y de alto valor, en los esquemas de gobernanza global.

Sin embargo, y como se verá a continuación, ese interés *a priori* por un análisis de GMN deberá tener en cuenta las implicaciones del traspaso de un concepto desarrollado para la integración europea, a un contexto global.

7.3 La gobernanza multinivel y la agenda internacional: consideraciones y pauta de análisis

En palabras de Francesc Morata, “la GMN presupone la existencia muchos actores interdependientes portadores de intereses y recursos diversos (...) (y) requiere capacidades para coordinar y gestionar una doble interacción: vertical, entre niveles de gobierno, desde el local hasta el europeo; y horizontal: no sólo varias administraciones o instituciones de varios niveles participan en la definición de los problemas y la elaboración de soluciones, sino también actores no públicos, privados y sociales. Desde este punto de vista, la GMN expresa la interdependencia y la complementariedad entre la esfera pública y los distintos ámbitos de la sociedad” (Morata, 2010:4). La GMN parte de una perspectiva nítidamente europea, y su aplicación al análisis de contextos internacionales deberá ser cauta y tener en cuenta la integridad del concepto, entendiendo a la vez sus límites y especificidades. Para el propósito de este artículo, los listamos a continuación.

En primer lugar, la GMN incorpora a su análisis tanto a los actores públicos como a los privados, y lo hace además en igualdad de condiciones, y únicamente en función de la posibilidad de cada uno de contribuir al funcionamiento del ámbito sectorial de que se

trate. En ese sentido, no es tan sensible a la legitimidad democrática como a la capacidad ejecutiva. En segundo, la GMN tiene como punto de partida la existencia, en cada ámbito de las políticas de la UE, de solapamientos entre las atribuciones de los diferentes niveles político-administrativos. Ese solapamiento es inevitable, ya que la creación de la Unión Europea y el traspaso de autoridad hacia sus instituciones no ha sido seguido por una reestructuración administrativa interna en cada uno de los estados miembros, ni han convergido sus modelos de organización territorial. Por lo mismo, la GMN examina las relaciones de intercambio entre actores y administraciones en la implementación de las políticas comunitarias, pero no considera necesaria una clarificación competencial que evite la superposición de atribuciones. En tercero, la GMN no incorpora la necesidad de seguridad jurídica o protección de las diferentes atribuciones competenciales: se interesa por las pautas de cooperación y conflicto en el juego multinivel, pero no prescribe fórmulas de salvaguarda de los propios mandatos legales, frente a otras administraciones. En cuarto, el funcionamiento de la GMN será diferente para cada ámbito sectorial europeo. La diversidad normativa entre las políticas de la UE –que van de la obligatoriedad a la simple buena práctica– va a configurar, en cada caso, diferentes mapas de actores, competencias e intereses. La GMN depende así del contexto, y sus estudios aplicados habrán de circunscribirse a un ámbito político específico.

A partir de lo anterior, y ya desde una perspectiva de gobierno local y agenda internacional, dos consideraciones parecen relevantes. La primera es que la GMN no sustenta, desde una perspectiva teórico-programática, algunas de las reivindicaciones habituales del gobierno local ante las instituciones globales. No favorece *per se* la distinción entre autoridades locales y actores de la sociedad civil. Tampoco lógicas federales, repartos claros de competencias, proximidad en la acción de gobierno o descentralización; en este sentido, la agenda política local posee más afinidad con otros enfoques teóricos, especialmente el de las relaciones intergubernamentales. La segunda consideración es que la GMN es también un concepto polémico, al abrir su análisis a la inclusión de actores necesaria para un buen funcionamiento de las políticas europeas, pero sin distinguir entre aquellos que ostentan responsabilidades democráticas y los que, por su propia naturaleza, no pueden hacerlo. Por ello, Francesc Morata sitúa la GMN en

el debate entre eficacia y democracia (2010:7). Como nos recuerda Simona Piattoni (2009a:38), el esquema multinivel es uno donde no sólo los intereses privados se presentan como públicos, sino que a menudo obliga a los defensores de intereses democráticos, generales, a presentarlos y negociarlos como si fueran particulares.

En resumen: la aplicación del análisis multinivel conecta bien con las tendencias de organización del sistema internacional contemporáneo, y puede permitir la identificación de espacios de aportación local-global relevantes. Al mismo tiempo, la perspectiva de la GMN no es neutral, y contiene una cierta carga programática que privilegia la eficacia frente a la responsabilidad democrática. Esta carga deberá ser tomada en cuenta en todo uso de la GMN en el discurso político, y especialmente cuando el gobierno local y sus redes –como ocurre de forma creciente– reivindicquen la “gobernanza multinivel” ante las instituciones internacionales.

Hechas estas apreciaciones, que condicionan pero no limitan la capacidad explicativa de la GMN, exponemos nuestra propia pauta de análisis. Nos disponemos a estudiar, en clave multinivel, dos grandes ámbitos sectoriales globales: el de la cooperación al desarrollo, y el de las políticas de sostenibilidad y cambio climático. Examinaremos la participación de las redes de gobiernos locales en ellos, a partir de una triple interrogación: a) ¿cuál es el rol de los gobiernos en la provisión del bien público global en cuestión?; b) ¿cómo se conecta ese rol local con el nivel global? ¿existen mecanismos de vinculación conocidos y estables entre los dos niveles?; y c) ¿cuáles son, en ese ámbito sectorial, las funciones principales de las redes de autoridades locales?

7.4 El sistema global de cooperación al desarrollo y las redes de gobiernos locales

El sistema, ciertamente abigarrado y complejo, de la cooperación al desarrollo ha sido objeto de la atención preferente de las redes de GL. Como otros nuevos actores, estas redes van a aprovechar los espacios abiertos por el proceso de revisión y mejora del propio sistema, que ha tenido en los últimos años dos escenarios principales. Por una parte, la reflexión sobre los instrumentos –la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo–,

impulsada por la OCDE a través de diferentes Foros de Alto Nivel (Roma, París, Accra y Busán en 2003, 2005, 2008 y 2011). Por otra, el trabajo sobre los objetivos de desarrollo, con un énfasis en los resultados, que ha centrado los esfuerzos de las NN.UU. a partir de la Cumbre del Milenio (2000) y su Declaración.

El rol de los gobiernos locales

Los GL tienen un papel dual en la provisión del bien público global (cooperación y desarrollo), según se trate de gobiernos de países donantes, o receptores de AOD. Respecto a los primeros, cabe constatar que ha aumentado la atención a su participación en la AOD global, especialmente a partir de un informe monográfico, ya relativamente clásico, que el CAD dedicó a la “Aid extended by local and state governments” (OCDE, 2005). De hecho, diversos análisis elaborados en los últimos años sobre cooperación descentralizada desde una perspectiva multilateral parten de un hecho que se considera probado, pero difícil de contabilizar con precisión: el aumento de las partidas de AOD que los gobiernos locales de los países donantes dedican a esta política, que ha generado un flujo de recursos del que se han beneficiado tanto receptores bilaterales como globales (Martínez y Sanahuja, 2012). Por ejemplo, en 2012, las donaciones de gobiernos no centrales financiaron un 11% del presupuesto de PNUD-ART (20.777.757 \$) (ART PNUD, 2013:40). Sin embargo, y pese a ese aumento en los flujos –que tiene ciertamente una curva negativa en los últimos años, especialmente en donantes como España e Italia– los organismos multilaterales no consideran la cooperación al desarrollo originada en los GL como un instrumento que sea imprescindible asociar al marco de actuación global. En ese sentido, el debate sobre la eficacia de la ayuda es revelador. La declaración final del último Fórum de Alto Nivel (Busán, 2011) otorga un espacio muy limitado a las autoridades locales; no alude a la cooperación descentralizada y limita el rol de los municipios (junto con los parlamentos) a “la creación de vínculos entre los ciudadanos y los gobiernos para asegurar la apropiación amplia y democrática de los programas nacionales de desarrollo” (p. 21).⁶⁰

60. En cambio, tanto la propia declaración como los trabajos en curso a día de hoy intentan acomodar la noción de AOD a la aparición de nuevos agentes y fenómenos –cooperación Sur-Sur,

Por otra parte, las mismas instancias multilaterales consideran que los GL del Sur, como parte de los países beneficiarios, sí deben tener espacio en los debates nacionales sobre desarrollo, y funciones importantes en diferentes aspectos de éste (descentralización, fortalecimiento institucional, creación de capacidades endógenas, políticas de igualdad...). Un papel necesario por su condición de autoridades del *territorio*, entendido como el espacio físico donde debe producirse el desarrollo, y donde lo político deberá necesariamente dialogar con lo social y lo geográfico (DeLoG, 2013; Mansuri y Rao, 2013; CUF, F3E, PAD Marroc, 2009). El consenso sobre la necesidad de implicación en el desarrollo del Sur de los actores locales se vio reforzado a partir de 2008: el Plan de Acción de Accra acuerda una nueva centralidad a las demandas y a la capacidad de programación y priorización de los países receptores (Grasa y Sánchez Cano, 2013, p. 92-93).

De este modo, el rol diferenciado de los GL del Norte y del Sur lleva a un reconocimiento igualmente diferenciado, donde se concede a los primeros la condición de actores del desarrollo y se niega a los segundos la condición de actores relevantes del sistema de cooperación: ello es cierto tanto para el sistema global, como para el europeo.⁶¹ Coincide con esta apreciación el documento de orientación política de CGLU “La cooperación al desarrollo y los gobiernos locales” (2013:32-35), que dedica una sección a analizar justamente el “reconocimiento formal por parte de la comunidad internacional”. Su clara conclusión es que las autoridades locales no son realmente consideradas como actores políticos con quienes dialogar, sino como agentes que los países en desarrollo deben vincular a sus planes nacionales, y que en todo caso pueden ser capacitados para dicha tarea.

iniciativas privadas y nuevos donantes, nueva geografía de la pobreza...– que sí se consideran de alto impacto.

61. Véase la última comunicación de la Comisión Europea sobre el tema, “Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo”, COM (2013)280 final.

Mecanismos de vinculación local-global

Los GL y sus redes disponen de instrumentos muy escasos para participar de forma significativa en los esquemas de la gobernanza global de la cooperación al desarrollo. Ni el marco de la OCDE (la declaración de Busán de 2011 citada) ni el de las NN.UU. (Declaración del Milenio) especifican cometidos y responsabilidades específicos para el gobierno local. Tampoco crean formatos ni espacios que permitan a éste presentar y acreditar sus propios resultados de desarrollo, y acreditar así su contribución al marco de objetivos global.

Estas limitaciones se relacionan no sólo con la fragmentación descrita del rol de los GL respecto a la provisión del bien público global; sino también con la especificidad de la cooperación municipal, dentro del panorama general de la AOD mundial. Ya en 2002, Desmet y Develtere señalaron la dificultad objetiva de que la cooperación municipal se insertase de forma adecuada en el marco estratégico global, por diferentes motivos. Según estos autores, las autoridades locales a) no se orientarían suficientemente al objetivo de lucha contra la pobreza; b) no dispondrían de sistemas de planificación adecuados para generar actuaciones de calidad y basadas en resultados; c) podrían ser efectivas en la creación de capacidad institucional local, pero este objetivo requeriría unos medios y una permanencia temporal de los que no suelen disponer; d) sus aportaciones a la AOD serían poco significativas y volátiles; y e) no facilitarían la coordinación con otros donantes, especialmente sobre el terreno. Informes posteriores y *peer reviews* (exámenes de pares) del CAD han insistido en esos factores de pérdida de eficacia y eficiencia, y de aumento de los costos de transacción, consolidando una visión ciertamente crítica o escéptica de la AOD municipal.

Los propios gobiernos locales han intentado contrarrestar esa visión crítica, destacando las aportaciones positivas que la cooperación municipalista puede realizar con relación a los principios de la eficacia de la ayuda: apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y rendición de cuentas. La cooperación descentralizada pretende así reafirmar sus ventajas comparativas frente a la AOD clásica: una mejor conexión entre las sociedades donante y receptora; una asociación o “parteneriado” horizontal entre los

socios, de aprendizaje mutuo; y una rendición de cuentas responsable y próxima. Igualmente, una capacidad de actuación efectiva con relación al fortalecimiento de la sociedad, la gobernabilidad y la institucionalidad locales, a través de la canalización de los conocimientos de los gobiernos locales en estas materias (CGLU, 2009). Se trata de un esfuerzo que ha alcanzado un éxito ciertamente limitado, a tenor del escaso reconocimiento del que la AOD municipal sería objeto en Busán.

La fragmentación real del rol de los gobiernos locales y el desacuerdo sobre la eficacia de la AOD municipal explican no sólo la ausencia de mecanismos formales de vinculación local-global, sino el debate continuado sobre la propia “cooperación descentralizada”. Esta noción es objeto de tensiones considerables. Por una parte, los organismos internacionales, pese a no compartir una única acepción del término, lo han venido usando en general para referirse la AOD que no se canaliza directamente a los ejecutivos centrales. Un apoyo que puede dirigirse a agentes del desarrollo diversos, generalmente de base territorial: sociedad civil, ONG, tejido empresarial y gobierno local, entre otros (Matovu y Nardi, 2008). Por otra parte, los GL y sus redes van a pugnar por llenarlo con su propio sentido: la cooperación descentralizada es reclamada políticamente por el gobierno local, que afirma en ella su carácter de actor principal y diferenciado de otros, no estatales. Una empresa nada sencilla, ya que tampoco el gobierno local posee una definición unívoca de la cooperación descentralizada.⁶²

Funciones de las redes

El ámbito de la cooperación al desarrollo no facilita a los gobiernos locales una participación en clave de gobernanza multinivel, al fallar esos dos elementos necesarios:

62. La dificultad de redefinir este concepto en el marco global ha despertado dudas entre los gobiernos locales sobre la conveniencia de abandonar el término o dotarlo de un contenido aún más restringido. Significativamente, en el cuestionario que CGLU distribuyó entre sus socios para construir su Documento de orientación política en materia de cooperación al desarrollo, afirmaba que “en este momento, CGLU no posee una única definición o descripción acordada sobre lo que algunos llaman ‘cooperación descentralizada’, otros ‘cooperación municipal internacional’, o ‘cooperación ciudad-ciudad’, etcétera. El documento apuntaba incluso la posibilidad de focalizar la labor de incidencia internacional en “partenariados locales y regionales para el desarrollo” (CGLU, 2011).

reconocimiento de la necesidad de su aportación, y existencia de mecanismos de vinculación. Las redes van a dar prioridad a una serie de funciones que permitan compensar esas carencias, con un lógico énfasis en el plano externo.

Externamente, las redes organizan el posicionamiento y el *lobby* frente a las instituciones de la gobernanza global de la cooperación al desarrollo, a fin de conseguir, justamente, ese doble objetivo: creación de reconocimiento y de mecanismos de vinculación. Respecto del primero, las redes, con CGLU a la cabeza, hacen un gran esfuerzo por la presencia y la representación. Un esfuerzo que ha venido acompañado de resultados; el más visible es el hecho de que el Presidente de CGLU (Kadir Topbaş, alcalde de Estambul) fuera designado miembro del Grupo de Alto Nivel de las NN.UU., creado por el Secretario General para redactar un documento programático sobre el futuro de los ODM en el post-2015. La presencia institucional se acompaña del discurso legitimador de la cooperación municipal al desarrollo y de la cooperación descentralizada, que pone en valor sus posibilidades y especificidades.

No menos atención se presta al segundo objetivo, la creación de mecanismos de vinculación. Conscientes de la ausencia de instrumentos que asocien las tareas del gobierno local a los objetivos globales de desarrollo, las redes de gobiernos locales han trabajado en dos frentes. El primero, la territorialización del marco de resultados, un trabajo que también ha dado sus frutos. Los esfuerzos conjuntos de diferentes redes territoriales y medioambientales han conseguido inscribir en la propuesta actual de ODS un “objetivo urbano” (el número 11), referido explícitamente a la creación de ciudades “cohesionadas, seguras, resilientes y sostenibles”.⁶³ El segundo, la territorialización de la implementación y evaluación de los resultados. Aparece aquí la cuestión de la *localización* del desarrollo, sus requisitos y sus implicaciones (Satterthwaite, 2012). Las redes locales trabajan actualmente en la elaboración de una batería de indicadores para hacer seguimiento y evaluación de la dimensión territorial del marco de resultados (o de parte de él), de forma que se ponga de manifiesto la necesidad de participación y

63. Sobre cómo se consigue este objetivo, véanse la serie de artículos breves redactados por Christopher Swope para Citiscope, <http://citiscope.org/story/2014/urban-sdg-explainer>.

fortalecimiento del gobierno local, argumentando en especial su papel como instrumento para los objetivos de desarrollo (Global Taskforce, 2014; Lucci, 2015).

Internamente, las redes, y especialmente CGLU, aseguran la función de liderazgo necesaria para la comprensión y la orientación de la gran variedad de sus miembros en el sistema de la AOD. Se trata aquí de conectar el quehacer diario de las autoridades locales con la agenda, la reflexión y el debate internacionales del desarrollo. Un liderazgo que se despliega en dos planos. Por una parte, CGLU se propone articular la participación del conjunto de actores del desarrollo territorial en los debates mundiales; para ello, lanzó en 2013 un grupo de trabajo global para informar su posición en el Grupo de Alto Nivel de las NN.UU. Son miembros activos de esta *global taskforce* las redes más relevantes; entre otras, ICLEI, NRG4SD, Commonwealth Local Government Forum, o DeLoG. Una segunda dimensión de esta función interna de liderazgo es la formación de posicionamientos y la elaboración de declaraciones y documentos de orientación, a través de la consulta entre sus miembros. Estos posicionamientos tenderán, no obstante, a mantener un grado de compromiso político moderado, dado el hecho de que CGLU es una organización que debe mantener equilibrios internos complejos. Una red de redes, de carácter global (en términos territoriales y sectoriales), que agrupa a diferentes tipos de miembros: ciudades individuales, federaciones nacionales y regionales (continentales), e incluso redes temáticas y especializadas.

7.5 Las políticas de sostenibilidad y de cambio climático

Abordamos ahora una institución muy diferente, y que tiene una fecha de inicio más reciente. La Conferencia de las NN.UU. sobre Medio Ambiente y Desarrollo o “Cumbre de la Tierra” (Río, 1992) marca el inicio de la entrada de las cuestiones ambientales en la política mundial, al mayor nivel. Por una parte, la Cumbre de la Tierra dota a las cuestiones medioambientales de un marco de resultados propio y específico: la Agenda 21, un programa de acción voluntario que contempla, como veremos, la entrada en acción del gobierno local. Por otra, a partir de Río la sostenibilidad habrá también de ser

transversal al resto de agendas internacionales. Problemáticas como el desarrollo, la seguridad, la urbanización, la población o la energía no podrán ya ser abordadas sin tener en cuenta sus dimensiones e impactos ambientales.

Rol de los gobiernos locales

Ya en Río se hace explícita una consideración compartida por el conjunto de la comunidad internacional: las ciudades son, de forma nítida y sin distinciones entre Norte y Sur, el lugar del problema y de sus soluciones. Los núcleos urbanos son el motor de la economía global, a la vez que grandes consumidoras de energía y la mayor fuente de gases de efecto invernadero (GEI). En cada país, las ciudades son responsables del grueso de la producción nacional, de la innovación y del empleo. Por todo ello, y especialmente en países que experimentan procesos de urbanización acelerada, el paso hacia un modelo de desarrollo respetuoso del medio ambiente ofrece enormes oportunidades para una actuación eficaz y rentable (Cofree-Morlot *et al.*, 2009:7; véase también 3-23). Este reconocimiento internacional refuerza el papel político del nivel local y reafirma la responsabilidad general que tienen las autoridades locales de asegurar que sus ciudades y municipios adopten pautas de desarrollo sostenible.

Para el ejercicio práctico de esa responsabilidad, la dimensión internacional será de nuevo fundamental. Los acuerdos y mecanismos institucionales internacionales, con independencia del contexto político y normativo nacional, van a determinar la actuación del gobierno local. Éste tiene en cuenta e interpreta estos instrumentos (como la Convención sobre Biodiversidad, la Convención sobre Cambio Climático, o la propia Agenda 21, todos ellos creados en Río) para orientar sus propias políticas públicas. Además de actuaciones directas (mejora de la eficiencia energética en calles, edificios y sistemas de transporte municipales...), los gobiernos municipales impulsan legislación específica (ordenanzas municipales en materia de consumo y medio ambiente); incentivos fiscales (también negativos: penalización del consumo excesivo de agua); o campañas de información pública (Borràs, 2011:7).

Pero no toda la conexión de las ciudades con las orientaciones de sostenibilidad globales es por propia iniciativa. Contamos también con buenas prácticas de mediación, por parte del nivel nacional, entre lo local y lo global. Destaca la de la Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), en Francia. Se trata de un organismo interministerial dedicado a las cuestiones medioambientales, y que ha creado el "*Bilan Carbone*", un sistema de contabilización de las emisiones para usuarios municipales, y también empresariales.⁶⁴

Mecanismos de vinculación local-global

La innovación más relevante de la Agenda 21, desde nuestro punto de vista, fue la inclusión de un capítulo específico (el 28) dedicado a las actividades de las autoridades locales. Para Maurice Strong, presidente de la Conferencia, este va a ser el programa más "prometedor e importante" de los que surgen en Río, "que tiene ya a cientos de autoridades locales, en todo el mundo, elaborando y ejecutando su Agenda 21 Local" (ICLEI, 2012:11). El capítulo contiene cuatro metas concretas: a) Para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre un "Agenda 21 local" para la comunidad; b) Para 1993, la comunidad internacional debería haber iniciado un proceso de consultas con el objeto de aumentar la cooperación entre las autoridades locales; c) Para 1994, los representantes de las asociaciones municipales y otras autoridades locales deberían haber incrementado los niveles de cooperación y coordinación, con miras a aumentar el intercambio de información y experiencias entre las autoridades locales; d) Debería alentarse a todas las autoridades locales de cada país a ejecutar y supervisar programas encaminados a lograr que las mujeres y los jóvenes estuvieran representados en los procesos de adopción de decisiones, planificación y ejecución. Las citamos íntegramente porque se trata del encargo más concreto y acabado recibido jamás por los gobiernos locales y por sus asociaciones, respecto a un objetivo de alcance mundial.

64. Igualmente en Francia y desde 2005 la ley Oudin-Santini permite a los municipios, regiones y organismos públicos responsables de agua y saneamiento destinar un 1% de sus presupuestos por estos servicios a proyectos internacionales de desarrollo.

Este mecanismo de vinculación entre el nivel global y el local ofrece a los gobiernos locales un espacio de gran valor, que van a llenar de forma decidida a través de fórmulas e iniciativas propias, ascendentes, de compromiso, autorregulación y rendición de cuentas. La lista de estas iniciativas es amplia; seleccionamos aquí algunas que nos parecen de especial relevancia.

Muy importante es la campaña, ya citada, “Ciudades por la Protección del Clima (CCP)”, que ha asociado a más de 1.000 municipios de todo el mundo en un esfuerzo común de reducción de los GEI, y ha inspirado otras iniciativas, como las de Alcaldes por la protección del clima en Estados Unidos y Europa. Para Betsill y Bulkeley (2006, p. 151-152), la CCP ha hecho más que mediar entre el gobierno local y el régimen global del cambio climático: a través del desarrollo de normas y procedimientos de verificación, ha creado un ámbito de gobernanza medioambiental propio. Al hacerlo, ha sumido funciones habitualmente asociadas con el gobierno nacional, como marcar límites de emisiones de GEI para los municipios que forman parte de la iniciativa, o elaborar fórmulas de seguimiento y rendición de cuentas.

Otro ejemplo de autorregulación –en este caso en el ámbito europeo– es Carta de Aalborg, un marco comprensivo sobre sostenibilidad a nivel local. A partir de esta iniciativa, que ha actuado como interficie entre la UE y el movimiento local por la sostenibilidad, se han desarrollado intercambios de experiencias entre municipios, así como una recolección sistemática de información sobre las actividades emprendidas a nivel local.

Finalmente, cabe mencionar que no toda participación del gobierno local en el esquema multinivel se produce a través de las redes. Las ciudades se pueden vincular directamente a mecanismos internacionales existentes, como el comercio de derechos de emisión de GEI (Sippel y Michaelowa, 2010). Una actividad creciente, que está permitiendo a diversas ciudades (por ejemplo de China e India, con apoyo técnico de ICLEI) obtener fondos adicionales para sus proyectos de desarrollo sostenible.

Funciones de las redes

En las políticas globales de sostenibilidad y cambio climático, los gobiernos locales ven reconocida su capacidad de contribuir a los objetivos comunes, a la vez que disponen de mecanismos de vinculación que van a orientar y registrar esa aportación. Por ello, se trata de un ámbito que permite a los gobiernos locales la participación en clave multinivel. Facilitar esa participación multinivel informa la actuación y las funciones de las redes gobiernos locales, en los planos externo e interno.

Externamente, las redes aseguran una interlocución unificada ante las instituciones de la gobernanza global de la sostenibilidad. Para ello organizan el seguimiento de la agenda internacional, aseguran la representación y despliegan actuaciones de incidencia basadas en los resultados obtenidos por los gobiernos locales, con relación al marco global. Además, las redes proveen a la institución de información técnica, y sustentan sus demandas y posiciones en informes, análisis y estudios científicos, de bases sólidas.

Internamente, como hemos visto, las redes aseguran la provisión de asistencia técnica directa a los gobiernos locales socios; una asistencia que dará apoyo tanto a sus políticas públicas y actuaciones directas, como a la internacionalización de la administración local para su participación en iniciativas multilaterales y esquemas internacionales. Las redes facilitan igualmente la cooperación bilateral entre ciudades asociadas, y con ello el aprendizaje de políticas, el intercambio de experiencias, la identificación y difusión de la buena y la mala práctica, y en general el desarrollo de herramientas y metodologías útiles para las estrategias locales de sostenibilidad y lucha contra el cambio climático.

Son también las redes de gobiernos locales por la sostenibilidad las que impulsan el desarrollo de normativas, estándares, y formatos de contabilización y de rendición de cuentas propios, organizando la colaboración con la comunidad científica para la elaboración de estudios, informes y documentos de posición.

7.6 Conclusiones

Hemos podido comprobar cómo el análisis multinivel ofrece resultados diversos en función del ámbito sectorial en que se aplique. Para el gobierno local, la sostenibilidad configura a nivel global un sistema de gobernanza que opera efectivamente a través de los diversos niveles de gobierno. Aquí, el enfoque multinivel permite identificar pautas de intercambio entre los diferentes actores que intervienen en este sistema, así como registrar su contribución a los objetivos comunes. Igualmente para el gobierno local, la cooperación al desarrollo no constituye un ámbito de gobernanza multinivel del que forme parte. En este caso, el análisis es menos revelador de los intercambios y resultados obtenidos, pero muestra una realidad importante: el esfuerzo de los gobiernos locales y de sus redes por obtener reconocimiento y construir un mecanismo de vinculación adecuado a sus capacidades es también un intento de configurar la cooperación al desarrollo como un ámbito global de gobernanza multinivel en el que participar.

Nuestro análisis revela dos tendencias de importancia. En primer lugar, la dificultad de construir en las instituciones globales, por parte de los gobiernos locales, espacios basados en las relaciones intergubernamentales clásicas (reconocimiento formal, respeto a la atribución competencial, diplomacia delegada). En segundo, la necesidad de adoptar estrategias de participación e incidencia diferenciadas y especializadas, para cada ámbito sectorial de que se trate –pues en función de cómo se distribuya el poder y la capacidad en él se van a configurar formas de gobernanza multinivel específicas, con pautas de intercambio y de cooperación y conflicto diferentes–.

Confirmamos nuestra impresión inicial de que existe una coincidencia entre la orientación actual de las instituciones globales, centradas en la búsqueda de eficacia, y el enfoque de la GMN. La posibilidad de participar en la institución global en clave multinivel –es decir, gestionando esa doble interacción: vertical, hacia administraciones de nivel superior; y horizontal, hacia otros actores y autoridades territoriales– propicia que las redes adquieran nuevas capacidades, aproximándose a esos actores transnacionales que construyen formas propias de regulación. Como ellos, las redes desarrollan funciones nuevas (autorregulación, rendición de cuentas, aprendizaje de

políticas) que, de hecho, las convierte en actores más autónomos. Más autónomos frente al reconocimiento formal, por parte de la organización internacional; más autónomos también, en el mejor sentido, respecto de los gobiernos locales que son sus miembros.

8. Entre lo interno y lo europeo: la acción exterior de las regiones en la UE

La noción de Europa de las regiones funcionó como metáfora que sintetizaba la pujanza de lo regional y la importancia creciente de los asuntos relacionados con sus políticas, en múltiples dimensiones. El regional era un nivel de gobierno emergente, favorecido por las tendencias descentralizadoras y por las demandas de proximidad de los ciudadanos. En un contexto de crisis del estado-nación, amenazado por procesos y actores transnacionales, las regiones constituían polos de cohesión social e identificación cultural. El territorio era redescubierto como factor de competitividad y especificidad en el entorno de la globalización y las regiones aparecían como una unidad relevante para la identificación y organización de las capacidades endógenas, y para su alineamiento estratégico hacia la innovación y la competitividad, capaces de mantener e impulsar la creación de riqueza y bienestar frente a un estado en retirada y un contexto internacional exigente. La Europa de las regiones era la marca de un regionalismo ambicioso, en términos de análisis y de programa político: una ambición que creció rápidamente en el terreno fértil de la post-guerra fría, para entrar también rápidamente en crisis (Salkier y Sagan, 2004:1-5).

En 2008, la revista *Regional and Federal Studies* dedicó un número monográfico a analizar esa crisis, ese malestar en el capítulo regional de la construcción europea⁶⁵. La sensación era ciertamente paradójica. Lo regional no decrecía en importancia: se mantenían y aumentaban las representaciones regionales en Bruselas, no se detenía la actividad del Comité de las Regiones ni la proliferación de redes regionales, y la política europea de cohesión continuaba confiando la programación y gestión de grandes volúmenes de gasto a las autoridades regionales. Las regiones entendían el sistema de oportunidades e incentivos de la UE, desplegaban un lobby efectivo para su mantenimiento y expansión y se movilizaban a fin de perseguir sus intereses y defender sus prerrogativas⁶⁶. La proliferación de operaciones entre la UE y las regiones, piedra

65. Vol. 18, no. 5.

66. Usamos aquí el concepto de “*subnational mobilization*”, propuesto por Liesbet Hooghe en (1995) para referirse a esta implicación regional creciente, y al cual volveremos más adelante.

angular de la retórica sobre la Europa de las regiones iniciada en los tiempos en que Delors presidía la Comisión Europea seguía viva (Elias, 2008:483-484; John, 2000:5-7). Pero algo fallaba: la Europa de las regiones no era sólo actividad, sino también un programa político, la verificación y el progreso hacia un reconocimiento y un estatus legal donde los poderes democráticos sub-estatales gozasen de unas posibilidades de representación y participación en los asuntos europeos a la altura de sus capacidades institucionales.

El propósito de este artículo es considerar y analizar la Europa de las regiones en su dimensión de proyecto orientado a la articulación y construcción de un nuevo sujeto político en el sistema de la UE: el gobierno regional. Un proyecto que se organiza y se despliega en el tiempo, vinculándose de forma estrecha al proceso de integración europea, y donde las regiones van a intentar ser no sólo actores políticos (con capacidad de influencia), sino sujetos (con capacidad de decisión, cuando menos parcial). Después de identificar la agenda regional tal como se proyecta en los debates intergubernamentales europeos, examinaremos la medida en que los acercamientos al uso de la ciencia política ayudan a entender ese intento de creación de subjetividad, y propondremos y aplicaremos una pauta de análisis vinculada al estudio de nuevos actores internacionales. Enlazamos así con un proyecto de investigación, más amplio y en curso, sobre GNC y acción exterior. Esperamos de este modo hacer un nuevo balance y extraer conclusiones, desde otra perspectiva, del recorrido de la Europa de las regiones como programa político.

Somos plenamente conscientes de que no se trata de un programa unánime, o compartido en su integridad. Desde estas mismas páginas, Cesáreo R. Aguilera de Prat (2006:53-54) nos había acercado al debate y advertido de las limitaciones y debilidades de la Europa de las regiones como noción organizadora de visiones muy diferentes, que iban desde la creación de un “tercer nivel” --un espacio de representación política sub-estatal de poder comparable al de los niveles estatal y comunitario--, hasta una simple racionalización administrativa de una Unión que empezaba a tener problemas de eficacia en la implementación de sus políticas. Tras una vanguardia en la que estaban presentes regiones históricas, partidos nacionalistas sub-estatales y estados federados, se

identificaba una enorme fragmentación en el mundo regional (formas jurídicas, intereses), así como culturas políticas estatales más o menos proclives a la entrada del nivel regional en el juego político europeo. Autores como Eve Hepburn llevaron el análisis al nivel de los partidos políticos sub-estatales para ilustrar cómo éstos abrazaban la retórica de la Europa de las regiones a fin de legitimar y fortalecer una variedad de proyectos territoriales, con diferentes objetivos: constitucionales (vinculados al federalismo, la *devolution* y la independencia), socioeconómicos (acceso a la financiación estructural) y proteccionistas (defensa frente a la invasión competencial comunitaria). En el discurso político regional, Europa podía ser presentada como un conjunto de oportunidades e incentivos o como una amenaza al ejercicio de las competencias e intereses territoriales, en función de tácticas variables y discontinuas (Hepburn, 2007:13).

Sin duda, esa fragmentación en los intereses y visiones ayuda a entender lo limitado de los logros de la agenda política regional: va por delante y volveremos a ello. No obstante, consideramos también que, entre la firma de los Tratados de Maastricht (1992) y Lisboa (2007) transcurre década y media de movilización, articulación, posicionamiento y negociación colectivos, en pos de un marco institucional europeo que acoja mejor la diversidad territorial de la Unión y, sobre todo, ofrezca al gobierno regional mayores posibilidades de inserción y participación.

8.1 De Maastricht a Lisboa: los resultados de la movilización regional

La cuestión de las regiones y la UE ha sido objeto de análisis desde diversas perspectivas, y los estudios jurídicos nos ofrecen un excelente punto de partida, por haber abordado el tema con un ánimo no sólo descriptivo, sino interesado en profundizar en las dificultades, objetivas, de esta problemática. Unas dificultades que se relacionan con la comunitarización de las competencias constitucionales regionales, la conjunción del proceso de integración europea y de descentralización político-administrativa en sus EE.MM., el carácter crecientemente interno del Derecho de la UE, y los conocidos déficits de participación, por parte de regiones y municipios, en la adopción de una legislación

europea que después habrán de “desarrollar normativamente (regiones legislativas) y ejecutar administrativamente (regiones y entes locales)” (Sobrino y Sobrido, 2004). De hecho, cuanto mayores son las atribuciones legales de las regiones y su especificidad política, mayor es el reto de la inserción exitosa y responsable en el sistema de la UE. En las últimas décadas, la búsqueda de una fórmula institucionalmente adecuada de relación con Europa ha sido, especialmente para las regiones con mayores competencias –con capacidad legislativa, o “especiales”– un proceso continuo, si bien jalonado por las conferencias intergubernamentales (CIG) de revisión de los tratados europeos. La CIG sobre la Unión Política, que abocó en 1992 al Tratado de Maastricht (TUE), fue la primera en la que el movimiento regional logró alcanzar impactos substantivos, que sorprendieron a los observadores y marcaron el punto de partida de la irrupción regional en la agenda de la UE. A nivel institucional, se creaba el Comité de las Regiones (CdR) como órgano asesor del Consejo y de la Comisión, de consulta obligada en los procesos legislativos de interés territorial (política regional, medio ambiente, educación y transporte): por primera vez la UE se dotaba de una instancia específica de representación sub-estatal. A nivel normativo y de principios, se incorporaba al TUE el principio de subsidiariedad, aunque de una forma ciertamente ambigua⁶⁷ y sin referencias explícitas al nivel regional y local. Con relación a los EE.MM., Maastricht abría la posibilidad de que representantes regionales participasen en la delegación estatal en el Consejo de la UE, incluso presidiéndola; una posibilidad que la normativa interna de cada Estado debería concretar.

La movilización regional pre-Maastricht no se repetiría con intensidad y éxito comparables en las CIG previas a las revisiones de los tratados de Ámsterdam (1997) y Niza (2000). Sin embargo, en el año 2001 tuvieron lugar dos acontecimientos de importancia. Por una parte, los debates y aportaciones provocados por el Libro Blanco de la gobernanza europea, en los que los entes locales y regionales, y especialmente sus

67. Véase, sobre la discusión entre las definiciones sustantiva y procedimental del término, Steven van Hecke (2003:55–57).

redes y asociaciones, participaron de forma activa y estructurada.⁶⁸ Por otra, la Declaración de Laeken sobre el futuro de la UE, que hace mención explícita de la división de poderes entre la UE y sus miembros, y cataliza la voluntad de las autoridades subestatales de influir en los trabajos de la Convención Europea que, entre 2002 y 2003, elaboraría el proyecto de Constitución. Las regiones no contaban con representantes entre los miembros de la Convención, si bien las delegaciones de Alemania, Bélgica y Austria coordinaron sus posturas con las de sus *Länder* y regiones. El CdR pudo estar presente como observador, nombrando para ello a seis representantes, cinco de ellos presidentes de regiones legislativas. El grueso de la participación regional tuvo lugar a través del Grupo de trabajo sobre el principio de subsidiariedad y el Grupo de contacto de las autoridades regionales y locales, y por medio de asociaciones de autoridades territoriales. Las posiciones de los actores regionales son bien conocidas, por haber sido objeto de un análisis amplio, facilitados por la claridad y accesibilidad de las fuentes y el largo periodo de posicionamiento y declaraciones (Lynch, 2004; Bauer, 2006; Morata, 2005, y especialmente Ribó y Roig, 2005). Estos trabajos constatan la existencia de una vanguardia en el movimiento regional, integrada por las regiones con capacidad legislativa agrupadas en REGLEG, una plataforma de coordinación, informal y sin secretariado, abierta desde 2001 a 73 regiones de 8 EE.MM. (Bélgica, Alemania, Austria, España, el Reino Unido, Italia, Portugal y Finlandia)⁶⁹. Su actividad se había iniciado alrededor de la CIG de 2000 (Niza), para recibir un gran impulso con la presidencia belga del segundo semestre de 2001: la gran complicidad con el primer ministro y presidente de turno, Guy Verhofstadt, se evidencia en la mención directa que hace la declaración de Laeken de las regiones con competencias legislativas. El *programa máximo* de esta vanguardia regional incluía importantes elementos de relación directa con la Unión: 1) delimitación más clara de responsabilidades en la UE que también tuviese en cuenta el

68. La Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, "La gobernanza europea - Un Libro Blanco" [COM (2001) 428 final] es una referencia importante en la asunción por la UE, en aras de un buen funcionamiento de sus políticas, de la necesidad de mejorar la conexión con los niveles territoriales. Incorpora ideas como las consultas previas a las autoridades regionales y locales, y fórmulas como los contratos tripartitos por objetivos (Comisión, E.M., autoridades territoriales).

69. La CALRE es una asociación análoga, también sin secretariado aunque algo más formalizada, que desde 1997 vincula a los parlamentos de esas mismas regiones.

nivel regional, con sus competencias exclusivas y compartidas con los gobiernos centrales; 2) reconocimiento de su especificidad a través de un estatus especial (“Regiones socias de la Unión”) en los Tratados, al cual se vincularían, en función de las competencias internas, diferentes derechos; 3) procedimiento reforzado y obligatorio de consultas legislativas a nivel regional; mayor implicación de los parlamentos nacionales y regionales en asuntos europeos y relaciones más estrechas entre éstos y el Parlamento Europeo; 4) legitimación activa de las regiones legislativas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE); 5) respeto de las identidades de los Estados miembros incluyendo las identidades regionales, diversidad cultural y respeto a las lenguas cooficiales; y 6) un papel reforzado para el CdR.

El propio CdR tenía las ideas claras sobre cuál debía ser tal papel: 1) pasar de órgano consultivo a institución de la UE; 2) posibilidad de recurso al TJUE, tanto para garantizar la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad como en defensa de sus prerrogativas; 3) extensión del mandato de sus miembros de 4 a 5 años. Sobre todo, mejora de su posición y capacidades en el procedimiento legislativo: 4) generalización del procedimiento de codecisión, y mención expresa en éste del CdR en relación con materias como el desarrollo territorial o la cooperación transfronteriza; 5) extensión de los ámbitos de consulta obligatoria al CdR a todos aquellos asuntos relacionados con las competencias de las colectividades territoriales; 6) obligación de las instituciones de la UE de motivar el no seguimiento de sus opiniones, y derecho del CdR a imponer un veto suspensivo del procedimiento legislativo si no se cumple adecuadamente lo anterior; 7) derecho a participar en el diálogo entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo en el marco de la codecisión; 8) derecho a dirigir preguntas escritas y orales a la Comisión Europea. Por último, el CdR hacía suyas las peticiones de las regiones legislativas: en su contribución a la Convención, el Comité apoyaba la titularidad de estas regiones de competencias exclusivas y compartidas, la referencia directa a ellas en el nuevo Tratado, y su acceso directo al TJUE⁷⁰. Las agendas del CdR y de las regiones legislativas se refuerzan mutuamente. Interesa destacar además la legitimación democrática en que basan las autoridades regionales, y el propio CdR, su propuesta: proximidad como factor

70. CONV 195/02, de 8 de julio de 2002.

de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas, y respeto a la autonomía regional y local.

Las demandas de esta vanguardia regional y del CdR constituyen la expresión más política y acotada de lo que consideramos el intento de construcción de una subjetividad regional en la UE. Tras esa vanguardia, otros actores territoriales ponen mayor énfasis en los principios (respeto a la identidad y a la distribución de competencias interna; democracia y autonomía local; cohesión territorial como objetivo de la UE, y sobre todo subsidiariedad)⁷¹. En conjunto, las agendas fundamentan en argumentos democráticos demandas de reconocimiento, participación y consulta directas, protección competencial y recurso legal, a la vez que llevan mucho más allá los poderes del órgano representativo del nivel territorial, que mejora y refuerza su estatus en el sistema de la UE.

Es bien sabido que los resultados de Lisboa, tratado que cierra de forma más o menos definitiva el debate institucional, quedaron lejos de esas pretensiones. No se darán ni un reconocimiento explícito de las regiones con mayor capacidad, ni indicaciones a los EE.MM. sobre cómo organizar su propia diversidad interna. La participación reglada en el *policy-making* comunitario tendrá lugar a través del propio Estado, especialmente a través de consultas el marco de la subsidiariedad. Este principio sí sale claramente reforzado: un nuevo mecanismo de alerta temprana, incorporado a un Protocolo específico sobre subsidiariedad y proporcionalidad, permitirá a los parlamentos regionales participar en su control *ex ante*, y existirá posibilidad de recurso *ex post* por parte del CdR y de los Estados miembros contra un acto legislativo europeo por violación de ese principio (ni parlamentos estatales, ni ejecutivos ni parlamentos regionales disponen de legitimación activa ante el TJUE). Si bien estos avances facilitan un nuevo y valioso papel de los parlamentos sub-estatales (Vara Arribas y Bourdin, 2011:141-154), el conjunto del sistema va a depender del desarrollo de procedimientos internos, y se descarta una participación reglada y directa, por parte de los ejecutivos regionales. Por su parte, el CdR no mejora de forma significativa ni su estatus institucional ni su participación en el procedimiento legislativo comunitario. En todo caso, la visión final es

71. Actores agrupados en plataformas y asociaciones como la ARE, organización generalista creada en 1985 y con secretariado permanente en Estrasburgo.

más defensiva de las propias competencias de regiones y estados, a la vez que menos comprometida con la construcción europea⁷².

Si bien Lisboa consolida el principio de autonomía institucional, el cual garantiza la competencia exclusiva del Estado para determinar su propia organización territorial, con ello no se resuelve la necesidad de seguridad jurídica en la aplicación del Derecho de la UE, con relación a los niveles de gobierno no centrales. A partir de Lisboa se van a abrir nuevos mecanismos, de corte más jurídico, que pueden permitir a la agenda regional progresar por otros caminos: claramente el rendimiento de los mecanismos de control de la subsidiariedad, pero también las formas en que las propias instituciones europeas, y especialmente el TJUE, velen por el buen funcionamiento del Derecho europeo⁷³. En cada Estado, la cooperación política y administrativa a la que obliga ese buen funcionamiento debería ser amplia y garantista, y en todo caso no limitarse a trasladar los costes a la administración autonómica supuestamente responsable del incumplimiento (Andrés Sáenz de Santamaría, 2013:40-60).

8.2 Las debates en torno a la gobernanza multinivel

Desde una perspectiva politológica, el estudio de las regiones sigue la tendencia general de la Unión Europea, la cual desde hace varias décadas no es analizada tanto como una organización multilateral que negocia con los estados que la han creado, dando lugar a espacios supranacionales de decisión y alterando la distribución del poder (óptica de las Relaciones Internacionales), sino como un *sistema* político (Ciencia Política). La GMN es una noción clave en ese esfuerzo por entender el funcionamiento de la UE, a la vez que el

72. No abundamos en otros avances, como los relativos a principios y objetivos de la UE (autonomía local, cohesión territorial, diversidad cultural y lingüística) y de delimitación competencial (Beltrán, 2010).

73. Laura Huici hace una lectura en esa clave del principio de autonomía institucional: si la organización territorial del Estado contempla la existencia de Gobiernos locales o regionales, dotados de autonomía y competencias propias, el pleno respeto del principio de autonomía institucional requeriría de la elaboración de normas internas que definan, para cada nivel de gobierno, cuáles son sus responsabilidades y medios de acción, a la vez que se articulen mecanismos de relación y diálogo para una aplicación eficaz del Derecho de la Unión (Huici, 2010:528). Véanse también los comentarios de esta autora en Olesti (2010:123).

enfoque predominante en el análisis politológico de la participación de las regiones en él. Ya en el primer trabajo en el que Gary Marks propuso el término, afirmaba nada menos que “the debate between intergovernmentalism and neofunctionalism is sterile because it cannot come to grips with the most salient and novel characteristic of that case, the mobilization and empowerment of subnational governments” (Marks, 1993:407). Fue evidente el atractivo de una noción que parecía capturar la complejidad y fluidez del proceso político de la Unión. En palabras de Francesc Morata, “la GMN presupone la existencia muchos actores interdependientes portadores de intereses y recursos diversos (...) (y) requiere capacidades para coordinar y gestionar una doble interacción: vertical, entre niveles de gobierno, desde el local hasta el europeo; y horizontal: no sólo varias administraciones o instituciones de varios niveles participan en la definición de los problemas y la elaboración de soluciones, sino también actores no públicos, privados y sociales. Desde este punto de vista, la GMN expresa la interdependencia y la complementariedad entre la esfera pública y los distintos ámbitos de la sociedad” (Morata, 2010:3-4). Trabajos subsiguientes de Marks y de éste con Liesbet Hooghe profundizaron en la elaboración conceptual de la GMN, transformando progresiva y radicalmente su alcance: de la descripción de las dinámicas europeas, a la teorización de la integración. El concepto se expande, pasando a formar parte del lenguaje político e institucional: en 2009, el Comité de las Regiones impulsa un Libro Blanco sobre GMN, donde el término tiene un significado claro: contribuir a la eficacia de las políticas de la Unión⁷⁴. La GMN es incorporada también, como se verá, a los estudios internacionales más allá del ámbito europeo, a fin de dar cuenta de la participación e implicación de los diversos niveles de gobierno en la gestión de los asuntos globales.

La GMN crece, pero no sin costes y críticas. El número citado de *Regional and Federal Studies* hizo explícito un sentir compartido por buena parte de la comunidad académica, ya desde mitad de la década pasada: existía una conexión entre la crisis disciplinar de la GMN, que no estaba cumpliendo las expectativas que muchos habían depositado en ella, y la programática de la Europa de las Regiones. Y es que, en términos de política

74. CDR 89/2009 fin.

comparada clásica⁷⁵, tras la GMN subyacía la hipótesis de que la existencia de una determinada actividad multinivel para la elaboración de políticas (*policy*) llevaría a la europeización progresiva de los discursos y posiciones políticas, a la toma de postura partidista y a la formación de una opinión pública (*politics*), a la vez que obligaría a una reestructuración institucional, judicial y administrativa, a fin de hacer posible la participación adecuada de esos diversos niveles de gobierno –también el regional– en el juego multinivel (*polity*). Tendría lugar una convergencia de los sistemas de organización territorial de cada E.M., creciendo los espacios de diálogo entre la Comisión y los actores regionales, al margen del control del ejecutivo central⁷⁶. De esta hipótesis son las asunciones sobre el Estado, sobre su papel y relevancia, las más refutadas por la evolución real de la integración europea, a partir de dos constataciones fundamentales. La primera, relevante para el análisis de la *dinámica* regional-europea, es que la integración tiene impactos muy desiguales en cada E.M., en función de su organización territorial y de otros factores endógenos. Para entender esos impactos es necesario prestar atención a las estructuras y recursos internos, legales y materiales, a la cultura política y a las condiciones de adaptación administrativa: hay que tener en cuenta el interior del Estado⁷⁷. La segunda constatación, importante para analizar la *transformación* del sistema, es que la interacción de políticas a través de los diferentes niveles y la implicación de nuevos actores no modifican sustancialmente el rol de los ejecutivos centrales, y que los estados no se vacían de poder (por arriba hacia la UE, y por abajo hacia las regiones). Esta vigencia de la centralidad del Estado ha sido defendida por autores como Andrew Moravcsik (1993), quien describió una serie de funciones inalienables, nucleares para los gobiernos centrales, que éstos no van a ceder pese a la intensidad de las interacciones y la movilización de actores internos. Una de ellas es la

75. Así lo analiza Simona Piattoni (2009, y especialmente 2010), quien ha elaborado algunos de los trabajos que más han puesto a prueba la utilidad de la GMN para comprender mejor la gobernanza europea.

76. En función de que usen una u otra vía (directa o a través del Estado) las regiones serían actores internacionales “primarios” o “mediadores”, según la tipología propuesta por Michael Keating (1985), y ampliamente aceptada (y reelaborada).

77. Se trata del debate entre la GMN y el institucionalismo, bien ilustrado por Keating (2008:75); Bauer y Börzel (2010:257), entre otros. Para el caso español, véase Etherington (2012: 87-88).

función de *gatekeeper*, de guardián de la frontera: el poder de definir lo que es interno y lo que es internacional⁷⁸. El Estado, pese a sus transformaciones, retiene la capacidad de señalar dónde empieza la política exterior, reclamando a partir de ahí su prerrogativa de actuar como único representante legítimo de los intereses internos, públicos y privados. Un planteamiento que se compadece bien con el análisis de la globalización que, desde perspectivas teóricas distintas, hace Saskia Sassen, y que constituye el marco teórico y metateórico desde el que se escribe este artículo. Para Sassen, la globalización no implica nuevas instituciones “globales”, sino una reestructuración de las relaciones y las funciones de los actores internacionales (y especialmente los estados), la cual lleva a la creación de nuevos “órdenes especializados”, nuevos ámbitos, globalizados y poco jerárquicos. En ellos, los estados no pierden poder sino que se transforman: sus gobiernos centrales se “privatizan”, alineando sus intereses con los de actores globales, especialmente corporativos y financieros, y creando pautas de orden y regulación necesarias para el funcionamiento de una economía capitalista global (Sassen, 2006).

8.3 Reenfocando las regiones y la UE desde las Relaciones Internacionales

Nuestra propuesta es examinar ese esfuerzo de las regiones europeas a la luz de una tendencia más amplia: la de la emergencia de nuevos actores, como rasgo definitorio de la reestructuración de las relaciones internacionales. Una reestructuración en curso desde el fin de la guerra fría, vinculada a la globalización y a la proliferación de estructuras y actores heterogéneos, con nuevas pautas de conflictividad y de cooperación entre estos actores, y nuevas formas de gobernanza internacional. La *condición de actor*⁷⁹ es aquí un concepto clave que va más allá de la necesaria pero no suficiente acción exterior subestatal, y se refiere a sus resultados: la capacidad de proyectar influencia, de participar de forma efectiva y significativa en los esquemas institucionales y operativos de gobernanza, y de obtener reconocimiento.

78. Se trata del debate entre la GMN y el intergubernamentalismo, explícito en Hooghe y Marks (2008:112).

79. Optamos por traducir de este modo la “*actorness*” elaborada por autores como Brian Hocking (1999).

El análisis de la manera en que los GNC y sus redes construyen y consolidan su condición de actor político en un entorno global o de integración regional es para nosotros un proyecto de investigación en curso, que se ha beneficiado de una literatura sobre nuevos actores internacionales creciente. Por una parte, los estudios sobre la acción exterior sub-estatal; la *paradiplomacia*, una noción desarrollada a finales de los años setenta para referirse a las dinámicas de participación en la acción exterior de los diferentes niveles de gobierno en los estados compuestos (Kincaid, 1984; Duchacek, 1984; Soldatos, 1990; 1993), y que se ha consolidado como actividad que no debe analizarse a partir de los supuestos, la terminología y los instrumentos de la política exterior del Estado, sino ser entendida a la luz de la fragmentación de la acción exterior, la entrada de actores nuevos y discontinuos, y el impacto de los nuevos contextos globalizados. Por otra parte, las *transnational advocacy networks* o redes transnacionales de incidencia, que nos han servido de marco interpretativo para, a partir de las especificidades de la práctica paradiplomática, estudiar la vinculación entre las organizaciones internacionales y la articulación de intereses de los gobiernos territoriales⁸⁰. Las redes medioambientales aportan una visión aún más sugerente, al incorporar la gobernanza multinivel al análisis del funcionamiento del sistema; para las políticas reguladas globalmente –como la medioambiental–, y dadas las competencias y capacidades de las autoridades sub-estatales en esa materia y especialmente la existencia de la Agenda 21 local como elemento de vinculación local-global, los GNC pueden ser no sólo copartícipes necesarios en la implementación de las políticas, sino disponer de “cierto grado de capacidad de actuación –agencia o “agency”– independiente” que les permita organizarse para, en ocasiones, dejar de lado o superar al Estado (Betsill y Bulkeley, 2006:150)⁸¹. Un análisis

80. En concreto, entre el sistema de las NNUU (especialmente ONU-Hábitat) y la creación de una organización mundial de autoridades locales unificada (CGLU, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos) (Salomón y Sánchez Cano, 2008). Una comparación entre los procesos de articulación territorial e impacto institucional, en los respectivos esquemas de integración, se halla en Sánchez Cano (2008).

81. Los trabajos de Michele Betsill y Harriet Bulkeley han contribuido a consolidar el uso de la GMN para el estudio la participación de los diferentes niveles político-administrativos en el funcionamiento de los regímenes medioambientales.

multinivel que aplicamos a las redes de autoridades locales en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo (Grasa y Sánchez Cano, 2013).

Lo importante es que estas investigaciones previas nos permiten observar la continuidad, pese a variaciones en el contexto político y jurídico, de ciertas pautas de comportamiento entre los diferentes actores (GNC, estados, OIG). Estas pautas, que van a orientar las tres hipótesis en las que basamos nuestro análisis de las regiones en la UE, se refieren a tres planos:

El primero es el de la propia acción exterior, que se puede desplegar de forma individual o colectiva (en red), y en un clima de mayor o menor cooperación con el propio gobierno central. Aquí, así como las autoridades locales muestran un comportamiento estable (intereses políticos y agendas compartidos, baja conflictividad con el gobierno central, capacidades diplomáticas instaladas relativamente débiles, y articulación muy frecuente en red), el comportamiento de las regiones muestra, por una parte, mayor pluralidad en sus intereses y capacidades –dada la gran diversidad constitucional entre ellas–, y por otra una vinculación mucho mayor al propio Estado. En general, las regiones tienden a canalizar internamente sus intereses internacionales, en lugar de hacerlo a través de la acción multilateral de la red o asociación⁸², al considerar ésta la vía más eficaz. Sin embargo, ello no es siempre posible; la conflictividad con la acción exterior del gobierno central puede dificultar la “normalización” de la del gobierno regional⁸³.

82. Diversos estudios así lo demuestran; por ejemplo el de Happaerts, Van den Brande y Bruyninckx (2010). Los autores analizan la utilidad de la red de cooperación regional medioambiental NRG4SD para el acceso a los foros multilaterales por parte de tres regiones europeas (Flandes, País Vasco y Renania del Norte-Westfalia). En el caso de Flandes (dotada de unas capacidades competenciales excepcionales en materia de representación exterior), pero también de Renania del Norte-Westfalia, la participación en el ámbito multilateral se producirá preferentemente a través de la delegación del gobierno central, que facilitará la acreditación de los representantes sub-estatales. No así en el caso del País Vasco, que deberá usar la vía de la red, al no hallar posibilidades adecuadas de participación a través del Estado.

83. En palabras de Noé Cornago, “The internationalization of cities, for instance, can hardly be considered a challenge to the integrity –neither territorially nor simply symbolically– of the state’s sovereignty. In contrast, diplomatic efforts deployed by territorial units or regional governments are generally submitted to more careful political monitoring, by both central or federal governments as well as the diplomatic system, precisely because of suspicions regarding that possibility” (Cornago, 2010:14).

El segundo plano es el de los contenidos y la interacción entre los GNC y las instituciones de la OIG, donde identificamos también dinámicas recurrentes. La OIG es permeable a la participación de los actores territoriales, especialmente cuando se puedan incorporar a la gestión multinivel de esa política, por poseer capacidades y competencias que convenga asociar a su diseño, ejecución y despliegue. Aquí, y siguiendo la caracterización de Hocking, ciudades y regiones son “actores mixtos”: parcialmente libres y parcialmente vinculados por los rasgos propios de la soberanía y sus diversas implicaciones. Como tales, estos actores pueden optar por actuar únicamente donde les interesa (a diferencia de los Estados, que *deben* ejercer la protección consular, la representación diplomática...) y hacerlo combinando acciones, instrumentos y alianzas propias del mundo gubernamental y del no gubernamental⁸⁴. En el caso estudiado de la organización mundial de ciudades, se vio cómo ésta utilizó recursos propios de actores estatales (legitimidad democrática, racionalización administrativa) e instrumentos más propios de los actores no estatales (provisión de datos e información, alianzas con ONG y con las burocracias internacionales)⁸⁵. Ahora bien, cuando los GNC hagan valer únicamente su legitimación democrática y persigan el reconocimiento formal y el impacto sobre la organización, la representación y las normas de la OIG, la posición del resto de actores – estados e instituciones de las OIG– va a ser mucho más refractaria.

El tercer plano se refiere al impacto y a la capacidad ordenadora que sobre la actividad exterior sub-estatal tiene la respuesta de la OIG, especialmente a sus demandas de representación. Si bien los procedimientos intergubernamentales son reglados –con

84. Hocking (1997:97) reelabora la conocida distinción de Rosenau entre actores “*sovereignty-bound*” y “*sovereignty-free*”, y propone a los GNC como “actores mixtos”, que alternan instrumentos de carácter más o menos gubernamental, en función de los objetivos.

85. “The cooperative stance of the Secretariat explains a good deal of the advances achieved in relation to the objectives of local authorities within the UN system, both in institutional and normative terms. [...] Another ability which is typically associated with non-state actors –and the main power resource of transnational advocacy networks– is the use of the power of ideas and expert legitimisation as “soft power”, a use which may sometimes modify power relations that are initially unfavourable. [...] Local authorities, acting as transnational norms entrepreneurs, used as instruments to support their claims, on the one hand, their own technical knowledge of urban questions, and on the other, a series of studies carried out by independent experts which endorsed –and granted supplementary legitimacy to– the contents of their demands” (Salomón y Sánchez Cano, 2008: 8).

bases legales claras, mandatos y objetivos políticos, instituciones formalizadas, representantes acreditados—, el activismo internacional de los GNC es todo lo contrario: informal, voluntario y voluntarista, discontinuo, y a menudo carente de base legal. La movilización sub-estatal es un esfuerzo que necesita presentar resultados, y el impacto institucional es —junto con la obtención de recursos económicos— uno de los más claros. Hemos podido comprobar cómo, en relación con la articulación de los gobiernos regionales y de la proyección de su interés colectivo, la organización internacional tiene un efecto constituyente⁸⁶: el reconocimiento por parte de la OIG y la creación de algún tipo de acomodo institucional es clave para que el movimiento de los gobiernos no centrales adquiera forma. Al brindarle un espacio de representación, la OIG lo ordena y le aporta coherencia: selecciona las redes territoriales más eficaces (las que se considera que han conseguido ese impacto), hace que los objetivos políticos sean más comprensibles y traducibles al lenguaje doméstico, y facilita liderazgos entre las regiones.

8.4 Análisis

A partir de estas tendencias y conclusiones planteamos a continuación tres hipótesis explicativas que nos sirven para organizar y conectar los datos empíricos —algunos de ellos bien conocidos— relativos a la proyección de la agenda política regional. Previamente, y dado que éste no es un objeto de estudio estático, es necesario referirse al contexto en que se desarrolla la integración europea y se plantean las demandas regionales.

1992-2007: ampliación y crisis económica

Dos factores son imprescindibles para entender los acontecimientos y los cambios de estrategia y de percepción, especialmente entre los actores regionales. La UE pasa entre los tratados de Maastricht y Lisboa, esto es entre 1992 y 2007, de 12 a 27 EE.MM. (28 en 2014). La ampliación altera la fisonomía y el carácter de la Unión, al incorporar —en la

86. En palabras de Thomas Risse, “The legal framework provided by states and international institutions has, thus, constitutive effects on transnational actors and relations. The international refugee regime, for example, defines refugees and their rights in the first place”. “Transnational actors and world politics” (Risse, 2002:259).

mayoría de los casos— a estados con una tradición de autogobierno regional mucho menor que los miembros más históricos, y con gobiernos centrales poco dados a la descentralización y el autogobierno (Moore, 2008:524). Además, y pese a la aplicación de fondos de pre-adhesión para el fortalecimiento administrativo, la Comisión consideró en sus revisiones de la programación estructural de 1998 y 2005 que las regiones de los nuevos miembros no poseían aún capacidades suficientes para asegurar una buena ejecución de los fondos europeos. Optó en consecuencia por confiar su gestión al gobierno central, en la confianza de que los niveles de absorción y la seguridad jurídica serían mayores. Los miembros del CdR pasan de los 189 iniciales a 334, y aumenta igualmente la fragmentación de sus intereses, a la vez que la vanguardia legislativa se hace más pequeña, en términos relativos. Eso no es todo: el acceso de pequeños estados a la UE reaviva el atractivo de la estatalidad, especialmente para “naciones sin estado” que esperaban que la UE crease un espacio político donde la soberanía clásica perdiera valor. No está siendo así, como lo evidencia el caso de Cataluña: cuando España accede a la UE (1986), sólo tres EE.MM. eran más pequeños —en términos de población— que esta comunidad autónoma: Luxemburgo, Dinamarca e Irlanda. En 2007 y con 27 miembros, la lista se alarga hasta doce: doce estados miembros de pleno derecho de la Unión, con asiento en el Consejo y posibilidad de participación política de primer nivel. Si en un futuro la Unión se amplía a la totalidad de Estados candidatos y pre-candidatos en 2014, Cataluña sería la bisagra entre los 18 mayores y 18 más pequeños: un Estado medio.

La crisis económica es el telón de fondo de nuestro marco temporal, y combinada con la ampliación explica las posiciones de algunos actores regionales, especialmente los *Länder*, y de los gobiernos centrales. La combinación del acceso de regiones más pobres, la preocupación por el impacto económico de la expansión legislativa de la UE y una temporalización diferente de la crisis —que en Alemania tuvo sus años más duros mucho antes que en el resto de Europa— van a llevar, primero, a los *Länder* a aliarse con su gobierno federal frente a la invasión competencial y el aumento de gasto de origen europeo⁸⁷, y más tarde al conjunto de estados a emprender medidas de contención

87. Lo que lleva a una contracción del regionalismo europeísta de ese país, y resta sin duda vigor a la Europa de las regiones (Jeffery, 2007:2).

presupuestaria. Unas medidas negociadas en Bruselas y administradas por los ejecutivos centrales, que van a reducir el margen de maniobra de los gobiernos regionales y locales e influir en sus percepciones y prioridades políticas.

Primera hipótesis: la canalización de la agenda regional

Si bien las regiones pueden canalizar sus intereses europeos directamente hacia la UE o a través del propio Estado, esta vía interna va a ser, si no la preferida, sí la decisiva cuando se trate de intereses constitucionales. En la CIG pre-Maastricht, los *Länder* alemanes elaboran las bases políticas de la Europa de las Regiones: la creación de una federación europea de tres niveles (instituciones de la UE, estados, regiones), estructurada en torno a los principios básicos de su propio sistema político: el federalismo y la subsidiariedad. Cuatro objetivos debían hacerla posible, como mínimo en una primera fase: la incorporación del principio de subsidiariedad en el Tratado; el acceso regional al Consejo; la creación del Comité de las Regiones; y acceso al TJUE. Si Maastricht acordó un 75% de estas demandas fue porque los *Länder* impulsaron esta agenda de forma directa (con otras regiones, y sobre todo a través de la ARE) y, de forma más decisiva, con el propio Gobierno federal, y usando su poder de veto de la ratificación del futuro TUE como argumento convincente (Jeffery, 2002:3). Previo a Lisboa, cuando los *Länder* cambian de estrategia –vista entre otras cosas la ineficacia del CdR con relación a sus prioridades– y optan por la defensa de sus propias prerrogativas frente a la UE⁸⁸, de nuevo la alianza federal hace que la agenda alemana llegue al Tratado, en forma de medidas protectoras, a través de un principio y un mecanismo de subsidiariedad reforzados y extendidos donde, por primera vez, se prevé la consulta a los niveles regional y local (Nagel, 2010, para el caso alemán).

Estos dos elementos –cultura política federal y poder negociador real– son fundamentales para entender en qué condiciones un estado hace suya y proyecta la agenda sub-estatal. Durante la Convención se evidencia que las representaciones de estados federales (Alemania, Austria, y especialmente Bélgica) son portavoces eficaces de la agenda regional –eso sí, limitada a su propio país–. En España, las demandas de las

88. Lo que el mismo Jeffery (2004) ha llamado *leave us alone*, en lugar del previo *let us in*.

CC.AA. avanzan sobre todo cuando el gobierno central necesita del apoyo de un partido de base regional (así el Partido Popular y *Convergència i Unió* en 1996), y éste fuerza acuerdos de los que, lógicamente, se beneficia el conjunto de regiones⁸⁹. La comparación entre Alemania y España es reveladora: la primera intenta proyectar hacia la UE su propia lógica interna, federal; en la segunda el gobierno central usa Europa para evitar su contracción. La adhesión a la UE coincide con la despliegue del Estado autonómico español, y el ejecutivo va a usar la interlocución exclusiva con las instituciones de la UE como argumento para mantener y aumentar su tamaño y actividad, incluso en políticas de competencia exclusiva de las CC.AA.⁹⁰.

Así, la función de *gatekeeper*, la calificación de un asunto como de política exterior, no sólo permite al gobierno central asegurarse la primacía en la representación y la negociación, sino dotarse de nuevas funciones y capacidades institucionales, que se renovarán con los cambios y el progreso de la integración, y que lo protegen frente a otros niveles de gobierno del propio Estado. Resolver internamente la participación en asuntos europeos de las unidades sub-estatales es el resultado de una negociación entre esos niveles, donde la situación de partida beneficia netamente al central.

Segunda hipótesis: reconocimiento y eficacia

La agenda política de las regiones se basa en la obtención de reconocimiento de su estatus democrático, pero la operación del sistema multinivel, que está especializada sectorialmente, busca más bien la eficacia, abriendo el juego a los actores (incluidas las autoridades regionales) en función de su capacidad de articular intereses y contribuir a la acción política de la UE. Las autoridades regionales, conscientes del impacto que la legislación europea tiene sobre la gobernación territorial, prefieren considerar los asuntos europeos no como asuntos exteriores, ni sectoriales, sino como un nivel más en

89. En este caso: la creación de una nueva conferencia sectorial para temas UE, la presencia de consejeros autonómicos en la Representación permanente (REPER) ante la UE, y la participación de las CC.AA. en algunas formaciones del Consejo (Morata, 2010:146). Sobre el histórico de las negociaciones, véase Sobrino y Sobrido (2004:456-457).

90. Alemania y España son los dos casos clásicos que, analizados por Tanja Börzel (2002), sirvieron a esta autora para acuñar dos expresiones de éxito: “federalismo cooperativo” y “regionalismo competitivo”.

el esquema normativo, simplemente superior al nivel estatal. Esa conexión *normal* con el nivel comunitario debería disponer de formas adecuadas de cooperación política y relación administrativa. Por lo mismo, su condición de autoridades políticas las lleva a rechazar una relación con Europa únicamente informal, basada en los contactos, la influencia y el *lobby* –que tienen a mano los intereses privados en el juego multinivel–, y a buscar una mejora de su posición institucional en el sistema político y legal de la UE que les permita ejercer responsablemente los poderes que tienen democráticamente asignados. Las regiones esperan que esa mejora del estatus institucional las ayude a beneficiarse del esquema, ciertamente amplio y complejo, de incentivos y oportunidades europeas⁹¹.

Para las instituciones de la UE, esa relación no es simétrica. Los estados (Consejo), más allá de la respuesta descrita a la capacidad negociadora regional, se van a considerar en los foros internacionales representantes del conjunto de su diversidad política interna. Serán así poco sensibles a la dimensión democrática de las reivindicaciones territoriales, y tenderán a convertir el diálogo político con las autoridades sub-estatales en una discusión técnica, sectorial, liderada por instituciones ejecutivas (Comisión), y donde toda pretensión de reconocimiento está, simplemente, fuera de lugar.

Es la política regional o de cohesión la que organiza ese diálogo especializado entre la Comisión y las regiones, presentando un gran esquema de oportunidades para las administraciones territoriales, que supone para éstas un reto de gestión y adaptación: programación plurianual, gestión por objetivos, partenariados público-privados, cofinanciación... Si bien participar en esta política no aumenta los poderes de las regiones, desplegarla eficazmente sí centra las preocupaciones de la Comisión⁹². Tal eficacia tiene un doble sentido: que exista seguridad jurídica en la aplicación del derecho

91. Esas dos necesidades –inserción adecuada en el sistema político-legal, y buen aprovechamiento de las oportunidades– son las claves del posicionamiento y la formulación de estrategias regionales con relación a la Unión Europea (Keating, 1997:394-395).

92. Lo que explica que la Comisión prefiera trabajar con los gobiernos centrales y no con las regiones de los nuevos EE.MM. para el despliegue de la política regional, como hemos visto. Sobre el aumento de poder regional, véanse los trabajos de Ian Bache, por ejemplo con Rachel Jones (2000).

europeo, y que las políticas comunitarias tengan efecto material. Su búsqueda orienta la posición de la Comisión en el debate constitucional y con relación a las regiones: ante la Convención (febrero de 2003), el Comisario de política regional deja claros sus elementos: cuando se vean afectadas sus competencias, las regiones habrán de ser consultadas, a través de las asociaciones representativas, en la fase pre-legislativa; y habrán de asociarse a la implementación de las iniciativas comunitarias. El control de la subsidiariedad corresponde al CdR, quien tendrá derecho a plantear recurso ante el TJUE. Las regiones podrán instar el recurso ante el CdR, o de los gobiernos centrales de sus estados. El comisario rechaza la posibilidad de que la UE garantice un procedimiento de participación regional común y específico, dada la diversidad de las organizaciones constitucionales de cada E.M.⁹³. Como vemos, la posición de la Comisión prefigura el resultado de Lisboa, con la excepción de que las consultas se organizarán no a través de las asociaciones regionales, sino del procedimiento de control *ex ante* de la subsidiariedad. Un procedimiento que no cabe entender como un reforzamiento de las capacidades regionales, sino a lo sumo como una garantía de que los objetivos de las iniciativas de la Comisión pueden alcanzarse mejor en el nivel de la Unión, y no pueden realizarse suficientemente por los E.M. De nuevo, la finalidad que fundamenta y da sentido al principio de subsidiariedad es la máxima eficacia del nivel de poder que actúe, con los límites y atribuciones establecidas legalmente (Palomares, 2011:28).

Tercera hipótesis: el efecto constituyente del reconocimiento supranacional

Ni el tratamiento del hecho regional en la UE ni las respuestas, incluidas las institucionales, a sus demandas políticas han tenido un efecto constituyente sobre el movimiento regional. Las regiones no han alcanzado un estatus sustantivo y autónomo en el sistema de la Unión Europea, de forma independiente al E.M. del que formen parte y de la estructura de la que éste se dote. Por una parte, el adjetivo “regional” no se refiere a una unidad política sub-estatal específica, ni siquiera a propósito de la política regional,

93. Se trata de Michel Barnier, como nos explican Francesc Morata y Ricard Ramon (2003:19-20).

que es para todos los territorios europeos y afecta a todas sus administraciones⁹⁴. Naciones sin estado y divisiones administrativas recientes caen, todas ellas y de forma indistinta, en el epígrafe 1 de la “nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas” (NUTS), según la clasificación estandarizada desarrollada por la propia UE para referirse y organizar las colectividades territoriales⁹⁵.

Por otra parte, y aún más importante, la creación de un organismo de representación regional y local –el Comité de las Regiones– no ha constituido tampoco una respuesta institucional adecuada al reto de la creación de subjetividad regional en la UE, por diferentes motivos. El primero es que el CdR es, a la postre, un órgano de base estatal: el Tratado asigna a cada E.M. tanto un número de representantes como la responsabilidad de su designación, de modo que la propia UE no garantiza un asiento el Comité a ningún gobierno no central europeo, por el simple hecho de serlo⁹⁶. Los EE.MM. designan a estos miembros a partir de criterios diversos, lo que resulta en una composición fragmentada, que hace que en el CdR operen múltiples lógicas (nacional, Norte/Sur, local/regional, izquierda/derecha), a la vez que impide que surjan liderazgos capaces de aglutinar a una mayoría significativa de los miembros. Justamente, esta idea del liderazgo es un segundo factor importante en esa falta de capacidad constitutiva, por parte del CdR; y es que la composición y funciones de este organismo no responden al diseño que perseguía el actor que más decisivo fue en su creación: los *Länder* alemanes. A diferencia de otros entornos, donde el resultado, el espacio de reconocimiento institucional premia al actor sub-estatal y a las redes más eficaces, resolviendo la competencia entre éstas y orientando el funcionamiento futuro, el CdR nace ya como un órgano mixto, que

94. Por el contrario, las regiones se incluyen en el gran paquete de “autoridades locales” en políticas como la cooperación al desarrollo. Esta aparente contradicción muestra, en realidad, que en la UE local y regional no son términos fuertes, con referentes y significados claros.

95. Eurostat define las NUTS-1 (las más parecidas al nivel regional) como “regiones socioeconómicas principales”. Las NUTS-2 y NUTS-3, son también “regiones”: las primeras, regiones básicas para la aplicación de políticas comunitarias; las segundas, pequeñas regiones para diagnósticos específicos. Los números son claros: 97 NUTS-1, 270 NUTS-2 y 1.294 NUTS-3.

96. La UE sí establece requisitos para la condición de miembro del CdR; éstos (y sus suplentes) deberán bien ser titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, bien tener responsabilidad política ante una asamblea elegida (art. 300,3 del Tratado de funcionamiento de la UE).

reproduce en su interior el debate regional / local que ya se hiciera evidente en su mismo proceso de creación (posiciones ARE / Consejo de Municipios y Regiones de Europa, CMRE). El argumento democrático, que proponía la creación de una cámara de lectura territorial vinculada a las capacidades institucionales y políticas reales –y desiguales– de las regiones europeas, con una ambición de extensión del federalismo en el conjunto de la UE, se vio igualado a otros como la representación territorial en el sentido más amplio, o la consulta técnica. Las regiones legislativas no van a disponer de una voz diferente de la de cualquier otra agrupación territorial; los *Länder*, defraudados por los poderes limitados y la composición mixta, y poco hábiles para trabar una agenda política compartida con el nivel local, descuentan rápidamente el CdR y dan prioridad a la vía del gobierno federal. El liderazgo regional natural quedaba inutilizado.

El CdR es, por último, un órgano más técnico que político, ya que prevaleció el criterio inicial de la Comisión, que lo veía como un foro donde experimentar la aplicación de la política de cohesión comunitaria –de hecho, en el entorno de la UE la creación del Comité se vinculaba *a priori* con la formulación y gestión de la política regional–. Sin embargo, su papel únicamente consultivo, y la posibilidad de realizar dictámenes y otros trabajos *de iniciativa* –es decir, por voluntad del propio CdR–, han hecho que los miembros busquen posicionarse sobre todas y cada una de las cuestiones de la agenda europea, lo que ha impedido al CdR consolidar, con el tiempo, capacidades y prestigio técnicos distintivos. El resultado es no sólo una cierta irrelevancia del CdR en el *policy making* de la Unión, sino –más importante para nuestro análisis– la imposibilidad de que su actividad contribuya a la creación de *polities* regionales europeas. Para el presidente regional que elabora informe de iniciativa es arduo comunicar en casa, a sus ciudadanos, la conexión entre ese trabajo y el programa político local y sus prioridades de gestión. Si se añade el valor meramente consultivo, y la complejidad real del procedimiento de codecisión, la dificultad es aún mayor. En el mejor de los casos, el mensaje será que el presidente defiende un objetivo conocido “en Bruselas”. El discurso regional no llega así a ir más allá de lo genérico, de las grandes adhesiones o grandes dudas sobre el proyecto europeo; sus electos no hablan de Europa, de sus prioridades y sus programas, en primera persona.

8.5 Conclusiones

Hemos podido constatar cómo, en el sistema de la UE, el reconocimiento de la especificidad interna y del autogobierno regional tiene lugar únicamente cuando es promovido por los propios EE.MM.; se trata más de un objetivo de Estado impulsado por sus regiones, que un objetivo de las regiones frente al Estado. Los límites de la Europa de las regiones como programa político se refieren así, sobre todo, a la acción colectiva, y se hace evidente la dificultad de crear una plataforma que permita a las regiones, a partir de la articulación horizontal de sus intereses, proyectar suficiente influencia. La lógica sectorial y especializada del funcionamiento de la UE hace que la obtención de un reconocimiento institucional general sea aún más improbable. La estrategia de las regiones especiales –que rompen la unidad de acción con otras regiones y con los actores no-estatales, para perseguir una agenda propia– se revela infructuosa: la misma idea de vanguardia regional entra en crisis, al desvanecerse la relevancia de la capacidad de autogobierno y la utilidad de su articulación colectiva.

La Europa de las regiones era uno de los programas posibles para algunas regiones (las de sistemas de “federalismo cooperativo”), que cuentan también con su Estado para organizar internamente una participación regional adecuada. Al mismo tiempo, constituía un objetivo mucho más estratégico para aquellas otras (las de sistemas de “regionalismo competitivo”) donde esta vía interna no es posible. Aquí, tras Lisboa y evaporada la plataforma política regional colectiva, la UE exacerba, no suaviza, las tensiones existentes, reabriendo el debate sobre las soberanías y el acceso a la estatalidad, por un doble motivo. Primero, porque no se han materializado formas de subjetividad política que habrían permitido a las regiones adherirse más directamente a la Unión, como proyecto superador de las identidades estatales. Segundo, porque los estados miembros –muchos de los cuales son comparables en tamaño a las grandes regiones europeas– quedan reforzados como “señores de los Tratados” y actores principales de la integración.

Se constata también cómo la falta de consideración hacia los mandatos políticos y constitucionales sub-estatales aboca a las regiones a un sistema –bien descrito por la gobernanza multinivel– refractario a la legitimación democrática, que no sólo permite

que intereses privados se presenten como públicos, sino que a menudo obliga a los defensores de intereses regionales generales a presentarlos y negociarlos como si fueran particulares (Piattoni, 2009a:38). La dimensión institucional –el CdR–, por su parte, no contribuye significativamente a que los ciudadanos de los territorios entiendan mejor las materias en discusión en la UE y su impacto, ni a politizar en clave europea las posiciones partidistas. Pese a la proliferación de interacciones entre la UE y las regiones, la participación regional en asuntos europeos es confusa, y lo que falta no son únicamente espacios de participación política decisiva, sino más en general fórmulas que permitan la creación de *polities*, y un encaje y un funcionamiento simplemente responsables y democráticos.

Si bien las autoridades regionales pueden alternar estrategias de negociación e influencia propias de los actores estatales y no estatales, la agenda constitucional las obliga a posicionarse nítidamente como sujetos políticos y a basar sus demandas, de forma prácticamente exclusiva, en su condición de gobiernos democráticos. La alianza con las instituciones más técnicas –como la Comisión– se hace así menos viable. Si bien en este aspecto la UE no es diferente de otras OIG, la gran densidad de sus impactos sobre las unidades políticas sub-estatales y el autogobierno de éstas genera una responsabilidad especial para los EE.MM. y sus ejecutivos. Si éstos no organizan de forma adecuada la participación –en el sentido más amplio– de estas unidades en los asuntos europeos, trasladan los costos hacia abajo y hacia arriba: hacia la calidad del autogobierno regional, que no estará en condiciones de asegurar responsablemente el ejercicio de sus competencias democráticas; y hacia la propia Unión Europea, que se verá desprovista de un ámbito próximo de creación de relato político, de debate público y compromiso ciudadano. Al abstenerse las instituciones europeas de implicarse en la organización estatal interna, estos déficits sólo pueden ser entendidos y enfocados desde los propios estados miembros

Al igual que otras ideas que competían por el espacio teórico en la post-guerra fría, la GMN era optimista con relación al impacto de la cooperación internacional y de la *low politics* en la creación de instituciones de gobernanza y de orden internacional, a la emergencia de nuevos actores, y a la retirada del Estado. Hoy apreciamos con mayor

claridad cómo éste ha sabido reestructurar sus funciones frente a los imperativos de la gobernanza global, las dinámicas de la integración regional y las demandas de los gobiernos de proximidad. Al organizar los asuntos europeos como parte de su política exterior, los estados salvaguardan su carácter de único interlocutor ante la UE, reforzando a la vez las estructuras políticas y administrativas centrales. Operando en ese espacio *extranjerizado* por el gobierno central, las autoridades regionales se mueven entre lo interno y lo europeo. Para ellas, la UE no es sólo un sistema político y legal, sino también un entorno paradiplomático en el que intentan defender sus intereses y mejorar sus prerrogativas, de forma continua y cambiante, y a través de instrumentos reglados y, en la mayoría de los casos, no reglados. Por ello resulta adecuado examinar este entorno, como hemos intentado hacer, desde una perspectiva de Relaciones Internacionales.

Conclusiones generales

Presentamos las conclusiones en dos apartados. El primero intenta responder a las preguntas de investigación planteadas, y el segundo plantea observaciones y reflexiones relativas a los estudios sobre paradiplomacia y sobre sus redes.

Sobre las preguntas de investigación

1. Las redes ante las dinámicas de europeización y globalización

En este primer ámbito de interrogación se trataba de dilucidar cuál es el impacto de esas dos dinámicas sobre la formación y la operación de las redes de gobiernos no centrales, así de como examinar su evolución en el período examinado, es decir desde el fin de la guerra fría. Recordemos que los orígenes de ambos procesos –integración regional y globalización– son claramente diferentes, al igual que sus efectos sobre los gobiernos regionales y locales. Sería por ello esperable que las redes de GNC tuvieran en ellos roles diferenciados, a partir de los diferentes impactos y retos plantados a los gobiernos territoriales por una y otra dinámica. Sin embargo, hemos comprobado cómo, a lo largo del período analizado, la europeización y la globalización tienen efectos similares sobre las redes que operan en uno y otro ámbito, hasta el punto de llevarlas a converger. Esta convergencia se traduce en el predominio de las funciones horizontales de las redes, el énfasis en la ejecución, y una participación en las instituciones internacionales limitada a la consulta, sin carácter decisorio.

En concreto, y aunque las dimensiones político-legales de la europeización sobre las unidades políticas sub-estatales son claras y relevantes, las redes no van a poder jugar un papel importante en ellas. Ni internamente, para compensar la pérdida de capacidad normativa que implica la entrada en juego del nivel de la UE (los impactos son demasiado diferentes en cada E.M.); ni externamente, como nos permitió ver el cap. 8: no avanzan ni la agenda regional-constitucional europea, ni las redes asociadas a ella.

Las redes sí van a ser, por otra parte, un instrumento útil para abordar las dimensiones económicas y territoriales de la europeización. Realizan aquí una labor horizontal muy relevante que apoya la propia Comisión Europea, asociándose a ellas en la difusión de la buena práctica, el aprendizaje de políticas, o la producción de estándares sobre buen gobierno y buena administración. Igualmente importante es el papel de las redes en la ejecución de las políticas europeas –la europeización descendente–: facilitan la orientación, el acceso a una información filtrada y preseleccionada; la creación de consorcios y la identificación de proyectos; y sobre todo la adaptación de la práctica administrativa a los procedimientos de la UE, a través de la formación y el intercambio técnico. En el sentido ascendente, las redes expresan hacia las instituciones de la Unión un conjunto de preferencias e intereses que, a su vez, se ha visto condicionado por la propia existencia y operación del nivel comunitario. Las redes alimentan el ciclo de la política pública europea, a partir de actividades y productos como estudios, informes, evaluaciones, o proyectos de capitalización.

Por lo que hace al ámbito mundial, a lo largo de esta tesis doctoral hemos podido comprobar la relevancia de la idea de que lo global tiene lugar en lo local, y el carácter estratégico –diferenciado y diferenciador– de los impactos de la globalización. Ésta es distinta de la europeización, al no ser el resultado –al menos no plenamente– de la producción normativa de una organización supranacional. Para entenderla no hay que atender tanto a desajustes institucionales internos, cuanto prestar atención a sus efectos, incluidos la reconfiguración del orden político nacional y el surgimiento de nuevas cuestiones y nuevos actores urbanos. Vista de este modo la globalización es, más que la creación de un *espacio* transnacional, una propiedad de la *problemática* urbana contemporánea, y la respuesta a ella –incluida la que se desarrolla a través de las redes de GNC– será afirmar la sustantividad del gobierno territorial e intentar mejorar sus capacidades de hacer frente a los retos que plantea. Un fortalecimiento imprescindible, en un contexto de retirada del Estado y de aparición de nuevas y crecientes formas de desigualdad social.

Por consiguiente, pese a la clara diferencia entre los procesos de integración regional y globalización, ambos tienen un efecto similar en la articulación de los GNC en redes. Éstas no se usarán tanto para intervenir en los asuntos internacionales y en su institucionalidad, cuanto para reivindicar el gobierno territorial y generar y adquirir recursos más potentes de gobernabilidad. Recursos que incluyen el refuerzo de la capacidad de diálogo y negociación con los propios gobiernos centrales, a fin de mejorar el nivel y la calidad del autogobierno.

Finalmente, tras esta convergencia en las redes se halla también un reposicionamiento de las unidades políticas integradas en ellas. Como se ha visto en el cap. 5, las ciudades, frente a ambas dinámicas internacionales antes comentadas, han explicado y hecho valer su especificidad, avanzando en una agenda política compartida, construida alrededor de la necesidad de prestigiar el nivel local. En estas dos décadas y media vemos cómo se generaliza una idea que era inicialmente anecdótica: la del paso de una administración municipal que gestione un conjunto de servicios urbanos a un auténtico gobierno de la ciudad, generador de desarrollo y cohesión. Con diferentes grados de éxito, ésta va a ser una meta que se plantee un número creciente de gobiernos locales. Las regiones, por su parte, constituyen una realidad muy diferente, tanto a nivel global como en la integración regional. Sus objetivos constitucionales fracasan en la UE, revelando la fragmentación real de sus intereses, y reabriendo los debates sobre soberanía y estatalidad. Si bien la política regional o de cohesión estructura buena parte de las estrategias de desarrollo económico de la Unión Europea, no está claro en qué medida esta dinámica empodera realmente a los gobiernos intermedios. En lo político, no se ha reconstruido aún la vanguardia que representaban las regiones con capacidad legislativa.

2. Redes y motivaciones de la acción exterior

Este segundo ámbito de interrogación se refiere al papel de las redes, vistas ya como instrumento de la acción exterior sub-estatal. En concreto, interesa responder a la pregunta de cómo se adaptan las redes a las motivaciones de la acción exterior, y cómo

evoluciona su tipología. Constatamos que, en el período analizado, las redes de GNC no sólo aumentan en número y en volumen de actividad, sino que también se reconfigura su agrupación en torno a las dos tipologías habituales: redes representativas, y redes de cooperación técnica. De nuevo, en la UE y en el contexto global se va a dar un proceso paralelo, caracterizado por la reducción del número de las redes de carácter representativo y la gran expansión, diversificación y especialización de los esquemas de cooperación técnica. Interpretadas a partir de las *motivaciones* de la acción exterior sub-estatal (funcionales, políticas, éticas y de aprendizaje de políticas), la imagen es de simplificación y convergencia de estos factores explicativos.

Por una parte, entre las redes que tienen un carácter *representativo* habíamos distinguido las federaciones y asociaciones nacionales de autoridades locales y regionales; las redes de redes que las representan a nivel de la integración regional; o las asociaciones de ámbito mundial. Pues bien, la evolución reciente muestra entre estas redes (que son la expresión del *ser* regional y local) dos tendencias, como vimos en los capítulos 5 y 8: se van a fusionar a nivel mundial y su número va a decrecer en Europa; y discurre preferentemente por ellas la motivación *política*, de búsqueda del reconocimiento de la propia especificidad, y de mejora de la capacidad del autogobierno.

Tenemos por otra parte redes de *cooperación técnica*, vinculadas a los propios ámbitos competenciales, que asocian los esfuerzos de diferentes autoridades territoriales en orden al trabajo conjunto en programas y proyectos sectoriales, de mayor o menor alcance geográfico o material. Como sabemos, el panorama es aquí muy diverso, con esquemas de trabajo que no siempre se transforman en asociaciones formales, y un carácter menos representativo y más experto. La evolución reciente muestra que estas redes (que representan el *hacer* de los gobiernos territoriales en red) no sólo se multiplican, diversifican y especializan, sino que en ellas tendrá una importancia creciente la función de fortalecimiento institucional y de aprendizaje de políticas.

En ese eje entre la representación y la cooperación técnica, las redes se desplazarán buscando la combinación óptima. Por una parte, algunas redes que nacieron con una orientación más bien representativa y política deciden ampliar la oferta de servicios a sus

miembros, especialmente en lo relativo a la identificación y el acceso a la financiación de proyectos. La falta de progreso de la agenda política regional europea las impulsa en este sentido, haciendo que asociaciones más bien generalistas luchen por posicionarse en ámbitos temáticos consolidados, como las políticas comunitarias de cohesión, integración, o protección del consumidor. También se da el proceso inverso: redes que construyen capacidad de diálogo político a partir de la obtención y acreditación de resultados, y de la capacidad experta de su cooperación sub-estatal: es el caso de las redes medioambientales, o de Metrópolis. Ésta es una de las asociaciones que se integran en CGLU, pero que –con una cuota económica y una membresía propias– se mantiene como espacio de representación política de las grandes urbes y megalópolis, y de cooperación técnica entre ellas. Esta representación no se hace a costa de CGLU; al contrario, nuestra impresión es que Ciudades y Gobiernos Locales Unidos está ocupando claramente el espacio de la “alta representación”, a nivel global; y que más que competir con otras redes (especializadas sectorial o geográficamente), CGLU tenderá a integrarlas, abriéndoles la posibilidad de liderar ciertos espacios, temáticos o territoriales.

Con relación a las otras dos motivaciones de la clasificación de Keating, constatamos que, como ya hemos dado a entender, el *aprendizaje de políticas* como motivación específica se subsume en lo funcional: toda red funcionalmente orientada es también un espacio horizontal de formación y aprendizaje. Por otra parte, y reconociendo que las motivaciones *éticas* son un factor importante para la salida al exterior de ciudades y regiones (promoción de los derechos humanos, solidaridad, ayuda al desarrollo...), nuestra impresión es que las redes que responden a estas motivaciones operan, más bien, como redes funcionales. En ellas no se va a tratar tanto de promover resultados y de tener efectos fuera del propio territorio, como de asociar y extender las propias competencias para dotar de mayor alcance a actuaciones que poseen, claramente, unos ciertos valores.⁹⁷

97. Así iniciativas como la Alianza Europea de Ciudades y Regiones para la Inclusión del Pueblo Gitano o la Coalición Europea de Ciudades contra el Racismo; instrumentos como Carta Europea de salvaguardia de los derechos humanos en la ciudad, y su red de Ciudades por los derechos humanos; la Red de Ciudades de Refugio, impulsada en su día por PEN International para acoger

Interesa destacar en esta dimensión ético-funcional el comportamiento, ciertamente especial, de la cooperación al desarrollo. Por una parte, las ciudades y regiones no han articulado en red sus actividades de AOD más convencionales: el apoyo a proyectos de desarrollo, canalizado a través de entidades de la sociedad civil del municipio o la región donante, para el fortalecimiento de las capacidades locales en diversos ámbitos de la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible. Por otra, como nos permitió ver el análisis del cap. 6, ciudades y regiones sí ponen en común esfuerzos de fortalecimiento institucional que han de ayudar a sus homólogos –los GNC del Sur– a liderar el proceso del desarrollo en sus territorios. Lo interesante es que no lo hacen a través de redes de “cooperación al desarrollo”, sino a través de redes generalistas, de partenariados horizontales y de programas y esquemas especializados sectorialmente, pero en los que se diluyen la condición de gobierno donante y de gobierno receptor. Si la cooperación al desarrollo entre gobiernos no centrales no es realmente ayuda oficial al desarrollo –al no canalizar recursos significativos–, y no distingue entre donantes y receptores –pues ciudades y regiones del Norte y del Sur, pese a sus diferentes recursos, comparten la necesidad de mejorar tanto el marco *político*, como sus capacidades *funcionales* para el desarrollo en sus territorios–, entonces esta “cooperación descentralizada” describe, de hecho, el conjunto de las relaciones en red entre gobiernos no centrales. Esta idea ayuda a entender que todas las redes de GNC –empezando por las generalistas– tengan algo que decir en los debates internacionales sobre desarrollo.

Finalmente, tomamos nota de que la *identidad*, un factor clásico que se había vinculado estrechamente a las motivaciones para una actuación exterior sub-estatal autónoma, no circula bien por las redes de GNC.⁹⁸ La proyección de la propia identidad, naturalmente única y distintiva, sólo se pone en común como elemento de atractivo turístico, o de competitividad económica –es decir, cuando se vincula a lo funcional–.

a escritores y artistas en peligro y defender la libertad de expresión; e incluso la iniciativa, más reciente, de creación de una red de ciudades de acogida a las personas que intentan llegar a Europa a través del Mediterráneo, impulsada por la alcaldesa de Barcelona, Ada Colau, a finales de agosto de 2015.

98. Recordemos que la identidad era uno de los tres factores originales que Keating (1999) señalaba como motivadores de esta acción exterior, junto con los económicos y los políticos.

3. Objetivos, funciones y estrategias

Esta tesis doctoral ha dedicado una atención constante a la elección de marcos de análisis adecuados a la actividad de las redes de gobiernos no centrales, que atendiesen a la especificidad de estos actores, a la vez que tuvieran una cierta aplicabilidad general para la comprensión de los objetivos, funciones y estrategias que despliegan.

Si bien la doble orientación (política-representativa vs. funcional-técnica) es adecuada para entender cómo evoluciona la configuración de las redes y su funcionamiento ordinario, constatamos que esta distinción no es útil para entender su participación en las instituciones internacionales. Es más bien el contexto el que determina objetivos, funciones y estrategias, y es en este sentido necesario tener en cuenta la hipótesis de Risse (1995:30) comentada en el cap. 2, según la cual cuanto más reguladas se hallen las relaciones interestatales –por medio de instituciones internacionales cooperativas, y en un ámbito temático determinado– mayor será el desarrollo de las actividades transnacionales, y menor la capacidad de restringirlas, por parte de los gobiernos nacionales. De forma congruente con esta hipótesis, comprobamos que allí donde haya una alta densidad normativa y exista autoridad supranacional, las redes podrán trabajar con mayor autonomía: cuando los estados formen inevitablemente parte de un esquema institucional mayor, con el que interactúen y que informe sus propias políticas interiores, las ciudades y regiones tendrán a su vez la necesidad de guiarse por la normativa multilateral, y la posibilidad de construir formas de articulación horizontal y mediación vertical con las instituciones internacionales.

Estos entornos de densidad normativa y autoridad supranacional, y en concreto el sector de las políticas de medio ambiente, han inspirado algunos de los modelos analíticos para redes de gobiernos no centrales presentados en el cap. 2.3. Las redes municipales transnacionales constituyen una propuesta interesante, aunque limitada ya de partida a las funciones de las asociaciones municipalistas en el ámbito de la sostenibilidad. Aún más específicas eran propuestas como la de Busch (2015), que especifica funciones clave de las TMN para apoyar las políticas locales de adaptación y mitigación frente al cambio climático, o la noción de “redes de conocimiento” (Feldman, 2012), siempre en el ámbito

local-medioambiental, para caracterizar las funciones internas de algunas redes. Modelos de un alcance cada vez más concreto, y por tanto limitado, que nos hacen preguntarnos con mayor énfasis por uno de los objetivos importantes de esta tesis doctoral. Éste era considerar si, más allá de estos modelos específicos, era posible identificar una pauta de aplicabilidad general, relativa a las redes de GNC y especialmente a sus funciones.

En este sentido, en el cap. 7 hemos podido comprobar cómo determinadas variables son explicativas de la configuración y el funcionamiento de las redes de gobiernos no centrales, en la esfera internacional. En concreto son tres: la densidad normativa de la institución internacional (y el grado de autonomía y autoridad supranacional); la capacidad de la autoridad territorial (su papel en la provisión del bien público de que se trate); y la existencia de mecanismos (normativas, marcos de resultados, objetivos, procedimientos de rendición de cuentas) que vinculen los planos global y local. La combinación de estas variables determina el sistema de orientaciones y funciones de la red, así como con los alicientes (cap. 6) que tendrán los gobiernos no centrales para impulsarlas y para participar en ellas.

La urbanización (cap. 5) es un ámbito normativamente débil, a la vez que el elegido por los gobiernos locales para empezar a construir una voz unificada. Su relevancia y capacidad en el gobierno de las ciudades y en la gestión de la urbanización los convierten en un actor destacado, pero no tanto como para cambiar las reglas del juego (en Hábitat III se verá cómo cristalizan las estrategias actuales de las redes de GNC). El sistema de la AOD (cap. 6 y 7) tiene también una capacidad normativa escasa, pero una gran densidad doctrinal; el papel de los gobiernos locales y regionales es aquí, sin embargo, mucho más fragmentado –en el Norte y en el Sur, y en la cooperación vs. el desarrollo–, y por tanto objeto de un reconocimiento también diferenciado. El reto se halla en la creación de una agenda más compartida, y de un mecanismo de vinculación global-local. Las políticas medioambientales (cap. 7) combinan tanto la relevancia del papel de la autoridad local, su vinculación (más voluntaria y autoorganizada a nivel global, o totalmente obligatoria en la UE) con las regulaciones supranacionales, y la fortaleza institucional y normativa del régimen medioambiental, global y europeo.

Estas diferentes configuraciones dan lugar, como hemos podido comprobar, al predominio de determinadas orientaciones y funciones de las redes. Por una parte, y recogiendo las conclusiones del análisis del sistema de AOD y de la sostenibilidad, tendremos una orientación más *política* (creación de una voz unificada, generación de reconocimiento, demandas institucionales, intento de construcción de mecanismos de vinculación) en aquellos entornos donde la regulación de las relaciones interestatales sea débil, los mecanismos de vinculación escasos, y el rol de los GNC en la provisión del bien global no sea percibido como relevante. Por otra, los GNC en red podrán tener una orientación *funcional* (centrada en la ejecución y el cumplimiento normativo, a partir de las propias competencias, de una forma que contribuya a la efectividad de la política global) en casos de mayor autoridad supranacional, existencia de mecanismos de vinculación, y mayor relevancia del papel del gobierno territorial.

A partir de la posibilidad de una u otra orientación, la red desplegará las funciones adecuadas. En entornos políticos, en la red predominarán las funciones externas, de posicionamiento, representación, *lobby* y negociación. Internamente, la red intentará construir la cohesión y la fuerza necesarias para un diálogo decisivo, así como acreditar la relevancia del gobierno territorial, en el ámbito sectorial de que se trate. En entornos funcionales, la red construirá un perfil más completo, que incluye funciones internas de capacitación y aprendizaje de política, búsqueda de socios y acceso a la financiación de proyectos, creación de estándares, apoyo a la ejecución o certificación, entre otras. Externamente, la red canalizará no sólo la aportación a los debates; también el diálogo técnico con la autoridad supranacional, en ambos sentidos: aclaración normativa, consulta, provisión de datos, estudios y evidencias, o capitalización de proyectos. Estos entornos funcionales brindan la posibilidad de que las redes se doten de secretariados permanentes, de alta cualificación; y que se doten de normas y de procedimientos internos, a partir del impulso de algunos miembros (los “pioneros”), que promueven un compromiso y una exigencia mayores, asumidos como un valor propio y distintivo de la red.

Estos diferentes contextos institucionales señalan para las redes de GNC terrenos de juego claramente diferenciados. El hecho de que éstas desplieguen diferentes conjuntos de objetivos y de funciones, para cada contexto, nos hace pensar que las orientaciones política y funcional no son opciones que las redes deciden libremente, sino que constituirán formas de adaptación a esos diferentes sistemas. En esta adaptación la red intenta alcanzar la posibilidad de una operación funcional, centrada en el cumplimiento normativo supranacional, y orientada hacia la mejora de las propias capacidades de gobernación y la eficacia de las políticas públicas territoriales, dentro del propio ámbito de competencias. Este intento se basará en la puesta en valor del propio papel y de la necesidad de asociar las competencias locales en la provisión del bien público global, y en la creación de instrumentos que permitan vincular las acciones territoriales al marco de objetivos global. Los incentivos a la creación y participación en redes derivan directamente de este sistema, que genera oportunidades de aprendizaje de políticas, de acompañamiento técnico, y sobre todo de liderazgo político.

De este modo, y con la excepción del proyecto de la Europa de las Regiones, parece que no existe realmente una agenda sub-estatal dual (reconocimiento / participación), sino más bien una búsqueda de la participación que, en ocasiones, sólo podrá iniciarse a partir de generar una voz unificada y un diálogo donde ambas partes se reconozcan. Esta orientación, que es congruente con la búsqueda del fortalecimiento del gobierno territorial, pone el acento en el *descenso* de las normas, políticas y prácticas internacionales, y su ejecución por parte de municipios y regiones.

Estrategias

Tres observaciones sobre las estrategias desplegadas por las redes de GNC para acercarse a sus objetivos. En primer lugar, y como hemos visto especialmente en los caps. 5 y 7, la combinación de argumentos propios de los actores gubernamentales y no gubernamentales, parcialmente libres de y parcialmente vinculados por la soberanía, es un recurso ampliamente empleado por las redes de GNC, especialmente en sus

relaciones con el sistema de ONU-Hábitat y en su reclamación de mayor espacio frente a la localización del desarrollo. El grupo de trabajo global (*Global Taskforce*) organizado por CGLU para aprovechar su presencia en el Panel de alto nivel para los ODM en el post-2015 tiene una composición mixta, en la que confluyen las visiones de diferentes organizaciones territoriales, representativas o expertas. Como hemos visto también, la consecución del ODS 11 u Objetivo urbano es fruto del trabajo no sólo de las redes de GNC, sino de un conjunto heterogéneo de actores transnacionales interesados en la ciudad, la urbanización y el desarrollo local. Las redes de ciudades y regiones apoyan sus demandas, cuando menos en parte, en evidencias, datos y posicionamientos compartidos con los actores no gubernamentales, y se van a asociar libremente a éstos, en redes abiertas y funcionales, que tratarán cuestiones como desarrollo, medio ambientes, asuntos sociales o derechos humanos.

Aunque esta estrategia es recurrente, exhibe también alguna contradicción. La primera es que, pese a esa conexión no gubernamental, las redes de GNC reivindican también un trato diferente, un estatus especial en tanto que unidades políticas democráticas (por ejemplo, ante el sistema de la AOD). La segunda es la falta de alianzas con los gobiernos centrales. Nuestro análisis no ha observado ni coaliciones ganadoras ni “campeones nacionales” –por utilizar dos expresiones propias de las negociaciones multilaterales–. Sí bien las alianzas con burocracias internacionales son importantes, más decisivo lo es aún, aplicando la lógica de las redes transnacionales de incidencia, contar con líderes y con seguidores normativos gubernamentales, que lleven más allá el impulso de las redes de GNC.

Una segunda observación relativa a las estrategias es, como hemos podido comprobar para el caso de CGLU y de las redes mundiales, el éxito que ha supuesto construir un perfil alto en una cuestión global reconocida, en la que el papel de las autoridades locales fuese indiscutible (urbanización), y a partir de la alianza de partida con la agencia responsable extender la relación a otras unidades de la Organización mundial, que de hecho han disputado a ONU-Hábitat esa condición de “punto focal” de relación con las autoridades locales. Además, entre Hábitat II y Hábitat III (aún no celebrado), los debates

sobre el marco de objetivos de desarrollo sostenible han permitido a las redes el acceso a un diálogo, multi-nivel y multi-actor, ya estructurado por las propias NN.UU. El resultado es la consecución de un ODS urbano que puede llegar ejercer de mecanismo de vinculación local-global, y asegurar así un formato de presentación y rendición de cuentas a las autoridades territoriales que les permita visibilizar su aportación al marco de resultados común.

En tercer lugar, parece que las redes de GNC corrigen una estrategia inicial de impacto normativo o institucional, altamente ambiciosa, para perseguir metas más graduales. Tanto la Carta Mundial de Autonomía Local como la agenda política de la Europa de las Regiones tienen su eclosión en el año 2001, y las dos vinieron alentadas por el establecimiento de un órgano consultivo, de representación territorial (UNACLA en el caso de ONU-Hábitat; el CdR en el caso de la UE). De nuevo, en ambos casos se vio que no había voluntad, por parte de la organización supranacional y de sus estados, de ir más allá de esta función de consulta, que de hecho igualaba el estatus de los GNC al de otros agentes con capacidades ejecutivas.

No obstante, la evolución desde entonces muestra también –y de ello van a tomar nota las propias redes de GNC– dos tendencias. La primera, que la dificultad de avance normativo es general, cuando menos en el seno de las OIG. La elaboración de los ODS muestra cómo éstas se convierten, cada vez más, en foros que convocan, organizan el trabajo y median entre los diferentes actores –estados y otras OIG, en primer lugar–, generando actos y acuerdos sin carácter vinculante. Al mismo tiempo, aparecen muchos otros espacios que sí adquirirán funciones regulatorias, y que reúnen a actores heterogéneos, a menudo privados, pero con alta capacidad técnica, de movilización de recursos o de influencia global sobre sus propias esferas de actividad. Unos espacios que también deben ser tenidos en cuenta por parte de la actividad de *lobby* normativo de ciudades y de regiones.

La segunda tendencia se refiere no a las normas, sino a la representación y el estatus institucional. Parece que la propia dinámica del sistema hace cada vez más difícil que el reconocimiento dé lugar a formas de representación permanentes e institucionalizadas.

Las organizaciones internacionales reúnen a un número creciente de actores, públicos y privados, y aunque en ocasiones se considere adecuado formalizar espacios de consulta con ellos, hemos visto la dificultad y la complejidad de dotar a estos espacios de un mayor nivel institucional. Tanto en la UE como en las NN.UU., los estados van a ser también muy reacios a que se cuestione su capacidad de representar la totalidad de intereses de sus territorios –especialmente los de carácter público–, y ello va a hacer más difícil que la participación sub-estatal sea objeto de un tratamiento formal diferente del que reciben las formaciones transnacionales de carácter privado.

4. Evaluando la condición de actor

Los gobiernos no centrales se encuentran, efectivamente, entre esas dos esferas –el mundo de los estados, y la sociedad civil transnacional– que configuran las relaciones internacionales actuales. En tanto que unidades políticas, los GNC rechazan su adscripción a lo no gubernamental; pero tampoco van a hallar su lugar en el espacio de las relaciones intergubernamentales convencionales, cuyas fronteras vigilan estados y organizaciones internacionales. Esa naturaleza mixta, que en ocasiones puede desorientar a los propios actores, nos puede también llevar a errar en la evaluación de los resultados de los GNC y de sus redes. Sería inadecuado interpretar esos resultados únicamente a la luz del espacio ganado ante el mundo intergubernamental, los estados y las OIG; o de la medida en que el tratamiento que los GNC reciben de éstos los distingue de otros actores transnacionales.

Parece más adecuado intentar comprender en qué medida los GNC, y sus redes, alcanzan sus objetivos reales, que como hemos visto se refieren más a su reivindicación, empoderamiento y aumento de las propias capacidades políticas y de gestión, y menos a luchar por la representación diplomática. Aunque importante, el escenario internacional es únicamente uno más en ese esfuerzo por estar en mejores condiciones de hacer frente a los impactos y las oportunidades –sociales, económicas, territoriales– de la europeización y la globalización.

Es verdad que la presencia de ciudades y regiones interesa, es atractiva. Es un aliciente para agencias y organizaciones internacionales, que pueden obtener de ellas apoyos, alianzas, incluso recursos económicos. También es verdad que se ha acogido a los GNC y a sus redes en espacios consultivos, en ocasiones de nueva creación. Ha quedado clara la función constituyente que ese reconocimiento, por parte de la OIG, tiene sobre los nuevos actores, entre ellos las redes de GNC. Sin embargo, y como hemos visto, ni las instituciones europeas ni las globales van a tejer un acuerdo real con los GNC que deje de lado al Estado. Las redes de ciudades y regiones, por su parte, ajustarán progresivamente sus expectativas, sus estrategias, y también sus discursos. De éstos irá desapareciendo la idea de modificar la institucionalidad intergubernamental para dar forma a las cuestiones globales de alcance territorial, y se irá consolidando la de internacionalizar la reivindicación de la sustantividad del gobierno territorial, su empoderamiento y su conexión con las tendencias en curso y con otros socios relevantes.

Nuestra impresión es que ese objetivo no es modesto, sino de una cierta ambición; que es adecuado, pues responde a necesidades y demandas que son reales; que es sostenido, pues la presencia de redes de GNC en el sistema tiene ya visos de permanencia; y que la proliferación de actividades de estas redes, y la profundización de su diálogo con las instituciones internacionales, está contribuyendo a alcanzarlo.

Si miramos las relaciones internacionales desde una óptica convencional, que busque impactos en la distribución del poder entre los actores del sistema, la participación de los gobiernos no centrales podría parecer anecdótica. No obstante, hoy nos parece más bien que se trata de una característica estructural del sistema contemporáneo, la cual nos permite interpretar las tendencias actuales en ámbitos mayores, como la modernización de la actividad diplomática, la reconfiguración del papel del Estado y de los organismos internacionales, el debate agencia / estructura, o la frontera entre la política interna y la exterior. Para entender la configuración actual del sistema internacional se deberá prestar atención a la actividad de esa variedad de nuevos actores –incluidos los gobiernos no centrales y sus redes– que concurren en él, dándole forma y modificándolo a partir de sus propios valores e intereses.

Con esta perspectiva, y como se ha ido viendo a lo largo de esta tesis doctoral, las redes son un instrumento central para emprender y sostener esa nueva actividad de presencia internacional, para la que las administraciones locales no están bien preparadas. Para las ciudades y regiones que la integran, la red constituye de hecho un nuevo sujeto, un espacio de socialización intergubernamental y transnacional, cuya característica principal es ser lo más parecido a una organización internacional a la que sí se tiene acceso y de la que se es miembro de pleno derecho.

Las redes transnacionales de GNC constituyen espejos de las instituciones internacionales: emulan sus grupos de trabajo, siguen su agenda, y generan una burocracia internacional, incluso con sus propias barreras y distancias frente a los miembros. Las redes no decodifican el lenguaje complejo de las OIG: lo aprenden, lo repiten, y lo enseñan. Su secretariado permanente centraliza y protege la memoria de las actividades –la de la red, y la de los propios miembros–. Las redes socializan y forman a técnicos locales, apoyan la formulación y ejecución de políticas públicas, y organizan la cooperación horizontal entre los socios. Pero sobre todo, las redes brindan lo que más necesitan: el liderazgo político. A la vez que dependen de líderes que, en su nombre, impulsen la agenda del municipalismo o del regionalismo, las redes construyen la masa crítica, la continuidad en la acción e interlocución, y la capacidad diplomática que permiten a los gobiernos no centrales alcanzar la condición de actor internacional.

Sobre los estudios: redes y paradiplomacia

Esta tesis doctoral se ha concebido y ejecutado a lo largo de un período relativamente extenso. Esta perspectiva, junto con la propia investigación ejecutada y con sus resultados, nos permite hacer algunas apreciaciones que van algo más allá de las preguntas planteadas. Unas apreciaciones que se refieren al estudio de las redes de gobiernos no centrales y, más en general, al de la actuación exterior sub-estatal.

Por lo que hace al marco de análisis de las redes, hemos empleado en primer lugar un modelo basado en las redes transnacionales de incidencia para analizar la promoción de la Carta Mundial de Autonomía Local; y modelos basados en la GMN, para acercarnos a otros ámbitos sectoriales. Nuestra opinión es que este segundo modelo será cada vez más aplicable, dado el hecho de que las redes de GNC están, como se ha dicho, promoviendo la posibilidad de un encaje multinivel en el funcionamiento global, para cada ámbito sectorial.

Al mismo tiempo, consideramos que para entender las redes de GNC se debe tener en cuenta el comportamiento diferenciado de los gobiernos no centrales, frente a otros actores transnacionales. Como hemos visto, y explicitado en el cap. 7, los gobiernos sub-estatales y sus redes reivindican, de forma continua, la importancia y la sustantividad de sus propios niveles de gobierno. Persiguen la participación en las políticas internacionales y el reconocimiento institucional, en nombre de sus poblaciones y basándose en argumentos de legitimidad democrática y de necesidad de su acción de gobierno. Son conscientes de la conflictividad potencial que estas demandas puede generar entre sus propios estados, y también de la necesidad que tendrán éstos y las instituciones supranacionales de asociarlos, en su propio ámbito de competencia, para la eficacia de las políticas internacionales. Se encuentran de hecho a caballo entre la sociedad de estados y la esfera transnacional; y a través de sus redes –que son entidades privadas que agrupan a actores públicos– alternarán entre las estrategias propias de cada uno de ellos, aunque mantendrán la voluntad de ser diferenciados de los actores no gubernamentales.

Reafirmamos el interés de aplicar la gobernanza multinivel como esquema explicativo de cómo se adoptan las decisiones en el ámbito global, si bien consideramos que este enfoque debe avanzar también en la propia integración europea. Hemos visto (cap. 2.2) cómo las redes no han sido objeto de desarrollo teórico por parte de la GMN, pese a formar parte de su lenguaje y sus imágenes. Las investigaciones multinivel examinadas por esta tesis, relativas a la proyección de la agenda regional hacia la Comisión –como las de Ian Bache, o del propio Gary Marks– no dicen mucho del papel de las redes de municipios y regiones en la revisión de la política estructural, regional o de cohesión; dan, en cambio, prioridad al diálogo bilateral entre la región, el Estado miembro y la Comisión Europea. El avance de la GMN como esquema analítico de las redes globales se podría beneficiar de análisis europeos, por ejemplo sobre cómo las redes regionales y municipales –tanto las más generalistas como las más especializadas– integran y dirimen esos intereses, que en ocasiones pueden ser distintos. Por ejemplo, cuando la programación europea revise los objetivos de la política regional, y con ellos la calificación, los umbrales de renta y los indicadores de seguimiento de las diferentes “unidades territoriales estadísticas”. Aquí las redes –más allá de reclamar mayor dotación económica– habrán de ser escenario de alianzas y dinámicas de intercambio entre regiones, que valdría la pena analizar.

En todo caso, parece claro que en Europa existe un cierto consenso sobre cómo ir más allá de la GMN como metáfora de la complejidad del proceso europeo, y avanzar en un uso adecuado de esta teoría que, cuando menos con relación a los entes sub-estatales, refuerce su capacidad explicativa. Este consenso se basa en observar tendencias que vinculen la movilización sub-nacional, la formulación de políticas, y el cambio en el sistema, y pensamos que constituye una base óptima también para entender el uso y la función de las redes en la formulación de las políticas de la UE.

El ámbito global es otra cosa. Para Zürn, examinar un ámbito de gobernanza global como multinivel exige dos condiciones: cierto grado de autoridad supranacional; y segmentación funcional, no por estados y territorios únicamente. Parece difícil que estas condiciones puedan darse, por el momento, en muchos otros ámbitos diferentes del de

la sostenibilidad. Nuestra interpretación (caps. 6 y 7) ha sido menos exigente, y hemos intentado aplicar una lógica multinivel a ámbitos sin capacidad normativa real, pero con compromisos como marcos de resultados, u otros mecanismos de vinculación local-global. La idea subyacente es que allí donde aún no hay regulación, sí puede haber eficacia. Eficacia no de una normativa supranacional, sino de lo que se ha decidido en común, a partir de la propia ejecución. El tiempo y nuevos trabajos dirán si se trata de una idea acertada.

Finalmente, algunas consideraciones sobre el estudio de la acción exterior sub-estatal. Vistas en perspectiva, es inevitable pensar que en estas dos décadas de despliegue de la paradiplomacia, como actividad y como campo de estudio, hay algunos problemas que sólo recientemente se están empezando a superar. El más claro es la tendencia a entender la paradiplomacia como un síntoma de la decadencia estatal, y a privilegiar y sobredimensionar la importancia de las dinámicas –como la conexión directa entre la autoridad supranacional y el gobierno sub-estatal– que parecían confirmar esa hipótesis. Pese a que, ya en mitad de la década de 1990, autores como Brian Hocking o Charlie Jeffery advirtieran de ese riesgo, ni los discursos políticos ni los estudios han podido soslayar totalmente el sesgo anti-estadista. Como consecuencia negativa, en su dimensión práctica la proyección exterior sub-estatal no se ha podido librar de ese “halo de inoportunidad”, de esa sensación de tener que afirmarse frente a la oposición o la incompreensión no sólo del propio Estado, sino también de otros actores locales –especialmente en contextos de crisis económica–.

En el fondo, la idea de que la paradiplomacia sólo es una actividad digna de estudio si consigue hacerse con parte del espacio de la diplomacia clásica, y de que las ciudades y regiones pueden ganar importancia en lo internacional únicamente a costa de los gobiernos centrales, es más propia de la guerra fría que de la actualidad. Forma parte de un esquema donde los grandes debates disciplinares de las Relaciones Internacionales se basaban en la afirmación o la discusión del Estado y de sus intereses: si para entender el funcionamiento de la realidad internacional bastaba, o no, con entender el papel de los estados en ella. Como se ha dicho ya, las actividades exteriores de los gobiernos no

centrales constituyen un espacio pequeño donde pueden interpretarse otros, mayores; el interés de ese análisis no está en saber en qué medida esta actividad ha ganado espacio a lo intergubernamental, sino lo que nos dice sobre la realidad internacional contemporánea.

Creemos que ese enfoque –en el fondo más clásico, como lo es la problemática de la acción exterior en estados compuestos– puede ayudar a la paradiplomacia a abordar problemas relevantes, aplicando un arsenal teórico y conceptual elaborado, y al que le conviene ponerse a prueba. Algunos de esos problemas, más prácticos, han ido apareciendo en esta tesis doctoral. Apuntemos algunos.

En primer lugar, y desde el fin de la guerra fría, parece que la paradiplomacia se ha venido normalizando progresivamente como *actuación* internacional de los gobiernos no centrales, pero no tanto como *política pública*. Se halla a faltar, incluso en los entes locales y regionales con más tradición y trayectoria internacionalista, una clarificación de las bases legales, los mandatos, los principios, objetivos, y fórmulas de seguimiento y rendición de cuentas en las que se deberá fundamentar la actuación exterior. Los estudios sobre paradiplomacia podrían alentar y contribuir a este esfuerzo de clarificación y planificación de los gobiernos no centrales.

En segundo lugar, tenemos la impresión de que la teoría paradiplomática tiende a sobredimensionar la explicación de la actuación exterior sub-estatal a partir de la proliferación y diversificación de los intereses de carácter internacional de ciudades y de regiones. En realidad, hemos visto cómo muchos de ellos se acomodan bien a la mediación del Estado, y no precisan de una actividad exterior autónoma: atender adecuadamente la diversidad, creciente, de actores domésticos portadores de sus propios intereses internacionales está siendo de hecho un reto importante para la moderna diplomacia estatal. Al mismo tiempo, ciudades y regiones emprenderán un camino propio cuando el Estado no pueda mediar de forma efectiva entre los diferentes objetivos territoriales, o dé prioridad a otros. La paradiplomacia expresa aquí pautas de cooperación y de conflicto con el gobierno central, así como la interacción de distintas

culturas políticas y administrativas, y será útil analizar no sólo su emergencia, sino sus resultados.

En tercer lugar, se debe profundizar en la comprensión de los intereses, visiones y valores, altamente diferentes, de ciudades y de regiones. Esta tesis ha puesto el énfasis en determinadas características comunes, y también hay que decir que sus redes se parecen más que los sujetos. Sin embargo, hemos visto también cómo las ciudades y los estados están siempre en dos planos nítidamente distintos, pero las regiones oscilan entre uno y otro. Por poner un ejemplo: para una gran ciudad europea, que un pequeño país como Malta sea un Estado miembro de pleno derecho de la Unión es bastante irrelevante. Las ciudades son realidades funcionales, territoriales y demográficas, y no compiten en la liga estatal. Las regiones, por el contrario, y especialmente algunas regiones históricas, sí pueden encontrar contradictorio que Europa conceda un espacio mucho mayor a un microestado que a ellas. Si para las ciudades la ampliación sólo ha tenido el efecto de aumentar el mapa del comercio y de la cooperación territorial, para algunas regiones ha sido en cambio un factor de interrogación sobre el proyecto europeo, y de replanteamiento de cuestiones de estatalidad y soberanía.

En cuarto y último lugar, también para Europa, nos hemos referido a la *política extranjerizada* para referirnos a aquellas actuaciones exteriores –en este caso originadas en regiones– que no pueden discurrir ni por los cauces político-administrativos de la UE (al no tener las regiones acceso a sus instituciones), ni por los internos (pues los estados no han desplegado mecanismos eficaces de participación sub-estatal). Al calificar los asuntos europeos como asuntos internacionales los gobiernos centrales se aseguran el monopolio de la representación ante la Unión, pero al hacerlo fuerzan a las regiones a desplegar mecanismos informales de influencia directa. Europa, que es un entorno cada vez más interiorizado en términos políticos, deviene así también un nuevo espacio diplomático sub-estatal, donde los gobiernos regionales deberán intentar preservar sus prerrogativas y su identidad. Sin duda, una cuestión que merecerá atención en el futuro.

Referencias bibliográficas

- Aldecoa, F. y Keating, M. (eds.), 1999. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass.
- Alves, J.A.L., 2001. *Relações Internacionais e temas sociais. A década das conferencias*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- Andrés Sáenz de Santamaría, P., 2013. "Comunidades Autónomas y repercusión económica ad intra de las sanciones pecuniarias en el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea". *Revista catalana de dret públic*, 47, pp. 40-60.
- Anholt, S., 2007. *Competitive identity: the new brand management for nations, cities and regions*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Arantes, O., Vainer, C., y Maricato, E., 2000. *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes (Zero à Esquerda).
- ART-PNUD, 2012. *Informe anual 2011*. Ginebra: PNUD.
- Bache, I. y Marshall, A., 2004. "Europeanisation and domestic change: a governance approach to institutional adaptation in Britain". *Queen's Papers on Europeanisation*, 5(5), pp. 1-17.
- Bache, I., 2003. "Europeanization: a governance approach". Comunicación presentada a la EUSA 8th Biennial Conference, Nashville, TN, 27-29 marzo.
- Bache, I., 2005. "Europeanization and Britain: towards multi-level governance?" Comunicación presentada a la European Union Studies Association 9th Biennial Conference, Austin, TX, 31 de marzo a 2 de abril.
- Bache, I., 2008. *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham: Rowman y Littlefield.
- Bache, I. y Flinders, M. (eds.), 2004. *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bache, I. y Rachel, J., 2000. "Has EU regional policy empowered the regions? A study of Spain and the United Kingdom". *Regional & Federal Studies*, 10(3), pp. 1-20.
- Batten, D., 1995. "Network cities: creative urban agglomerations for the 21st century". *Urban Studies*, 32(2), pp. 313-327.
- Bauer, M. y Börzel, T., 2010. "Regions and the European Union". En H. Enderlein *et al.* (eds.), *Handbook on Multi-Level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 253-263.
- Bauer, M.W. y Studinger, P., 2011. "European regions' relationship with the EU seen from below—Re-visiting the subnational mobilization thesis". Ponencia presentada en la EUSA Conference 2011. Boston, 3-5 marzo.

- Bauer, M., 2006. "The German Länder and the European Constitutional Treaty: heading for a differentiated theory of regional elite preferences for European integration". *Regional & Federal Studies*, 16(1), pp. 21-41.
- Beal, V. y Pinson, G., 2014. "When mayors go global: international strategies, urban governance and leadership". *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(1), pp. 302-317.
- Beltrán, S., 2010. "La inclusión de los principio de autonomía regional y local en el Tratado de Lisboa". En A. Olesti (ed.), *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, pp. 93-128.
- Benington, J., y Harvey, J., 1994. "Spheres or tiers? The significance of transnational local authority networks." En P. Dunleavy y J. Stanyer (eds.), *Contemporary Political Studies, Vol. 2*. Belfast: Political Studies Association, pp. 943-961.
- Benington, J., y Harvey, J., 1998. "Transnational local authority networking within the European Union: passing fashion or new paradigm?" En D. Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press, pp. 149-166.
- Benington, J., y Harvey, J., 1999. "Networking in Europe". En G. Stoker (ed.), *The New Management of British Local Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 197-221.
- Benz, A. y Eberlein, B., 1999. "The europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance". *Journal of European Public Policy*, 6(2), pp. 329-348.
- Betsill, M.M. y Bulkeley, H., 2004. "Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program". *International Studies Quarterly*, 48(2), pp. 471-493.
- Betsill, M.M. y Bulkeley, H., 2006. "Cities and the multilevel governance of global climate change". *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 12(2), pp. 141-159.
- Blatter, J. et al., 2009. "Preconditions for foreign activities of european regions: tracing causal configurations of economic, cultural, and political strategies". *Publius: The Journal of Federalism*, 40(1), pp. 171-199.
- Boli, J. y Thomas, G.M., 1999. *Constructing world culture. International nongovernmental organizations since 1875*. Stanford: Stanford University Press.
- Bomberg, E. y Peterson, J., 1998. "European Union decision making: the role of sub-national authorities". *Political Studies*, 46(2), pp. 219-235.
- Bomberg, E. y Peterson, J., 2000. "Policy transfer and Europeanization: passing the Heineken test?" *Queen's Papers on Europeanization*, No. 2/2000.

- Bomberg, E., 2004. "Regions, multi-level governance and sustainable development: reflections and strategies". Intervención en la conferencia REGIONET. Bruselas, 14-16 enero.
- Borja, J. y Castells, M., 1997. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus/Hábitat.
- Borja, J., 2003. *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza, 2003.
- Borràs, S. 2011. "Think locally and act globally: changing the climate change from local authorities". Ponencia presentada en la 10th Global Conference Environmental Justice and Global Citizenship. Oxford, 8-10 julio.
- Börzel, T., 1997. "What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance". European Integration online Papers, 1(16), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>.
- Börzel, T., 1999. "Towards convergence in Europe? Institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain". *Journal of Common Market Studies*, 37(4), pp. 573-596.
- Börzel, T., 2002. "Pace-setting, foot-dragging, and fence-sitting: Member State responses to Europeanization". *Journal Of Common Market Studies*, 40(2), pp. 193-214.
- Börzel, T., 2002. *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Börzel, T., 2003. "How the European Union interacts with its Member States". Political Science Series, No. 93, Institut for Advanced Studies, Viena.
- Bouteligier, S., 2010. "Beyond the North-South divide? Cities from the 'Global South' in city networks of global environmental governance". IIEB Working Paper, No. 38, Institut for International and European Policy, Universidad Católica de Lovaina.
- Braun, M. y Santarius, T., 2008. "Climate politics in the multi-level governance system. Emissions trading and institutional changes in environmental policy-making". Wuppertal Series No. 172, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, Wuppertal.
- Brown, D. y Fry, E. (eds.), 1993. *States and Provinces in the International Economy*. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, UC Berkeley.
- Bulkeley, H. et al., 2003. Environmental Governance and Transnational Municipal Networks in Europe. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 5(3), pp. 235-254.
- Bulkeley, H., 2005. "Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks". *Political Geography*, 24(8), pp. 875-902.
- Bulkeley, H., 2006. "Urban sustainability: learning from best practice?" *Environment and Planning*, 38(6), pp. 1029-1044.

- Bulmer, S. y Burch, M., 1998. "Organizing for Europe: Whitehall, the British State and the European Union". *Public Administration*, 76, pp. 601-628.
- Bursens, P. y Deforche, J., 2008. "Europeanization of subnational polities: the Impact of domestic factors on regional adaptation to European integration". *Regional & Federal Studies*, 18(1), pp. 1-18.
- Bursens, P. y Deforche, J., 2010. Going "Beyond paradiplomacy? Adding historical institutionalism to account for regional competences in foreign relations". *The Hague Journal of Diplomacy*, 5, pp. 151-171.
- Busch, H., 2015. "Linked for action? An analysis of transnational municipal climate networks in Germany". *International Journal of Urban Sustainable Development*, DOI: 10.1080/19463138.2015.1057144.
- Castells, M., 2001. *La era de la Información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 2: El poder de la identidad*. Madrid, Alianza.
- Castells, M., 2006. *La sociedad en red. Una visión global*. Madrid, Alianza.
- CGLU, 2009. Documento de posición de CGLU sobre la eficacia de la ayuda y los Gobiernos locales. Barcelona: CGLU.
- CGLU, 2011. Consultation paper for UCLG members. Development cooperation and local government: towards a policy and advocacy strategy for UCLG. Barcelona: CGLU.
- CGLU, 2012. Policy Paper: Development Cooperation and Local Government. Barcelona: CGLU.
- CGLU, 2013. Documento de orientación política de CGLU sobre la cooperación al desarrollo y los gobiernos locales. Barcelona: CGLU.
- Cohn, T. y Smith, P., 1996. "Subnational governments as international actors. Constituent diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest". *British Columbia Studies*, 110, pp. 25-59.
- Comité de las Regiones de la Unión Europea, 2002. Contribución del Comité de las Regiones a la Convención Europea, CONV 195/02, 8 de julio.
- Corfee-Morlot, J. *et al.*, 2009. "Cities, Climate Change and Multilevel Governance". OECD Environmental Working Papers, No. 14, OCDE, París.
- Cornago, N., 1995. "Acción exterior y paradiplomacia: la proyección internacional de los mesogobiernos". Tesis doctoral, Departamento de Estudios Internacionales y Ciencia Política, Universidad del País Vasco.
- Cornago, N., 2000. "Exploring the global dimensions of paradiplomacy. Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs". Ponencia presentada en el Workshop on Constituent Units in International Affairs, Hanover. octubre.
- Cornago, N., 2010. "On the normalization of sub-State diplomacy". *The Hague Journal of Diplomacy*, 5, pp. 11-36.

- Criekemans, D., 2008. "Are the boundaries between paradiplomacy and diplomacy watering down? Preliminary findings and hypotheses from a comparative study of some regions with legislative power and small states". Ponencia presentada en la 2nd Global International Studies Conference, What keeps us apart, what keeps us together? International order, justice and value, Ljubljana, Slovenia, 23-26 julio.
- Cross, M.K.D., 2013. "Rethinking epistemic communities twenty years later". *Review of International Studies*, 39(1), pp. 137-160.
- CUF, F3E, y PAD Maroc, 2009. "Accompagner les collectivités territoriales du sud de leur territoire. comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires?". Informe de síntesis, abril.
- Church, A., y Reid, P., 1995. "Transfrontier co-operation, spatial development and the emergence of a new scale of regulation: the Anglo-French border". *Regional Studies*, 29(3), pp. 297-306.
- Church, A., y Reid, P., 1996. "Urban power, international networks and competition: the example of cross-border cooperation". *Urban Studies*, 33(8), pp. 1297-1318.
- Church, A., y Reid, P., 1999. "Cross-border co-operation, institutionalization and political space across the English Channel". *Regional Studies*, 33(7), pp. 643-655.
- D'Almeida Martins, R. y da Costa Ferreira, L., 2011. "Climate change action at the city level: tales from two megacities in Brazil". *Management of Environmental Quality: An International Journal*, 22(3), pp. 344-357.
- De la Fuente, R., 2012. "De la eficacia de la ayuda a la división del trabajo: ¿Un nuevo reto para los entes locales?". En I. Martínez y J.A. Sanahuja (eds.), *Eficacia de de la la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación cooperación descentralizada española*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, pp. 107-134.
- DeLoG, 2013. "Post-2015 global development agenda. Making the case for decentralisation and local governance", DeLoG working paper, No. 2, Bonn.
- Desmet, A. y Develtere, P., 2002. "Sub-national authorities and development co-operation in the OECD-DAC member countries". Working Paper, Higher Institute of Labour Studies, Universidad Católica de Lovaina.
- Donas, T. y Beyers, J., 2013. "How regions assemble in Brussels: the organizational form of territorial representation in the European Union". *Publius: The Journal of Federalism*, 43(4), pp. 527-550.
- Donovan, M.G. et al., 2009. "Cities, climate change and multilevel governance". OECD Environmental Working Papers, N° 14, OCDE, París.
- Duchacek, I., 1990. "Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in International Relations". En H. Michelmann y P. Soldatos (eds.), *Federalism and*

- International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, pp. 1-34.
- Duchacek, I.D., Latouche, D. y Stevenson, G., 1988. *Perforated sovereignties and international relations: trans-sovereign contacts of subnational governments*. Westport: Greenwood Press.
- Duchacek, I., 1984. "The international dimension of subnational government". *Publius: The Journal of Federalism*, 14(3), pp. 5-31.
- Eckerberg, K. y Joas, M., 2004. "Multi-level environmental governance: a concept under stress?" *Local Environment*, 9(5), pp. 405-412.
- Elias, A., 2008. "Introduction: whatever happened to the Europe of the Regions? Revisiting the regional dimension of european politics". *Regional & Federal Studies*, 18(5), pp. 483-492.
- Elkins, Z. y Simmons, B., 2005. "On waves, clusters, and diffusion: A conceptual framework". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), pp. 33-51.
- Emelianoff, C., 2013. "Local energy transition and multilevel climate governance: the contrasted experiences of two pioneer cities (Hanover, Germany, and Växjö, Sweden)". *Urban Studies*, 51(7), pp. 1378-1393.
- Ercole, E., Walters, M., y Goldsmith, M.J.F., 1997. "Cities, networks, Euregions, European offices". En M.J.F. Goldsmith y K.K. Klausen (eds.), *European Integration and Local Government*. Cheltenham y Brookfield: Edward Elgar, pp. 219-236.
- Etherington, J., 2012. "Las comunidades autónomas y la UE desde una perspectiva teórica: ¿superando los enfoques existentes?". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 99, pp. 75-91.
- Featherstone, K. y Radaelli, C., 2003. *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford UP.
- Feldman, D.L., 2012. The future of environmental networks—Governance and civil society in a global context. *Futures*, 44(9), pp. 787-796.
- Fenton, P., 2015. "The intermediary role of transnational municipal networks in governance by diffusion". Ponencia presentada en el 27th Ph. D. Workshop on International Climate Policy, Berlín, 28-29 mayo.
- Fernández Pérez, B., 2004. "Comunidades Autónomas y Comitología: el proceso de articulación de la participación autonómica en los comités que asisten a la comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)". *Revista General de Derecho Europeo*, 3, pp. 57-74.
- Finnemore, M. y Sikkink, K., 1998. "International norm dynamics and political change". *International Organization*, 52(4), pp. 887-917.

- Fleurke, F. y Willemse, R., 2006. "The European Union and the autonomy of sub-national authorities: Towards an analysis of constraints and opportunities in sub-national decision-making". *Regional & Federal Studies*, 16(1), pp. 83-98.
- Friedmann, J., 1986. "The world city hypotheses". *Development and Change*, 17, pp. 69-83.
- Fünfgeld, H., 2015. "Facilitating local climate change adaptation through transnational municipal networks". *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12, pp. 67-73. .
- García Segura, C., 1992. "La evolución del concepto de actor en la teoría de las Relaciones Internacionales". *Papers. Revista de Sociologia*, 40, pp. 13-31.
- García Segura, C., 1995. *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*. Barcelona: Publicacions de la Fundació Jaume Bofill. .
- García Segura, C., 1996. "La actividad exterior de las entidades políticas subestatales". *Revista de Estudios Políticos*, 91, pp. 235-264.
- Giest, S. y Howlett, M., 2013. "Comparative climate change governance: Lessons from european transnational municipal network management efforts". *Environmental Policy and Governance*, 23, pp. 341-353.
- Global Taskforce of Local and Regional Governments for post-2015 Development Agenda. Towards Habitat III, 2014. "How to Localize Targets and Indicators of the Post-2015 Agenda" (1er borrador). Barcelona: CGLU.
- Goldsmith, M.J.F., 1993. "The Europeanisation of local government". *Urban Studies*, 30(4-5), 683-699.
- Grasa, R. y Sachs, I., 2000. "Ecodesarrollo y gobernabilidad: sugerencias para la aplicación de nuevas estrategias de desarrollo". En R. Grasa y A. Ulied (eds.), *Medio Ambiente y gobernabilidad: diagnóstico y sostenibilidad en el Mediterráneo*. Barcelona: Icària, pp. 91-126.
- Grasa, R., 2000. "Globalització, sobirania i independència". En E. Fossas (ed.), *Les transformacions de la sobirania i el futur polític de Catalunya*. Barcelona: Proa, pp. 215-245.
- Grasa, R., 2005, "La cooperación para el desarrollo: una agenda para poner en el centro de la política el desarrollo y la cooperación entre actores y sujetos en el foco de la implementación". En E. Echart *et al.* (eds.), *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*. Madrid: La Catarata/Universidad Complutense, pp. 267-280.
- Grasa, R., 2006. "La evolución del sistema internacional: el tiempo de las redes globales y de las ciudades interconectadas". En *Barcelona en el mundo 1995-2004*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, pp. 57-62.

- Grasa, R. y Sánchez Cano, J., 2013. "Acción internacional y en red de los gobiernos locales: el caso de la ayuda para el desarrollo". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104, pp. 83-105.
- Graz, J.-C. y Nölke, A. (eds.), 2008. *Transnational Private Governance and its Limits*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Haas, P.M., 1992. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". *International Organization*, 46(01), pp. 1-35.
- Hakelberg, L., 2013. "Governance by diffusion: transnational municipal networks and the spread of local climate strategies in Europe". *Global Environmental Politics*, 14(1), pp. 107-129.
- Hale, T. y Held, D. (eds.), 2011. *Handbook of Transnational Governance: Institutions and Innovations*, Cambridge: Polity Press.
- Halkier, H. y Sagan, I., 2004. "Introduction: regional contestations". En H. Halkier y I. Sagan (eds.), *Regionalism contested: institutions, society and governance*. Londres: Ashgate, pp. 1-5.
- Happaerts, S., 2008. "Inter-subnational networks for sustainable development. State-of-the-art and the experiences of Flanders and Wallonia". Working paper No. 8, Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, Universidad Católica de Lovaina.
- Happaerts, S., Van den Brande, K. y Bruyninckx, H., 2008. "Governance for sustainable development at the inter-subnational level. The case of the Network of regional governments for sustainable development (NRG4SD)". Working paper No. 3, Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, Universidad Católica de Lovaina.
- Happaerts, S., Van den Brande, K. y Bruyninckx, H., 2010a. "Governance for sustainable development at the inter-subnational level: the case of the Network of regional governments for sustainable development (NRG4SD)". *Regional & Federal Studies*, 20(1), pp. 127-149.
- Happaerts, S., Van den Brande, K. y Bruyninckx, H., 2010b. "Subnational governments in transnational networks for sustainable development". *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 11(4), pp. 321-339.
- Hepburn, E., 2007. "The rise and fall of a 'Europe of the Regions': the territorial strategies of substate political parties, 1979-2006". Ponencia presentada en la European Union Studies Association Annual Conference, Montreal, 17-19 mayo.
- Hildebrand, A., 2005. "Les xarxes de ciutats. Un instrument emergent de cooperació intermunicipal a Europa". Serie Síntesi, No. 10, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Hocking, B. (ed.), 1993. *Foreign relations and federal states*. Nueva York: St. Martin's Press.

- Hocking, B., 1996. "Bridging boundaries: creating linkages. non-central governments and multilayered policy environments". *WeltTrends*, (11), pp. 36-51.
- Hocking, B., 1997. "Regionalism: An International Relations perspective". En M. Keating y J. Loughlin (eds.), *The Political Economy of Regionalism*. Londres: Frank Cass, pp. 90-111.
- Hocking, B., 1999. "Patrolling the 'frontier': globalization, localization and the 'actorness' of non-central governments". En I. Aldecoa y M. Keating (eds.), *The foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass, pp. 17-39.
- Hooghe, L., 1995. "Sub-national mobilization in the European Union". *West European Politics*, 18(3), pp. 175-198.
- Hooghe, L. y Marks, G., 1996. "'Europe with the Regions': channels of regional representation in the European Union", *Publius: The Journal of Federalism*, 26 (1): pp. 73-91.
- Hooghe, L. y Marks, G., 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Hooghe, L. y Marks, G., 2003. "Unraveling the central state, but how? Types of Multi-Level Governance", *American Political Science Review*, 97(2), pp. 233-43.
- Hooghe, L. y Marks, G., 2008. "European Union?". *West European Politics*, 31, pp. 108-129.
- Huici, L., 2003. *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*. Barcelona: Edicions de la Universitat Barcelona.
- Huici, L., 2010. "Los gobiernos locales en la Unión Europea: del principio de autonomía institucional al principio de autonomía local. *Anuario del Gobierno Local*, 1, pp. 521-547.
- ICLEI, 2012. "Local Sustainability 2012. Taking Stock and Moving Forward. Global Review". Bonn: ICLEI.
- Jáuregui, G., 2010. "La cuestión regional en el Tratado de Lisboa". *Revista Vasca de Administración Pública*, 87-88, pp. 619-636.
- Jeffery, C., 1997. "Farewell the third level? The German Länder and the European policy process". En C. Jeffery (ed.), *The regional dimension of the European Union: towards a third level in Europe?* Londres: Frank Cass, pp. 56-75.
- Jeffery, C., 2000. "Sub-national mobilization and European integration: does it make any difference?" *Journal of Common Market Studies*, 38(1), pp. 1-23.
- Jeffery, C., 2002. "The 'Europe of the Regions' from Maastricht to Nice". Queen's Papers on Europeanization, No. 7/2002.
- Jeffery, C., 2004. "Regions and the EU: letting them in and leaving them alone". Online Paper XX/04, The Federal Trust for Education and Research, Londres.

- Jeffery, C., 2007. "A regional rescue of the nation-state: changing regional perspectives on Europe". Ponencia presentada en la European Union Studies Association Annual Conference, Montreal, 17-19 mayo.
- Jensen, J.O. y Tollin, N., 2004. "Networks as tools for sustainable urban development". Ponencia presentada en la International Conference on Innovation, Sustainability and Policy, Munich, 23-25 mayo.
- John, P., 2000. "The Europeanisation of sub-national governance". *Urban Studies*, 37(5-6), pp. 877-894.
- Jordan, A., 2001. "The European Union: an evolving system of multi-level governance... or government?", *Politics and Policy*, 29(2), pp. 193-208.
- Keating M. y Jones, J.M. (eds.), 1985. *Regions in the European Community*. Oxford: Clarendon Press.
- Keating, M., 1997. "The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe". *Environment and Planning*, 15, pp. 383-398.
- Keating, M., 1999. "Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies". En F. Aldecoa y M. Keating (eds.), *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass, pp. 1-16.
- Keating, M., 2008. "Thirty years of territorial politics". *West European Politics*, 31, pp. 60-81.
- Keating, M., 2015. The international engagement of sub-state governments. Informe al Parlamento escocés [http://www.scottish.parliament.uk/S4_EuropeanandExternalRelationsCommittee/Meeting Papers/Michael_Keating_report.pdf](http://www.scottish.parliament.uk/S4_EuropeanandExternalRelationsCommittee/Meeting%20Papers/Michael_Keating_report.pdf).
- Keck, M.E. y Sikkink, K., 1998. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.
- Keck, M.E. y Sikkink, K., 1999. Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International Social Science Journal*, 51(159), pp. 89-101.
- Keiner, M. y Kim, A., 2007. "Transnational city networks for sustainability". *European Planning Studies*, 15(10), pp. 1369-1395.
- Kern, K. y Bulkeley, H., 2009. "Cities, Europeanization and multi-level governance: governing climate change through transnational municipal networks". *Journal of Common Market Studies*, 47(2), pp. 309-332.
- Kettunen, P. y Kungla, T., 2005. "Europeanization of sub-national governance in unitary states: Estonia and Finland". *Regional & Federal Studies*, 15(3), pp. 353-378.
- Kincaid, J., 1984. "The American Governors in international affairs". *Publius: The Journal of Federalism*, 14(4), pp. 95-114.
- Kohler-Koch, B. y Eising, R., 1999. *The transformation of governance in the European Union*. Londres: Routledge.

- Kohler-Koch, B., 2002. "European networks and ideas: changing national policies?" European Integration online Papers 6(6), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-006a.htm>.
- Krasner, S. (ed.), 1983. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kratochwil, F. y Ruggie, J.G., 1986. "International organization: a state of the art on the art of the state". *International Organization*, 40(4), pp. 753-775.
- Kusmierczyk, I.W., 2010. "Water over the bridge: examining transnational municipal networks of American and Canadian local governments in the context of Canada-U.S. bilateral environmental relations within the Great Lakes basin". Tesis doctoral, Vanderbilt University, Nashville, TN.
- Kuznetsov, A.S., 2014. *Theory and practice of paradiplomacy: subnational governments in international affairs*. Londres: Routledge.
- Ladrech, R., 1994. "Europeanization of domestic politics and institutions: the case of France". *Journal of Common Market Studies*, 32(1), pp. 69-88.
- Lawrence, R., 2000. "Battling for the regions: local government policy networks and the reform of the European structural funds". *Local Government Studies*, 26(4), 58-70.
- Le Galès, P., 1995. "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine". *Revue française de Science Politique*, 45, pp. 57-95.
- Lecours, A., 2002. "Paradiplomacy: reflections on the foreign policy and international relations of regions". *International Negotiation*, 7, pp. 91-114.
- Lee, T. y van de Meene, S., 2012. "Who teaches and who learns? Policy learning through the C40 cities climate network". *Policy Sciences*, 45(3), pp. 199-220.
- Lucci, P., 2015. "'Localising' the post-2015 agenda: what does it mean in practice?" ODI Report, <http://www.odi.org/publications/8992-localising-post-2015-agenda-does-mean-practice>.
- Lynch, P., 2004. "Euro-commentary: regions and the Convention on the Future of Europe: a dialogue with the deaf?". *European Urban and Regional Studies*, 11, pp. 170-177.
- Mansuri, G. y Rao, V., 2013. "Localizing development: does participation work?" Policy Research Report, Banco Mundial, Washington.
- Marcussen, M. y Torfing, J., 2007. *Democratic network governance in Europe*. Houndmills, Basingtoke: Palgrave Macmillan.
- Marks, G., 1992. "Structural Policy in the European Community". En A. Sbraglia (ed.), *Europolitics: institutions and policymaking in the new European Community*. Washington: The Brookings Institution, pp. 191-224.

- Marks, G., 1993. "Structural Policy and multilevel governance in the European Community". En A. Cafrany y G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 391-409.
- Marks, G., 1996. "An actor-centred approach to multi-level governance", *Regional & Federal Studies*, 6(2), pp. 20-40.
- Marks, G., Nielsen, F. y Salk, J., 1996. "Competencies, cracks, and conflicts. Regional mobilization in the European Union". *Comparative Political Studies*, 29(2), pp. 164-192.
- Marks, G., Haesly, R. y Mbaye, H., 2002. "What do subnational offices think they are doing in Brussels?" *Regional and Federal Studies*, 12(3), pp. 1-23.
- Martín Cortés, J.M., 2009. "El Tratado de Lisboa y las regiones". *Revista de Estudios Regionales*, (86), pp. 261-279.
- Martínez, I. y Sanahuja, J.A., 2009. *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*. Madrid: Fundación Carolina.
- Martínez, I. y Sanahuja, J.A. (eds.), 2012. *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.
- Martínez, I. y Santander, G., 2009. "La declaración de París y la cooperación descentralizada". En *Anuario del Observatorio de la Cooperación Descentralizada 2008*. Barcelona y Montevideo: Observatorio de la cooperación descentralizada UE-AL, pp. 52-75.
- Matovu, G. y Nardi, L., 2008. "The impact of decentralized cooperation on the process of decentralization in Africa". Research Report, Scuola Superiore Sant'Anna, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030281.pdf>.
- McAleavey, P., y Mitchell, J., 1994. "Industrial regions and lobbying in the structural funds reform process". *Journal of Common Market Studies*, 32(2), 237-248.
- Merle, M., 1988. *Sociologie des relations internationales*, París: Dalloz.
- Michelmann, H. y Soldatos, P. (eds.), 1990. *Federalism and international relations. The role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press.
- Moore, C., 2008, "A Europe of the regions vs. the regions in Europe: reflections on regional engagement in Brussels". *Regional & Federal Studies*, 18(5), pp. 517-535.
- Morata, F., 1995. "El proyecto de Tratado Constitucional: la participación regional en el control de subsidiariedad". WPOL 9/2005, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Bellaterra.
- Morata, F., 2010. "Gobernanza multinivel: entre democracia y eficacia". En *Gobernanza global multinivel: Rol internacional de ciudades y regiones*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.

- Morata, F., 2012. "Spain: modernization through europeanization". En S. Bulmer y C. Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, p. 134-160. .
- Morata, F. y Etherington, J. (eds.), 2003. *Global i local: l'impacte de la globalització sobre els sistemes territorials*, Barcelona: CETC/Proa.
- Morata, F. y Hanf, K., 2012. "Spanish subnational involvement in multi-level sustainable development issues". En H. Bruyninckx, S. Happaerts, y K. van der Brande (eds.), *Sustainable development and subnational governments: policy-making and multi-level interaction*. Houndmills, Basingtoke: Palgrave Macmillan, pp. 141-159.
- Morata, F. y Ramon, R., 2003. "Regiones y Constitución Europea". Quaderns de treball 44, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Bellaterra.
- Moravcsik, A., 1993. "Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach," en *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), pp. 473-524.
- Murphy, A., 1993. "Emerging regional linkages within the European Community: challenging the dominance of the state". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 84(2), 103-118.
- Nagel, K.-J., 2010. "Política exterior: el cas dels Länder alemanys". En F Requejo (ed.) et al., *La política exterior dels ens subestats a principis del segle*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, pp. 127-150.
- Niederhafner, S., 2012. "Functions of transnational city networks in europe and asia: same, but different". Ponencia presentada en el International Political Science Association 12th World Congress, Madrid, 8-12 julio.
- OCDE, 2005. "Aid extended by local and state governments", *Pre-print of the DAC Journal 2005*, 6(4), OCDE Publishing, París.
- Olesti, A. (ed.), 2010. *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- ONU-HABITAT, 2013. *State of the world's cities 2012/2013. Prosperity of cities*. Nueva York: Routledge.
- Orozco Pereira, R., 2003. "A diplomacia dos estados federados , províncias e cidades". *Fronteira*, 2(3), pp. 37-58.
- Palomares, M., 2011. "La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 38, pp. 19-58.
- Paquin, S., 2004a. "La paradiplomatie identitaire : Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales". *Politique et Sociétés*, 23(2-3), pp. 203-237.

- Paquin, S., 2004b. *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruselas: Peter Lang.
- Paquin, S., 2005a. "Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales?" *Revue internationale de politique comparée*, 12(2), pp. 129-142.
- Paquin, S., 2005b. "Québec e a crise política canadense". *Tempo Exterior*, 6(10), pp. 5-12.
- Pérez, A., 2011. "Crisis y debate en la cooperación descentralizada". Análisis del Real Instituto Elcano (ARI 98/2011), Real Instituto Elcano, Madrid.
- Perkmann, M., 1999. "Building governance institutions across European borders". *Regional Studies*, 33(7), 657- 667.
- Perkmann, M., 2003. "Cross-border regions in Europe: significance and drivers of regional cross-border co-operation". *European Urban and Regional Studies*, 10(2), 153-171.
- Perkmann, M., 2007. "Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25(6), pp. 861-879.
- Peterson, J., 1992. "The European technology community: policy networks in a supranational setting". En D. Marsh y R.A.W Rhodes (eds.), *Policy networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Piattoni, S., 2008. "Multi-level governance. A conceptual analysis". En E. Best, T. Christiansen, y P. Settembri (eds.), *Fourth TransAtlantic Dialogue (4TAD)*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 162-182.
- Piattoni, S., 2009a. "Multi-level governance in the EU. Does it Work?" Ponencia presentada en Globalization and politics: a conference in honor of Suzanne Berger, MIT, Boston, 8 y 9 de mayo.
- Piattoni, S., 2009b. "Multi-level governance: a historical and conceptual analysis". *Journal of European Integration*, 31(2), pp. 163-180.
- Piattoni, S., 2010. *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford: Oxford University Press.
- Pluijm, R. van der y Melissen, J., 2007. "City diplomacy : the expanding role of cities in international politics". Clingendael Diplomacy Papers, No. 10., Netherlands Institute of International Relations Clingendael, La Haya.
- Quaglia, L., Neuvonen, M., Miyakoshi, M., y Cini, M., 2007. "Europeanization". En Cini, M. (ed.) *European Union Politics*, Second edition. Oxford: Oxford University Press, pp. 405-420.
- R. Aguilera de Prat, Cesáreo, 2006. "De la 'Europa de las Regiones' a la 'Europa con las Regiones'". *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 2, pp. 47-76.
- Rhodes R.A.W., 1981. *Control and power in central-local relations*. Aldershot: Gower.

- Rhodes R.A.W., 1988. *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwin-Hyman.
- Rhodes, R.A.W., 2006. "Policy network analysis". En M. Moran, M. Rein, y R. E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 423-445.
- Ribó, R. y Roig, E., 2005. "Las regiones 'especiales' en el proceso de reforma de los tratados de la Unión Europea". WP 239, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- Risse, T. (ed.), 1995. *Bringing transnational relations back in. Non-state actors, domestic structures and international institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Risse, T., 2002. "Transnational actors and world politics". En W. Carlsnaes, T. Risse, y B.A. Simmons (eds.), *Handbook of international relations*. Londres: Sage, pp. 426-452.
- Risse, T., Ropp, S., y Sikkink, K. (eds.), 1999. *The power of Human Rights: International norms and domestic change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodrigues de Macedo, V., 2007. *A influência de uma organização social na política externa brasileira. O caso da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP)*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de Rio de Janeiro.
- Roller, R.E., 1999. *Catalonia and European integration: A regionalist strategy for nationalist objectives*. Tesis doctoral, London School of Economics and Political Science.
- Romero, María del Huerto (ed.), 2006. *Aportes de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina a la cooperación territorial en América Latina. Elementos para el debate*. Barcelona y Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Rosamond, B., 2000. *Theories of European integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rosenau, J.N., 1988. "Patterned chaos in global life: structure and process in the two worlds of world politics". *International Political Science Review*, 9(4), pp. 327-364.
- Rosenau, J.N., 1990. *Turbulence in world politics: a theory of change and continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- Rosenau, J.N. y Czempiel, E.-O. (eds.), 1992. *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Salomón, M., 2009. "The international activities of brazilian local governments: a foreign policy analysis". Ponencia presentada en la International Studies Association's 50th Annual Convention, Nueva York, 15-18 febrero.
- Salomón, M., 2011. "Paradiplomacy in the developing world: the case of Brazil". En M. Amen et al. (eds.), *Cities and global governance. New sites for international relations*. Londres: Ashgate, pp. 45-68.

- Salomón, M. y Nunes, C., 2007. "A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos", *Contexto Internacional*, 29(1), pp. 99-147.
- Salomón, M. y Sánchez Cano, J., 2005. "El proceso de articulación de las autoridades locales como actor político y el sistema de Naciones Unidas". *Agenda ONU. Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, 2005, p. 151-192. .
- Salomón, M. y Sánchez Cano, J., 2008. "The United Nations system and the process of political articulation of local authorities as a global actor", *Brazilian Political Science Review*, 2(1), p. 127-147.
- Sánchez Cano, J. y Vara Arribas, G., 2009. "Redes territoriales y policy-making: los diálogos estructurados con la Comisión Europea". En *Anuario de la cooperación descentralizada 2008*. Barcelona y Montevideo: Observatorio de la cooperación descentralizada UE-AL, pp. 232-255.
- Sánchez Cano, J., 2008. "Redes subestatales e integración regional en la Unión Europea y América Latina". En *Anuario del Observatorio de la Cooperación Descentralizada 2007*. Barcelona y Montevideo: Observatorio de la cooperación descentralizada UE-AL, pp. 180-211.
- Sánchez Cano, J., 2015. "Redes de gobiernos locales y nueva agenda mundial: una perspectiva multinivel". *Cahiers de la coopération décentralisée*, 5, pp. 10-28.
- Sánchez Cano, J., 2015. "Entre lo interno y lo europeo: la acción exterior de las regiones en la unión europea". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 21, pp. 128-158.
- Sassen, S., 1991. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Sassen, S., 1994. *Cities in a world economy*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Sassen, S., 2002. "La ciudad global: la desnacionalización del tiempo y del espacio" en Subirats, J. (ed.), *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació de Barcelona, pp. 39-48.
- Sassen, S., 2006. *Territory, authority, rights. From medieval to global assemblages*. Princeton: Princeton University Press.
- Satterthwaite, David *et al.*, 2012. "The role of local and regional authorities in the UN development agenda post-2015", UCLG Position Paper first draft, Dec. 2012, Barcelona.
- Scott, J.W., 1989. "Transborder cooperation, regional initiatives, and sovereignty conflicts in Western Europe: The case of the Upper Rhine Valley". *Publius: The Journal of Federalism*, 19(1), pp. 139-156.
- Sippel, M. y Michaelowa, A., 2010. "Does global climate policy promote low-carbon cities? Lessons learnt from the CDM". CIS Working Paper No. 4, Center for Comparative and International Studies, Zúrich.

- Sobrino Heredia, J.M. y Sobrido Prieto, M., 2005. "Las relaciones de las comunidades autónomas con la Unión Europea". *Revista Jurídica de Castilla y León*, pp. 435-473.
- Soldatos, P., 1990. "An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors". En H. Michelmann y P. Soldatos (eds.), *Federalism and international relations. The role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, pp. 34-53.
- Soldatos, P., 1993. "Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world". En D. Brown y E. Fry, *States and provinces in the international political economy*. Berkeley, CA: Institute of Governmental Studies, pp. 45-64.
- Stein, M., 2008. "The concept of multi-level governance in studies of federalism". Ponencia presentada en la International Political Science Association International Conference, Montreal, 30 abril-2 mayo.
- Subirats, J. (ed.), 2002. *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Taylor, P. y Groom, A.J.R., 1989. *Global issues in the United Nations' framework*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Tilly, C., 1990. *Coercion, capital and European States, AD 990-1990*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Toly, N.J., 2008. "Transnational municipal networks in climate politics: from global governance to global politics". *Globalizations*, 5(3), pp. 341-356. .
- Ugalde, A., 2005. "La acción exterior de los gobiernos no centrales en la Unión Europea ampliada". En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*. Bilbao: UPV/EHU, pp. 277-343.
- Unceta, K. et al. (eds.), 2011. *La cooperación al desarrollo descentralizada. Una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*. Bilbao: UOV/EHU.
- United Nations Commission for Human Settlements, 1999. Cooperation with partners: role of local authorities in the work of the Commission. Resolution 17/18, 14 May.
- United Nations General Assembly, 1996. Implementation of the outcome of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II). Resolution 51/177, 16 December.
- United Nations General Assembly, 2001. Report of the Ad Hoc Committee of the Whole of the twenty-fifth special session of the General Assembly (A/S-25/7/Rev.1).
- United Nations Human Settlements Programme, 2007. International guidelines on decentralisation and the strengthening of local authorities. Nairobi: UNHSP.

- United Nations Secretary General, 1994. An agenda for development. Report of the Secretary-General, A/48/935, 6 May.
- Van den Brande, K., Happaerts, S. y Bruyninckx, H., 2008. "The role of the subnational level of government in decision-making for sustainable development A multi-level governance perspective". Working paper No. 4, Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, Universidad Católica de Lovaina.
- Van den Brande, K., Happaerts, S. y Bruyninckx, H., 2011. "Multi-level interactions in a sustainable development context: different routes for Flanders to decision-making in the UN commission on sustainable development". *Environmental Policy and Governance*, 21(1), pp. 70-82.
- Van Hecke, S., 2003. "The principle of subsidiarity: ten years of application in the European Union". *Regional & Federal Studies*, 13(1), pp. 55-80.
- Vara Arribas, G. y Bourdin, D., 2011. *The role of regional parliaments in the process of subsidiarity analysis within the early warning system of the Lisbon Treaty*. Bruselas: Comité de las Regiones.
- Ward, S. y Williams, R., 1997. "From hierarchy to networks? Sub-central government and EU urban environmental policy". *Journal of Common Market Studies*, 35(3), pp. 439-464.
- Wendt, A.E., 1987. The agent-structure problem in international relations theory. *International Organization*, 41(03), pp. 335-370.
- Weyand, S., 1997. "Inter-regional associations and the European integration process", en C. Jeffery (ed.), *The regional dimension of the European Union: towards a third level in Europe?* Londres: Frank Cass, pp. 166-182.
- Willetts, P. (ed.), 1996. *"The conscience of the world". The influence of non-governmental organisations in the U.N. system*. Washington: The Brookings Institution.
- Zürn, M., 2010. "Global governance as multi-level governance". En H. Enderlein, S. Wälti, y M. Zürn (eds.), *Handbook on Multi-Level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 80-99.