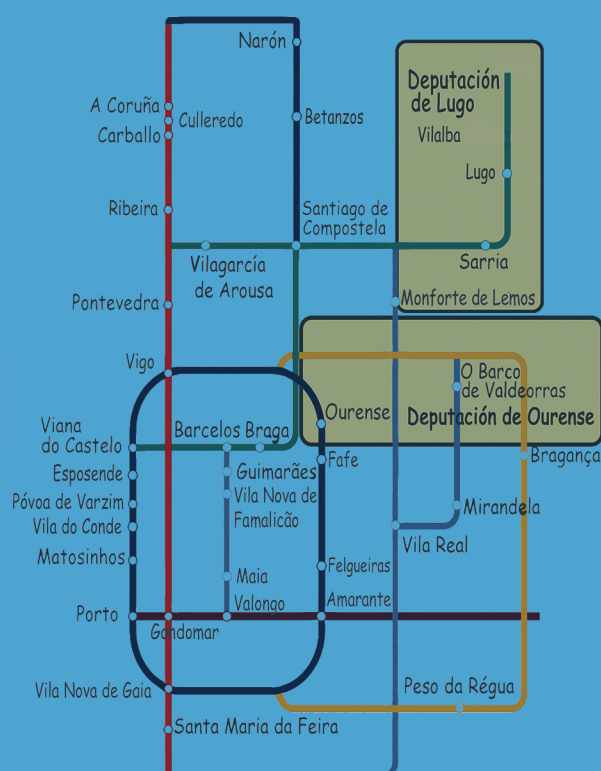




CUADERNOS
DE COOPERACIÓN
DEL EIXO
ATLÁNTICO

FUNDAMENTOS PARA UNA DIPLOMACIA LOCAL EN EL MARCO DEL EIXO ATLÁNTICO



Interreg
España – Portugal



Cofinanciado por
la Unión Europea
Cofinanciado pela
União Europeia



**CUADERNOS DE COOPERACIÓN
DEL EIXO ATLÁNTICO**

**FUNDAMENTOS
PARA UNA DIPLOMACIA LOCAL
EN EL MARCO DEL
EIXO ATLÁNTICO**

COLECCIÓN:
Cuadernos de Cooperación del Eixo Atlántico

EDITA:
Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular

DIRECTOR:
Xoán Vázquez Mao

AUTORES:
Jose Luis Méndez Romeu
Paulo Ramalho

IMPRESIÓN:
Rodí Artes Gráficas, S.L.

MAQUETACIÓN:
María Llauger

ISBN:
Versión impresa: 978-989-9266-05-6
Versión digital: 978-989-9266-06-3

Año de edición: 2025

Esta publicación fue cofinanciada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a través del Programa Operacional de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POCTEP). Las opiniones son de exclusiva responsabilidad de los autores que las emiten.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

EL CONTEXTO GEOPOLÍTICO INTERNACIONAL ACTUAL 7

01. DIPLOMACIA DE CIUDADES Y COOPERACIÓN LOCAL:

QUÉ ES LA DIPLOMACIA LOCAL 19

1.1. Eixo Atlántico, organización transfronteriza de cooperación internacional 22

1.2. Marcos territoriales de actuación 24

1.2.1. Vecindad 26

1.2.2. África subsahariana 28

1.2.3. Asia y el Pacífico 29

1.2.4. El continente americano y el Caribe 32

1.3. Estrategias generales de Portugal, de España y de Galicia 33

1.3.1. Estrategia internacional de la República Portuguesa 34

1.3.2. Estrategia internacional del Reino de España 35

1.3.3. Estrategia exterior y de cooperación de la Comunidad Autónoma de Galicia 37

02. ACCIÓN LOCAL, PENSAMIENTO GLOBAL

POR QUÉ LA DIPLOMACIA LOCAL 41

2.1. La superación de las fronteras en la globalización 41

2.2. Las directrices supranacionales 45

2.3. La nueva política urbana 48

2.4. Redes de ciudades 52

2.5. Nuevos paradigmas urbanos 54

03. DIPLOMACIA LOCAL, DIPLOMACIA DE PROXIMIDAD

PAUTAS DE LA DIPLOMACIA LOCAL 61

3.1. El papel de las ciudades en la diplomacia frente al de los Estados 61

3.2. Necesidad de la diplomacia local 66

3.3. El liderazgo del Poder Local y recursos para la internacionalización 69

04. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DIPLOMACIA LOCAL 75

4.1. Definición de objetivos 75

4.2. Diseño de una estrategia 77

4.3. Ámbitos de actuación 79

4.3.1. Ámbito institucional 79

4.3.2. Cooperación al desarrollo 81

4.3.3. Economía, empresa y conocimiento 83

4.3.4. Cultura y Deporte 83

4.3.5. La marca-ciudad 86

4.4. Actores principales 88

4.4.1. Actores políticos 89

4.4.2. Actores económicos 90

4.4.3. Actores sociales 90

05. ESTRATEGIA INTERNACIONAL DEL EIXO ATLÁNTICO 95

5.1. Alineación con las Estrategias de las Agencias Nacionales 95

5.2. Prioridades 98

5.3. Objetivos y Acciones 99

5.4. Implementación 105

ANEXO:

SINOPSIS DE OBJETIVOS GENERALES, ESPECÍFICOS Y ACCIONES 109

INTRODUCCIÓN

EL ACTUAL CONTEXTO GEOPOLÍTICO INTERNACIONAL

Hoy vivimos en un mundo fuertemente globalizado e interdependiente, en el que todo lo que ocurre es susceptible de ser observado y discutido en tiempo real, en el que los procesos de decisión son claramente más cortos, por lo que quienes tienen ganas de participar en la plataforma internacional y beneficiarse de las oportunidades y desafíos que ésta ofrece, no pueden dejar de seguir y tomar en cuenta las dinámicas y tendencias de la geopolítica internacional. Esto se aplica, naturalmente, a las autoridades locales y regionales que creen en la importancia de la diplomacia local y que desean construir y mantener una estrategia de relaciones internacionales. En este sentido, dejamos aquí algunas notas sobre el contexto geopolítico internacional de nuestros días.

Ahora bien, en el plano internacional, este final del primer cuarto del Siglo XXI está marcado, esencialmente, por dos grandes acontecimientos: la pandemia de Covid-19 y la invasión de Ucrania por la Federación Rusa.

El virus que originó la pandemia (SARS-CoV-2) fue identificado, por primera vez, en diciembre de 2019, en la ciudad china de Wuhan, y la “Organización Mundial de la Salud” declaró la situación pandémica el 11 de marzo de 2020¹. Esta enfermedad provocó alrededor de siete millones de víctimas mortales², y la misma OMS declaró oficialmente el fin de la pandemia el 5 de mayo de 2023³.

Nunca la comunidad científica y la industria de la salud se habían movilizado tanto en la búsqueda de una vacuna eficaz, que finalmente fue encontrada en tiempo récord, lo que resultó absolutamente determinante para el control de la pandemia.

La Covid-19 paralizó Europa Occidental y gran parte del mundo, provocando, además de una grave crisis sanitaria, una crisis económica a gran escala, una nueva reflexión sobre los beneficios y riesgos de la globalización, así como el crecimiento de los deseos proteccionistas.

Los confinamientos interrumpieron temporalmente el funcionamiento normal de las cadenas de suministro y el flujo de personas. El Producto Interno Bruto, en el conjunto de los 27 países de la Unión Europea, cayó un 6,4%⁴ y la producción industrial un 8%⁵, en 2020. Por otro lado, la pandemia aceleró la transición digital, el comercio electrónico y el teletrabajo.

¹ www.news.un.org/pt/story/2020/03/1706881

² Cabe añadir que el número de víctimas mortales, directas e indirectas, podría haber alcanzado los 14,9 millones., in www.news.un.org/pt/story/2022/05/1788242

³ www.news.un.org/pt/story/2023/05/1813942

⁴ www.pt.euronews.com/business/2021/02/02/2020

⁵ www.pt.euronews.com/business/2021/02/15/

Con el fin de reparar los daños económicos y sociales provocados por la pandemia, y hacer que las propias economías sean más resilientes, la Unión Europea se vio obligada a lanzar un programa de apoyo a sus Estados miembros, por un valor de alrededor de 800 mil millones de euros, denominado “NextGenerationEU”⁶.

Al mismo tiempo, sin olvidar todo el trabajo realizado por las Naciones Unidas, en particular a través de la “Organización Mundial de la Salud”, la Unión Europea mantuvo su papel como actor principal de la cooperación internacional. Fue el mayor donante y exportador de vacunas en todo el mundo, con apoyo financiero y humanitario a los países más necesitados⁷.

Mientras tanto, la vida fue regresando a la “nueva normalidad”, y en 2021, según Eurostat, el PIB de las 27 economías de la UE creció un 5,4%⁸ y la producción industrial creció un 8,2%⁹, en comparación con 2020.

Sin embargo, es importante señalar que la pandemia, y en particular las respuestas que observamos en diversas regiones del espacio global, vino a reforzar una realidad que con frecuencia subestimamos e incluso ignoramos: que el mundo de nuestros tiempos sigue siendo profundamente desigual y asimétrico en términos de desarrollo económico y social, y de la propia “buena gobernanza”.

El 24 de febrero de 2022, la Federación Rusa desplegó sus ejércitos sobre las fronteras de Ucrania, entrando en su territorio con el “argumento” de intentar defender a la población ucraniana de origen étnico ruso de un supuesto genocidio en curso, promovido por el gobierno ucraniano en las regiones “separatistas” de Donetsk y Luhansk. Vladimir Putin lo llamó una “operación militar especial”, con el objetivo de “desmilitarizar y desnazificar” Ucrania¹⁰.

Es evidente que lo que realmente estaba en la mente de los responsables rusos era tratar de impedir una posible expansión de la “Organización del Tratado del Atlántico Norte” hacia el este de Europa, derrocar al gobierno liderado por el presidente Zelenski y restablecer en Ucrania un poder de influencia rusa efectiva, dispuesto a seguir las directrices de Moscú. Nos arriesgamos a decir que lo que claramente quería Vladimir Putin era poner fin a las ambiciones de Ucrania de unirse a la OTAN, pero también a la propia Unión Europea.

El presidente ruso no contaba con una gran resistencia por parte de las fuerzas armadas ucranianas, y estaba convencido de que la reacción de los países occidentales no sería muy diferente de la que ocurrió cuando se produjo la anexión de Crimea en 2014.

⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_pt

⁷ www.consilium.europa.eu/pt/policies/coronavirus-pandemic/covid-19-global-solidarity/

⁸ www.eco.sapo.pt/2022/06/29pib-da-ue

⁹ www.eco.sapo.pt/2022/02/16producao-industrial-cresce

¹⁰ www.pt.euronews.com/2022/02/25-putin-anuncia-operacao

Pero esta vez, Vladimir Putin se equivocó, o fue engañado. Ucrania no solo movilizó y organizó todas sus fuerzas para resistir y expulsar a las tropas rusas de las zonas ocupadas del Donbass, sino que empezó a reclamar con más firmeza la devolución del territorio de Crimea. De la misma manera, la Unión Europea y sus Estados miembros, así como gran parte de los países pertenecientes a la OTAN, encabezados por Estados Unidos y Reino Unido, decidieron responder con sanciones económicas muy duras a la Federación Rusa y un fuerte apoyo financiero, de material y equipo militar a Ucrania. A esto se unieron otros países como Japón, Australia, Nueva Zelanda, Taiwán y Suiza.

De hecho, gran parte de la comunidad internacional condenó de inmediato la invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa. En una Sesión Especial de Emergencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada menos de diez días después de la invasión, 141 de los 193 Estados miembros votaron a favor de la condena a Rusia¹¹. Solo 35 Estados se abstuvieron y solo 5 votaron junto a Moscú. Entre los que se abstuvieron, destacan China, India, Irán, Pakistán y Sudáfrica. Bielorrusia, Corea del Norte y Siria votaron, como era de esperar, en contra.

La verdad es que la invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa y la anexión de los territorios ucranianos son la violación más grave de los principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas jamás cometida por un miembro permanente del Consejo de Seguridad¹², por lo que constituyen una verdadera afrenta al orden jurídico internacional y a la propia Organización de las Naciones Unidas.

Por lo tanto, la abstención de países con responsabilidades como China, India, Irán, Pakistán y Sudáfrica no puede dejar tranquila a la comunidad internacional. De hecho, en el caso de China e Irán, ni siquiera demuestra una verdadera postura de neutralidad, ya que, en la práctica, estos dos países se posicionan como auténticos aliados de Rusia. Hoy en día, China es, cada vez más, el principal socio comercial de la Federación Rusa¹³ mientras que Irán ha sido acusado con frecuencia de estar suministrando misiles balísticos y drones a Rusia¹⁴. Y la verdad es que los gobiernos ruso e iraní anunciaron recientemente la celebración de un nuevo acuerdo de cooperación entre ambos países.

Por su parte, India, aunque evita censurar oficialmente a Rusia y es actualmente uno de los principales compradores de petróleo ruso, ha tratado de defender su neutralidad, afirmando con frecuencia la necesidad de encontrar soluciones para poner fin al conflicto en Ucrania de manera pacífica¹⁵.

Sin embargo, han pasado más de dos años desde el inicio de la agresión rusa a Ucrania, y por mucho que nos cueste, la verdad es que Europa está nuevamente en guerra, y no se vislumbra un fin a la vista. Los esfuerzos diplomáticos no han tenido éxito.

¹¹ "La Asamblea General repudia la agresión militar de Rusia a Ucrania", in www.un.org/pt/story/2022/03/1781482

¹² "De la pandemia a la guerra - Impacto de los cambios geopolíticos en la economía portuguesa", de Sandra Fernandes, Nuno Crespo, Carlos Gaspar y Bruno Cardoso Reis, p. 21, Editorial Caleidoscópio.

¹³ La relación comercial entre China y Rusia aumentó alrededor del 64% entre 2021 y 2023, in www.bbc.com/portuguese/articles/cl719vyyko

¹⁴ www.consilium.europa.eu/pt/press/press-realeses/2024/09/13/iran

¹⁵ www.pt.euronews.com/2024/07/09/primeiro-ministro-da-india-critica-invasao-russa

Experimentamos setenta y siete años de paz entre el final de la Segunda Guerra Mundial y el 24 de febrero de 2022, pero las preocupaciones sobre la seguridad, defensa e inversión militar volvieron a los discursos de los líderes europeos.

De tal forma, que pocos días después de la invasión de Ucrania, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, advirtió que “lo que está ocurriendo hoy en Ucrania muestra que los europeos no pueden dar por asegurada su seguridad, por lo que deben invertir en ella¹⁶. En la misma línea, el canciller alemán, Olaf Scholz, señaló que “debemos invertir más en la seguridad de nuestro país para proteger nuestra libertad y nuestra democracia”, anunciando de inmediato que Alemania reforzaría significativamente su presupuesto de defensa para reequipar sus fuerzas armadas¹⁷.

La OTAN no está formalmente involucrada en este conflicto militar, pero, como se mencionó anteriormente, varios de sus Estados miembros continúan brindando ayuda financiera, así como suministrando material y equipamiento militar a Ucrania. De hecho, en febrero de 2024, el entonces secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, incluso instó a los europeos a producir más armas para aumentar las entregas a Ucrania. “Necesitamos reconstruir y desarrollar nuestra base industrial más rápidamente para aumentar las entregas a Ucrania y reponer nuestros propios stocks. Esto significa pasar de una producción lenta a una producción rápida en tiempos de conflicto”¹⁸.

No existen cifras exactas, pero la verdad es que la guerra en Ucrania ya ha causado decenas de miles de víctimas mortales y heridos. Según el *New York Times*, hasta agosto de 2023 habrían muerto alrededor de 70.000 soldados ucranianos y 120.000 soldados rusos¹⁹. En cuanto al número de víctimas civiles, las Naciones Unidas estiman que hasta junio de 2024 habría alcanzado, al menos, las 11.000²⁰. Además, según la Organización Internacional para las Migraciones, la agresión de la Federación Rusa contra Ucrania es responsable de alrededor de 6,5 millones de refugiados²¹.

Pero la guerra en Ucrania no solo representa una tragedia humanitaria, una herida de difícil cicatrización en la paz a la que estábamos acostumbrados en Europa o una grave violación del derecho internacional, sino que también es un hecho geopolítico que, en una época tan globalizada como la actual, provoca rápidamente daños en la economía internacional.

¹⁶ “Von der Leyen subraya que la política de defensa de la UE evolucionó más en seis días que en dos décadas”, <https://cnnportugal.iol.pt/guerra/ucrania/von-der-leyen-sublinha-que-politica-de-defesa-da-ue-evoluiu-mais-em-seis-dias-do-que-em-duas-decadas/20220301/621e1d010cf2c7ea0f1c626c>

¹⁷ “Alemania va a suministrar armas a Ucrania”, www.rr.sapo.pt/noticia/mundo/2022/02/27/alemanha-vai-fornecer-armas-a-ucrania

¹⁸ “Ucrania: La OTAN insta a los europeos a aumentar la producción de armas”, www.rtp.pt/noticias/guerra-na-ucrania/ucrnaia-nato-apela-a-europeus-para-aumentarem-producao-de-armas_n1549861

¹⁹ “Ucrânia: dois anos de guerra”, www.euronews.com/2024/02/24/ucrania-dois-anos-de-guerra-em-numeros

²⁰ www.news.un.org/pt/story/2024/06/1832886

²¹ “Ucrania: dos años de guerra”, www.pt.euronews.com/2024/02/22/confito-na-ucrania-ja-fez-14-milhoes-de-deslocados-segundo-a-onu

Según la secretaria del Tesoro de los Estados Unidos, Janet Yellen, en un momento en que la economía comenzaba a recuperarse de la crisis provocada por la pandemia de la Covid-19, la guerra en Ucrania representa el mayor desafío para la economía mundial²².

De hecho, en los meses siguientes a la invasión de Ucrania por parte de Rusia, los precios de los combustibles, la energía, los fertilizantes, los alimentos²³ y la mayoría de las materias primas se dispararon a niveles muy elevados en los mercados internacionales. La inflación se aceleró y cobró nueva fuerza. La Federación Rusa era uno de los mayores exportadores mundiales de petróleo, gas y carbón. Ucrania, una gran productora de cereales, solía representar alrededor del 16% del maíz disponible en el mercado internacional. Además, Rusia y Bielorrusia se encuentran entre los mayores proveedores mundiales de potasio, un elemento esencial para la producción de fertilizantes.

Por eso, el propio secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, desde muy temprano, advirtió sobre el alto riesgo de que esta guerra pueda provocar una grave crisis alimentaria, especialmente en las regiones más pobres del mundo, arrojando a decenas de millones de personas a la inseguridad alimentaria²⁴.

Dentro de la Unión Europea, además de los costos con la ayuda financiera y militar a Ucrania, los Estados miembros aún sufren las consecuencias de las limitaciones comerciales derivadas de las sanciones económicas impuestas a la Federación Rusa. Cabe recordar que, antes de la invasión de Ucrania, Rusia era el mayor proveedor de petróleo, gas y carbón de Europa.

Desde febrero de 2022, la UE prohibió la exportación a la Federación Rusa de más de 48 mil millones de euros en mercancías y la importación desde Rusia de más de 91,2 mil millones de euros en mercancías. Esto significa que, en comparación con los valores de exportación e importación de 2021, actualmente el 54% de las exportaciones y el 58% de las importaciones están sujetas a embargo²⁵.

La trayectoria de crecimiento económico dentro del espacio de la UE claramente se ha desacelerado. Una buena parte de los Estados miembros se ha visto obligada a reforzar sus presupuestos de Defensa. Incluso Alemania, la mayor economía europea, atraviesa hoy momentos difíciles, con previsiones de una posible recesión.

²² "La guerra en Ucrania es el mayor desafío para la economía mundial, afirma Yellen", www.exame.com/economia/guerra-na-ucrania-e-maior-desafio-para-a-economia-mundial-afirma-yellen

²³ "Cómo la invasión de Ucrania por parte de Rusia agravó la crisis alimentaria mundial", www.consilium.europa.eu/pt/infographics/how-the-russian-invasion-of-ukraine-has-further-approvated-the-global-crisis/

²⁴ "La guerra en Ucrania pone en riesgo la seguridad alimentaria y puede provocar un huracán de hambre, alerta la ONU", www.rfi.fr/br/mundo/20220314-guerra-na-ucrania-coloca-em-risco-seguranca-alimentar-mundial

²⁵ "Sanciones de la UE contra Rusia explicadas", www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions-against-russia/sanctions-against-russia-explained/

Recordemos que Alemania, que era uno de los mayores clientes de gas natural de Rusia, en represalia por la agresión rusa a Ucrania, incluso suspendió la certificación del gasoducto “Nord Stream 2”.

Sin embargo, a pesar de todos los desafíos, la verdad es que la UE sale claramente más fortalecida de este conflicto, tanto en términos de su identidad como de su cohesión interna. Firme en torno a sus valores, en la defensa de los pilares de la democracia y el Estado de derecho, la dignidad de la persona humana, así como en el respeto al derecho internacional, la Unión Europea ha logrado movilizar a sus Estados miembros para una respuesta común, tanto en cuanto a las sanciones económicas a imponer a la Federación Rusa como en la ayuda a conceder a Ucrania. Y también ha sabido buscar caminos alternativos que la liberen de la dependencia de los combustibles fósiles rusos.

De hecho, la invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa aceleró de manera significativa la transición energética y la inversión en energías renovables, lo que terminó por aportar una “contribución positiva” a la implementación del Pacto Verde Europeo, que tiene como objetivo alcanzar la neutralidad carbónica en 2050. Poco antes del inicio de la guerra, las instituciones europeas estaban negociando una meta del 40% de fuentes de energía renovable y un 9% de eficiencia energética para 2030. En respuesta a la agresión rusa, la Comisión Europea aumentó la ambición de las metas, respectivamente, al 45% y al 13%, como parte del plan RePowerEu²⁶.

Por otro lado, es importante destacar la forma decidida y líder con la que la Unión Europea ya se ha preparado para participar activamente en la recuperación y reconstrucción de Ucrania, habiendo creado, recientemente, para tal fin, el denominado “Mecanismo para Ucrania”²⁷.

También la OTAN sale reforzada de esta guerra, ya que, aunque no haya intervenido formalmente en ella, logró movilizar a todos sus miembros, con excepción de Turquía, para participar en las sanciones contra Rusia y en la ayuda a Ucrania. Además, consiguió la adhesión de dos nuevos Estados miembros: Finlandia en 2023 y Suecia en 2024.

Sobre Turquía, es importante señalar que, a pesar de no haber participado en las sanciones económicas contra Rusia, votó a favor de la condena de esta en la Asamblea de las Naciones Unidas y cerró los Estrechos del Bósforo, impidiendo así el refuerzo de la flota rusa en el Mar Negro.

Esta guerra es, por otro lado, la confirmación del declive de la Federación Rusa y su ruptura con la Europa de las democracias. A pesar de todos los medios movilizados, incomparablemente superiores a los de las fuerzas armadas ucranianas, no consiguió la victoria fácil que esperaba, ni se vislumbra que lo logre. No será por casualidad que los líderes rusos, con frecuencia, necesiten recordar al mundo que poseen armas nucleares...

²⁶ www.publico.pt/2023/02/25/azul/noticia/guerra-ucrania-fez-ue-avancar-energias-renovaveis

²⁷ www.consilium.europa.eu/pt/policies/ukraine-facility/

Cabe añadir que la economía rusa es muy dependiente de la exportación de recursos naturales, especialmente petróleo, gas y carbón, por lo que, al haber perdido gran parte del espacio comercial que tenía con los Estados miembros de la UE, debido a las sanciones económicas impuestas, ahora está fuertemente dependiente de la voluntad de sus grandes clientes, China e India²⁸, a quienes se ve obligada a vender con descuento.

China, con el declive de la Federación Rusa, consolida su estatus como segunda potencia mundial, con la ambición de poder liderar una especie de “coalición de potencias autocráticas”, en oposición a la mayor potencia, que sigue siendo, claramente, Estados Unidos, y que lidera las potencias del denominado “Occidente ampliado”.

Sobre Estados Unidos, cabe mencionar que la invasión de Ucrania confirma el papel principal que esta “superpotencia” aún desempeña en la resolución de conflictos militares en Europa, no solo por su participación y movilización de otros para las sanciones económicas a Rusia, sino principalmente por la ayuda financiera y el suministro de material y equipo militar que ha proporcionado a Ucrania. No olvidemos el papel que Estados Unidos desempeñó en la organización del Grupo de Contacto para la defensa de Ucrania, el denominado “Grupo de Ramstein”²⁹.

Es importante reconocer que el orden internacional hoy es mucho más multipolar en términos de poder e influencia que en el pasado reciente. El grupo de economías emergentes y países en desarrollo ha aumentado su peso conjunto³⁰. El ascenso de otras potencias y bloques económicos, como los BRICS y los llamados países del “Sur Global”, evidencian cambios claros en el orden internacional³¹.

Los BRICS, una especie de grupo informal con la ambición de influencia política y económica en la plataforma internacional, inicialmente constituido por Brasil, Rusia, India y China en 2009, al que posteriormente, en 2011, se unió Sudáfrica, y en 2024 se incorporaron Arabia Saudita, Argentina, Egipto, Etiopía, Irán y los Emiratos Árabes Unidos, son en la actualidad responsables del 46% de la población mundial y aproximadamente del 36% del PIB global en paridad de poder adquisitivo³².

Por último, las Naciones Unidas. Independientemente de todos los esfuerzos desarrollados por su Secretario General, António Guterres, no hay duda de que el mayor organismo multilateral del mundo sale claramente debilitado de este conflicto entre Rusia y Ucrania.

²⁸ “Rusia exporta casi todo el petróleo a China e India”, www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/russia-exporta-quase-todo-o-petroleo-para-a-china-e-para-a-india

²⁹ “OTAN: Nuevo plan de ayuda a Ucrania”, www.pt.euronews.com/my-europe/2024/06/13/nato-novo-plano-de-ajuda-a-ucrania

³⁰ En este sentido, Sandra Fernández, Nuno Crespo, Carlos Gaspar y Bruno Cardoso Reis, en “De la pandemia a la guerra, impacto de los cambios geopolíticos en la economía portuguesa”, Consejo Económico y Social, pág. 113

³¹ www.dn.pt/6821779541/os-brics-e-um-mundo-multipolar/

³² www.exame.com/mundo/brics-anuncia-ampliacao-do-grupo-com-mais-seis-paises/

Por un lado, no logró evitar la guerra, y por otro, fue testigo, por primera vez, de la grave violación de los principios fundamentales de la “Carta de las Naciones Unidas”, cometida por un miembro permanente de su propio Consejo de Seguridad...

Mientras tanto, surgió otro conflicto, como consecuencia de los ataques terroristas perpetrados por el “Hamás”³³, el 7 de octubre de 2023, contra el Estado de Israel, en el cual fueron asesinados alrededor de 1200 israelíes y tomados como rehenes otros 250, con impacto en la geopolítica de Oriente Medio y con fuertes riesgos de poder escalar.

Como consecuencia de este ataque, Israel respondió con el objetivo de eliminar al grupo terrorista Hamas y recuperar a los 250 ciudadanos israelíes que habían sido tomados como rehenes, ingresando en la Franja de Gaza con sus tropas. Más tarde, ante los ataques de otro grupo armado, en este caso desde Líbano, el “Hezbollah”³⁴, también entró con sus fuerzas armadas en el sur de este país.

Mientras tanto, los rebeldes “Houthis”³⁵, de Yemen continúan aterrorizando los barcos que intentan pasar por el Mar Rojo en dirección al Canal de Suez, bajo el argumento de venganza por los ataques de Israel al Hamas y a los palestinos de Gaza³⁶.

Dado que el 25% del comercio internacional suele pasar por el Mar Rojo, y muchas de las compañías de navegación, como consecuencia de los ataques de los hutíes, están comenzando a abandonar este corredor, esto está incrementando los costos del transporte marítimo y la logística.

El “Hamás”, el “Hezbollah” y los “Hutíes” son grupos armados “no estatales” apoyados por Irán, por lo que no fue una sorpresa especial escuchar los protestos inmediatos de las autoridades iraníes en respuesta a las ofensivas militares promovidas por Israel.

Sin embargo, no se puede decir lo mismo de los ataques con misiles y drones promovidos por Irán contra el territorio israelí, respectivamente el 14 de abril³⁷ y el 1 de octubre³⁸, ni de los bombardeos promovidos por Israel contra el territorio iraní el 19 de abril y el 26 de octubre³⁹. Todo esto ocurrió durante el actual año 2024. Aquí estamos hablando de una escalada mucho más peligrosa del conflicto, entre dos Estados soberanos que también son potencias regionales.

³³ www.bbc.com/news/world-middle-east-67039975

³⁴ www.bbc.com/portuguese/articles/c0dm7mw27m3o

³⁵ www.bbc.com/portuguese/articles/cx0vkgq29jno

³⁶ www.pt.euronews.com/2024/06/14/houthis-reivindicam-ataques-a-3-navios-nas-ultimas-24-horas

³⁷ www.pt.euronews.com/2024/04/14/irao-ataca-israel-com-mais-de-200-misseis-e-drones

³⁸ www.pt.euronews.com/2024/10/01/eua-dizem-que-irao-está-a-preparar-ataque-com-misseis-contra-israel

³⁹ www.pt.euronews.com/2024/10/26/israel-lanca-vaga-de-ataques-aereos-contra-o-irao

La verdad es que, pasados poco más de doce meses, este conflicto ya ha provocado un verdadero drama humanitario en la Franja de Gaza: alrededor del 70% de los edificios existentes están destruidos, incluyendo infraestructuras básicas, escuelas y hospitales, 1,9 millones de desplazados de una población estimada en 2,2 millones de palestinos, y más de 40.000 víctimas mortales⁴⁰.

Y también aquí, las Naciones Unidas vieron su voz despreciada y su capacidad para garantizar el mantenimiento de la paz puesta en duda. El Ministro de Asuntos Exteriores israelí llegó incluso a declarar recientemente que el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, era “persona non grata” y que estaba “prohibido de entrar en Israel”⁴¹.

Ahora bien, es justo reconocer el enorme trabajo que las Naciones Unidas han realizado en otras áreas, incluso con el compromiso personal del propio Secretario General, como en la ayuda humanitaria, la lucha contra la pobreza y el cambio climático, la promoción de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la buena gobernanza, involucrando incluso a las autoridades locales en la participación en la resolución de los grandes problemas globales. Pero no podemos dejar de lado ni desvalorizar la misión principal de las Naciones Unidas de “promover la paz y la seguridad internacional”⁴². Es importante repensar la ONU, su funcionamiento y, en particular, su Consejo de Seguridad.

Mientras tanto, el pasado 8 de diciembre, y después de 14 años de guerra civil, cayó el régimen sirio liderado por Bashar al-Assad, una dictadura apoyada por Rusia e Irán...

⁴⁰ www.ffms.pt/pt-pt/atualmente/quatro-notas-sobre-o-conflito-no-medio-orient

⁴¹ www.pt.euronews.com/2024/10/02/antonio-guterres-considerado-persona-non-grata-e-proibido-de-entrar-em-israel

⁴² www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2018/01/carta-das-nacoes-unidas.pdf

01

**DIPLOMACIA DE CIUDADES
Y COOPERACIÓN LOCAL**

QUÉ ES LA DIPLOMACIA LOCAL

01

01

DIPLOMACIA DE CIUDADES Y COOPERACIÓN LOCAL QUÉ ES LA DIPLOMACIA LOCAL

Los cambios demográficos y sociológicos que definen la reciente evolución de las ciudades han tenido reflejo en las políticas locales, progresivamente ampliadas a pesar de la relativa rigidez del marco legal que define las competencias locales. Presionados por las demandas ciudadanas, los municipios han asumido de facto nuevas competencias, han creado servicios especializados para dar respuesta a problemas inaplazables, se han involucrado en la planificación de las necesidades logísticas y de infraestructura de las empresas o han diseñado soluciones innovadoras para problemas complejos.

Al mismo tiempo las ciudades han tomado conciencia de su posición institucional singular, como el hábitat donde se producen los intercambios laborales y sociales, donde se asientan las principales empresas y servicios públicos, donde se crean tendencias, se produce el consumo y se generan los procesos de innovación y creatividad. Las ciudades han actuado y además lo han contado, en primer lugar, a sus pares, a otras ciudades, mediante intercambios, encuentros, foros y otras formas de poner en común el conocimiento. En el marco de estructuras estatales o de la Unión Europea, pero también en marcos informales y en otros creados directamente por las ciudades. Han actuado así porque tenían necesidades y problemas urgentes que no admitían demora en las soluciones. Posteriormente han elaborado los relatos necesarios para justificarlo. Estamos hablando así de diplomacia local.

Puede decirse que la globalización ha generado objetivos comunes en los actores civiles. Los avances de las tecnologías de información y la universalización tanto del turismo masivo como del turismo de negocios, han hecho del mundo un lugar más próximo, sobre el que disponemos de amplia información en todo momento, desde cualquier lugar y mediante cualquier soporte.

De forma sistemática en unos casos, ocasional en otros, la inserción de muchas actividades en un marco global obliga a incorporar objetivos y estrategias específicos, creando con frecuencia unidades especializadas en las relaciones internacionales. Incluso el Servicio Exterior de los Estados, tradicionalmente ejercido por diplomáticos de carrera, ha debido reclutar nuevos perfiles profesionales para atender a algunas de las funciones citadas.

Así se habla hoy de la diplomacia comercial o de la diplomacia cultural o deportiva, como ámbitos específicos de las relaciones entre Estados. Por su parte, las empresas, universidades, centros de investigación, entidades corporativas, multinacionales, organizaciones no gubernamentales, federaciones y clubes deportivos, entre otros muchos tipos de instituciones, mantienen una relación constante con sus homólogos de otros países e incluso con frecuencia sostienen estructuras especializadas para tal función.

En la actualidad es ineludible considerar la dimensión internacional en cualquier proyecto ambicioso. Ya sea para intercambiar información, desarrollar proyectos conjuntos, influir en otros espacios económicos o sociales, incluso simplemente para promocionar la propia actividad, la presencia en el exterior es imprescindible. Cualquier organización que aspire a la visibilidad debe considerar su dimensión internacional a través de la presencia mediática, el uso de las redes sociales, acudiendo a los foros y mercados pertinentes o por otros procedimientos. Dicha presencia en ocasiones será explícita, como acontece en la cooperación al desarrollo o participando en redes o alianzas de ciudades, organismos o empresas. En otras ocasiones será implícita como la participación en foros y congresos internacionales.

Por otra parte, en el ámbito de la UE la cooperación entre ciudades y territorios es obligada para acceder a muchas líneas de apoyo financiero, con el objetivo subyacente de fomentar la ciudadanía europea a través del mutuo conocimiento y del trabajo compartido en torno a los mismos objetivos.

Los poderes subestatales han seguido una tendencia similar en todos los países. Tanto en el nivel de los gobiernos de Estados federados o autonómicos como en el nivel de los poderes locales, la relación con las instituciones homólogas de otros países se ha generalizado y especializado. Como consecuencia, han surgido estructuras internacionales que agrupan a Gobiernos de un mismo nivel o de varios niveles, como en el Comité de las Regiones de la UE donde participan tanto gobiernos regionales como gobiernos locales. La nueva forma de diplomacia ha sido definida así:

Esta nueva capacidad regional de dialogar directamente con otras partes del mundo se ha llamado para diplomacia para diferenciarla de la política exterior que sigue siendo prerrogativa de los gobiernos centrales⁴³. [Constituye] una respuesta a la incapacidad del Estado de resolver las problemáticas locales⁴⁴.

⁴³ ZERAOUI, Z., 2011. Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones. *Desafíos* (23). Pág. 77

⁴⁴ Ibidem pág. 90.

Asistimos a una aplicación más del principio de subsidiariedad, de forma que los poderes locales velan por sus intereses específicos también en la esfera internacional. Se ha creado, por necesidad, un nuevo ámbito de las relaciones internacionales. La generalización de la diplomacia de ciudades ha sido muy rápida lo que habla por sí sola de su necesidad y utilidad.

La diplomacia de ciudades engloba el conjunto de instituciones, y acciones que permiten a las ciudades relacionarse con otros actores en el escenario internacional, en representación de sus intereses y de sus ciudadanos. Los ámbitos temáticos de actuación serían:

La política económica y comercial, la promoción de las inversiones extranjeras y la atracción de centros de decisiones, la promoción de las exportaciones, la atracción de inversiones, las políticas de captación de acontecimientos deportivos, la cooperación en materia de ciencia y la tecnología, la energía, el medio ambiente, el transporte, la lucha contra el cambio climático, la educación, la inmigración, la solidaridad internacional y la movilidad de la mano de obra⁴⁵.

La ruptura del mundo bipolar, característico de la Guerra Fría, alumbró dinámicas económicas y políticas novedosas, como la globalización, la reducción del proteccionismo o el impulso de la integración de los Estados en estructuras supraestatales de las que la Unión Europea es uno de los ejemplos de mayor éxito. Otro ejemplo notable es Mercosur. Dichas tendencias ayudaron a diluir el concepto de frontera, anteriormente entendido como salvaguarda de la integridad territorial mientras que actualmente se considera un obstáculo al libre comercio y a la circulación de personas, sin perjuicio de que las fronteras sigan delimitando diferentes comunidades de ciudadanos regidos por normas y sistemas legales propios. Los Estados asumieron rápidamente que el desarme arancelario, la libre circulación de personas y mercancías, la deslocalización de la producción y la internacionalización de los capitales, podían contribuir al progreso de la población en mayor medida que el anterior modelo de limitada integración.

En todos los niveles se ha favorecido la cooperación entre Estados e incluso entre ciudades y territorios separados por fronteras estatales. No han desaparecido los límites fronterizos pero su impacto se ha diluido mientras se generalizaban los intercambios de todo tipo a ambos lados de esas divisiones artificiales. Es obvio que el comercio entre distintos países ha existido siempre, pero lo novedoso es la intensidad actual de los flujos de bienes, personas y capitales. En fechas más recientes se ha comprobado que la globalización generaba no sólo los citados efectos positivos sino también inconvenientes y riesgos, a los que la epidemia de la covid otorgó gran visibilidad: riesgos en las cadenas de suministro, pérdida de control sobre los insumos, migraciones masivas, impacto del turismo masivo, etc. No obstante, hasta la fecha ni los organismos internacionales ni los Estados nacionales han variado en absoluto su posición favorable a la globalización.

⁴⁵ PAQUIN, S., 2022. Paradiplomatie fonctionnelle, identitaire et protodiplomatie en Catalogne: un cas unique. *Catalonia* (31), p. 3.

Uno de los ámbitos más singulares de las relaciones exteriores es la cooperación transfronteriza. Aunque las primeras experiencias europeas de cooperación entre territorios separados por una frontera tuvieron lugar en Escandinavia, fue en el marco de la UE donde se generalizaron y consolidaron, a partir de la primera iniciativa, la Eurorregión de Enschede-Gronau, entre Países Bajos y Alemania, creada en 1958, seguida en 1963 por la Eurorregión Basiliensis que integraba territorios de tres países, Francia, Alemania y Suiza.

A partir de 1980 se generaliza el modelo mediante distintos instrumentos organizativos orientados a coordinar actuaciones concertadas a ambos lados de las respectivas fronteras. Los Fondos de Cohesión impulsaron dichas estructuras. La cooperación así establecida perseguía resolver un doble problema, gestionando en primer lugar los servicios cuya funcionalidad en el territorio se veía dificultada por la barrera fronteriza pero también superando el carácter periférico que casi siempre representan los territorios fronterizos respecto de las principales capitales.

Los poderes locales y los gobiernos centrales o subestatales forman parte del mismo bloque institucional, pues todos ellos son instituciones públicas que administran las competencias del Estado. Las diferencias son consecuencia de su distinta función. Los poderes locales se ocupan de los asuntos relacionados con la convivencia y con el desarrollo de su territorio, estando orientados a la gestión de los servicios y al fomento de la participación social siempre en el ámbito de su demarcación territorial. Mientras que los gobiernos estatales atienden a funciones supralocales regulando el marco jurídico y definiendo las orientaciones de la política económica, exterior, de defensa y seguridad, fiscal, científica, etc. De donde se puede deducir que la diplomacia local no está invadiendo la esfera competencial de los Estados, sino trasladando a las relaciones con otras ciudades sus propios temas de interés que, siendo locales, son también comunes a los de otras urbes, más allá de las fronteras.



EIXO ATLÁNTICO, ORGANIZACIÓN TRANSFRONTERIZA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El Eixo Atlántico, una de las organizaciones transnacionales más consolidadas y con mayor experiencia no puede ser ajeno a la tendencia descrita. Tanto por su proyección europea, como para atender las necesidades del sistema urbano de ciudades que lo conforman y en coherencia con las políticas internas de desarrollo, el Eixo Atlántico debe disponer de una estrategia de actuación que se intenta desarrollar en el presente Informe. Por su propia naturaleza, como entidad que agrupa a las ciudades de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, la estrategia de cooperación internacional debe facilitar el diálogo con otras instituciones desde la representación de un espacio territorial único.

Durante los tres decenios de su historia, el Eixo Atlántico ha impulsado diferentes proyectos desde una perspectiva de internacionalización. Entre ellos podemos citar los relativos a la planificación y ordenación del territorio, como los Primeros y Segundos Estudios Estratégicos que dieron lugar a la Agenda 21 del Eixo Atlántico y posteriormente a la Agenda Urbana y su correspondiente Plan de Acción, actuaciones plenamente insertas en las directrices de Naciones Unidas y de la UE sobre desarrollo urbano. Dichas iniciativas fueron continuadas posteriormente por los Planes de Sostenibilidad Urbana y por el Mapa de Cohesión Social.

Los documentos del Eixo se basan en la *expertise* de especialistas procedentes de los ámbitos académicos, profesionales e institucionales cuyos informes posteriormente son validados por los órganos representativos del Eixo. De esta forma se aúnan el rigor conceptual y la representatividad de las propuestas, asegurando su mejor implementación posterior. A través de los citados documentos se ha desarrollado una estrategia de internacionalización que ha dado lugar recientemente a proyectos de cooperación en América Latina, Caribe y Canadá.

La importancia y singularidad del Eixo Atlántico ha sido reconocida institucionalmente tanto por los Gobiernos de España como de Portugal. Ejemplo de ello son sendas Asambleas Generales que han sido presididas por los respectivos Jefes de Estado, el Rey de España y el Presidente de la República Portuguesa.

El proceso de internacionalización del Eixo Atlántico comienza en 2014 cuando representantes del gobierno federal de Brasil, que habían conocido el trabajo desarrollado por el Eixo Atlántico, a través de la Comisión Europea y de Foros internacionales, planifican una misión a Galicia y Región Norte de Portugal y le piden al Eixo Atlántico si puede organizar la agenda de la visita.

En la misión participa la Secretaría de Desarrollo Regional del gobierno Federal, un alto cargo del Ministerio del Interior, y el presidente de los *prefeitos* (alcaldes) de frontera de la Asociación de Municipios de Brasil.

Como consecuencia de la Misión, un año después, el secretario general del Eixo Atlántico es invitado por el consorcio de ayuntamientos brasileños CODEPAMPA, y el Observatorio Uruguayo de fronteras, a dar unas conferencias en la frontera entre Uruguay y Brasil, en las ciudades de Santana do Livramento y Rivera. Este es el primer contacto con una realidad distinta en muchos aspectos, pero similar en otros muchos.

En este periodo, el Eixo Atlántico ha desarrollado la primera agenda urbana transfronteriza de la UE y su plan de acción. El año anterior a la pandemia, un grupo de expertos que habían participado en el desarrollo de la Agenda Urbana, son invitados a dar una formación sobre esta materia en la frontera de Argentina con Paraguay, en las ciudades de Encarnación y Posadas. Proceso financiado por el Parlamento Europeo.

El año anterior a la pandemia, y en el contexto del programa europeo *City to City*, se plantea una propuesta para desarrollar en Rivera y Santana. Propuesta que es aprobada y comienza a desarrollarse tras la pandemia, con las dificultades que ello implica. A pesar de ello el programa resulta un éxito y consigue todos sus objetivos, lo que refuerza la imagen del Eixo Atlántico tanto en Bruselas como en América Latina.

Como consecuencia, el Eixo Atlántico recibe propuestas de trabajo conjunto por parte de entidades locales y nacionales de Argentina, Brasil, Uruguay y Cuba, a las que se suma posteriormente Cabo Verde.

Todas ellas para la colaboración y el intercambio en el ámbito de la planificación urbana sostenible y sus áreas de desarrollo: Agenda Urbana, Planes de Sostenibilidad Urbana, Turismo Sostenible y estrategias de cohesión social.

Pero el impulso y la rapidez con que se está desarrollando el proceso de internacionalización del Eixo Atlántico puede conllevar que este proceso acabe siendo una concatenación de ocurrencias más o menos afortunadas. Por ello se impone una hoja de ruta, una planificación viable y rigurosa que dote de un marco conceptual, de unos objetivos viables y de unos tiempos coherentes, este proceso, y eso es lo que proponemos en este documento.

1.2

MARCOS TERRITORIALES DE ACTUACIÓN

La cooperación al desarrollo promovida por China, principalmente a través de las iniciativas denominadas Franja y Ruta, ha llevado a la UE a desarrollar una estrategia propia más ambiciosa en cuanto a sus objetivos y dotada de más recursos, la *Global Gateway*, con la que se pretende movilizar 45.000 millones de euros en recursos para desarrollo sostenible, hasta 2027.

La iniciativa persigue una mayor integración de las acciones desarrolladas incorporando además una visión geopolítica en la que se integran objetivos de política exterior con otros de desarrollo económico y social. Se pretende potenciar la imagen y la visibilidad de la acción exterior comunitaria dotándola de mayor coherencia e influencia al tiempo que se suma la inversión privada. La UE se suma así a una tendencia que algunos países venían aplicando ya en su acción exterior nacional.

Previamente la UE aprobó otros documentos de referencia como el Nuevo Consenso de Desarrollo (2017)⁴⁶ y el Reglamento (UE) 2021/947⁴⁷ por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global (NDICI), que absorbe distintos instrumentos de financiación previos. El objetivo es reorientar la cooperación con terceros países, sumando financiación pública y privada para proyectos que compartan los valores defendidos por la UE, como la democracia y el Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos, la transparencia en la acción gubernamental, la protección de los derechos laborales, la igualdad del género o la sostenibilidad.

La citada estrategia ha recibido fuertes críticas, principalmente desde el ámbito académico, por considerar la falta de transparencia en la selección de objetivos además de mercantilista por estar orientada hacia la participación del sector privado. De hecho, la nueva estrategia comunitaria es una revisión de la política anterior. Si antes la cooperación internacional se desarrollaba de forma descentralizada a través de varios programas, algunos de éxito indiscutible, ahora se centraliza, otorgando mayor participación e influencia a empresas privadas y de consultoría. Donde antes existían descentralización y participación, ahora se promueve la centralización. Por otra parte, la participación financiera del sector privado plantea desafíos nuevos, como la posible desviación de recursos hacia intereses económicos propios. Otro desafío será combinar adecuadamente la mayor centralización de las iniciativas con la rica experiencia de la cooperación descentralizada practicada durante los últimos años.

La nueva orientación de la UE amplía el abanico temático y territorial de actuación. Ya no se trata principalmente de abordar la lucha contra la pobreza sino también de atender a objetivos de paz, seguridad, estabilidad y prevención de conflictos, entre otros. Geográficamente, a los espacios de actuación tradicionales se añade la Vecindad, incluyendo aquí a los países ribereños del Mediterráneo y de Oriente Próximo, en una clara alusión a las migraciones, para cuya ordenación se reserva una de las mayores partidas presupuestarias.

La nueva propuesta temática y geográfica junto con un incremento sustancial de los recursos, la iniciativa de la UE puede incidir de forma más notable pues combina diversos instrumentos financieros como subvenciones, préstamos y garantías con asistencia técnica. Por otra parte, al movilizar recursos privados puede desarrollar proyectos de mayor volumen económico con repercusiones en distintos ODS. Asimismo, se considera que la iniciativa *Global Gateway* puede facilitar la asunción de valores europeos como la agenda verde.

Estudios recientes han subrayado algunos rasgos de la nueva estrategia como la reducción del presupuesto para América y Caribe, las nuevas prioridades temáticas, la prioridad del enfoque geográfico sobre el enfoque temático, así como el incremento de acciones bilaterales en detrimento de acciones regionales multipaís, como forma de potenciar la imagen de la UE.

⁴⁶ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630(01))

⁴⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947>

En la ejecución de la nueva política de cooperación se tendrá en cuenta el enfoque denominado *Equipo Europa* adoptado durante la pasada pandemia del covid. El *Equipo Europa* está compuesto por la Unión Europea, sus Estados miembros —incluidos los bancos de desarrollo público y las agencias de ejecución—, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Ha impulsado las acciones insignia (*flagship programmes*) también denominadas como “iniciativas *Team Europe*”. Mediante una forma de trabajo colaborativa, dichas iniciativas pretenden asegurar un mayor impacto y la concentración de recursos en prioridades geoestratégicas.

El Reglamento antes citado establece una nueva agrupación de los países donde pueden desarrollarse acciones de cooperación de la UE, clasificándolos de la forma siguiente.

1.2.1 VECINDAD

Bajo dicho epígrafe se agrupan aquellos países que, junto con los subsaharianos, son calificados de “especial prioridad”. Podemos agruparlos en tres subgrupos geográficos. En primer lugar, los de la vecindad meridional, Argelia, Egipto, Libia, Marruecos, y Túnez, todos ellos son países ribereños del Mediterráneo que constituyen la frontera sur de la UE por lo que son lugares de tránsito de las migraciones. Son países de cultura islámica, con fuertes desequilibrios internos, con diversidad de sistemas políticos e incluso, en el caso de Libia, con una división interna enquistada tras una guerra civil.

En dichos países existe una larga tradición de cooperación desarrollada por la UE que ha facilitado los partenariados entre diferentes países en multitud de asuntos, creando una cultura de intercambios. Sin embargo, los resultados no son alentadores:

Cuando se puso en marcha el Partenariado Euromediterráneo en 1995, algunos de los principales objetivos recogidos en la Declaración de Barcelona eran establecer «un espacio común de paz, estabilidad y prosperidad compartidas», poner en marcha una «zona de libre comercio euromediterránea» antes de 2010, trabajar por el «fortalecimiento de la democracia y el respeto de los derechos humanos», así como desarrollar un «partenariado euromediterráneo para un mayor entendimiento y cercanía entre los pueblos». Más de veinticinco años después, ninguno de esos objetivos se ha alcanzado. Ni la posterior Política Europea de Vecindad (PEV) ni la Unión por el Mediterráneo (UpM) han avanzado de forma significativa en la consecución de esos objetivos⁴⁸.

⁴⁸ AMIRAH FERNÁNDEZ, H., SOLER I LECHA, E., 2021. *Europa y el Mediterráneo ¿Qué futuro en común?* Barcelona: CIDOB.

En segundo lugar, el grupo denominado Asociación Oriental incluye Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania, está constituido por países que, habiendo formado parte de la Unión Soviética, ahora han iniciado el proceso de acercamiento a las estructuras occidentales, cuatro de ellos en medio de conflictos bélicos. Aunque la Asociación fue creada en 2009, sus logros han sido escasos. Se trata de una agrupación artificiosa, pues tres de los países son caucásicos y tres centroeuropeos. De hecho, en el momento actual, Ucrania y Moldavia han sido admitidos como candidatos a miembros de la UE, Bielorrusia se ha autoexcluido de la citada Asociación mientras que Georgia y Armenia han firmado sendos acuerdos bilaterales con la UE. Azerbaiyán, por su parte, productor de gas y petróleo, impulsa las relaciones con Turquía y con las repúblicas islámicas de Asia Central. Dentro de ese grupo de países el caso de Ucrania se singulariza por las enormes necesidades que planteará el proceso de reconstrucción una vez haya finalizado la actual contienda bélica.

Sobre la actuación posible en los países de dicha agrupación regional, se cuestiona habitualmente el escaso avance en democracia o en el respeto de los derechos humanos. No obstante, la visión dominante es que, a pesar de algunos problemas, se han producido avances que no habrían tenido lugar sin la cooperación de la UE, por lo que el balance sería positivo, sin olvidar que para dichos países el refuerzo de las instituciones comunitarias afianza los cambios necesarios.

En tercer lugar, se cita el grupo de países de Oriente Medio, constituido por Israel, Jordania, Líbano, Territorio Palestino Ocupado y Siria, que forman el epicentro de uno de los mayores problemas de seguridad del mundo. Son todos ribereños mediterráneos excepto Jordania. La actuación de la UE en la región ha tenido un mayor carácter político intentando mediar entre las partes enfrentadas. Por otra parte, las diferencias de nivel de desarrollo entre Israel y el resto de los países incluidos en el listado de Vecindad, son muy acusadas. Los objetivos específicos comunes a los tres subgrupos de países de Vecindad que ahora propone la UE son los siguientes:

- a) Mejorar la cooperación política, consolidar una democracia sólida y sostenible, la estabilidad, la buena gobernanza, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos.
- b) Respaldar la ejecución de los acuerdos de asociación o de otros acuerdos vigentes mediante la cooperación institucional y el desarrollo de capacidades.
- c) Promover una asociación consolidada con las sociedades, entre la Unión y los países socios y entre los países socios.
- d) Reforzar la cooperación regional y transfronteriza, en particular en el marco de la Asociación Oriental, la Unión por el Mediterráneo y la colaboración a escala de toda la vecindad europea, así como la cooperación regional en el Mar Negro, especialmente en los ámbitos de la energía y la seguridad.

e) Lograr la integración progresiva en el mercado interior de la Unión a través de la aproximación legislativa y la convergencia reguladora hacia las reglas de la Unión y un acceso mejorado al mercado que incluya zonas de libre comercio amplias, la consolidación institucional y las inversiones conexas.

f) Reforzar las asociaciones en materia de migración y movilidad bien gestionadas y seguras.

g) Desarrollar la confianza y otras medidas que contribuyan a la seguridad, la prevención y solución de conflictos.

1.2.2 ÁFRICA SUBSAHARIANA

En el transcurso de la sexta cumbre de la UE con la Unión Africana, celebrada en 2022, se renovó la asociación entre ambas organizaciones supraestatales para impulsar la solidaridad, la seguridad y la paz, así como la prosperidad y el desarrollo sostenible. Están previstas inversiones por valor de 150.000 millones de euros que se dirigirán a los siguientes ámbitos:

- Energía, transporte e infraestructuras digitales.
- Transición energética justa.
- Transición ecológica en el marco del Acuerdo de París.
- Transformación digital que sustente la conectividad y el acceso asequible a la economía digital.
- Crecimiento sostenible y creación de empleo digno.
- Facilitar el transporte y la eficiencia de las redes.
- Movilidad y capacidad de inserción profesional de estudiantes, titulados y trabajadores cualificados.

También se desarrollarán instrumentos específicos para el sector sanitario y el sistema educativo. Por otra parte, se impulsará la integración económica regional y continental a través de la zona de libre comercio africana.

África subsahariana es la región del planeta con el mayor índice de pobreza, más de cuatrocientos millones de personas que representan la mitad de la población mundial que vive bajo el umbral de pobreza. Incluye los diez países más pobres del mundo y la mayor parte de las emergencias humanitarias actuales debidas a problemas de violencia que fuerzan desplazamientos de población hacia otros países, así como a problemas derivados del clima.

Asimismo, el acceso al agua potable no está generalizado lo que incide en la propagación de enfermedades, mientras que las tasas de escolarización son muy bajas. Por otra parte, alberga un número muy elevado de jóvenes en edad laboral, hasta doce millones de los cuales se incorporarán anualmente al mercado laboral durante las próximas décadas lo cual representa una oportunidad si existe desarrollo económico local y un desafío en caso contrario.

A los efectos de este Informe debemos señalar la importancia del *Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P.*, que desde el Gobierno portugués se ocupa tanto de la Cooperación al Desarrollo como de la promoción de la Lengua y la Cultura portuguesas en el exterior, estando presente en 22 países del continente. Destaca especialmente la cooperación con los países lusófonos: Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique y São Tomé-Príncipe. Se trata de una plataforma potente y consolidada, sobre cuya experiencia y contactos pueden apoyarse nuevas iniciativas.

1.2.3 ASIA Y EL PACÍFICO

La cooperación de la UE con los países de la región acredita ya una larga historia. Con la república de Corea desde hace más de 60 años, con ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste asiático) desde hace medio siglo. Con Japón, segundo socio comercial de la UE tras China, las relaciones son asimismo intensas desde hace décadas. La relación con China ha sufrido oscilaciones por conflictos políticos, con un punto de inflexión a partir de la pandemia. En un documento oficial de la UE, China ha sido definida con una fórmula compleja:

China es, al mismo tiempo, en distintas áreas, un socio cooperador, con el cual la UE tiene objetivos estrechamente alineados, un socio negociador, con el que la UE tiene que encontrar un equilibrio de intereses, un competidor en la búsqueda del liderazgo tecnológico, y un rival sistémico que promueve modelos alternativos de gobernanza⁴⁹.

En 2021 la UE aprobó la estrategia para la cooperación en la región Indo-Pacífica. Se trata de una estrategia que toma en consideración la rivalidad EEUU-China y sus consecuencias comerciales y estratégicas si bien pretende definir una visión propia sin renunciar a las alianzas tradicionales de la UE. La importancia creciente de la región, en términos demográficos, económicos y políticos, así como su influencia en el actual orden internacional, hacen necesaria la cooperación. La UE es uno de los socios comerciales más importantes de la región. Conjuntamente, el Indopacífico y Europa acumulan más del 70 % del comercio mundial de bienes y servicios, así como más del 60 % de los flujos de inversión extranjera directa.

⁴⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0005>

La UE quiere fomentar un orden internacional basado en normas y condiciones equitativas, en un entorno abierto y justo para el comercio, la inversión y la lucha contra el cambio climático. Se definen como ámbitos prioritarios de actuación los siguientes:

- Prosperidad inclusiva y sostenible.
- Transición ecológica.
- Gobernanza de los océanos.
- Gobernanza digital y cooperación.
- Conectividad.
- Seguridad y defensa.
- Seguridad humana.

Los dos últimos aspectos muestran la preocupación creciente en la UE por las políticas de seguridad. De ahí el impulso a una arquitectura de seguridad regional abierta y basada en normas, incluyendo vías de comunicación marítimas seguras, fomento de las capacidades y mayor presencia naval en el Indopacífico. Además, la UE intentará promover más escalas portuarias y ejercicios conjuntos y multilaterales con los socios de la región para luchar contra la piratería y proteger la libertad de navegación. Asimismo, se pretende reforzar la capacidad de los socios para hacer frente a la ciberdelincuencia e intensificar el diálogo en materia de lucha contra el terrorismo.

Entre las acciones previstas cabe resaltar:

- Acuerdos de colaboración y cooperación (ACC) con Malasia y Tailandia; iniciar negociaciones de un ACC con Maldivas; Acuerdo de Asociación de la UE con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), firmado en 2023 (Acuerdo de Samoa).
- Involucrar a los socios de la región para construir cadenas de valor mundiales más resilientes y sostenibles.
- Concluir las negociaciones comerciales de la Unión con Australia, Indonesia y Nueva Zelanda; reanudar las negociaciones comerciales y lanzar negociaciones de inversión con la India; completar un Acuerdo de Asociación Económica con la Comunidad del África Oriental; valorar la posible reanudación de las negociaciones comerciales con Malasia, Filipinas y Tailandia, y una futura negociación de un acuerdo comercial interregional con la ASEAN (Asociación de Naciones de Asia Sudoriental).

- Reforzar la gobernanza de los océanos en la región, a través de una intensificación del apoyo de la UE a los sistemas de gestión y control pesqueros de los países del Indopacífico para luchar contra la pesca INDNR⁵⁰ y promover la aplicación de acuerdos de colaboración de pesca sostenible.
- Reforzar la cooperación en materia de investigación e innovación en el marco de Horizonte Europa; estudiar la posibilidad de adhesión a este programa de otros socios admisibles y afines de la región, como Australia, Japón, la República de Corea, Nueva Zelanda y Singapur.
- Intensificar la aplicación de las asociaciones de conectividad con Japón y la India; apoyar a los socios en el establecimiento de un entorno normativo adecuado y facilitar la movilización de la financiación necesaria para mejorar la conectividad sobre el terreno entre Europa y el Indopacífico.
- Explorar formas de garantizar un mayor despliegue naval por parte de los Estados miembros de la UE para proteger las vías de comunicación marítimas y la libertad de navegación en el Indopacífico, impulsando al mismo tiempo la capacidad de los socios de asegurar la seguridad marítima.
- Reforzar el apoyo a los sistemas sanitarios y la preparación frente a pandemias para los países menos desarrollados de la Región Indopacífica, y mejorar la investigación colaborativa sobre enfermedades transmisibles en el contexto del programa de investigación Horizonte Europa.

Tanto para la UE como para los Gobiernos de España y de Portugal, la región Asia-Pacífico, pese a sus dimensiones superlativas en términos geográficos, demográficos y económicos, constituye un espacio con escasa presencia, salvo en la relación con las principales potencias comerciales, como China o Japón. Diferencias culturales e históricas, además de la distancia geográfica, han limitado los intercambios. Por otra parte, las instituciones de muchos de los países del área guardan significativas diferencias respecto del modelo de democracia liberal y de bienestar dominante en Europa Occidental y en el continente americano.

⁵⁰ Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

1.2.4 EL CONTINENTE AMERICANO Y EL CARIBE

La Unión Europea al definir la política de cooperación con América Latina ha fijado dos prioridades⁵¹:

- a) Derechos humanos, democracia y otros elementos clave de la buena gobernanza que se llevará cabo mediante “incentivos para reformas orientadas hacia los resultados, y una atención especial a los compromisos de los socios en pro de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, y de respuesta a las demandas y necesidades de los pueblos”.
- b) Crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano.

La implementación de acuerdos efectivos de la UE con los países de la región ha sido lenta y además diversa, adoptando distintos instrumentos. El Acuerdo de Asociación, más antiguo fue suscrito con México en 2000 y posteriormente con Chile en 2002. Con los países del Caribe se suscribió el Acuerdo de Asociación Económica Cariforum-UE en 2008. Si bien es de carácter económico y comercial, incluye un protocolo sobre cooperación cultural. Afecta a catorce países del área caribeña. También se han firmado Acuerdos con Colombia, Perú, Ecuador y Centroamérica. Solamente Venezuela y Bolivia carecen actualmente de acuerdos con la UE.

Sin embargo, el acuerdo más importante y de más compleja elaboración es el Acuerdo UE-Mercosur. Su gestación ha durado veinte años y si bien está concluido, no ha sido ratificado todavía. Se trata de un acuerdo mixto, con aspectos comerciales, de diálogo político y de cooperación, por lo que los dos últimos aspectos requieren la ratificación del Parlamento y de los Estados miembros.

Los acuerdos citados son muy diferentes entre sí, aunque tengan como nexo común el interés en potenciar la relación comercial. La diversidad de los modelos de desarrollo de los diferentes países, así como la orientación ideológica de los gobiernos explican las diferencias. Así, en el Acuerdo de Asociación con Centroamérica, en vigor desde 2013, los aspectos de diálogo político y cooperación no han sido ratificados todavía. Algo similar acontece con el acuerdo con el Caribe. Entre los países andinos, Colombia y Perú, con gobiernos liberales, han suscrito acuerdos mientras que Ecuador y Bolivia, con gobiernos de orientación nacionalista, muestran mayores reparos ante la apertura comercial. En el caso de Mercosur, algunos países europeos han expresado reticencias por cuestiones ambientales o para proteger sus producciones.

En el actual momento político, caracterizado por la coexistencia de varias crisis de alcance o repercusión supraestatal e incluso intercontinental como la crisis climática y sanitaria, las migraciones, la deuda o los conflictos bélicos, los países de América Latina están intentando mantener cauces de cooperación con los principales Estados, evitando el alineamiento con alguno de los bloques.

⁵¹ VV.AA., 2013. *La cooperación entre América Latina y la Unión Europea: una asociación para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL

De ese modo, Estados Unidos, Rusia, China o la Unión Europea, están presentes, en desigual grado, en diferentes sectores de actividad de muchos de los países de la región: en los intercambios económicos, las alianzas políticas, las inversiones o la ayuda militar. Europa, por su parte, es el mayor inversor en la región, destacando más por la inversión directa que por el comercio u otras líneas de cooperación. Las dificultades para implementar acuerdos entre las partes han llevado a que China sea hoy el país con mayor volumen de actividad comercial en el ámbito de Mercosur, muy por delante de la UE y de EEUU.

Según una valoración global de las políticas de la UE en la región:

Los acuerdos de asociación, si bien son concebidos como instrumentos estratégicos que implican una visión común de valores y expectativas similares que sostienen la relación entre la Unión Europea y sus contrapartes, en la práctica han sido útiles sobre todo para normar el comercio birregional, antes que para regular o comprometer la dinámica política o la agenda internacional de los socios⁵².

1.3

ESTRATEGIAS GENERALES DE PORTUGAL, DE ESPAÑA Y DE GALICIA

España y Portugal, además de países vecinos con una densa relación histórica y actual, son Estados pertenecientes a la Unión Europea y a la OTAN. Comparten pues visiones estratégicas comunes con los demás países que forman parte de dichas organizaciones, alineándose en el bloque de los países del mundo que gozan de instituciones sólidas y democráticas basados en el imperio de la ley, la separación de poderes y la provisión de servicios de bienestar. Por otra parte, su diferente historia añade objetivos relacionados con la lengua y la cultura respectivas, así como la mayor influencia de cada país en determinadas regiones geográficas. Aspectos complementarios y no contradictorios con la visión común europeísta.

El Índice Elcano de Presencia Global⁵³, elaborado desde 1990 por el *think tank* Real Instituto Elcano, calcula la proyección de 150 países fuera de sus fronteras, en los ámbitos económico, militar y poder blando (migraciones, deporte, cultura, ciencia, cambio climático, cooperación al desarrollo).

⁵² BONILLA, A., SANAHUJA, J.A. 2022. *Los acuerdos de asociación entre la UE y América Latina y el Caribe: Balance y perspectivas para las relaciones birregionales*. Madrid: Fundación Carolina., p. 267. La publicación realiza un análisis detallado de todos los acuerdos suscritos, así como de sus efectos.

⁵³ <https://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es?years=2022>

Los datos para Portugal y España correlacionan con su PIB, esto es, la proyección o influencia en el exterior, se corresponde con su peso económico, más que con su tamaño demográfico. En el caso de España destaca principalmente y por este orden, por las inversiones, manufacturas y equipamiento militar. En el caso de Portugal por servicios, manufacturas e inversiones.

1.3.1 ESTRATEGIA INTERNACIONAL DE LA REPÚBLICA PORTUGUESA

El Gobierno de Portugal ha hecho público el documento titulado *Programa XXIV Governo Constitucional*,⁵⁴ donde se subraya el carácter atlántico del país y por ello la necesidad de reforzar lazos con la comunidad atlántica, tanto en el Norte como en el Sur, profundizando la relación con Reino Unido, Estados Unidos, Canadá y desarrollando las relaciones con los países de África y América Latina, en especial los de lengua oficial portuguesa. En cuanto a Asia y Pacífico se propone fomentar las relaciones con China e India de acuerdo con las tendencias de la economía internacional, evaluando los riesgos geopolíticos.

Asimismo, se pretende otorgar a la lusofonía una dimensión distintiva de la política exterior superando el marco lingüístico y cultural para crear un espacio de cooperación económica, solidaridad política y desarrollo sostenible. Se propone que la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) promueva la cooperación y ayuda al desarrollo, así como la diplomacia cultural para fortalecer las relaciones bilaterales. Se postula una política exterior económica y comercial alineada con los objetivos de creación de riqueza y desarrollo económico y social.

Otro documento relevante, la *Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030*⁵⁵ asume tres compromisos políticos: la Agenda 2030, la Agenda de Acción de Addis Abeba⁵⁶ que reconoció la necesidad de un uso más eficaz de la ayuda al desarrollo como catalizador de la financiación apoyando la movilización de los recursos internos y el Acuerdo de París sobre el cambio climático aprobado en 2015.

Los ejes de actuación coinciden con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, agrupados en las cinco áreas temáticas: personas, planetas, prosperidad, paz y partenariados. Geográficamente se da prioridad a los países africanos de lengua portuguesa y a Timor-Leste, con los que se intenta una cooperación de largo plazo y carácter bilateral.

⁵⁴ <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAABAAzNDE0swQAB5%2ba1gUAAAA%3d>

⁵⁵ Diário da República 9-12-2022. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAABAAzNDYxNQcAkRsIgQUAAAA%3d>

⁵⁶ Aprobada en la tercera conferencia internacional sobre la financiación para el desarrollo, celebrada en dicha ciudad en 2015, convocada por Naciones Unidas.

En segundo lugar, se incluyen los países y regiones de interés estratégico para Portugal como son África del Norte, África Occidental y América Latina. En cuanto a la cooperación multilateral se promueve con la UE, Naciones Unidas, OCDE, CPLP, Secretaría General Iberoamericana y con las instituciones financieras internacionales orientadas al desarrollo⁵⁷. Además, se promoverá la cooperación triangular. La citada Estrategia propone poner en valor a los actores nacionales participantes en la cooperación, como el sector privado, las instituciones locales o las organizaciones de la sociedad civil. Para mejorar la eficiencia se propone potenciar el papel del *Camões I.P.* como agencia coordinadora de la cooperación portuguesa.

1.3.2 ESTRATEGIA INTERNACIONAL DEL REINO DE ESPAÑA

La versión más reciente de la Estrategia Exterior de España⁵⁸ considera como principales fortalezas del país: la fortaleza de la economía, la alta cualificación del capital humano, las infraestructuras físicas y digitales modernas, las multinacionales que operan en distintos sectores, así como el protagonismo del país en la transición ecológica y la lucha contra el cambio climático, las energías renovables, la fibra óptica, o los sectores agroalimentario y biosanitario. A lo cual suma en el plano social, la igualdad de género, la protección de la diversidad sexual o la integración migratoria. Asimismo, resalta el compromiso social con el desarrollo sostenible y la Agenda 2030. En otro plano, la importante aportación española a las misiones internacionales de paz y prevención de conflictos ofrece una imagen de compromiso activo con la seguridad internacional.

En el ámbito del poder blando, la clara identidad cultural, el prestigio y extensión de la lengua, las producciones artísticas o las manifestaciones deportivas son activos de gran valor para crear una imagen o marca de país. La estrecha relación con los países mediterráneos, con América Latina o la firme implicación en las instituciones europeas y multinacionales, facilitan el diálogo y los acuerdos con otros Estados. En cuanto a los ejes principales de la acción exterior, el citado documento señala los cuatro siguientes:

- La promoción de los derechos humanos, la democracia, la seguridad y el feminismo.
- El impulso de un modelo socioeconómico global, basado en los principios de integración, justicia y equidad.
- La defensa de un planeta más sostenible, habitable y verde.
- La mejora de la gobernanza global.

⁵⁷ Son instituciones financieras internacionales, entre otras: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo. Además existen otras instituciones de carácter subregional.

⁵⁸ Estrategia de Acción Exterior de España 2021-2024: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2021/270421-estrategia_de_accion_exterior_2021-2024.pdf

El documento hace referencia a la actuación de los poderes locales y territoriales con los cuales propone fomentar un mayor diálogo y coordinación puesto que,

Cada vez desarrollan una labor más extensa e intensa fuera de nuestras fronteras, como consecuencia de una descentralización competencial que les confiere responsabilidad sobre políticas públicas con proyección exterior ⁵⁹.

Es el tácito reconocimiento de la proyección exterior que pueden tener determinadas políticas e iniciativas de otros niveles de gobierno. Para racionalizar la acción exterior, el documento propone desarrollar plataformas para compartir información y potenciar las comisiones existentes, entre ellas la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, donde no participan los poderes locales, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo o la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO donde tampoco participan los poderes locales. Se reconoce la necesidad de prestar especial atención a los mecanismos de cooperación transfronteriza.

Por otra parte, la Estrategia propone reforzar el diálogo con instituciones especializadas como agencias de internacionalización empresarial, comercio e inversión o cooperación al desarrollo si bien parece atribuirse tal función de coordinación a las citadas Conferencias Sectoriales. En cuanto a las ciudades se reconoce su peso creciente en determinadas cuestiones entre las que se cita el cambio climático, proponiendo la interlocución directa con aquellas de mayor proyección internacional, en el marco de la Agenda Urbana española.

En cuanto a la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible⁶⁰ se plantea como un proyecto integral del conjunto de administraciones públicas para alcanzar los ODS. Los gobiernos locales participan en ella a través de sus propias actuaciones locales, mediante el desarrollo de actuaciones de profundización democrática y participación ciudadana, promoviendo la cultura de la paz y articulando la cooperación entre ciudades del mundo.

Es necesario constatar que, pese a las buenas intenciones de los documentos oficiales, las iniciativas de diplomacia local en el exterior comprueban con frecuencia como las estructuras estatales controlan con celo sus competencias y espacios. La colaboración se predica, pero la jerarquía administrativa se impone.

⁵⁹ Ibidem, pág. 95.

⁶⁰ <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:6e0f06b9-a2e0-44c0-955a-dad1f66c11d7/PLAN%20DE%20ACCI%C3%93N%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACI%C3%93N%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>

En cuanto a la Cooperación al Desarrollo, el último Plan Director⁶¹ reconoce y valora el volumen económico de las acciones de los gobiernos locales que suman la mitad del total dedicado por el Estado. De nuevo se compromete la colaboración en el marco de los ODS y la Agenda 2030. Respecto a las prioridades geográficas, se citan: América Latina y el Caribe, Norte de África, Oriente Próximo y África subsahariana, en particular los países de África Occidental y el Sahel. Con respecto a la cooperación europea antes descrita, el ámbito geográfico propuesto en España excluye el Indo-Pacífico. Con referencia a los objetivos, se pretende abordar la triple transición social, ecológica y económica. Con los países prioritarios se pretende establecer estrategias de planificación que pueden ser de tres niveles diferentes según las capacidades de los países socios.

El Plan Director es un documento de planificación, no ejecutivo. Propone numerosos objetivos y actuaciones que necesitarán desarrollarse mediante programas o acciones dotados de recursos.

A los efectos del presente Informe, reviste especial interés la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) que cuenta con una extensa red de 33 centros en la región, incluyendo cuatro centros de formación y 16 centros culturales.

1.3.3 ESTRATEGIA EXTERIOR Y DE COOPERACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

En 2018 la Xunta de Galicia aprobó la Estrategia de Acción Exterior,⁶² basada en el citado Plan Director de la Cooperación española. Se trata de un extenso relatorio de objetivos sin concreción de acciones ni de instrumentos para llevarla a buen término, donde se suman reflexiones, propuestas e ideas generales. Entre las carencias destaca la insuficiencia de recursos humanos para desarrollar una estrategia mínima en el exterior, reflejada en la crisis de la Fundación Galicia-Europa. Seis años después de su aprobación es imposible detectar los efectos de dicho documento.

Por otra parte, el V Plan Director de la Cooperación Gallega 2023-2026⁶³, fija siete ejes de actuación:

- Promoción de los derechos sociales básicos.
- Apoyar la agricultura, la pesca y la acuicultura sostenibles.
- Impulsar la igualdad de género.

⁶¹ https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/Cooperaci%C3%B3n%20para%20el%20desarrollo/Plan%20Director%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%B1ola_FINAL.pdf

⁶² <https://ficheiros-web.xunta.gal/exteriores/documentos/libro-egaex.pdf>

⁶³ <https://cooperacion.xunta.gal/es/planificacion/v-plan-director-de-la-cooperacion-gallega-2023-2026>

- Promover la garantía y defensa de los derechos humanos y la democracia.
- Luchar contra el cambio climático.
- Responder a las crisis humanitarias con eficacia.
- Construir una ciudadanía global comprometida.

Geográficamente identifica once países susceptibles de recibir ayuda: en África Subsahariana, Cabo Verde, Guinea-Bissau y Mozambique; en América Central, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador; en América del Sur, Bolivia, Ecuador y Perú y finalmente en el Caribe, República Dominicana.

Con respecto a los agentes, reconoce como interlocutores permanentes a las ONG, las entidades locales, el Fondo Gallego de Cooperación y Solidaridad⁶⁴ y la Red gallega de cooperación universitaria al desarrollo. Por otra parte, postula la alianza con las agencias de Naciones Unidas.

La participación de los agentes citados se instrumenta a través de convocatorias de ayudas para programas y proyectos en el exterior, proyectos de investigación y becas de formación, además de la cooperación directa de la Administración autonómica.

Finalmente cabe citar en este apartado el documento publicado por el Eixo Atlántico sobre la acción exterior necesaria en el ámbito autonómico gallego⁶⁵.

⁶⁴ El Fondo Gallego de Cooperación y Solidaridad es una asociación constituida por los municipios más activos en cooperación al desarrollo.

⁶⁵ VV.AA., 2018. *Informe sobre a política de Acción Exterior de Galicia*. Vigo: Eixo Atlántico.

02

**ACCIÓN LOCAL,
PENSAMIENTO GLOBAL
POR QUÉ LA DIPLOMACIA LOCAL**

02

02

ACCIÓN LOCAL, PENSAMIENTO GLOBAL POR QUÉ LA DIPLOMACIA LOCAL

2.1

LA SUPERACIÓN DE LAS FRONTERAS EN LA GLOBALIZACIÓN

La globalización, aunque parezca paradójico, ha proyectado lo local en el mundo. Al desdibujarse en los planos económico y social las tradicionales fronteras, aprovechando al máximo las aportaciones de la revolución tecnológica para superar la barrera de la distancia, posibilitando el contacto en tiempo real con cualquier punto del planeta, las ciudades han podido desplegar todo su potencial creativo. Es el tiempo de las ciudades en todo el mundo, como han reconocido los organismos internacionales al afirmar que, “Las ciudades representan el futuro del modo de vida global”⁶⁶ o que “Nunca en la historia de la humanidad las ciudades habían tenido el protagonismo que tienen hoy. El mundo es urbano y la sociedad también”⁶⁷.

El proceso de urbanización se acelera. Una reciente publicación de Naciones Unidas, el Informe Mundial sobre las Ciudades⁶⁸ expone las previsiones sobre la evolución de la población urbanizada en el mundo:

⁶⁶ Naciones Unidas, ODS 11, introducción.

⁶⁷ Agenda Urbana Española, pág. 12.

⁶⁸ UN-Habitat, 2022. Envisaging the Future of Cities <https://unhabitat.org/wcr/>, p. 9.

Porcentaje de población urbanizada	2025	2050
Mundo	58'3	68'4
Regiones más desarrolladas	80'2	86'6
Regiones menos desarrolladas	51'7	65'6
África	45'9	58'9
Asia	54	66'2
Europa	76'1	83'7
Latinoamérica y Caribe	82'4	87'8
Norteamérica	83'6	89
Oceanía	68'5	72'1

El proceso de urbanización lleva a las ciudades a implementar soluciones para algunos de los problemas que más preocupan, como la vivienda, la movilidad, la gestión de residuos, el ciclo del agua o la prevención climática. Las múltiples iniciativas locales dan lugar a una transferencia constante de conocimiento entre ciudades y a la conexión de muchas de ellas en redes que además de favorecer sinergias, facilitan a los gobiernos estatales cumplir sus compromisos internacionales, por ejemplo, los ODS.

La diplomacia local está dibujando un nuevo mapa municipal, donde los límites no son los administrativos tradicionales, sino que se miden por su impacto e influencia. Al igual que las ciudades urbanísticamente desbordan sus límites generando un *continuum* de población y edificación, en el mundo virtual las ciudades están presentes en redes sociales, plataformas de contenidos, imágenes y comentarios de visitantes, mientras que al mismo tiempo participan en proyectos o programas en cualquier lugar del mundo.

En términos políticos es un cuestionamiento indirecto del Estado tradicional, el cual, por otra parte, ha cedido poder en favor de instancias supraestatales y ahora lo hace en favor de las ciudades. Las Naciones Unidas han favorecido esa tendencia convocando diversas reuniones de ciudades para abordar problemas urbanos, entre las cuales han sido especialmente relevantes las Conferencias Hábitat I, II y III que han tenido lugar en Vancouver (1976), Estambul (1996) y Quito respectivamente. En esta última, celebrada en 2016, se adoptó la Nueva Agenda Urbana⁶⁹.

⁶⁹ <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

La evolución reciente de las ciudades se puede caracterizar por los siguientes rasgos ⁷⁰:

- La ruptura de la relación lineal entre crecimiento de la población, dinamismo y jerarquía urbana.
- La reestructuración del mercado de trabajo y la formación de bolsas de paro y pobreza urbana.
- La reducción de la natalidad y del crecimiento vegetativo endógeno sustituido por la creciente aportación inmigratoria.
- El trasvase sectorial del secundario –la industria– al terciario productivo y al cuaternario especializado y tecnológico.
- El incremento de las rentas familiares y aumento del tiempo libre con nuevas demandas de ocio.
- Los cambios en la movilidad urbana.
- La internacionalización de las economías locales.

Por otra parte, el fenómeno de la aglomeración urbana obliga a las ciudades a planificar y actuar en dos dimensiones bien diferentes: en la dimensión local, cooperando con el territorio inmediato, metropolitano o de influencia, y en la dimensión internacional, posicionándose en relación con otras ciudades y en el seno de las estructuras de participación.

En la sociedad globalizada las ciudades tienen ventajas competitivas como consecuencia de reunir en el mismo espacio a la iniciativa privada, las instituciones políticas, los sectores creativos de la cultura o la innovación, el tejido académico y asociativo. La economía real, el consumo, la formación o la innovación, ocurren en las ciudades como espacio físico. La mayor flexibilidad de los gobiernos locales en comparación con los gobiernos estatales, así como la proximidad a otros actores institucionales o empresariales, facilitan las conexiones internacionales y la presencia en todo tipo de foros o eventos.

La ciudad es el espacio vital inmediato, además de una aglomeración de personas, servicios y empresas. El dinamismo que las caracteriza, fruto de las innumerables interacciones, alienta la creatividad y favorece la innovación. Sobre las ciudades gravitan las demandas ciudadanas y económicas siendo el lugar donde se concentran la inversión y el capital humano. En los distintos ámbitos de la vida urbana surge la necesidad de interactuar con empresas e instituciones de todo tipo ubicadas en otras ciudades, creándose redes económicas, sociales, culturales o deportivas, de forma constante.

Algunas ciudades suman a esa capacidad una imagen externa derivada de su propia historia o relevancia, un capital simbólico fácil de identificar, sobre el cual se pueden apoyar acciones de diplomacia. La mención de Porto, Santiago de Compostela, Braga o Lugo, entre otras muchas, suscita de inmediato una asociación de ideas y de valores, un reconocimiento como símbolo que tiene gran capacidad de comunicación, sobre el que se puede construir una marca.

⁷⁰ PRECEDO LEDO, A., 1996. Ciudad y desarrollo urbano. Madrid: Síntesis.

La fragmentación de la política exterior de los Estados es consecuencia de la eclosión de nuevos actores, entre ellos las ciudades que son actores legitimados democráticamente. Además, ha influido la evolución de la sociedad hacia modelos más participativos en todos los sectores. La doctrina constitucional y administrativa reconoce que la diplomacia local no compite con la diplomacia estatal. Son iniciativas complementarias que se mueven en diferentes planos, con distintos objetivos específicos más allá de una identificación común en la proyección del propio país. Lógicamente si es complementaria nunca debe ser contradictoria, sino que debe actuar en el marco general de relaciones internacionales de cada Estado.

Al hablar de complementariedad aludimos a la capacidad de la diplomacia local para llegar adonde no puede o no debe hacerlo la diplomacia estatal, subordinada a directrices de política general y a la coyuntura internacional. Por su propia naturaleza, más flexible, la diplomacia local puede actuar o mediar en países donde los Estados no desean intervenir. En esos casos, las ciudades desarrollan vínculos y relaciones que pueden ser de utilidad para la diplomacia estatal. De ahí que la cooperación y el intercambio de información entre ambos niveles de gobierno sean requisitos para una actuación fluida y eficaz.

Las ciudades desarrollan la diplomacia local en un vacío legislativo y competencial por lo que no persiguen los mismos objetivos que la diplomacia estatal sino abordar los retos globales en la escala local. Para ello pueden apoyarse en otros agentes como empresas privadas, instituciones, entidades culturales y deportivas, incluso en personalidades relevantes, que disponen de recursos, experiencia o relaciones, siempre persiguiendo sinergias mutuamente beneficiosas. Para dichos agentes, la alianza con el gobierno local puede otorgar mayor legitimidad o reconocimiento. Como en los otros ámbitos de la actividad local, el rol de la primera autoridad local, Alcalde o Presidente de la Cámara Municipal, es determinante para los resultados. De su figura dependerán la intensidad y estabilidad de los contactos, el liderazgo sobre todos los actores participantes y la definición de los objetivos principales.

En sus relaciones internacionales, las ciudades impulsan la agenda global ya citada al tiempo que influyen sobre otras ciudades, ya sea bilateralmente o en red, como es el caso del Eixo Atlántico. De hecho, en las políticas locales es muy visible el fenómeno de la globalización. Ejemplos de buenas prácticas se han replicado y adaptado en contextos muy diferentes, ayudando a establecer relaciones entre ciudades. En algunos casos forman parte de tendencias internacionales como son las Agendas Urbanas, la Planificación Estratégica o la generalización de las prácticas de gobernanza adoptadas por un número creciente de urbes. En otros casos son políticas sectoriales exitosas. En ocasiones son propuestas de contenido político como los presupuestos participativos. Otras ciudades difunden sus iniciativas de política económica para captar inversiones, generar empleo o contribuir a la recualificación de trabajadores. Algunas se han distinguido por el enfoque de la movilidad urbana. Las grandes ciudades han sumado otras iniciativas como la arquitectura de prestigio e icónica.

Al asumir progresivamente las tendencias globales sobre el gobierno local, las ciudades asumen un lenguaje común e iniciativas similares que contribuyen a homogeneizar la gestión local.

Los modelos de éxito en las políticas públicas son replicados en contextos muy diferentes como parte del proceso de inserción en las tendencias dominantes. El modelo que se difunde internacionalmente es de la ciudad globalizada, conectada, sostenible, con calidad de vida elevada, atractiva para la inversión y apoyada en el marketing urbano. Es un modelo ideal, una tendencia, que prescinde de la realidad social y económica de cada urbe para fijar un horizonte diseñado por urbanistas y expertos.

Las ciudades no tienen competencias de soberanía a diferencia de los Estados, de forma que pueden establecer relaciones con otras ciudades sin el condicionamiento político o ideológico de sus respectivos Gobiernos estatales. De esa forma pueden incluso actuar como mediadores para el logro de objetivos impulsados por la comunidad internacional. Ahora bien, carecer de competencias no implica carecer de responsabilidades. Un problema ético y político que se ha planteado en diversas situaciones, ocurre cuando las ciudades en la esfera internacional asumen políticas o iniciativas que confrontan directamente con las que han defendido sus respectivos Estados, como ha ocurrido con las políticas de restricción a las inmigraciones.

Careciendo del poder coercitivo de los Estados, basado en seguridad y defensa, las ciudades y las áreas metropolitanas han innovado en la regulación con el propósito de sancionar las malas prácticas o para capturar recursos para la Hacienda local. La ciudad carece de competencia normativa general por lo que cuando aplican sus recursos a prevenir o mitigar los efectos del cambio climático, por ejemplo, no están respondiendo a leyes generales ni al enunciado de derechos. Son medidas concretas, pero sin fuerza coercitiva. El aspecto empírico de las actuaciones, refuerza el relato del compromiso local y obliga a la comunidad política internacional a tomar partido. El reconocimiento intersubjetivo de las ciudades como actores relevantes, reflejado en las redes y alianzas cada vez más numerosas, valida la práctica urbana e influye en la regulación medioambiental global.

2.2

LAS DIRECTRICES SUPRANACIONALES

Las directrices internacionales han impulsado la diplomacia local además de influir en las políticas locales, especialmente la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsados por Naciones Unidas y las políticas urbanas de la UE, en especial las Agendas Territoriales y el Pacto Verde⁷¹. Se trata de declaraciones o acuerdos que, aun careciendo de valor normativo, representan el elevado grado de consenso político internacional alrededor de los objetivos que debe perseguir la acción de los diferentes niveles de gobierno.

⁷¹ Hemos analizado en detalle las distintas estrategias internacionales de interés local en: MÉNDEZ ROMEU, J.L., PEÑA PENABAD, J.M., 2022. *Aplicación local de las estrategias territoriales internacionales*. Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

Por su carácter universal, los ODS están impulsando una agenda común de reformas en todos los países lo que permite a los gobiernos de cada nivel interactuar con sus homólogos sobre la base de principios y estrategias compartidas. Se constata que los citados acuerdos impulsan un proceso de nivelación basado en una doctrina común sobre las personas, sus derechos y necesidades, así como la mejor forma de afrontar retos universales.

El elevado consenso alcanzado en los temas citados se convierte en la referencia para comparar las propias políticas, lo que produce paulatinamente una mayor aproximación. Incluso aquellas instituciones menos inclinadas a desarrollar las directrices internacionales, ya sea por razones de política interna u otras, se verán confrontados una y otra vez con los indicadores que mostrarán la convergencia o alejamiento respecto de las metas señaladas. Es evidente que, para alcanzar el mayor consenso posible, la formulación de los objetivos aprobada por los organismos internacionales en ocasiones es deliberadamente ambigua. Asimismo, es cierto que las anteriores formulaciones de objetivos similares han registrado clamorosos incumplimientos. Pero el proceso hacia la convergencia de objetivos en las políticas locales parece imparable históricamente.

En la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992 y conocida como la Cumbre de la Tierra se aprobó la Agenda 21, implicando a todos los países y a los gobiernos locales en el objetivo genérico del Desarrollo Sostenible, entendido como la satisfacción de las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. Posteriormente en la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo celebrada en 2002 se proclamó la Década de la Educación para el Desarrollo Sostenible. Diez años más tarde, la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible, llamada Cumbre Río+20, analizó los logros alcanzados y constató los obstáculos existentes. En consecuencia, se acordó desarrollar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que serían aprobados en 2015 luego de un proceso consultivo en el que participaron numerosas instituciones y organizaciones de todo tipo.

Los 17 ODS constituyen grandes retos. Frente al diseño de los Objetivos del Desarrollo del Milenio propuestos en el año 2000, organizados en ocho objetivos y 25 metas, ahora se proponen 17 ODS, articulados en 169 metas y 232 indicadores de seguimiento que deberán alcanzarse en 2030. De entre las metas, 27 son de aplicación exclusiva en los países en desarrollo. El mayor número de objetivos y metas respecto a la formulación anterior revela una propuesta más ambiciosa.

La principal aportación de los ODS es el énfasis en la sostenibilidad. Además, se incorporan la defensa de los derechos humanos, el empleo digno, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Es necesario subrayar que la aprobación de los ODS no ha tenido contestación al margen de los análisis académicos que han matizado los aspectos más ambiguos o contradictorios de las metas. Los ODS asumen que el modelo de crecimiento basado en la explotación de los recursos del planeta no puede ser infinito, ni por la degradación de los ecosistemas ni por la generación de residuos. En consecuencia, se acepta que el desarrollo futuro debe incorporar a la dimensión económica las dimensiones social y medioambiental. La preocupación por los derechos de las personas y por su bienestar, así como la salvaguarda del medio serán parte indisociable de las políticas económicas.

Los ODS pueden agruparse en cinco áreas temáticas, denominadas como las 5P por sus iniciales en inglés, People, Planet, Prosperity, Peace and Partnerships. Expresados en forma gráfica tendremos una imagen como la siguiente:



Por su parte la Unión Europea ha venido desarrollando progresivamente una Agenda Urbana, plasmada en diversos documentos coincidentes con los ODS, como por ejemplo en la Nueva Carta de Leipzig (2020). Sin embargo, a diferencia de los objetivos de Naciones Unidas, los objetivos planteados por la UE se ajustan totalmente a las competencias locales siendo por ello de fácil e inmediata aplicación. Otra diferencia es el apoyo financiero europeo a través de los fondos de cohesión para las iniciativas desarrolladas localmente.

El Pacto Verde, propuesto por la Comisión Europea en 2019, es un conjunto de iniciativas legislativas que pretende lograr la neutralidad climática antes de 2050 mediante la reducción de las emisiones de carbono en un 55% respecto a los niveles de 1990. Tras la aprobación del Pacto Verde, se ha aprobado la Ley Europea del Clima, se ha presentado un Plan industrial y se han habilitado fondos económicos.

Se incluyen iniciativas que abarcan el clima, el medio ambiente, la energía, el transporte, la industria, la agricultura y las finanzas. Asimismo, se plantea la revisión del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, la revisión de las normas sobre emisiones de la aviación y el establecimiento de un régimen de comercio de derechos de emisión independiente para el transporte por carretera y los edificios.

Recientemente el Pacto Verde está siendo cuestionado por algunos países y por representantes de los sectores agrario y de automoción que censuran la pérdida de competitividad frente a terceros países donde las medidas de neutralidad climática son diferentes y los requisitos medioambientales sustancialmente menos exigentes. Las presiones para una modificación o flexibilización de los objetivos y plazos, se han incrementado tras los resultados de las elecciones europeas de 2024 y las negociaciones para formar la nueva Comisión Europea que tomó posesión en diciembre del mismo año.

En el ámbito del Estado español, las directrices comunitarias han dado lugar a la Agenda Urbana Española⁷², a la Agenda Urbana del Eixo Atlántico⁷³ y a numerosos documentos similares de ámbito municipal o territorial.

En un claro ejemplo de acción local dentro del pensamiento global, las políticas locales europeas se están alineando decididamente con las directrices de Naciones Unidas y de la UE, una actuación universal con escasos precedentes históricos. El proceso ha reforzado la diplomacia local, al invitar a las ciudades a participar en numerosos grupos de trabajo y foros propuestos por Bruselas para el intercambio de experiencias. Con independencia de su tamaño demográfico, instituciones locales de todos los países comunitarios interrelacionan sistemáticamente para desarrollar sus políticas. Solamente en una de las convocatorias existentes⁷⁴ participan 254 ciudades europeas.

2.3

LA NUEVA POLÍTICA URBANA

En 2016, una vasta consulta mundial promovida por la Campaña Urbana Mundial, una iniciativa de Naciones Unidas, con la participación de 124 países y más de dos mil organizaciones, dio lugar a un documento o manifiesto titulado “*La ciudad que necesitamos 2.0. Hacia un nuevo paradigma urbano*”⁷⁵.

⁷² <https://cvp.mitma.gob.es/agenda-urbana-espanola-2019>

⁷³ <https://www.eixoatlantico.com/es/listado-publicaciones/3021-agenda-urbana-del-eixo-atlantico>

⁷⁴ <https://urbact.eu/>

⁷⁵ <https://www.metropolis.org/resource/city-we-needeng>

El documento propone un modelo de ciudad basado en principios como:

- Inclusión y participación.
- Distribución equitativa de los recursos, accesibilidad a los servicios y a la vivienda de forma asequible.
- Fomento del desarrollo económico local y de la prosperidad inclusiva mediante el trabajo decente.
- Gestión democrática y participativa.
- Desarrollo territorial equilibrado.
- Ciudad regenerativa y resiliente.
- Identidades compartidas, fomentando el sentido de pertenencia.
- Planificación urbana, peatonalización.
- Ciudad segura, saludable y con bienestar.
- Innovación.

El documento analiza las políticas que pueden impulsar la agenda de cambios necesaria para conseguir la ciudad ideal, agrupándolas en diez áreas de actuación que abordan todos los aspectos de actuación de los gobiernos locales. Como es habitual en los informes de Naciones Unidas, algunos de los objetivos propuestos ya han sido logrados en las sociedades más desarrolladas mientras continúan siendo una meta para sociedades con menor nivel de desarrollo.

El documento reconoce el rol decisivo de los gobiernos locales en el desarrollo de sus ciudades, al aportar tanto la visión estratégica o las metas a largo plazo como el necesario liderazgo. Los gobiernos locales disponen de la capacidad de dialogar con los demás actores locales, privados, asociativos o institucionales, así como con las otras administraciones. Se defiende la perspectiva de género en las políticas locales para reducir las desigualdades existentes. También se reconoce la eficacia que brinda la gestión inteligente de los servicios públicos, conocida como *Smart cities*, si bien se aboga por soluciones centradas en las personas.

Sobre la gobernanza se propone utilizar distintos canales para involucrar al mayor número de habitantes como por ejemplo las consultas abiertas, las plataformas on-line y las herramientas digitales accesibles para todos los segmentos de la población. Se trata de concienciar y generar sentido de comunidad. El arte, la cultura y el deporte también permiten que los ciudadanos tengan modos alternativos de expresión, principalmente en el nivel del barrio.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible celebrada en Quito en 2016, aprobó la Nueva Agenda Urbana, un extenso documento con más de 150 políticas o líneas generales de actuación, muchas de las cuales afectan a varios ámbitos. Es una declaración política orientada a comprometer a las autoridades locales del mundo en torno a objetivos generales derivados de los ODS ya citados. El documento no pormenoriza objetivos inmediatos a diferencia de los otros documentos que citamos.

Mucho más precisa y orientada a la acción es la Agenda Urbana Europea que la UE aprobó en ese mismo año, en el documento titulado Pacto de Amsterdam⁷⁶. Fue ratificado en 2020 por la Nueva Carta de Leipzig,⁷⁷ subtitulada “el poder transformador de las ciudades por el bien común”. Al año siguiente, el Acuerdo de Liubliana amplió los objetivos propuestos para las políticas urbanas. La Agenda Urbana europea se basa en tres pilares:

- a) Mejor reglamentación, evitando nueva legislación, adaptando la ya existente y minimizando las cargas administrativas sobre los gobiernos locales.
- b) Mejor financiación. No se crean nuevas líneas de ayuda, pero se fomentará el acceso a los fondos ya existentes.
- c) Mejora del conocimiento sobre los asuntos urbanos. Fomentando los intercambios de buenas prácticas y la recogida de datos fiables que permitan elaborar políticas basadas en datos reales, favoreciendo la reutilización de información del sector público y el acceso a datos abiertos.

El documento subraya la necesidad de insertar las medidas de desarrollo local en el contexto territorial ya que para los ciudadanos europeos su vida cotidiana puede transcurrir en lugares diferentes para la vida laboral, el ocio, los servicios o el consumo, actividades ubicadas con frecuencia en municipios diferentes al de residencia. El contexto territorial puede ser de carácter metropolitano o de área funcional. En cualquier caso, las políticas locales deberán considerar la coordinación de esos espacios.

Al mismo tiempo el barrio puede ser escenario de problemas singulares como bolsas de pobreza, impactos ambientales o tensiones sociales que requieren fomentar la cohesión e integración mediante procesos participativos además de inversiones y políticas específicas. El municipio es la institución que debe atender ambos niveles, el supralocal y la pequeña escala dentro de la ciudad, en el marco de una planificación integral. El nivel supralocal requiere la coordinación y la cooperación entre municipios para abordar problemas de vivienda, movilidad, infraestructuras y otros.

La UE postula el enfoque integrado de las políticas urbanas conciliando los distintos intereses con la participación pública de los habitantes, instituciones y empresas privadas.

⁷⁶ https://futurium.ec.europa.eu/system/files/migration_files/pact-of-amsterdam_fr.pdf.

⁷⁷ https://www.transportes.gob.es/recursos_mfom/paginabasica/recursos/nueva_carta_de_leipzig_es_070621.pdf

La transformación urbana se basa en la integración de las dimensiones social, ambiental y económica del desarrollo sostenible. La dimensión social se debe abordar mediante la ciudad justa que garantice la igualdad de oportunidades y la oportunidad de integrarse en la sociedad. En consecuencia, es necesario facilitar el acceso igualitario a la educación, servicios sociales, atención sanitaria y cultura. El acceso a una vivienda y al suministro de energía asequible debe adaptarse a las necesidades de los diferentes grupos sociales como personas mayores, personas con discapacidades, jóvenes y familias. Debe tenerse en cuenta que:

Los barrios socialmente equilibrados, mixtos y seguros contribuyen a la integración de todos los grupos sociales y de todas las generaciones. Los barrios y vecindarios con una alta proporción de migrantes necesitan políticas integrales que apoyen la integración y eviten la segregación ⁷⁸.

Para abordar la dimensión ambiental se defiende la ciudad verde, mediante el uso de energías renovables, medidas de eficiencia energética y construcción de edificios resilientes al clima y neutros en carbono. Por otra parte, se propone regenerar los ecosistemas, fomentar las infraestructuras verdes y azules⁷⁹ que mejoran la biodiversidad, impulsar el transporte eficiente, multimodal y neutro en emisiones, así como la movilidad sostenible.

La dimensión económica sostenible exige una economía local diversificada, mano de obra cualificada e infraestructuras asequibles. Se propone crear incentivos para que las pequeñas empresas, la producción artesanal de bajas emisiones y la agricultura urbana reintegren su producción en las ciudades y las zonas urbanas.

Los cambios introducidos por la digitalización del comercio llevan a proponer la creación de espacios multifuncionales en los centros urbanos donde al uso residencial se sumen el ocio y la hostelería. Por otra parte, el impacto de la digitalización permite introducir servicios de mayor calidad en la movilidad urbana, la eficiencia energética, la vivienda sostenible, la administración y la participación. La digitalización se defiende para conseguir ciudades inclusivas, mejorar la toma de decisiones y gestionar las infraestructuras locales. Paralelamente se propone fomentar la competencia digital de los ciudadanos.

En las políticas sectoriales se propone impulsar los asentamientos policéntricos compactos, evitando la dispersión urbana, con las conexiones necesarias entre centros de trabajo, zonas residenciales y de ocio, reduciendo el volumen de tráfico. Reducir el consumo de suelo priorizando la regeneración de espacios, proporcionar entornos de vida saludables y reservar suelo suficiente para vivienda.

⁷⁸ UE. Nueva Carta de Leipzig, pág. 4.

⁷⁹ La definición de infraestructura verde la encontramos en la COM2013 (249) donde señala que se trata de una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos. Incorpora espacios verdes (o azules en caso de ecosistemas acuáticos) y otros elementos de espacios terrestres y marinos. Además, este tipo de infraestructura está presente tanto en entornos rurales y urbanos. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e6f1b2df:0008.03/DOC_1&format=PDF.

La UE, consciente de las limitaciones presupuestarias y de financiación que tienen los gobiernos locales, acuerda apoyar el establecimiento de políticas nacionales y regionales de desarrollo urbano que faciliten el intercambio de experiencias, permitan el diálogo con actores urbanos para asegurar la gobernanza, facilitar cofinanciación con Fondos Estructurales y estimular la innovación en el desarrollo urbano sostenible.

La progresiva globalización de las políticas urbanas ha dado lugar a la difusión de modelos de gestión urbanísticos, de planificación estratégica, de inclusión social, de puesta en valor de los recursos patrimoniales o de valorización del espacio público, entre otras políticas sectoriales.

2.4

REDES DE CIUDADES

Para algunos analistas el actual reconocimiento internacional hacia las ciudades es consecuencia del desarrollo de redes de ciudades que desde diferentes ámbitos han mantenido un discurso común sobre los desafíos urbanos. Frente al concepto del Estado dirigido jerárquicamente desde un centro de poder, las redes presentan una estructura de nodos sin un centro definido. Horizontalidad frente a verticalidad, cooperación entre iguales frente a jerarquía y subordinación. Las redes se han multiplicado pues resultan funcionales. No son burocráticas, estando orientadas a objetivos claramente definidos, de ahí las numerosas redes temáticas y regionales⁸⁰.

Las redes difunden información, influyen en los medios, crean estado de opinión. Desarrollan funciones de lobby, hacen propuestas, coordinan protestas, comparten valores y proyectos, al tiempo que crean confianza mutua entre sus miembros, y favorecen las visiones compartidas. Entre otras ventajas, al sumar esfuerzos incrementan su efectividad mientras soportan menos restricciones institucionales.

Las redes son una forma de cooperación entre ciudades con problemas comunes que a través del mutuo conocimiento sobre formas de gestión, del intercambio de experiencias y del debate sobre nuevas soluciones, mejoran sus propias políticas al tiempo que generan conjuntamente una tendencia que influye sobre otras ciudades.

Algunas ciudades se han distinguido especialmente por su vocación internacional, impulsando y perteneciendo a muchas redes, acogiendo la sede de algunas, organizando eventos como conferencias internacionales y foros.

⁸⁰ Aquí regionales se refiere a regiones del mundo que pueden abarcar varios países, ejemplos: América Latina, Mediterráneo, Caribe o Magreb.

Para las ciudades de tamaño medio o inferior, las redes brindan una visibilidad muy difícil de conseguir por otros cauces, además de ponerlas en contacto con nuevas formas de enfocar la gestión, soluciones innovadoras o tendencias detectadas en otros contextos que pueden llegar a generalizarse. Algunas ciudades se han incorporado a los órganos de gestión y dirección de las redes. Son diferentes vías que otorgan protagonismo y reconocimiento a las ciudades, ventajas que se incrementan cuando una ciudad ejerce de líder de una red.

Por otra parte, el contacto de las redes de ciudades con los gobiernos estatales o las instituciones supraestatales, otorga a las ciudades participantes un nuevo canal de comunicación, el acceso a información sobre cooperación y financiación, así como la capacidad de influir sobre el proceso de elaboración de futuras normativas, aspectos que revierten favorablemente en la gestión local.

La organización interna de las redes de ciudades tiene un carácter menos burocrático y más flexible que las instituciones intergubernamentales, sujetas a marcos legales más restrictivos. La organización más sencilla de las redes favorece la participación y el intercambio en posición de igualdad incluso si el peso demográfico o económico de las urbes es muy dispar. Habitualmente las redes de ciudades funcionan mediante comisiones o grupos de trabajo que analizan los diferentes temas, organizando encuentros, debates o congresos.

Las redes de ciudades presentan los siguientes rasgos:

- a) Ausencia de un poder central o jerárquico.
- b) Actuación global o regional, por lo que influyen en los procesos de integración.
- c) Agilidad. La estructura horizontal y las nuevas tecnologías facilitan decisiones e intercambios.
- d) Pluralidad de actores, facilitando la presencia en foros internacionales de políticos y técnicos que sin la red tendrían menos visibilidad.
- e) Democratización del conocimiento. Ciudades de menor tamaño y capacidad pueden beneficiarse de experiencias y actividades de cooperación⁸¹.

Las denominaciones son muy variadas. Existen redes y asociaciones de ciudades, foros, colaboración en programas de cooperación y otras formas, caracterizándose por la organización horizontal a partir de intereses comunes. Algunas redes obedecen a criterios geográficos de ámbito regional, continental o mundial.

⁸¹ CARDARELLO, A., 2007. Redes de ciudades, una herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada. *Anuario de la cooperación descentralizada*. Pág. 7.

Otras son de carácter temático, abarcando toda la diversidad de intereses locales, como el medio ambiente, la movilidad, las políticas sociales, el turismo, etc. Algunas son de iniciativa privada. Existen redes de libre acceso y otras de acceso restringido. Incluso se han creado redes de redes⁸².

Las redes facilitan que las ciudades accedan a relaciones con otros Gobiernos de mayor rango, refuerzan el liderazgo de sus dirigentes y proporcionan amplia información especializada. Al tiempo facilitan la comparación con realidades similares que redundan en la mejora de servicios y programas de actuación.

2.5

NUEVOS PARADIGMAS URBANOS

Tradicionalmente las ciudades han desempeñado dos funciones: la planificación del territorio y la administración de los servicios públicos. La primera función, dependiente del trabajo especializado de urbanistas, arquitectos y otros especialistas, atendía a la creación y urbanización de suelo, la planificación de los usos comerciales, residenciales y de equipamiento o la renovación de áreas urbanas. La estrecha relación de esa actividad, dotada de potestades administrativas, con los intereses económicos locales, le ha otorgado gran importancia política.

En el ámbito de la administración de los servicios, la aglomeración urbana obliga a crear vías de comunicación, organizar la movilidad, crear y mantener redes de abastecimiento de agua y de evacuación de aguas residuales, gestionar los residuos y desarrollar servicios de ayuda y protección a las personas. Asimismo, las ciudades se encargan de crear servicios, culturales y deportivos de todo tipo. Un diversificado colectivo de profesionales atiende esas necesidades. Ambas funciones son coordinadas por el poder político local que ejerce además una función mediadora con los otros niveles de Gobierno.

En los últimos años a las funciones anteriores, vigentes durante todo el pasado siglo, se han añadido nuevas demandas como consecuencia del proceso de urbanización ya citado, los flujos migratorios, las transformaciones provocadas por la digitalización de la economía o la crisis climática, entre otros factores. Las ciudades se han hecho más complejas y las demandas ciudadanas más diversas.

⁸² La más conocida, para el impulso de los ODS, es la *Global Taskforce of Local and Regional Governments*: <https://www.global-taskforce.org/>

Las ciudades, sin desconsiderar las funciones tradicionales, ahora sujetas a estándares más exigentes que nunca, deben dar respuesta a las nuevas demandas inscritas en el marco internacional citado.⁸³ La forma de abordar simultáneamente las nuevas demandas junto con la gestión tradicional es mediante la planificación estratégica, ya sea en forma de Agenda Urbana, tendencia más moderna, o mediante otros instrumentos de planificación.

Las demandas citadas son similares en ciudades de todo el mundo. La capacidad de responder a los retos anteriores depende de las características sociológicas y económicas de cada ciudad, pero también de las políticas implementadas por sus dirigentes. En cuanto a los condicionantes de carácter sociológico podemos citar la pirámide poblacional cuya influencia será diferente según predomine la población juvenil o la de edad avanzada, la cohesión social o el tipo de hábitat. Los principales condicionantes de carácter económico son la estructura de los sectores productivos, los niveles de empleo y de formación, el nivel de rentas, el crecimiento o el nivel de inversiones. Sobre todos ellos actúan los condicionantes políticos como son la estabilidad del gobierno local, las prioridades de la gestión, la voluntad de innovación o la capacidad para crear una identidad propia.

Por otra parte, es diferente la posición de la ciudad que actúa como cabecera de un espacio económico y funcional, sea metropolitano o simplemente territorial, frente a la ciudad que está en la periferia de ese centro de mayor importancia. En todos los casos, las políticas locales actuales deben tener presentes los siguientes paradigmas o modelos urbanos.

a) Smart cities

La aplicación de las soluciones digitales a la gestión de los servicios públicos locales, impulsada inicialmente por la propia industria digital, pone el acento en la utilización de herramientas como el *Big Data* o el uso de algoritmos para mejorar la eficiencia de gestión, ofrecer un mejor servicio a los ciudadanos y reducir los conflictos. En el límite, se trata de automatizar la gestión. Se aplica la tecnología asimismo a la gobernanza, al aprendizaje, a las industrias culturales o a la sostenibilidad. Si bien los efectos beneficiosos son evidentes en muchos aspectos, el excesivo optimismo que ha rodeado su desarrollo tiende a olvidar sus propias limitaciones. El gobierno local no solamente gestiona servicios, sino que además media en conflictos y ordena la convivencia, en el marco de un sistema democrático de debate. Los algoritmos de gestión o la Inteligencia Artificial no pueden dar cuenta de la riqueza de puntos de vista, no solo racionales, que deben considerarse en la toma de decisiones políticas.

Por otra parte, la aplicación masiva de la tecnología a los servicios urbanos, ha dotado a las ciudades de un enorme volumen de datos, de gran valor, que hasta el momento apenas se están explotando por la carencia de especialistas, una diferencia clara con el sector privado que es consciente del valor de sus datos y los rentabiliza. Se trata de datos relativos tanto a los propios servicios digitalizados como al uso que hacen los ciudadanos, lo que permite segmentar más las actuaciones para conseguir mejores servicios.

⁸³ Un estudio más amplio de las nuevas políticas urbanas puede consultarse en: AA.VV., 2022. *El desarrollo urbano en la era pos-covid*. Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular. Disponible en: <https://www.eixoatlantico.com/es/biblioteca>

b) Sostenibilidad medioambiental

Las ciudades ocupan el 1% de la superficie mundial sin embargo consumen el 80% de la energía, produciendo el 60% de las emisiones de dióxido de carbono. Para proteger el planeta es necesario actuar localmente mediante medidas como el impulso la ciudad compacta frente a la ciudad difusa, la reducción de emisiones, la generación de electricidad renovable, la gestión de residuos y la eficiencia en la gestión del agua. Es la forma de hacer frente desde la política local al problema global del cambio climático cuyas consecuencias ya sufrimos. Obliga a actuaciones de gestión, de sensibilización y normativas.

La crisis climática está siendo abordada por las políticas locales que, al estar insertas en las directrices internacionales anteriormente citadas, han fortalecido la diplomacia local impulsando soluciones basadas en la experiencia de otras ciudades. Frente a la actuación de los Estados, de carácter principalmente normativo y presupuestario, las ciudades tienen la capacidad de aplicar soluciones eficaces a problemas que afectan directamente a los ciudadanos. Además de los resultados efectivos se produce un beneficio de imagen para los gobiernos locales. Es un ejemplo de actuación con escasa capacidad institucional o económica, pero de gran efectividad. Por otra parte, las ciudades pueden implicar a los ciudadanos y a los movimientos sociales en las buenas prácticas frente al cambio climático. Cuando las ciudades actúan internacionalmente en defensa del medio ambiente, defendiendo el mismo derecho a un entorno sostenible en todo el planeta, por encima de las fronteras, están extendiendo los principios de igualdad y no discriminación.

c) Movilidad sostenible

Aquí se incluye la multimodalidad, el fomento de la movilidad blanda mediante carriles para bicicletas y peatonalización de calles, el impulso del transporte público descarbonizado y las restricciones al uso del vehículo privado mediante las zonas de bajas emisiones o los aparcamientos disuasorios. La movilidad sostenible ha permitido desarrollar nuevos modelos urbanísticos como la ciudad de los quince minutos⁸⁴ que trata de concentrar en ese radio de distancia temporal, la residencia y los principales servicios, reduciendo la necesidad de transporte.

d) Inclusión

Como consecuencia de las migraciones, las ciudades tienen una composición social más heterogénea, obligando a desarrollar políticas que fomenten la inclusión y la pertenencia, evitando la segregación espacial por barrios o la gentrificación. La diversidad cultural de los migrantes obliga a desarrollar políticas integrales que incluyan la cualificación laboral, las ayudas familiares, el fomento de la participación y otras que contribuyan a mantener la cohesión social.

⁸⁴ Concepto propuesto por el urbanista Carlos Moreno: *The 15-minute city*, en: https://www.ted.com/talks/carlos_moreno_the_15_minute_city?subtitle=en

Bajo la rúbrica de inclusión debe incluirse asimismo a los colectivos en riesgo de exclusión, ya sea por pobreza, desarraigo u otros motivos. Por otra parte, la promoción de la igualdad de género y la emancipación de las mujeres deben presidir todas las políticas locales.

e) Fomento de la vivienda accesible

La transformación progresiva de la vivienda en un bien especulativo sujeto a criterios de mercado, está dificultando el acceso de los jóvenes a una vivienda que les permita la emancipación familiar. Al mismo tiempo la precariedad laboral y los bajos salarios dificultan acceder a viviendas que son progresivamente más costosas, tanto en régimen de alquiler como de propiedad. Las ciudades, que ostentan la competencia urbanística, están implicadas junto con las otras administraciones públicas en impulsar la creación de más viviendas, generando suelo urbanizable, favoreciendo la rehabilitación de las viviendas existentes y estableciendo limitaciones a determinadas formas especulativas. Al mismo tiempo deben evitar la gentrificación provocada por los usos turísticos, la deslocalización comercial o la rehabilitación de barrios con criterios especulativos.

f) Impulso de la economía innovadora y de base tecnológica

Las ciudades pueden apoyar la actuación de empresas e inversores atrayendo capital y talento. Es una función que, pese a alejarse de las competencias de los gobiernos locales, es necesaria, no sólo en el aspecto urbanístico tradicional de creación de suelo para actividades industriales o comerciales, sino también en procesos de formación laboral, iniciativas de promoción de la ciudad y dotación de servicios. Entre las actuaciones más frecuentes figuran la creación de distritos tecnológicos o de parques empresariales que persiguen sinergias derivadas de la concentración territorial de determinados sectores productivos, como los tecnológicos o las industrias creativas.

g) Gobernanza

La ciudad actual debe promover la implicación de los ciudadanos, asociaciones y colectivos en procesos de discusión y toma de decisiones en torno a problemas urbanos, reforzando la legitimidad de los gobiernos electos en sociedades muy fragmentadas. Se trata de conciliar el poder horizontal de los ciudadanos con el poder vertical tradicional de la Administración. El presupuesto participativo es una de las modalidades si bien se ha discutido la representatividad de la participación y el impacto real sobre la ciudad.

La gobernanza debe superar los límites administrativos para acoger la diversidad de situaciones que influyen en la ciudad, como la relación con la periferia rural y con los municipios del entorno vinculados al espacio económico y relacional de la ciudad central, de acuerdo con la correspondiente planificación territorial.

La gobernanza es un proceso que se sobrepone al modelo jerárquico tradicional de las Administraciones, fomentando decisiones compartidas en determinados niveles. Funcionarios y políticos, colectivos y empresas, participan en la definición de objetivos y en el diseño de estrategias, intentando conciliar diferentes intereses que pueden llegar a ser contradictorios. Cuando distintos niveles de gobierno, local, regional, ministerial, intervienen simultánea y coordinadamente en el ámbito internacional, podemos hablar de gobernanza multinivel.

03

**DIPLOMACIA LOCAL,
DIPLOMACIA DE PROXIMIDAD
PAUTAS DE LA DIPLOMACIA LOCAL**

03

03

DIPLOMACIA LOCAL, DIPLOMACIA DE PROXIMIDAD PAUTAS DE LA DIPLOMACIA LOCAL

3.1

EL PAPEL DE LAS CIUDADES EN LA DIPLOMACIA FRENTE AL DE LOS ESTADOS

Los Tratados de Westfalia de 1648 son con frecuencia reconocidos como un hito importante en las relaciones internacionales y la diplomacia moderna. Luís Moita⁸⁵ destaca el establecimiento de algunas de las bases del moderno sistema europeo de Estados-nación, dotados de soberanía sobre una población y un territorio determinados, así como la creación de condiciones para la formación de una red diplomática compuesta por representantes permanentes, acreditados ante otros. Más tarde, el Congreso de Viena, realizado en 1815, consolidó las reglas funcionales de esa “diplomacia clásica”, basada en la concertación y la igualdad soberana de los Estados. Estamos hablando de una diplomacia, esencialmente bilateral, de relación Estado-Estado, en la que la representación externa es única y centralizada, y frecuentemente “entendida como representación personal de soberano a soberano”. Una diplomacia que trataba fundamentalmente de asuntos políticos y estratégicos, y casi siempre basada en un ambiente de gran secretismo.

El siglo XX trae grandes cambios, diríamos incluso una nueva visión y dimensión, a la diplomacia y las relaciones internacionales: el fin de la clásica diplomacia secreta, el surgimiento del multilateralismo y la creciente relevancia de la diplomacia local o de las ciudades.

⁸⁵ Luís Moita, “De la diplomacia clásica a la nueva diplomacia”, (Janus, Espacio de Relaciones Exteriores, 2006).

En enero de 1918, el propio presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson⁸⁶, como contribución para poner fin a la Primera Guerra Mundial y establecer la paz, reclamó la abolición de la diplomacia secreta y la formación de una organización general de naciones que fuera capaz de garantizar la independencia política e integridad territorial tanto a los pequeños como a los grandes Estados.

La Primera Guerra Mundial termina el 11 de noviembre de 1918, con la firma del “Armisticio de Compiégne”, y en 1920 aparece la primera gran evidencia de la diplomacia multilateral, la “Sociedad de Naciones”⁸⁷, organización internacional que llegó a contar hasta 1939 con 63 Estados miembros (incluidos Portugal y España), y cuya principal misión era garantizar la paz internacional y la seguridad colectiva. Esta organización, sin embargo, fracasó en sus propósitos al no haber logrado evitar el estallido de la Segunda Guerra Mundial, y sería sustituida por otra en 1945, también con la misión principal de asegurar la paz mundial y promover la cooperación internacional, pero con una dimensión y ambiciones superiores, como es claramente la “Organización de las Naciones Unidas”.

La ONU es, de hecho, aún hoy, la principal plataforma multilateral, a nivel mundial, para la concertación de las Naciones, contando con 193 Estados miembros. Guiada por los propósitos y principios establecidos en su Carta fundacional, la Organización de las Naciones Unidas tiene la capacidad de tomar medidas sobre las grandes cuestiones relacionadas con la humanidad, como la paz y la seguridad, el cambio climático, el desarrollo sostenible (social, económico y ambiental), los derechos humanos, el desarme, el terrorismo, la ayuda humanitaria y emergencias de salud, la igualdad de género, la gobernanza, entre muchas otras⁸⁸. Portugal y España son miembros de la ONU desde diciembre de 1955.

Con la aparición del multilateralismo y el crecimiento de la globalización, la relación internacional pierde el enfoque exclusivo en la soberanía estatal para adoptar un enfoque hacia la “gobernanza global”⁸⁹. De hecho, la diplomacia multilateral es, en nuestros tiempos, absolutamente esencial para enfrentar los grandes desafíos globales con los que se enfrenta la humanidad. De tal forma que hoy en día son muchos y diversos, además de los Estados Nacionales, los actores relevantes en la diplomacia de la plataforma internacional que operan en varios niveles. Desde luego, Organizaciones Internacionales como la “Organización Mundial del Comercio”, la “Unión Europea”, la “Unión Africana”, el “Mercosur” y la “Organización del Atlántico Norte”, instituciones financieras internacionales como el “Fondo Monetario Internacional” o el “Banco Mundial”, organizaciones no gubernamentales como “Amnistía Internacional”, la “Cruz Roja”, “Greenpeace” y “Médicos Sin Fronteras”, e incluso empresas multinacionales como “Apple”, “Microsoft”, “Google” y “Amazon”.

⁸⁶ Discurso de Woodrow Wilson ante el Congreso de los Estados Unidos, el 8 de enero de 1918, a través del cual enunció 14 puntos para poner fin a la Primera Guerra Mundial.

⁸⁷ El pacto que estableció formalmente la Sociedad de Naciones, también conocida como la Liga de las Naciones, fue incluido en el Tratado de Versalles y entró en vigor el 10 de enero de 1920.

⁸⁸ www.unric.org/pt/história-da-onu/

⁸⁹ En el mismo sentido, João Pedro Ferreira Cabral, “Las Naciones Unidas y la gobernanza global”, Universidad de Beira Interior (Ciencias Sociales y Humanas), www.ubiblion.ubi.pt; Ana Carolina Evangelista Mauad, “Gobernanza global: intersecciones con paradiplomacia en medio de la crisis climática” www.bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/394/376/; Fernando Petrela, “La diplomacia como una actividad profesional del siglo XXI”, UNO agosto 2014, <https://www.revista-uno.com.br/numero-17/a-diplomacia-como-uma-atividade-profissional-do-seculo-xxi/>

Pero hay otro tipo de entidades subnacionales, con un papel creciente en la diplomacia internacional, que también deben ser consideradas, como son las Regiones, los Municipios y las Ciudades, a los cuales dirigimos ahora nuestra especial atención. Estamos hablando de gobiernos locales que buscan afirmar sus propios intereses y encontrar soluciones para problemas comunes en el ámbito internacional. Pero también estamos hablando de la creciente relevancia de las contribuciones locales a los grandes desafíos globales.

De hecho, tras la II Guerra Mundial, que dejó una gran parte de Europa destruida y un legado de víctimas mortales, entre civiles y militares, superior a 50 millones de personas, comenzaron a surgir en todo el mundo asociaciones formales entre ciudades de diferentes países, basadas esencialmente en relaciones de amistad, solidaridad y cooperación, con un enfoque en la promoción de intercambios culturales y sociales. El fuerte deseo de reconciliación, de contribuir a la construcción de la paz y evitar futuros conflictos, fue claramente el principal fundamento de estas asociaciones, que llamamos "hermanamientos", y que a menudo fueron establecidas entre ciudades que estuvieron, durante la guerra, en lados opuestos de la barricada, como fue el caso del primer hermanamiento celebrado en 1950 entre ciudades alemanas y francesas, en el caso concreto, Ludwigsburg y Montbéliard⁹⁰.

En 1951 se fundó incluso el "Consejo de Municipios y Regiones de Europa"⁹¹, que, reconociendo la importancia de este "movimiento", se convirtió en un importante impulsor de las asociaciones entre ciudades.

Mientras tanto, estas "hermanamientos", basadas en una especie de estrategia de diplomacia bilateral local o de proximidad, fueron evolucionando y creciendo, tanto en número como en ambición, de tal manera que las asociaciones entre ciudades son hoy realidades presentes en todo el mundo, y no se limitan solo a la promoción y el establecimiento de simples "relaciones de amistad", sino que también son verdaderos instrumentos de promoción territorial y desarrollo económico y social.

Y este es un camino en el que muchas de nuestras ciudades de Galicia y del Norte de Portugal ya han hecho un gran trabajo.

Es de destacar la especial atención que la mayoría de las ciudades españolas y portuguesas buscan prestar a los hermanamientos y asociaciones de cooperación con ciudades y regiones de países que en el pasado formaron parte de sus antiguos imperios coloniales, a lo que no son ajenas, además de cuestiones relacionadas con la propia historia, el idioma, la cultura y la diáspora.

En el contexto europeo, es importante reconocer la relevancia que los hermanamientos han tenido, y siguen teniendo, en la construcción de una identidad europea común, promoviendo la idea de una Europa unida, donde las ciudades y sus ciudadanos movilizan esfuerzos conjuntos para afrontar desafíos comunes.

⁹⁰ www.deutschland.de/pt-br/topic/politica/alemanha-cidades-irmas-rede-internacional

⁹¹ www.twinning.org/pt/page/o-conselho-dos-municipios-e-regioes-da-europa

De hecho, la Unión Europea, aunque sigue siendo un proyecto de un conjunto de Estados y Naciones, es cada vez más un espacio de afirmación de las Regiones y sus intereses. No fue casualidad que en 1994 naciera, dentro de la propia Unión Europea, el “Comité de las Regiones”, precisamente con la misión de garantizar que los intereses y necesidades de las autoridades regionales y locales sean debidamente considerados⁹².

De la misma manera, se entiende el creciente estatus que la propia Unión Europea ha reconocido a las denominadas “Eurorregiones”, como instrumentos de diálogo⁹³ y desarrollo de regiones transfronterizas, de las cuales es un buen ejemplo la “Eurorregión Galicia- Norte de Portugal”. Esta iniciativa ha dado lugar al nacimiento de redes de cooperación transfronteriza, como nuestro “Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular”, en las que las ciudades y municipios son verdaderamente actores principales⁹⁴.

Y si los llamados “hermanamientos” pueden integrarse en una especie de “diplomacia local bilateral”, como relaciones de asociación entre dos ciudades, la participación de regiones, municipios y ciudades en redes y organizaciones internacionales puede, en nuestra opinión, identificarse perfectamente como “diplomacia local multilateral”.

Cabe señalar que no estamos hablando de una diplomacia local que sea competidora o adversaria de la diplomacia de los Estados, dirigida por los gobiernos nacionales, sino de una diplomacia complementaria, y a veces incluso colaborativa, en la que, al final, las ciudades y sus gobiernos locales, además de reforzar su capacidad de respuesta a los desafíos de sus propios territorios, contribuyen activamente a la solución de problemas globales, como el cambio climático, el desarrollo sostenible, la buena gobernanza e incluso la paz, fortaleciendo también la propia acción de los Estados y sus gobiernos nacionales en el ámbito internacional.

Así sucede, a modo de ejemplo, cuando las ciudades participan en redes y organizaciones internacionales como “Eurocities”⁹⁵, “Climate Alliance”⁹⁶, “SDG Cities”⁹⁷, “International Council for Local Environmental Initiatives”⁹⁸ o “Mayors for Peace”⁹⁹.

⁹² www.cor.europa.eu/pt

⁹³ “Association of European Border Regions”, www.ccd-r-n.pt/pagina/associacao-das-regioes-frontericas-europeias

⁹⁴ www.eixoatlantico.com

⁹⁵ www.eurocities.eu

⁹⁶ www.climatealliance.org

⁹⁷ www.sdg-cities.org

⁹⁸ www.iclei.org

⁹⁹ www.mayorsforpeace.org

Lo mismo ocurre cuando los gobiernos locales promueven y establecen relaciones de cooperación para el desarrollo en beneficio de territorios extranjeros o participan en misiones de solidaridad internacional. Estas acciones, además de los méritos reconocidos que aportan a las ciudades promotoras, también benefician de manera muy clara a los Estados a los que pertenecen, así como a sus gobiernos nacionales, especialmente al reforzar su estatus y esfuerzo a nivel de la cooperación internacional, que es, en nuestros tiempos, un instrumento muy importante de la política exterior.

De ahí la importancia que la propia Unión Europea y sus Estados miembros reconocen a la “cooperación descentralizada”, desarrollada por los municipios, tal como se infiere del dictamen del Comité de las Regiones sobre la “Cooperación descentralizada en la reforma de la política de desarrollo de la UE”, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, el 16 de mayo de 2006. Una importancia que consideramos debe ser reforzada en los tiempos actuales, en beneficio de la afirmación del propio proyecto europeo en el mundo.

En 2013, el Instituto Camões, I.P., responsable de ejecutar la política de cooperación portuguesa, y la Comisión Europea, apoyaron el proyecto “Redes para el Desarrollo - de la hermanamiento a una cooperación más eficiente”, que tenía como objetivo principal “la ampliación y consolidación de una red temática de municipios portugueses dedicada a la cooperación para el desarrollo”¹⁰⁰. Este proyecto dio lugar, incluso, al nacimiento de la “Red Intermunicipal de Cooperación para el Desarrollo”¹⁰¹, organización de la que forman parte dos municipios del Eixo Atlántico: Maia y Matosinhos.

En resumen, la diplomacia de los Estados y la diplomacia de las Ciudades desempeñan hoy en día roles complementarios, pero igualmente importantes, en la plataforma internacional, que los propios Estados, especialmente en el espacio europeo, reconocen y fomentan.

Mientras que la diplomacia de los gobiernos nacionales, más centralizada y elaborada, diríamos incluso más burocrática y protocolaria, se centra esencialmente en las macropolíticas y las cuestiones de dimensión global y estratégica, la diplomacia de los gobiernos locales, aunque normalmente alineada con la de los Estados, es más pragmática y flexible, menos ritualizada, más colaborativa y centrada en los resultados, más adaptada a la resolución de problemas específicos, así como en la búsqueda de soluciones para desafíos comunes.

Además, hoy está claro que los grandes problemas globales requieren soluciones locales y cooperación en múltiples niveles de gobernanza, por lo que una buena alineación entre la diplomacia de los Estados y la diplomacia de las Ciudades es fundamental para abordar de manera eficaz y sostenible los grandes desafíos de nuestros tiempos.

¹⁰⁰ <https://www.instituto-camoes.pt/activity/parcerias/cooperacao>

¹⁰¹ www.redesparaodesenvolvimento.org

Dado que los gobiernos locales están más cerca del territorio y de sus poblaciones, tienen una mayor facilidad para diagnosticar problemas y construir soluciones que se adapten de manera específica a las necesidades, desafíos y ambiciones de sus comunidades. Y lo hacen casi siempre de forma más rápida y eficaz.

3.2

NECESIDAD DE LA DIPLOMACIA LOCAL

Como resultado de la evolución tecnológica, especialmente en lo que respecta a la movilidad y el transporte, las comunicaciones y lo digital, todo se ha vuelto más cercano. La velocidad ha aumentado, y las distancias de espacio y tiempo se han acortado, no solo en términos de flujo de personas y bienes, comercio internacional, sino también en el acceso a información y conocimiento. Hoy sabemos todo lo que sucede en el otro lado del mundo en tiempo real, los problemas y las soluciones, así como los riesgos y las amenazas, y por eso también tenemos la capacidad de identificar y medir con precisión lo que nos interesa y lo que puede afectarnos o condicionarnos. Lo digital ha creado una especie de mundo sin fronteras, permanentemente conectado. La cooperación y la competencia territorial, además, ya no solo se realizan en el ámbito regional y nacional, sino que cada vez más se llevan a cabo en la plataforma internacional, donde hoy se discute y se decide todo. El mundo se ha vuelto más globalizado e interdependiente, y por eso la diplomacia local ya no es una opción para las regiones, municipios y ciudades del siglo XXI, sino una verdadera herramienta de buena gestión de los gobiernos locales, podríamos decir, de buena gobernanza.

La propia diplomacia de los Estados ha cambiado. Actualmente, los embajadores no son meros representantes de sus Gobiernos ante países terceros, que se ocupan solo de cuestiones de la “gran política” y se relacionan, de forma discreta, únicamente con los Gobiernos Nacionales, y casi siempre en las oficinas de las capitales. En estos tiempos, los embajadores extranjeros acreditados ante nuestros países recorren con frecuencia nuestros territorios, de norte a sur, de la costa al interior, visitando municipios, empresas, universidades y otras instituciones, con el objetivo de encontrar asociaciones que puedan responder de manera directa a los intereses de los Gobiernos que representan, pero también de sus autoridades locales, empresas e instituciones. No es casualidad que frecuentemente escuchemos decir que la diplomacia económica es hoy una actividad importante de las “Embajadas” y las representaciones consulares. Es decir, hoy, son los propios Estados, a través de sus representantes diplomáticos, quienes reconocen la importancia de la cooperación descentralizada y crean valor y oportunidades para la diplomacia local.

Dado que el Estado y los gobiernos nacionales ya no operan únicamente a través de sus canales diplomáticos tradicionales con regiones, municipios y ciudades extranjeras, sino también mediante estructuras que supervisan, como las agencias públicas de inversión¹⁰² y cooperación internacional¹⁰³.

Pero también la propia sociedad civil organizada, a través de entidades como las Asociaciones Empresariales¹⁰⁴, Câmaras de Comércio e Indústria¹⁰⁵, Organizaciones No Gubernamentales e incluso Universidades, hace una llamada y presiona a las Regiones, Municipios y Ciudades para que sean actores principales de la diplomacia internacional. Las acciones relacionadas con la promoción del territorio, la internacionalización de la economía, la captación de inversión extranjera, la cooperación para el desarrollo, la movilidad de estudiantes¹⁰⁶ y profesores, la investigación científica, requieren con frecuencia de la participación y respuestas de la diplomacia local.

Por lo tanto, no es sorprendente que muchos de nuestros Municipios ya cuenten con estructuras de relaciones internacionales y captación de inversión extranjera dentro de su organización, que frecuentemente también desempeñan funciones de apoyo a las empresas e instituciones instaladas en su territorio en procesos y oportunidades de internacionalización, e incluso en acciones de cooperación para el desarrollo.

Y como ya mencionamos anteriormente, los grandes desafíos globales, como la lucha contra el cambio climático y la promoción del desarrollo sostenible, también requieren la implicación y el compromiso de los gobiernos regionales y locales.

De hecho, la Comisión Europea reconoce que muchas de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos y metas de la “Agenda 2030” de las Naciones Unidas¹⁰⁷, a escala mundial, deben llevarse a cabo a nivel local¹⁰⁸.

¹⁰² En el caso portugués, a través de AICEP - Agencia para la Inversión y el Comercio Exterior de Portugal, <https://www.portugalglobal.pt/> www.portugalglobal.pt

¹⁰³ En el caso portugués, a través de “Camões- Instituto da Cooperação e da língua, www.instituto-camoes.pt

¹⁰⁴ “A fundação AEP, através do projeto Rede Global da Diáspora apoya a las empresas para promover sus exportaciones a través de una amplia red de socios nacionales e internacionales. Entre estos socios se encuentran los municipios de Famalicão y Maia”; www.portaldenegocios.redeglobal.pt/partners

¹⁰⁵ “Câmara Luso-Francesa reúne 50 empresas francesas em Oporto para acercar a los inversores a las comunidades locales” <https://eco.sapo.pt/2023/11/14/camara-luso-francesa-junta-50-empresas-francesas-no-porto-para-aproximar-investidores-das-comunidades-locais/>

¹⁰⁶ “Oporto fue elegido el mejor destino Erasmus de 2024”, www.publico.pt/2024/04/16/p3/noticia/porto-eleito

¹⁰⁷ “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável aprovada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015”, www.unric.org/pt/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/

¹⁰⁸ “Localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)” www.urban.jrc.europa.eu/sdgs

La propia Organización de las Naciones Unidas ofrece, incluso, un programa, el “UN-Habitat”, que convoca a los gobiernos y autoridades locales a ser socios activos en la construcción de ciudades y comunidades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles¹⁰⁹.

Uno de los otros desafíos globales que requiere la cooperación y respuesta de los gobiernos locales está relacionado con el fenómeno creciente de la migración y los refugiados. Como ejemplo, recordamos que actualmente residen en territorio de la Unión Europea, distribuidos por todas las ciudades de los Estados miembros, alrededor de 38 millones de personas nacidas en países terceros, lo que representa el 8,5% de toda la población de la misma Unión Europea¹¹⁰. Según la “Organización Internacional para las Migraciones”, solo la Guerra en Ucrania es responsable de alrededor de 6,5 millones de refugiados¹¹¹.

La integración exitosa de los migrantes es fundamental para el futuro del bienestar y la cohesión de las sociedades europeas. Y aunque es cierto que los Estados miembros son los principales responsables de esta misión, no podemos olvidar el papel de las ciudades y los municipios en el éxito de la integración de migrantes y refugiados. Por ello, la Unión Europea apoya tanto a las autoridades nacionales como a las locales en lo que respecta a la coordinación de políticas, el intercambio de conocimientos y la provisión de recursos financieros¹¹². A este respecto, cabe recordar el “Plan de Acción de la UE en materia de integración” y la “Asociación de la Agenda Urbana para la integración de migrantes y refugiados”.

Cabe destacar que en marzo de 2022, al inicio de la invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa, veintidós municipios del “Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular” manifestaron su disposición para acoger y brindar apoyo social y laboral a los refugiados ucranianos¹¹³. Y muchos de ellos concretaron esa voluntad.

De la misma manera que, cuando llegue la paz, estamos seguros de que muchos de nuestros municipios y ciudades movilizarán esfuerzos y convocarán a sus empresas para promover la reconstrucción de la economía y de las infraestructuras de Ucrania, afectadas por la guerra, respondiendo de manera eficaz a un deseo de la propia Unión Europea.

¹⁰⁹ “Una mejor calidad de vida para todos en un mundo en urbanización” www.unhabitat.org

¹¹⁰ www.commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe-pt

¹¹¹ “El conflicto en Ucrania ya ha dejado 14 millones de refugiados” <https://pt.euronews.com/2024/02/22/conflito-na-ucrania-ja-fez-14-milhoes-de-deslocados-segundo-a-onu-europe-pt>

¹¹² “Inclusión de migrantes y refugiados en las ciudades” www.commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/inclusion-migrants

¹¹³ “Ciudades del Eixo Atlántico preparadas para acoger y dar apoyo social a los refugiados ucranianos” www.publico.pt/2022/03/02/local/noticia/cidades-eixo-atlantico-preparados-acolher-dar-apoio-social-refugiados-ucranianos-1997344

Cabe añadir que, Portugal y España, tienen una diáspora enorme, esparcida por todos los rincones del mundo, por lo que las ciudades de estos países cuentan con estos portugueses y españoles que eligieron otras geografías para continuar sus vidas, verdaderos embajadores que pueden y deben ser aprovechados para promover y representar sus intereses ante las comunidades extranjeras en las que están integrados¹¹⁴.

Por otro lado, existen en la plataforma internacional ciudades y redes de ciudades interesadas en establecer asociaciones de cooperación en los más diversos ámbitos y materias, como el desarrollo económico, la cultura, la buena gobernanza, el medio ambiente, la gestión urbana, la seguridad, la movilidad, la innovación tecnológica, la salud, la educación, que pueden capacitar a las ciudades involucradas, así como a sus principales actores, y de este modo, ayudar a resolver problemas comunes de manera más eficiente, y que los gobiernos locales, obviamente, no deben ignorar.

En conclusión, la diplomacia local es hoy un instrumento fundamental para el fortalecimiento de las relaciones internacionales, para la promoción del desarrollo sostenible de nuestros territorios, en sus más diversas dimensiones, pero también para la identificación de oportunidades de internacionalización de sus empresas e instituciones. Y añadiríamos aún, un instrumento decisivo para el éxito de las políticas que pretenden resolver los grandes problemas globales que, en este momento, afectan y preocupan a la humanidad.

3.3

EL LIDERAZGO DEL PODER LOCAL Y RECURSOS PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN

No es suficiente reconocer la importancia de la diplomacia local y tener la voluntad de buscar soluciones en la plataforma internacional para los problemas y desafíos de sus territorios. Es necesario que los gobiernos locales cuenten con una estrategia estructurada de relaciones internacionales, naturalmente adecuada a su dimensión y responsabilidades, pero basada en un liderazgo fuerte, resiliente, en diálogo con la sociedad civil, que sepa lo que quiere y a dónde quiere llegar, y que, de este modo, sea capaz de movilizar recursos y otros socios para avanzar en ese camino.

Dado que el liderazgo implica una visión holística del territorio local y regional, también requiere un conocimiento profundo de los desafíos y oportunidades que ofrece el espacio global, especialmente en términos de instrumentos de cooperación, capacitación, atracción y aceleración del desarrollo.

¹¹⁴ "El Consejo de la Diáspora Portuguesa fue constituido el 26/12/2012 con el alto patrocinio de la Presidencia de la República, precisamente con el propósito de estrechar las relaciones entre Portugal y su diáspora, portugueses y luso-descendientes"; www.presidencia.pt/iniciativas/conselho-da-diaspora

Además, supone una conciencia clara sobre la importancia de las contribuciones locales para la resolución de los grandes problemas globales, es decir, el reconocimiento de las nuevas responsabilidades que los tiempos actuales imponen al desafío de la buena gobernanza, incluso a nivel de las autoridades locales^{115 116 117}.

Por lo tanto, el conocimiento de la realidad internacional, de la geopolítica, de sus dinámicas y tendencias, se ha convertido también en una necesidad para los propios liderazgos políticos locales. De la misma forma, es importante conocer la estrategia nacional de relaciones internacionales, con la cual cualquier iniciativa de diplomacia local debe procurar estar alineada.

Como todos sabemos, aunque la proximidad al territorio sugiera una clara ventaja en la identificación de sus problemas y ambiciones, así como en el diseño y construcción de las mejores soluciones para sus comunidades, la realidad es que las políticas de relaciones exteriores tradicionalmente no forman parte de las “competencias legales” de las administraciones y gobiernos locales, ni de aquellas que la mayoría de los ciudadanos identifica fácilmente como prioritarias. Esto convierte a la diplomacia local, con frecuencia, en una competencia menor e incapaz, por sí sola, de movilizar los recursos necesarios, especialmente a partir de los presupuestos municipales.

Esto, a pesar del claro reconocimiento e importancia que la diplomacia local y la cooperación descentralizada tienen actualmente por parte de los gobiernos nacionales y de las autoridades supranacionales¹¹⁸, cuyos resultados, de hecho, nadie discute y, por el contrario, son frecuentemente enaltecidos¹¹⁹.

En realidad, apostar por una estrategia de relaciones internacionales, construida de manera competente e inclusiva, capaz de involucrar a los principales actores del territorio, nunca debe ser vista como un gasto, sino como una inversión. Además de permitir a las ciudades encontrar asociaciones que aporten valor en la resolución de sus problemas y en la concreción de sus ambiciones, amplía fácilmente su notoriedad y, en particular, su influencia y capacidad para contribuir a la formulación de políticas globales.

Y en este ámbito, es aún más importante contar con una estrategia de comunicación y diálogo competente, capaz de mantener a la sociedad civil debidamente informada y movilizadora.

¹¹⁵ “Os municípios e os objetivos de desenvolvimento sustentável” www.rumoa2030-pt/wp-content/uploads/2020/06/AF_IMVF-Manual-ODS.pdf

¹¹⁶ “El enfoque holístico de la UE para el desarrollo sostenible.” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals_en?prefLang=ptloads/2020/06/AF_IMVF-Manual-ODS.pdf

¹¹⁷ “Especial incidência no ODS 16- Promover a paz, a boa governação, a responsabilização e os direitos humanos” www.forus.international.org/pt/custom-page-detail/107574

¹¹⁸ www.eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM%3Ar12004

¹¹⁹ www.issuu.com/imvf/docs/manual_casos_praticos

De hecho, en lo que respecta, particularmente, a los grandes desafíos globales, la participación activa de los propios ciudadanos, aunque impulsada por las autoridades locales, es absolutamente decisiva. Por lo tanto, las estrategias relacionadas con la educación para la ciudadanía global también son caminos que deben recibir más atención¹²⁰.

Por otro lado, si bien es cierto que la participación de los gobiernos locales en los foros internacionales más importantes de la diplomacia multilateral conlleva, a veces, inversiones elevadas, incluyendo recursos humanos especializados, que no siempre están al alcance de las ciudades de menor tamaño, no es menos cierto que los costos se reducen sustancialmente si los gobiernos locales son capaces de aprovechar las oportunidades que las redes diplomáticas extranjeras instaladas en nuestros países ofrecen, así como optar por participar en redes nacionales^{121 122} y transfronterizas¹²³ que tengan la ambición de acoger y promover la cooperación entre ciudades y otras organizaciones en la plataforma internacional.

Además, cabe destacar que, además de los presupuestos municipales, las ciudades pueden y deben recurrir a otros recursos financieros disponibles para sus proyectos de internacionalización y cooperación internacional, especialmente en programas nacionales y comunitarios, como los vinculados a “Camões-Instituto de Cooperación y Lengua”¹²⁴ y a “EuropeAid”^{125 126}.

Como mencionamos anteriormente, la diplomacia local no debe considerarse un coste, sino una inversión. Y una ciudad con una participación activa en la plataforma internacional, además de ser capaz de aportar un mayor y mejor desarrollo para su comunidad local, será siempre una ciudad con mayor reconocimiento y notoriedad. Estamos seguros de que tendrá también mayor capacidad de influir y participar en la construcción de políticas globales, e incluso tendrá la ambición de movilizar otras ciudades para sus causas y de liderar propuestas y tendencias más específicas.

¹²⁰ www.instituto-camoes.pt/sobre/comunicacoes/noticias/tod-s-pela-educacao-para-o-desenvolvimento-e-a-cidadania-global

¹²¹ “Red Intermunicipal de Cooperación para el Desarrollo” www.redesparaodesenvolvimento.org/pt/ricd/ricd/

¹²² “Red Global de la Diáspora” www.redegloba.pt

¹²³ “Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular” www.eixoatlantico.com

¹²⁴ “El Instituto Camões financia y cofinancia programas y proyectos de cooperación en diversos países socios, especialmente en aquellos con lengua oficial portuguesa” www.camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/atuacao/financiamos/

¹²⁵ “Ayuda, Cooperación para el desarrollo, Derechos fundamentales” www.commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights_en

¹²⁶ www.europeaidcontracts.com

04

**LA IMPLEMENTACIÓN
DE LA DIPLOMACIA LOCAL
PARA QUÉ LA DIPLOMACIA LOCAL**

04

04

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DIPLOMACIA LOCAL PARA QUÉ LA DIPLOMACIA LOCAL

4.1

DEFINICIÓN DE OBJETIVOS

Como mencionamos anteriormente, una estrategia estructurada de relaciones internacionales, alineada con la política exterior nacional, que responda a las necesidades y ambiciones del territorio y tenga en cuenta los grandes desafíos globales, es hoy un instrumento importante de buena gobernanza para las autoridades locales.

Dado que antes de construir la estrategia, es fundamental que los gobiernos locales definan objetivos, es decir, lo que desean lograr con la diplomacia local. Esto, desde luego, no es un proceso sencillo, ya que siempre será necesario escuchar a los actores del territorio, definir prioridades, conocer los objetivos y la estrategia de la política de relaciones exteriores del gobierno nacional, identificar las oportunidades y desafíos existentes en la plataforma internacional, así como las ciudades, redes y organizaciones con capacidad de respuesta a las necesidades y ambiciones locales, y, por supuesto, conocer los medios (recursos humanos y financieros) disponibles para apoyar la implementación de las acciones de diplomacia local.

De hecho, cada región, municipio o ciudad tiene sus propias especificidades y necesidades, e incluso sus propias ambiciones, tanto por la dimensión y características de su territorio como por la estructura y el nivel de desarrollo de su tejido social, cultural y económico, lo cual no puede ser pasado por alto en una construcción competente de políticas locales de internacionalización.

Por lo tanto, el conocimiento del contexto socioeconómico del territorio, la evaluación de las áreas prioritarias de acción, como el desarrollo económico, la educación, la sostenibilidad ambiental, la gestión urbana, la salud, el turismo y la cultura, el conocimiento de las necesidades y ambiciones de la comunidad local, particularmente de sus actores principales, empresas e instituciones, así como la identificación de los puntos fuertes, desafíos y problemas de la ciudad que pueden ser abordados de manera valiosa mediante acciones desarrolladas en la plataforma internacional, son absolutamente esenciales para la definición de los objetivos de la diplomacia local.

Es también fundamental que los gobiernos locales tengan en cuenta las líneas programáticas de la política exterior del país¹²⁷, los objetivos y programas de la política exterior de la Unión Europea¹²⁸, así como las grandes agendas globales, para que puedan alinear sus objetivos con las prioridades nacionales y europeas, e integren en ellos los temas relacionados con los grandes desafíos globales, como por ejemplo, la lucha contra el cambio climático¹²⁹ y la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el mismo sentido, también es importante el conocimiento y la consideración de las principales tendencias y dinámicas de la geopolítica mundial.

Entre los objetivos más comunes, se destacan: los relacionados con el desarrollo económico, como la atracción de inversiones extranjeras, la búsqueda de oportunidades en los mercados internacionales para las empresas locales y la promoción de la ciudad en el espacio internacional como destino turístico; los relacionados con el desarrollo urbano y la sostenibilidad, en particular la búsqueda de soluciones para la resolución de problemas y desafíos locales, como la planificación urbana, la gestión de residuos, las energías renovables e incluso desafíos globales como el cambio climático, tanto a través del establecimiento de asociaciones de cooperación con regiones y ciudades extranjeras, como con la participación en redes globales como “C40 Cities”¹³⁰ o “ICLEI - Local Governments for Sustainability”¹³¹; los relacionados con el fortalecimiento de la identidad local, como la promoción de la cultura, las tradiciones y los valores de la ciudad, así como los intercambios culturales y artísticos, la cooperación con la diáspora, la promoción del territorio y la proyección de la marca, y el fortalecimiento de relaciones de amistad e influencia con regiones del espacio internacional; los relacionados con la educación y la innovación, como la promoción de asociaciones entre escuelas, universidades y centros tecnológicos locales con entidades extranjeras similares; y los ligados a la cooperación internacional propiamente dicha, ya sea en la promoción de la capacitación, el intercambio de conocimientos y buenas prácticas, o en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, la promoción de la solidaridad y los derechos humanos.

¹²⁷ www.institutocamoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato

¹²⁸ www.european-union.europa.eu/priorities-and-actions-topic/foreign-and-security-policy_pt

¹²⁹ www.consilium.europa.eu/pt/policies/paris-agreement-climate/

¹³⁰ www.c40cities.org

¹³¹ www.iclei.org

La diplomacia se convierte así en un instrumento cada vez más importante para los gobiernos locales, así como para los diversos actores del territorio, especialmente en el contexto actual de globalización, donde los desafíos y oportunidades trascienden las fronteras nacionales y exigen un enfoque colaborativo y descentralizado. Por otro lado, la participación en la plataforma internacional permite a los gobiernos locales aumentar la notoriedad y el reconocimiento de sus ciudades, así como su poder de influencia en las grandes decisiones globales.

En cuanto a los objetivos de la diplomacia local, es importante, tanto por cuestiones de transparencia como por la necesidad de involucrar y movilizar a la sociedad civil, que estos sean adecuadamente comunicados y publicitados.

4.2

DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA

El proceso para diseñar una política de relaciones internacionales desde el gobierno local es similar al que se sigue en cualquier otra política sectorial local, variando únicamente los contenidos específicos¹³². Disponer de una estrategia elaborada es imprescindible pues las características de la acción exterior determinan que los resultados no serán visibles a corto plazo sino como consecuencia de muchas acciones coordinadas a lo largo del tiempo. En el diseño serán analizados y determinados los recursos disponibles, humanos y económicos, los colaboradores externos, las posibles alianzas con otros actores, se detallarán los lugares de actuación prioritarios, los apoyos externos como la Administración del Estado y sus organismos especializados o la inserción de las iniciativas en los programas de cooperación exterior definidos por las agencias estatales citadas ut supra, entre otras medidas.

Teniendo en cuenta el tamaño del municipio y los recursos disponibles, la motivación para abordar una estrategia de internacionalización desde el ejecutivo local puede ser múltiple:

- a) Abordar problemas concretos cuya complejidad o coste superan la capacidad local, como el cambio climático o las migraciones.
- b) Impulsar la solidaridad con otros territorios o grupos humanos.
- c) Lograr reconocimiento internacional.
- d) Ganar visibilidad política.

¹³² El proceso general ha sido detallado en otra publicación del Eixo Atlántico: MÉNDEZ ROMEU, J.L., 2022. Implementación de las nuevas políticas. En: VV.AA. *El desarrollo urbano en la era pos-covid*. Vigo: Eixo Atlántico.

Los dos primeros objetivos o motivaciones serán consecuencia de las propias políticas locales de carácter sectorial mientras que el reconocimiento internacional, que favorece a la ciudad, refuerza también la figura política de su primer regidor. El último objetivo citado es de carácter netamente político.

Definidos los objetivos será necesario desarrollarlos en metas o acciones necesarias para conseguirlos, con el mayor grado de concreción posible, asignando un horizonte temporal para cada acción facilitando así el seguimiento posterior. Al tiempo, se identificarán las ciudades donde se desea actuar, determinando los interlocutores posibles y la forma de acceder a ellos. En ocasiones, para un mismo objetivo será necesaria la presencia en diferentes ciudades, con interlocutores diversos: autoridades locales, autoridades estatales, medios de comunicación, instituciones o empresas, etc., lo que obligará a utilizar diferentes canales de relación.

Se evaluarán los recursos humanos y financieros necesarios. Entre los primeros se cuentan los funcionarios, asesores y cargos electos, unos y otros seleccionados por su especialización o competencia. Asumirán las tareas de acopiar y elaborar la documentación necesaria para dar soporte a la presencia en los distintos foros, gestionar la organización de encuentros y eventos, coordinar a los diferentes departamentos y entidades implicadas. En ocasiones, será necesario recurrir a expertos externos, de las universidades o de otras instituciones. En otras ocasiones será necesario recabar la colaboración de personas de la ciudad con contactos en determinados ámbitos: empresarios, académicos, artistas o deportistas que tengan sus propias redes de contactos en el exterior.

Los recursos financieros podrán ser propios o procedentes de otras fuentes, como ayudas y subvenciones ministeriales, programas europeos, partenariados con empresas privadas o del tercer sector.

La estrategia contemplará las posibles alianzas con otras entidades para reforzar los mensajes, la presencia mediática o la influencia en centros de decisión, dependiendo de las ciudades donde se desea actuar y del nivel elegido: directamente en relación bilateral con el gobierno local correspondiente, indirectamente a través de una red de ciudades o participando en un programa de cooperación. Asimismo, se tendrá en cuenta la posible colaboración de otros organismos estatales o la implicación directa en sus programas de cooperación.

Finalmente deberán explicitarse los valores sobre los que se sustentarán las acciones, como la ética pública, la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza.

4.3

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN

En el marco de actuación objeto del presente Informe, la internacionalización de las ciudades se refiere al mundo exterior a la Unión Europea, a los países y lugares que no pertenecen a los países miembros de la UE. En el seno de esta última, las ciudades ya cuentan con programas, reglamentos y prácticas de cooperación ampliamente desarrollados. Tampoco se deben identificar las relaciones internacionales locales exclusivamente con la cooperación al desarrollo, que es solo una de las posibles líneas de actuación local en el exterior.

De la diversidad de objetivos que puede abordar la internacionalización local, se deduce que la actividad exterior local puede ejercerse en ámbitos muy diferentes, cada uno de los cuales precisa una estrategia singular, la identificación de socios, partenaires o colaboradores, así como la fijación de las acciones que deben acometerse. Los distintos ámbitos de actuación podemos agruparlos en cuatro áreas principales, el ámbito institucional donde predominan los objetivos de carácter político, la cooperación al desarrollo descentralizada, el ámbito de la economía, la empresa y el conocimiento, y, finalmente, el ámbito de la cultura y el deporte.

4.3.1 ÁMBITO INSTITUCIONAL

A diferencia de los gobiernos estatales, las ciudades no ejercen su actividad exterior mediante Acuerdos o Tratados¹³³ que vinculan a las partes, pues carecen de las competencias legales para hacerlo. De esta forma, las ciudades operan en un espacio menos reglado, permitiendo estructuras más ágiles basadas en la cooperación entre distintos actores. Tratando de institucionalizar la participación local en la agenda exterior y ganar visibilidad e influencia, susceptibles de provocar retornos económicos, de imagen o de otro tipo. Cuando la colaboración se promueve través de redes de ciudades se produce un efecto multiplicador, principalmente para las ciudades de menor tamaño.

Los asuntos que forman parte de la agenda institucional exterior son muy variados y con frecuencia están relacionados con las prioridades de la acción exterior de los Estados. De esta forma, en los últimos años las ciudades se han implicado en las políticas migratorias o en los efectos de la pandemia de covid, pero también en las políticas medioambientales como consecuencia de los ODS y del Acuerdo de París, asumiendo la lucha contra el cambio climático o la descarbonización.

¹³³ La Convención de Viena, de 23-5-1969, regula el derecho de los Tratados internacionales: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxiii-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=_en

La cooperación en asuntos relacionados con el clima es un claro ejemplo de política transversal con amplio reconocimiento social: afecta a todas las personas sin distinción alguna, a todos los territorios del planeta por encima de las fronteras políticas y al mantenimiento de las condiciones necesarias para la vida humana y de todas las especies. Entre otras áreas de actuación frecuente pueden citarse las políticas de vivienda y urbanismo, las de movilidad o las políticas sociales.

La implicación local en las estrategias estatales o internacionales se verifica en todas las fases de la implementación de las políticas, de forma que las ciudades han participado en los procesos de elaboración y formulación de los acuerdos internacionales, forman parte de las estructuras de seguimiento y a la vez han promovido acciones locales para cumplir con dichos objetivos. Su firma no está en los Acuerdos suscritos entre Estados, pero su voz es audible en los textos.

Las formas de participación institucional son múltiples. Desde la relación a través de la propia representación de cada Estado en el exterior, como las Embajadas o las Oficinas de representación sectorial hasta las acciones directas de lobby. Entre las acciones habituales figuran la organización de visitas de funcionarios o representantes electos para intercambiar experiencias, la organización de eventos internacionales de todo tipo en los que participan representantes de instituciones y de la sociedad civil, la participación en convocatorias de fondos y ayudas, de premios y galardones, la participación en foros y congresos o la participación directa en las estructuras internacionales como son los diversos comités de Naciones Unidas, Unesco, Unicef, Consejo de Europa, etc.

Por su repercusión en la visibilidad de las ciudades, puede citarse la participación de las ciudades en los rankings que comparan y posicionan a las ciudades, realizando las tareas previas necesarias para posicionarse adecuadamente. Dichas escalas, que jerarquizan a las ciudades, pueden tener efectos positivos sobre la imagen urbana, pero debe tenerse en cuenta que los parámetros para la construcción de los indicadores no suelen ser transparentes y que la selección de la muestra puede estar sesgada. Son básicamente estrategias de marketing. Algo similar puede decirse de las convocatorias de premios y reconocimientos urbanos cuyo número no deja de crecer si bien en algunos casos son iniciativas de carácter claramente comercial. El riesgo existente ha sido explicado así:

Además de estimular una competencia costosa entre ciudades, el hecho de focalizar la estrategia de crecimiento y desarrollo de una ciudad hacia estos objetivos conduce —tarde o temprano— a ponerla más al servicio de los agentes exteriores (inversores, turistas, etc.) que al de los propios ciudadanos¹³⁴.

La comparación de las ciudades tiene una dimensión política pues permite analizar la estrategia local en el contexto internacional, evaluar el liderazgo para aunar las acciones de los diferentes actores locales así como los nexos entre las políticas locales internas y la proyección internacional.

¹³⁴ MALÉ, J.P., CORS, C., Jean Pierre Malé. 2015. Las relaciones "internacionales" de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio. *Revista Mexicana de Política Exterior* (104), pp. 49-68.

La iniciativa más antigua de relación exterior institucional es el hermanamiento de ciudades (*sister cities*), un acuerdo bilateral entre dos ciudades. Impulsado por Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial y potenciado por la UE, el hermanamiento pretende crear vínculos entre dos ciudades que habitualmente tienen características demográficas y sociológicas similares, además de compartir objetivos comunes. El contenido del hermanamiento puede ser muy variado: intercambio de conocimientos sobre asuntos de gobierno local, de servicios públicos, entre empresas, instituciones de investigación, centros de producción artística, etc.

Un nivel más avanzado dentro del hermanamiento, es el desarrollo conjunto de programas de cooperación o de proyectos empresariales conjuntos que implican la participación activa de los agentes locales, en sectores comerciales, logísticos, turísticos, etc.

Actualmente hay más de 40.000 hermanamientos registrados pues es habitual que una ciudad participe simultáneamente en varios, incluso con ciudades de continentes y culturas muy diferentes. En la mayor parte de los hermanamientos participa al menos una ciudad europea. En el territorio del Eixo Atlántico, la ciudad de Porto está hermanada con 17 ciudades, Braga con 11, Pontevedra con 8 y Lugo con 4 ciudades, entre otros ejemplos.

4.3.2 COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La ayuda internacional al desarrollo ha conocido un gran impulso durante los últimos años, promovida por los gobiernos estatales, por las organizaciones internacionales y en parte como consecuencia de la mayor actividad de los gobiernos locales y de las organizaciones no gubernamentales. Todos ellos respondiendo a la mayor sensibilización de la opinión pública ante los problemas de la población de algunos países. Paralelamente se ha producido una mayor profesionalización y planificación de las iniciativas para lograr más eficiencia en la aplicación de las ayudas. Las dos modalidades principales de la cooperación, la de carácter centralizado, gestionada por los poderes estatales y la cooperación descentralizada, gestionada por gobiernos locales y otros agentes, sirven a los mismos objetivos si bien utilizan instrumentos diferentes.

Especialmente relevante es la cooperación al desarrollo descentralizada, en la que participan numerosas ciudades, incluso compitiendo entre sí para captar recursos financieros o de formación. Su actuación es complementaria de las acciones que llevan a cabo las agencias estatales de cooperación, así como de los instrumentos propios de los organismos internacionales.

En el inicio del compromiso de las ciudades con la cooperación al desarrollo confluyeron los compromisos políticos de los gobiernos locales con la demanda de la sociedad civil, expresada a través de distintas plataformas que apoyaban la propuesta de aplicar el 0,7% del Producto Interior Bruto de cada país desarrollado, como ayuda al desarrollo, ratificando un objetivo que había sido fijado en 1970 por las Naciones Unidas.

Medio siglo más tarde, según cifras de la OCDE, solamente superaban dicho objetivo cinco países: Noruega, Luxemburgo, Suecia, Alemania y Dinamarca. La media de los países desarrollados era de 0'37% mientras que la de España, 0'24% y Portugal, 0'19% se quedaban muy lejos del objetivo propuesto. En cifras absolutas y netamente destacados del resto, en la actualidad los países mayores donantes del mundo son Estados Unidos, Alemania, UE, Japón, Reino Unido y Francia.

Como consecuencia de dicho proceso de reflexión y demanda social y antes incluso que los gobiernos estatales, los gobiernos regionales y locales asumieron el mismo objetivo, impulsando la cooperación descentralizada. Esta se distingue de la cooperación centralizada impulsada por los Gobiernos estatales, por la mayor presencia de las organizaciones de la sociedad civil en las acciones de cooperación, hasta tal punto que canalizan la mayor parte del gasto de las ciudades en ese ámbito.

Con el transcurso de los años, la cooperación local ha evolucionado, desde la respuesta a una demanda externa hacia una mayor planificación, lo que ha llevado en muchas ciudades a la creación de unidades específicas para el diseño y ejecución de sus ayudas. La planificación puede basarse en diferentes instrumentos como Planes Municipales, Directrices estratégicas, Planes de Cooperación, etc. Los instrumentos citados suelen fijar objetivos, definir prioridades geográficas y temáticas, así como detallar los instrumentos de desarrollo y ejecución. También se prevén los canales de participación de la sociedad civil. Como en cualquier documento de estrategia, el seguimiento y evaluación son imprescindibles.

Un subsector muy activo de la cooperación descentralizada lo constituyen las iniciativas promovidas por las instituciones universitarias en el marco de las actividades de extensión cultural e impulso de la relación con la sociedad. Por su propia naturaleza, la cooperación al desarrollo desde la universidad abarca un catálogo de iniciativas que incluye programas de cooperación internacional y asistencia técnica, promoción del voluntariado, formación específica, también proyectos de investigación y docencia o iniciativas en red con instituciones similares. Por otra parte, las universidades captan profesores y alumnos de otros países que cuando se integran en la vida local pueden desarrollar vínculos estables y adquirir una valoración positiva de la ciudad. Son aspectos que en futuro pueden hacer de esas personas agentes colaboradores en la promoción exterior de las ciudades.

La cooperación descentralizada pretende establecer relaciones directas con los órganos de representación local en los destinos, de forma que puedan diseñar y ejecutar acciones de desarrollo con la población interesada. Se enfrenta a dificultades específicas derivadas de la insuficiencia de recursos económicos en los presupuestos locales y a la escasez de personal especializado. Por otra parte, las estructuras estatales de cooperación no siempre otorgan su justa importancia a las iniciativas locales.

Una de las formas de superar los citados obstáculos para impulsar la cooperación al desarrollo, es el trabajo en red con otras ciudades que compartan intereses comunes, diseñando una estrategia única, impulsando la acción concertada de las distintas ciudades e integrando las iniciativas de la sociedad civil en proyectos de mayor alcance.

4.3.3 ECONOMÍA, EMPRESA Y CONOCIMIENTO

En el ámbito económico el objetivo de los gobiernos locales es situarse entre las ciudades abiertas a los movimientos de capital promocionando el comercio exterior, la internacionalización de las empresas locales, la captación de inversiones, la atracción de talento y la gestión de la marca territorial. Por su propia naturaleza, las iniciativas de las ciudades en el ámbito económico deben acompañar las acciones que promueven directamente los agentes económicos locales, sumando esfuerzos y promoviendo sinergias. Desarrollando acciones como la participación en misiones comerciales promovidas por las cámaras de comercio y entidades empresariales sectoriales, la presencia en ferias internacionales y mercados junto a las empresas locales, la participación en foros especializados, etc.

La evolución reciente de la economía muestra el declive de la industria y su alejamiento de las ciudades mientras crece el sector servicios en subsectores como las empresas de tecnología, finanzas y servicios profesionales cuya actividad se desarrolla en las ciudades. La orientación de las ciudades hacia el emprendimiento de base tecnológica es un activo con proyección exterior ya que afecta a empresas generadoras de transferencia tecnológica e intensivas en capital humano altamente cualificado. Son empresas habitualmente insertas en los mercados exteriores. En el ámbito económico podemos señalar además la cooperación entre centros tecnológicos, de I+D+i o entre escuelas de negocios, instituciones que de forma habitual se relacionan con sus homólogas de otros países y que compiten por la atracción de talento.

El turismo es una actividad económica de gran crecimiento y diversificación, generadora de elevados volúmenes de empleo local, con fuerte impacto en la imagen externa de las ciudades. Algunas de sus modalidades, como el turismo de eventos y congresos, está directamente relacionada con la actividad productiva local.

En ocasiones, para impulsar la proyección exterior de empresas tractoras locales, las ciudades construyen infraestructuras que puedan atraer empresas de sectores tecnológicos o relacionados con las empresas tractoras, con la finalidad de lograr masa crítica, provocar sinergias y lograr una mayor visibilidad. Nos referimos a iniciativas como parques empresariales, centros de negocios o recintos para eventos y congresos.

4.3.4 CULTURA Y DEPORTE

Desde que Joseph Nye acuñó en 1990 la expresión *soft power*¹³⁵ o poder blando para contraponerlo al poder duro tradicional de los Estados, basado en la coerción y la disuasión, la expresión se ha trasladado a los análisis de influencias.

¹³⁵ NYE, J., 1990. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.

El mismo autor propuso posteriormente la expresión *smart power* o poder inteligente para aludir a la combinación de poder duro y poder blando como forma de obtener los mejores resultados en las políticas. El poder suave sería la capacidad de influir en lugar de coaccionar. Se lleva a cabo a través de contenidos intangibles como los valores o la imagen.

Si hay un sector donde el poder blando o de influencia es reconocible inmediatamente, es el de la cultura y el deporte, donde normalmente los poderes públicos quedan difuminados tras los verdaderos protagonistas, creadores, artistas o deportistas, así como sus respectivas estructuras organizativas.

A los efectos del presente Informe interesa destacar la capacidad de ambas actividades para generar la imagen exterior de una ciudad a través de la comunicación. Globalmente podemos encuadrar ambas actividades en el concepto de actividades de ocio. La industria del ocio es un sector económico en constante expansión gracias al desarrollo de las telecomunicaciones y a la digitalización.

Además de las industrias que generan a su alrededor, dedicadas al audiovisual, a la música, a la creación de contenidos digitales para internet o a la práctica deportiva y a diferencia de la actividad de otros sectores económicos, las actividades culturales y deportivas forman parte de la información generalista, están omnipresentes en los medios de comunicación. Los eventos musicales o deportivos, principalmente los grandes espectáculos, provocan la atención mediática y facilitan la proyección exterior de las ciudades.

I-Cultura

La cultura impacta directamente sobre las emociones personales. Lo hace a través de todos los canales (medios de comunicación, formación, ocio, turismo), provocando admiración, proporcionando experiencias, modelos de vida, deseos aspiracionales o simplemente informaciones. Es además un vehículo idóneo para la proyección de la identidad, a través del idioma, del cine, la música y de otras manifestaciones. Una prueba de ello es como desde 1945 la exportación de bienes de ocio y cultura de Estados Unidos, ha modelado profundamente los modos de vida en muchos países. Algo similar podría decirse de la imagen que han exportado ciudades como Londres, París o Roma.

Las ciudades promueven eventos como festivales, conciertos, efemérides o exposiciones. Además, divulgan sus museos y monumentos, paisajes naturales o arquitectura. Los circuitos culturales también proyectan imagen, como el Camino de Santiago, la Ruta de los Vinos Verdes por el Norte de Portugal o la Gran Ruta Europea. Los lugares declarados Patrimonio Mundial por la UNESCO: Porto, Guimaraes, Alto Douro, Braga, Santiago de Compostela, Lugo, Mondoñedo, Coruña o la Ribera Sacra, la arquitectura barroca o manuelina, el fado, la gastronomía o las fiestas, son otros tantos motivos sobre los que afianzar una imagen poderosa de ciudad o territorio.

Las ciudades de Porto, Guimarães y Santiago de Compostela, han ostentado la distinción de Capital Europea de la Cultura, un reconocimiento que difunde en todo el continente la imagen de dichas ciudades, atrae la atención sobre sus características y multiplica el número de visitantes.

Las manifestaciones culturales susceptibles de trasladarse a la acción exterior son muy variadas: espectáculos, productos audiovisuales, gastronomía, monumentos... En general, cualquier manifestación cultural es susceptible de ser utilizada, en especial cuando es singular. La promoción del turismo cultural se basa en dichos recursos, mostrando la identidad local a visitantes que se llevan una experiencia directa, no mediada, de los activos culturales y patrimoniales.

Dentro de los productos culturales la música ocupa un lugar estratégico. Es un lenguaje universal que no necesita traducción, traspasando fronteras geográficas o sociales. Está presente en todos los lugares siendo una de las producciones más consumidas, como oyentes y como compradores, en todas sus modalidades: pop, urbana, tecno, latina, de raíz, académica, lírica, etc. Su capacidad para despertar emociones e identidades ha favorecido su utilización como herramienta diplomática, como acreditan la exportación del pop británico en su día y aún antes la penetración del jazz tras la Segunda Guerra Mundial acompañando a los ejércitos norteamericanos. Algunas manifestaciones, como las giras internacionales de grupos musicales, trascienden fronteras sistemáticamente.

La creación cultural actual no conoce fronteras, existiendo un contacto fluido entre creadores de distintas culturas y países que utilizan los mismos códigos expresivos o participan de idénticas corrientes artísticas en una actividad transnacionalizada. Insertar el propio objetivo de diplomacia cultural en el diálogo con otras expresiones basadas en valores o inquietudes comunes, favorece el intercambio y el interés externo en conocer las manifestaciones locales. Por otra parte, los creadores individuales y las instituciones culturales son agentes capaces de dialogar habitualmente con sus homólogos de otros países.

La acción cultural local en el exterior puede coordinarse con las respectivas estructuras estatales de Portugal y de España. En el primer caso, el *Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.* dispone de una amplia red de centros en el exterior. En el caso español las competencias se reparten entre varios organismos: el *Instituto Cervantes*, dependiente de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Cultura y sus organismos y *Acción Cultural Española (AC/E)* dependiente del Ministerio de Hacienda, una dispersión que atomiza las iniciativas, dispersa los esfuerzos y pierde eficacia.

II-Deporte

El deporte es una extraordinaria herramienta de diálogo en todos los países. A su carácter emocional, que comparte con la cultura, suma el entusiasmo que provoca, una actitud que facilita la aproximación intercultural. Las estructuras deportivas internacionales, los grandes clubes de fútbol, los deportistas individuales más reconocidos, son el paradigma del poder blando por la influencia que ejercen y por su capacidad de comunicación. Gozan de reconocimiento internacional, de admiración por sus logros y de imagen positiva.

El fútbol con carácter general pero también otros deportes, gozan de la atención mediática constante al igual que los deportistas más reconocidos de cualquier disciplina. Se les considera portadores de valores universales: esfuerzo, competitividad, sacrificio, siendo considerados como modelo para las jóvenes generaciones. De este modo son portadores de significado, proyectando una imagen tanto de su propia actividad y equipo como de la ciudad que representan. La presencia en competiciones y torneos en otros países representa una oportunidad sobre la que apoyar acciones de promoción exterior.

A efectos de proyección exterior, el deporte cuenta con una considerable ventaja sobre otros espectáculos como es su extenso calendario de competiciones en todos los niveles territoriales, facilitando así la previsión y el aprovechamiento de citas ya organizadas sobre las cuales puede apoyarse una estrategia local de proyección exterior.

4.3.5 LA MARCA-CIUDAD

Actualmente la promoción de las ciudades no solo atiende a los aspectos tangibles sino principalmente a los factores intangibles que representan mayor calidad de vida y cohesión social, factores diferenciales. La ciudad debe ofrecer infraestructuras adecuadas, servicios de calidad y atractivos tanto para sus residentes como para sus visitantes. En la globalización actual, las ciudades compiten en la captación de visitantes, inversiones y talento, haciendo necesario definir un imaginario simbólico que las singularice.

La creación de una marca-ciudad o marca-territorial tiene como objetivo poner en valor determinados atributos locales para dirigirse a un público previamente determinado como puede ser la captación de inversiones o de flujos turísticos, la promoción de eventos como congresos, espectáculos, fiestas o competiciones deportivas, etc. La marca-ciudad es uno de los recursos más habituales en la promoción exterior de las ciudades.

Cualquier ciudad tiene consolidada una imagen exterior de sí misma, ya sea en un entorno próximo, ya sea regional, estatal o internacional. Dicha imagen se ha formado con percepciones diversas difundidas por los medios de comunicación sobre los hechos o iniciativas que allí han ocurrido o sobre los que ha influido. Rara vez dicha percepción colectiva estará fundamentada en hechos objetivos, estadísticas o descripciones exhaustivas que, cuando existen, solo son estudiadas por investigadores o profesionales especializados que necesitan dichos datos. Los dirigentes políticos a través de su actividad también ayudan a crear una determinada imagen de su ciudad.

Frente a dichas percepciones informales, la marca ciudad como estrategia de proyección externa invierte los términos. Siguiendo el modelo de la gestión corporativa empresarial, trata de diseñar primero y aplicar después una determinada imagen que se considera adecuada a los valores y objetivos que se pretenden trasladar. Se desea ofrecer una imagen singular y competitiva de la ciudad mediante la asociación con rasgos distintivos, ya sean materiales (un edificio, el patrimonio, una actividad empresarial, etc.) o inmateriales (estilo de vida, vivencias, etc.). La marca sintetiza una identidad local y la singulariza exteriormente. No es un anuncio, ni un objeto, sino la expresión gráfica y simbólica de un discurso que incluye valores, hechos y objetivos. Previamente serán definidos unos y otros, atendiendo a las características de la ciudad y a los fines que se persiguen. Es decir, la marca se construye sobre un relato previo.

La marca-ciudad no es un fin en sí mismo, sino una herramienta que debe acompañarse de otras acciones. Puede formar parte de un Plan Estratégico Local, o bien puede limitarse a cubrir determinados sectores de especial interés, por ejemplo, el turismo. La actividad internacional de la ciudad utiliza la marca, pero no se limita a promocionarla. Es más, la propia presencia internacional es ya una forma de afirmar valores, como voluntad de integrarse en tendencias internacionales consolidadas.

Frecuentemente la marca ciudad implica actuaciones sectoriales que expliciten los contenidos implícitos en la marca: diseño urbano, equipamiento, servicios, actividades de ocio, logo, etc. Además, debe acompañarse de una estrategia de comunicación que posicione la marca y por ende la ciudad, en el universo mediático y digital, en las redes sociales, en las instituciones pertinentes y en los ámbitos sectoriales a los que se dirige el mensaje. Estos son principalmente: a) los sectores del exterior a los que se desea llegar, b) los mercados exteriores, c) visitantes y d) los propios habitantes que deben ser partícipes de la estrategia local.

El desarrollo de la marca, *branding*, se promueve mediante planes específicos para cada sector relacionado con la economía, la promoción de productos y servicios, o los mercados turísticos de origen. Se utiliza el *citymarketing*, o marketing de ciudades, para identificar los diferentes segmentos del público hacia los que dirigir los esfuerzos de comunicación de la marca al tiempo que se desarrollan los productos necesarios para dichos públicos, definiendo las entidades, los lugares físicos, las personas y las ideas que se quieren comunicar. Se impulsa la colaboración público-privada en las iniciativas que favorecen la calidad de vida, la rehabilitación de áreas urbanas, el patrimonio o la promoción turística. También las medidas que favorecen el crecimiento económico, como la mejora de las infraestructuras, de la movilidad o la creación de suelo empresarial.

La marca funciona cuando se sostiene en el tiempo, está vinculada a las políticas internas locales y es aceptada por los principales grupos de interés al reconocerse en ella. Es una estrategia similar a la de cualquier otro producto comercial, pues la promoción de las ciudades se asemeja a la promoción de una institución o de una entidad privada.

Asumiendo que la formación de la opinión pública se produce principalmente a través de los medios de comunicación, los mensajes políticos intentan trasladar conceptos simbólicos basados en una narrativa o relato que les otorga sentido global. Se persigue la aceptación emocional, soslayando los detalles y promoviendo un discurso o relato global, *storytelling*, que suscite adhesión. Los mensajes transmitidos por fuentes solventes, autoridades o personas de prestigio, gozan de mayor credibilidad que los mensajes surgidos de otras fuentes como las redes sociales o los rumores. Por otra parte, la narrativa procedente de autoridades públicas se personaliza cada vez más, conduciendo a la polarización extrema, construida sobre el relato y no sobre los hechos objetivos.

4.4

ACTORES PRINCIPALES

La diplomacia de las ciudades se encuentra limitada por la falta de capacidad legal ya apuntada y por los recursos locales insuficientes. En consecuencia, las autoridades locales se apoyan en otros agentes como son las organizaciones no gubernamentales, las fundaciones, el sector privado o las universidades, entre otras. Compartirán recursos, experiencia, conocimiento de la realidad donde se desea actuar, factores que pueden reforzar la iniciativa local. Para las citadas entidades, la colaboración con el Gobierno local les facilita reconocimiento, acceso a la información y refuerzo de su propia imagen.

Las alianzas multiactor pueden aumentar los recursos disponibles si bien será necesario coordinar los diferentes objetivos de los actores para evitar divergencias o contradicciones en las acciones. En las páginas precedentes hemos reseñado un amplio grupo de actores locales que pueden desarrollar iniciativas de proyección exterior: empresas (multinacionales, tecnológicas, exportadoras), entidades financieras, ONGs, universidades y centros de investigación, estructuras sanitarias, colectivos profesionales, fundaciones privadas y otros. El papel del gobierno local es aunar los diferentes objetivos de cada actor hasta donde sea posible, al servicio de una estrategia exterior local integradora.

4.4.1 ACTORES POLÍTICOS

El principal actor político local es el Alcalde o Presidente de la Cámara Municipal. Es la persona que reúne la legitimidad que le otorgan las urnas y el capital simbólico de representar a su ciudad en todos los lugares. Al capital simbólico suma la capacidad ejecutiva al dirigir la Administración Local. Es el único líder en su territorio, conocido y reconocido como tal. Su tipo de liderazgo es emocional y se ejerce asumiendo la iniciativa política. Esta no depende del marco legal o competencial, sino de la percepción social de los problemas y del momento de abordarlos. Es decir, visión política y sentido de la oportunidad.

Es además el interlocutor preferido por los demás actores, sean del ámbito económico-empresarial, de la sociedad civil o de otras instituciones públicas. Frente a otras autoridades institucionales, los regidores de las ciudades gozan de mayor confianza ciudadana tanto por la proximidad como por la percepción de su mayor eficacia para afrontar problemas y mediar ante otras instituciones.

A diferencia de la política exterior de los Estados, dirigida por un Ministerio y ejecutada en cada lugar por diplomáticos profesionales, en la diplomacia local la actitud y presencia del Alcalde/Presidente es determinante. Si en el caso de los Estados las relaciones están basadas en Tratados y en el Derecho internacional, en las relaciones entre ciudades e incluso en las redes de ciudades, se fundamentan más en los contactos personales y en el liderazgo. Habitualmente, las ciudades medianas o de menor tamaño no pueden sostener un equipo profesional dedicado a la internacionalización, lo que exige mayor dedicación a la primera autoridad local. Su actuación será principalmente en el exterior, ante los foros que se hayan fijado como objetivo, pero también deberá actuar en su propia ciudad conciliando esfuerzos, aunando proyectos, impulsando las acciones.

En su actividad internacional, el Alcalde/Presidente de la Cámara Municipal estará secundado por los miembros de su gobierno, en especial por quienes ostenten responsabilidades delegadas en áreas relacionadas con el objetivo de proyección exterior: promoción económica, turismo, proyectos estratégicos, etc., de forma que sus actuaciones sectoriales internas estén imbricadas en el proyecto exterior. Funcionarios municipales y asesores pueden desempeñar funciones de apoyo a los cargos electos.

Los gobiernos locales colaboran con las universidades y consultoras externas para elaborar estudios y análisis de la realidad local, de su contexto o para apoyar la inversión empresarial. Unas y otras aportan conocimiento y experiencia a los poderes locales, así como refuerzo a las estructuras municipales dedicadas a las relaciones internacionales.

4.4.2 ACTORES ECONÓMICOS

Las empresas locales exportadoras de bienes o servicios cuando actúan en los mercados globales mantienen relaciones internacionales necesariamente. En unos casos para posicionar sus productos en los mercados, en otros para acceder a las autoridades reguladoras, de la UE o estatales. Lo hacen directamente, con sus propios recursos o recurriendo a la ayuda de empresas de consultoría. Son empresas que tienen conocimiento del espacio económico donde operan, se relacionan con proveedores, clientes, competidores o publicistas y, en el caso de las empresas más relevantes, gozan de una determinada imagen. Las empresas multinacionales o con delegaciones permanentes en el exterior tienen mayor implantación y conocimiento del medio. Unas y otras necesitan analizar los riesgos políticos y regulatorios de los lugares donde operan, protegiendo sus intereses. Asimismo, deberán desarrollar redes de influencia y mantener una reputación, ejerciendo una diplomacia corporativa.

Por su parte, las organizaciones empresariales como las Cámaras de Comercio o las organizaciones sectoriales mantienen una actividad exterior continuada en forma de misiones comerciales, participación en ferias y congresos, además de la relación estable con entidades homólogas de otros países.

Los actores económicos están focalizados en la comercialización de sus productos y servicios en mercados competitivos. No pueden distraer esfuerzos en beneficio de la estrategia internacional de los gobiernos locales, pero sí pueden ayudar a los gobiernos locales a definir los objetivos, sugerir los canales más eficaces o valorar las acciones más eficaces a partir de su propia experiencia. Su valor más importante es el conocimiento y la inserción en el territorio donde se quiere actuar.

4.4.3 ACTORES SOCIALES

Entre los actores de la sociedad civil que realizan acciones de internacionalización, encontramos perfiles muy dispares. De un lado, las organizaciones no gubernamentales dedicadas específicamente a la cooperación al desarrollo o a la promoción de causas que por definición son universales, como la pobreza, los derechos humanos o la infancia, entre otras. Anteriormente se ha aludido al papel de las instituciones universitarias, deportivas y culturales, cada una de ellas en su ámbito específico. Un perfil distinto lo presentan las organizaciones filantrópicas como fundaciones privadas o ligadas a empresas, que desarrollan una actividad sistemática en una o más áreas como la cultura, la investigación, los problemas sociales, etc.

Las ONGs se relacionan con los Estados, con las organizaciones internacionales y con todo de instituciones públicas y privadas. Actúan como organizaciones privadas de la sociedad civil cuya trayectoria de compromiso solidario les ha granjeado la legitimidad para actuar.

Su creciente profesionalización y conocimiento del terreno hace de ellas interlocutores necesarios para las demás instituciones. En las grandes conferencias internacionales donde se negocian asuntos relacionados con los ODS, como la reciente conferencia de Bakú,¹³⁶ participan representantes de numerosas ONGs cuya voz, argumentos y documentación, influye en las delegaciones de los países participantes.

Conscientes de la complejidad de los problemas, las ONGs están impulsando el trabajo en red, para unificar propuestas e incrementar su influencia sobre los gobiernos de los Estados. En el momento actual los actores no gubernamentales son el colectivo más organizado y con mayor presencia pública tras las instituciones.

A diferencia de los actores institucionales o económicos, los actores sociales necesitan a la opinión pública para crear un clima favorable a sus objetivos, para influir sobre las instituciones oficiales, promover cambios legislativos o recaudar fondos. Su ámbito de actuación más frecuente es la cooperación al desarrollo.

Entre los actores sociales cabe considerar a la diáspora, los emigrantes instalados en otro país de forma estable que, cuando están implicados en la sociedad de acogida pueden facilitar el acceso a redes de influencia útiles para una estrategia exterior de ciudad.

¹³⁶ La 29.ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de la ONU sobre el Cambio Climático (COP29) tuvo lugar en Bakú (Azerbaián) en noviembre de 2024, convocada por Naciones Unidas.

05

**ESTRATEGIA INTERNACIONAL
DEL EIXO ATLÁNTICO**

05

05

ESTRATEGIA INTERNACIONAL DEL EIXO ATLÁNTICO

El Eixo Atlántico, asociación transfronteriza de ciudades, formado por las principales ciudades de Galicia y del Norte de Portugal que representan todo el espectro político de ambos países, da voz a las políticas de las ciudades, coordina iniciativas, promueve propuestas de acción e intermedia ante los Gobiernos y ante la UE.

En este capítulo abordamos el diseño de una estrategia de relaciones internacionales propia, sistematizando la experiencia acumulada y en el marco de la reflexión sobre las tendencias en las relaciones internacionales de las ciudades que hemos analizado en páginas anteriores. Será una estrategia compatible con las actuaciones desarrolladas por cada una de las ciudades asociadas y en su caso complementaria, siempre en el marco de los ODS y las tendencias de la UE antes descritas.

5.1

ALINEACIÓN CON LAS ESTRATEGIAS DE LAS AGENCIAS NACIONALES

Como hemos defendido anteriormente, la estrategia de diplomacia local promovida por las ciudades o por redes de ciudades es complementaria y no competitiva con la de los Estados, por lo que debe estar alineada con la estrategia y los objetivos de estos.

Así, la estrategia de relaciones internacionales que debe desarrollar el Eixo Atlántico o las ciudades asociadas a él también debe estar alineada con los principales ejes y prioridades nacionales de la política exterior de Portugal y España.

De la misma manera, como las estrategias de la política exterior de Portugal y España buscan estar alineadas con las de la Unión Europea, de la cual son miembros desde 1986.

De hecho, Portugal y España consideran que la Unión Europea es un pilar central de su política exterior, compartiendo objetivos como la preservación de la paz, el refuerzo de la seguridad internacional, la promoción de la cooperación internacional, el desarrollo y refuerzo de la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto por los derechos humanos. También son claros defensores de la profundización de la integración europea, de políticas que refuercen la cohesión económica y social dentro de su espacio territorial, así como de políticas de ampliación a otros Estados y asociaciones estratégicas con otras regiones.

De manera similar, las estrategias de la política exterior de Portugal y España reconocen la importancia de promover la sostenibilidad social, económica y ambiental, reflejada en la implementación de la “Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”¹³⁷, el “Acuerdo de París sobre el Cambio Climático”¹³⁸, y el “Pacto Verde Europeo”¹³⁹, pero también en el fortalecimiento del multilateralismo y la defensa del orden internacional. De ahí la importancia que Portugal y España otorgan a la participación y el desarrollo de asociaciones con organizaciones como la ONU ¹⁴⁰, la OTAN¹⁴¹ y la Organización Mundial del Comercio ¹⁴².

Además, tanto la política exterior portuguesa como la política exterior española valoran la solidaridad internacional y la cooperación para el desarrollo, de la cual la Unión Europea es el mayor contribuyente mundial. La UE dispone incluso de agencias nacionales especialmente dedicadas a este fin, como el “Camões-Instituto de la Cooperación y de la Lengua”¹⁴³ y la “AECID - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo”¹⁴⁴.

También son prioridades de la diplomacia portuguesa y española la captación de inversión extranjera, la promoción de la internacionalización de sus empresas locales, así como la búsqueda de nuevos mercados de exportación, lo que realizan preferentemente a través de entidades nacionales especializadas como la “AICEP-Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal”¹⁴⁵ y el “ICEX - España. Exportación e Inversiones”¹⁴⁶.

¹³⁷ www.unric.org/pt/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/

¹³⁸ www.consilium.europa.eu/pt/policies/paris-agreement-climate/

¹³⁹ www.consilium.europa.eu/pt/policies/green-deal/

¹⁴⁰ www.unric.org/pt/

¹⁴¹ www.nato.int/nato-welcome/index_pt.html

¹⁴² www.wto.org

¹⁴³ www.instituto-camoes.pt

¹⁴⁴ www.aecid.es

¹⁴⁵ www.portugalglobal.pt

¹⁴⁶ www.icex.es

Por lo tanto, el Eixo Atlántico y sus ciudades asociadas, al definir y desarrollar sus estrategias de relaciones internacionales, deben considerar mantener una relación de proximidad con estas agencias nacionales, especialmente importantes en los procesos de cooperación e internacionalización de la economía portuguesa y española.

Es importante resaltar que, por razones históricas, Portugal da especial relevancia a las relaciones con los países de lengua oficial portuguesa, utilizando incluso el idioma como un instrumento de diplomacia, de la misma manera que España privilegia las relaciones con los países de América Latina. De ahí también la importancia que estos dos países otorgan a la “CPLP- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”¹⁴⁷ y a la “Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura”¹⁴⁸.

De hecho, no fue por casualidad que Portugal y España siempre han mostrado su mayor compromiso en la celebración del acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el Mercosur ¹⁴⁹.

Y si bien es cierto que África y América Latina son dos continentes que, por razones históricas, forman parte de las prioridades de la diplomacia portuguesa y española, también es notable la relación “amistosa” que Portugal mantiene con China, debido a la ocupación que tuvo durante cerca de 400 años (hasta 1999) de la Región Administrativa Especial de Macao. La República Popular China incluso creó un foro para la cooperación económica y comercial entre China y los Países de Lengua Portuguesa, denominado “Foro Macao”¹⁵⁰.

Por último, una mención especial para las diásporas portuguesa y española. Por razones también históricas, Portugal y España cuentan con una gran comunidad de emigrantes y sus descendientes, dispersos por todo el mundo. Estos ciudadanos nacionales desplazados y sus descendientes constituyen activos muy importantes de la diplomacia portuguesa y española, en el fortalecimiento de relaciones con terceros países y en la afirmación de los intereses de nuestras regiones y ciudades ante los territorios donde residen, los cuales deben también ser debidamente considerados.

¹⁴⁷ www.cplp.org

¹⁴⁸ www.oei.int

¹⁴⁹ www.portugal.representation.ec.europa.eu/news/ue-e-mercosul-celebram-acordo-de-parceria-inovador-2024-12-06_pt

¹⁵⁰ www.portugalglobal.pt/noticias/2024/dezembro/relacoes-portugal-china-nos-25-anos-da-transicao-de-macau/6_pt

5.2

PRIORIDADES

El Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular, como asociación transfronteriza que integra un conjunto muy importante de municipios y ciudades de la Euro-región Galicia/Norte de Portugal, ha desempeñado, a lo largo de más de 30 años de existencia, un papel crucial en la discusión y construcción de políticas de cohesión regional, de sostenibilidad social, económica y ambiental, de gestión urbana y movilidad, así como en la promoción cultural y turística. Hoy en día, es una institución que posee un capital de conocimiento y experiencia que la convierte en un actor principal de la Euro-región, especialmente capacitado y reconocido.

Por lo tanto, la internacionalización del Eixo Atlántico es una consecuencia natural del trabajo realizado, especialmente del éxito alcanzado en el ámbito de la cooperación transfronteriza. No olvidemos el reconocimiento de la propia Comisión Europea por el trabajo desarrollado por el Eixo Atlántico en la elaboración de la primera Agenda Urbana vinculada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Así, fue de manera natural que presenciamos la reciente creación de la primera Agenda Urbana Transfronteriza del Mercosur, en la frontera entre Brasil y Uruguay, liderada precisamente por el Eixo Atlántico. Tampoco nos sorprende que, ante el éxito alcanzado, otros países deseen asociarse al Eixo Atlántico para proyectos similares y otros más relacionados con la cooperación para el desarrollo, como ya son los casos de Cuba y Argentina. Una misión que el Eixo Atlántico debe abrazar, no solo por cuestiones vinculadas a la solidaridad internacional, sino también por el valor que puede aportar a la Euro-región Galicia/Norte de Portugal, así como a las ciudades asociadas y, hasta, a la propia diplomacia portuguesa y española.

De hecho, la cooperación internacional, destinada a mejorar las condiciones de vida de las regiones beneficiarias, así como a fortalecer las capacidades de sus autoridades locales, es una prioridad en la política exterior de Portugal y España. En este ámbito, el Eixo Atlántico, por sí mismo o como estructura de enlace, representación de intereses o coordinación de acciones de sus ciudades asociadas, puede desempeñar un papel muy importante, especialmente con los países de habla portuguesa y América Latina.

Además, el Eixo Atlántico puede y debe contribuir también en acciones relacionadas con los grandes desafíos globales, como aquellos vinculados al cambio climático, las migraciones, la paz y la buena gobernanza, siguiendo las tendencias de la Unión Europea y respondiendo a sus demandas.

Una de estas demandas podría ser, por ejemplo, en lo que respecta a la participación en la reconstrucción de Ucrania¹⁵¹, uniendo la capacidad de acción de las ciudades asociadas, cuando llegue la paz, en el conflicto iniciado por la Federación Rusa en febrero de 2022...

¹⁵¹ www.consilium.europa.eu/pt/policy/ukraine-facility/

5.3

OBJETIVOS Y ACCIONES

El Eixo Atlántico acredita una dilatada actividad de relaciones internacionales además de su especificidad como asociación transfronteriza de ciudades. En el contexto que ha sido anteriormente descrito, la entidad, en representación de las ciudades asociadas, se propone profundizar y ampliar su presencia internacional, alrededor de los objetivos expuestos, poniendo en valor las experiencias de las ciudades asociadas y promoviendo los valores que defiende en el marco de las relaciones internacionales. Tanto con sus propios medios y recursos como formando parte de programas bilaterales o de programas multilaterales.

Específicamente se propone los siguientes objetivos generales:

- Actuar con voz propia en los escenarios de interés para la organización y para las ciudades asociadas asumiendo los ODS de Naciones Unidas, el marco establecido por la Unión Europea, las Estrategias de los Estados de Portugal y España y promoviendo sinergias con otros actores.
- Difundir las buenas prácticas de las ciudades asociadas, así como las propuestas programáticas elaboradas por el Eixo Atlántico sobre el cambio climático, la Agenda Urbana y otras relativas a los ODS.
- Reforzar las alianzas bilaterales establecidas por las ciudades asociadas con ciudades de otros países y continentes, ampliando y profundizando las líneas de trabajo común.
- Promocionar las ventajas del Noroeste peninsular, Galicia y Norte de Portugal, como espacio económico y tecnológico avanzado, inserto en la economía global, con alta calidad de vida y abierto al exterior.

En desarrollo de dichos objetivos generales se plantean los siguientes objetivos específicos, así como las acciones o líneas de trabajo para alcanzarlos.

Objetivo 1.1 Participar activamente y proponer acciones en terceros países en el marco de la UE y de los Gobiernos de España y Portugal

Como red transfronteriza de ciudades, el Eixo acumula *know how* en diferentes áreas de la gestión local, así como experiencia en las relaciones con los Gobiernos nacionales y con las estructuras comunitarias, además de la gestión de fondos europeos y la participación con otros partenaires en programas de cooperación.

Acciones:

- Elaborar un documento con propuestas de actuación territorializadas para presentar ante las Agencias de Cooperación de España y de Portugal, así como en Bruselas. Asimismo, ante las Agencias de Naciones Unidas que se estimen convenientes (UNESCO, UNICEF, ACNUR, etc.) y otros organismos como el Consejo de Europa, Eurorregiones atlánticas, Asociación para la Cooperación en el Atlántico, etc.
- Censar los acuerdos de hermanamiento internacional suscritos por las ciudades del Eixo
- Analizar con las ciudades asociadas los programas de cooperación al desarrollo ya ejecutados, como base para la participación en futuros programas.
- Impulsar la reflexión y el debate sobre la presencia internacional de Galicia y el Norte de Portugal, en colaboración con los gobiernos locales y con las universidades.

Objetivo 1.2 Influir en las propuestas de acción local de los organismos internacionales en coordinación con otras ciudades y redes de ciudades

El Noroeste peninsular es relativamente periférico en la geografía europea, si bien forma parte de la fachada atlántica, un espacio vital para la logística de todo el continente. Desde esa posición se pretende aportar una reflexión propia sobre los problemas de la agenda internacional.

Acciones:

- Promover una red de ciudades atlánticas de Europa, África y América orientada al diálogo e intercambio de ideas sobre políticas locales.
- Proponer un programa mínimo de objetivos comunes a esta red para ser asumido por los organismos internacionales, especialmente en relación con el cambio climático, la reducción de las desigualdades y la política migratoria.

- Difundir el programa anterior en todas las instancias nacionales e internacionales relacionadas con los gobiernos locales.

Objetivo 1.3 Desarrollar una red internacional de contactos bilaterales con organismos similares

Como hemos indicado, las redes que agrupan a ciudades de tamaño medio y menor, refuerzan la capacidad individual de cada una para actuar en las relaciones internacionales. Además de las relaciones entre ciudades es necesario desarrollar la relación bilateral con redes que persiguen similares objetivos.

Acciones:

- Promover un foro virtual con organismos supramunicipales similares.
- Intercambiar información y documentación sobre buenas prácticas y propuestas programáticas.
- Mantener relaciones de información con los Consulados de países extranjeros con representación en el territorio del Eixo Atlántico.

Objetivo 2.1 Promover en el exterior las buenas prácticas de las ciudades asociadas

Las buenas prácticas son la mejor presentación de las ciudades, pueden generar interés, facilitar acuerdos de cooperación o provocar actuaciones de emulación en otras urbes. Aunque existen repositorios de iniciativas tanto en el ámbito europeo como en el ámbito nacional, reunir y sistematizar las actuaciones finalizadas o en curso en las diferentes ciudades del Eixo, reforzará la imagen del territorio.

Acciones:

- Crear una web donde se reseñen las actuaciones en urbanismo, vivienda, movilidad, descarbonización, cohesión social, cultura, etc., desarrolladas en las ciudades asociadas.
- Divulgar los documentos programáticos del Eixo Atlántico relacionados con los ODS entre prescriptores, instituciones europeas y medios de comunicación especializados.
- Crear un foro virtual tripartito con las ciudades asociadas, las empresas e instituciones presentes en el exterior y las ciudades de otros países con las que se mantienen acuerdos de cooperación.

Objetivo 2.2 Desarrollar la función de think-tank del Eixo Atlántico

No hay acción eficaz sin reflexión previa, ni políticas efectivas sin soporte de ideas. El Eixo Atlántico ha convocado en muchas ocasiones a profesionales y expertos para el análisis y diseño de políticas. Proponemos planificar y sistematizar la elaboración de políticas locales de interés general en las áreas prioritarias.

Acciones:

- Sistematizar los trabajos del Gabinete de colaboradores externos de acuerdo con las líneas programáticas fijadas por los órganos directivos del Eixo.
- Fijar un cronograma de Informes y otros documentos de reflexión que deben ser elaborados.
- Ofrecer a las ciudades participantes en programas de cooperación, un servicio de asesoramiento estratégico.

Objetivo 2.3 Facilitar la presencia en el exterior de agentes de la cultura y el deporte del territorio del Eixo

Las actividades creativas en las ciudades del Eixo viven el mejor momento de su historia, estando plenamente insertas en las tendencias globales. Promover su conocimiento en otros países es una forma de dar a conocer el propio territorio de Galicia y del Norte de Portugal.

Acciones:

- Promocionar con el Camões I.P. y con Acción Cultural Española (AC/E) la presencia en el exterior de artistas y deportistas relevantes del territorio del Eixo Atlántico.
- Impulsar con las ciudades asociadas un programa de intercambio de artistas y deportistas con los países donde se desarrollen acciones de cooperación.

Objetivo 3.1 Ampliar y profundizar las relaciones entre las ciudades hermanadas en el marco del Eixo Atlántico

Conjuntamente, las ciudades asociadas mantienen un elevado número de acuerdos de hermanamiento con otras urbes de todo el mundo. Se trata de un capital relacional, no siempre desarrollado en su plenitud, sobre el que se puede fundamentar una actuación exterior sistemática.

Acciones:

- Proponer una agenda de contactos e intercambio de información.
- Promover visitas recíprocas de funcionarios y cargos electos.
- Promover misiones comerciales en dichas ciudades.
- Seleccionar cinco ciudades hermanadas con otras del Eixo para proponerles un programa de cooperación.
- Proponer a las ciudades hermanadas un programa basado en las iniciativas del Eixo Atlántico: sostenibilidad urbana, movilidad y agenda urbana, subrayando la calidad de las instituciones en las políticas de desarrollo.

Objetivo 3.2 Completar las acciones de cooperación desarrolladas en Canadá y Argentina

Se trata de programas de cooperación europeos en estado de ejecución avanzado que deberán concluirse en los próximos meses.

Acciones:

- Finalizar los programas en curso.
- Dar publicidad a las conclusiones y recomendaciones.

Objetivo 3.3 Impulsar la cooperación horizontal y recíproca entre ciudades

La experiencia en relaciones internacionales del Eixo y de las ciudades asociadas, así como la disponibilidad de profesionales cualificados, permiten desarrollar a mayor escala la cooperación entre las ciudades del Eixo y otras en torno a diferentes asuntos sectoriales.

Acciones:

- Identificar junto con ciudades de otros países las actuaciones que pueden desarrollarse conjuntamente o en paralelo para incidir en la resolución de problemas comunes, compartiendo instrumentos como la reflexión estratégica, el intercambio de metodologías y experiencias o la formación de funcionarios.
- Informar a las personas relevantes de la diáspora sobre los objetivos promovidos por las ciudades en sus relaciones internacionales.

- Crear un Foro de Alcaldes/Presidentes de Cámara Municipal, de ciudades de la lusofonía y de América Latina para compartir una agenda común.
- Promover el intercambio de becarios y funcionarios entre ciudades.

Objetivo 4.1 Divulgar el Noroeste Peninsular como un modelo de desarrollo equilibrado

El espacio geográfico de Galicia y Norte de Portugal es un territorio de belleza singular y característica, moldeado por la acción humana a través de la historia, con una economía avanzada y diversificada, respetuosa con el medio ambiente y orientada tradicionalmente al exterior.

Acciones:

- Producir materiales divulgativos para las redes sociales.
- Publicar un repertorio de fortalezas del territorio en materias como tecnología, innovación o sostenibilidad orientado a entidades enfocadas en actividades económicas, social y sostenibilidad urbana, tanto públicas como privadas.
- Impulsar con las ciudades asociadas una agenda digital con énfasis en el modelo social justo y ambientalmente sostenible.
- Promover ante los órganos de la Comisión Europea los resultados de las políticas desarrolladas en el territorio del Eixo Atlántico.
- Crear una *newsletter* periódica para divulgar las acciones de internacionalización del Eixo Atlántico.

Objetivo 4.2 Trasladar al debate político los compromisos del Eixo Atlántico y de las ciudades asociadas con los ODS

Las ciudades mantienen dificultades para trasladar sus políticas o sus demandas a la escala estatal, no existiendo cauces formales que faciliten el análisis conjunto entre los diferentes niveles de la Administración. Por ello es necesario utilizar los cauces existentes para divulgar iniciativas y crear un estado de opinión.

Acciones:

- Promover iniciativas parlamentarias ante los Gobiernos regionales y estatales que ratifiquen los compromisos asumidos por las ciudades del Eixo, a través de los grupos parlamentarios.

- Difundir las iniciativas de internacionalización de las ciudades del Eixo Atlántico entre las instituciones administrativas competentes de los Gobiernos estatales.

Objetivo 4.3 Defender el impulso de la cooperación descentralizada

Durante años, la cooperación descentralizada ha sido eficaz en el cumplimiento de los objetivos además de facilitar la participación de gobiernos locales y entidades del tercer sector en los diferentes programas. No debería de cercenarse o reducirse cuando en paralelo se defiende la mayor implicación ciudadana en el diseño de políticas a través de la gobernanza.

Acciones:

- Coordinar con los gobiernos locales y las organizaciones del tercer sector, un documento en defensa de la cooperación descentralizada, para elevar a la UE y a los Gobiernos de España y de Portugal.
- Promover el debate público junto con las organizaciones del tercer sector para difundir la propuesta e incidir en la opinión pública.
- Proponer a los grupos parlamentarios la presentación de iniciativas orientadas a estos objetivos.

5.4

IMPLEMENTACIÓN

Tratándose de una estrategia de desarrollo a largo plazo debe garantizarse el máximo consenso posible de las ciudades asociadas para garantizar la coherencia de las iniciativas en el tiempo. Para ello se proponen las siguientes actuaciones en el seno de la organización.

- Aprobación de la estrategia con un horizonte de diez años. Una vez aprobada será remitida a las ciudades asociadas y podrá ser presentada ante los gobiernos de Santiago, Lisboa, Madrid y en la Comisión Europea.
- Creación de un Consejo Asesor con expertos académicos y de las instituciones.
- Elaboración de un plan de trabajo secuenciando las acciones y estableciendo un cronograma.

El Consejo Asesor tendrá como misión orientar las grandes líneas de la estrategia, realizar análisis de coyuntura y en su caso proponer acciones específicas.

Una vez aprobada la estrategia será necesario crear la *task force* encargada de su desarrollo, integrando a los expertos del Eixo Atlántico y del panel de expertos externos de los ámbitos universitario, económico y político que colaboran con la entidad. Asimismo podrán integrarse expertos de las ciudades asociadas.

Con la finalidad de incrementar la reflexión teórica y académica, se propondrán convenios de colaboración con los Departamentos universitarios de Galicia y Norte de Portugal que desarrollen programas de investigación sobre los aspectos estratégicos. Paralelamente se mantendrá una colaboración estrecha con las instituciones que en Galicia y en el Norte de Portugal están orientadas a objetivos similares.

La financiación de las acciones será múltiple, con recursos propios y acudiendo a las convocatorias para cooperación internacional y asistencia técnica de las administraciones estatales y de la UE.

La actuación del Eixo Atlántico en las relaciones internacionales estará presidida por los valores de los ODS y demás documentos internacionales, impulsando el fortalecimiento institucional y la gobernanza. Se observarán los principios de transparencia y rendición de cuentas. La estrategia será evaluada externamente de forma periódica, incorporando las modificaciones que resulten aconsejables.

Una vez aprobada por los órganos del Eixo, la estrategia será presentada a los Gobiernos de Galicia, España y Portugal, además de difundirla entre los Ministerios y Agencias orientados a la cooperación exterior, en las Direcciones Generales de la UE competentes, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS) y en la Asociación Nacional de Municipios Portugueses (ANMP).

ANEXO

ANEXO - SINOPSIS DE OBJETIVOS GENERALES, ESPECÍFICOS Y ACCIONES

SINOPSIS DE OBJETIVOS GENERALES, ESPECÍFICOS Y ACCIONES		
1. Actuar con voz propia en los escenarios de interés para la organización y para las ciudades asociadas	1.1 Participar activamente y proponer acciones en terceros países en el marco de la UE y de los Gobiernos de España y Portugal	- Elaborar un documento con propuestas de actuación territorializadas - Censar los acuerdos de hermanamiento internacional suscritos por las ciudades del Eixo - Inventariar los programas de cooperación ejecutados por las ciudades del Eixo - Impulsar la reflexión y el debate sobre la presencia internacional
	1.2 Influir en la agenda política local de los organismos internacionales	-Promover una red de ciudades atlánticas de Europa, África y América orientada al diálogo e intercambio de ideas sobre políticas locales -Proponer un programa mínimo de objetivos comunes a las ciudades atlánticas para ser asumido por los organismos internacionales, especialmente en relación con el cambio climático, la reducción de las desigualdades y la política migratoria -Difundir el programa anterior en todas las instancias nacionales e internacionales
	1.3 Desarrollar una red internacional de contactos bilaterales con organismos similares	-Promover un foro virtual con organismos supramunicipales -Intercambiar información sobre buenas prácticas y propuestas programáticas -Mantener relaciones con los Consulados en el territorio del Eixo Atlántico
2.Difundir las buenas prácticas de las ciudades asociadas, así como las propuestas programáticas del Eixo Atlántico	2.1 Promover en el exterior las buenas prácticas de las ciudades asociadas	-Web de actuaciones en urbanismo, vivienda, movilidad, descarbonización, cohesión social, cultura, etc., desarrolladas en las ciudades asociadas -Divulgar los documentos programáticos del Eixo Atlántico -Foro virtual con ciudades asociadas, empresas e instituciones presentes en el exterior y ciudades de otros países con acuerdos de cooperación
	2.2 Desarrollar la función de think-tank del Eixo Atlántico	-Sistematizar los trabajos del Gabinete de colaboradores externos de acuerdo con las líneas programáticas fijadas por los órganos del Eixo -Cronograma de Informes y otros documentos de reflexión que deben ser elaborados -Ofrecer a las ciudades participantes en programas de cooperación, un servicio de asesoramiento estratégico

	2.3 Facilitar la presencia en el exterior de agentes de la cultura y el deporte del territorio del Eixo	- Promocionar con el Camões I.P. y con Acción Cultural Española (AC/E) la presencia en el exterior de artistas y deportistas relevantes del territorio del Eixo Atlántico - Impulsar con las ciudades asociadas un programa de intercambio de artistas y deportistas con los países donde se desarrollen acciones de cooperación
3. Reforzar las alianzas bilaterales establecidas por las ciudades asociadas con ciudades de otros países y continentes	3.1 Profundizar las relaciones con las ciudades hermanadas con las ciudades asociadas al Eixo Atlántico	-Proponer una agenda de contactos e intercambio de información -Promover visitas recíprocas de funcionarios y cargos electos -Promover misiones comerciales en dichas ciudades -Seleccionar cinco ciudades hermanadas para un programa de cooperación -Proponer a las ciudades hermanadas un programa basado en las iniciativas del Eixo Atlántico
	3.2 Completar las acciones de cooperación desarrolladas en Canadá y Argentina	- Finalizar los programas en curso -Dar publicidad a las conclusiones y recomendaciones
	3.3 Impulsar la cooperación horizontal y recíproca entre ciudades	-Identificar actuaciones que pueden desarrollarse conjuntamente o en paralelo para incidir en la resolución de problemas comunes -Informar a personas relevantes de la diáspora de los objetivos promovidos por las ciudades en sus relaciones internacionales. -Crear un Foro de Alcaldes/Presidentes de Cámara Municipal, de ciudades de la lusofonía y de América Latina para compartir una agenda común -Promover el intercambio de becarios y funcionarios entre ciudades
4. Promocionar el Noroeste como espacio económico y tecnológico avanzado, inserto en la economía global, con alta calidad de vida y abierto al exterior	4.1 Divulgar el Noroeste Peninsular como un modelo de desarrollo equilibrado	-Producir materiales para las redes sociales -Publicar un repertorio de fortalezas del territorio en materias como tecnología, innovación o sostenibilidad, orientado a empresas y consultoras -Impulsar con las ciudades asociadas una agenda digital con énfasis en el modelo social justo y ambientalmente sostenible -Promover ante los órganos de la Comisión Europea los resultados de las políticas desarrolladas en el territorio del Eixo Atlántico -Crear una newsletter periódica para divulgar las acciones de internacionalización del Eixo Atlántico

	4.2 Trasladar al debate político los compromisos del Eixo Atlántico y de las ciudades asociadas con los ODS	-Promover iniciativas parlamentarias ante los Gobiernos regionales y estatales -Difundir las iniciativas de internacionalización de las ciudades del Eixo Atlántico entre las instituciones administrativas competentes de los Gobiernos estatales
	4.3 Defender el impulso de la cooperación descentralizada	-Coordinar con los gobiernos locales y las organizaciones del tercer sector, un documento en defensa de la cooperación descentralizada, para elevar a la UE y a los Gobiernos de España y de Portugal -Promover el debate público junto con las organizaciones del tercer sector para difundir la propuesta e incidir en la opinión pública -Instar mociones en las cámaras legislativas

Código de descarga de la publicación:

