

Las redes transnacionales de gobiernos subnacionales: caracterización, tipificación y análisis de su rol como actor internacional en la gobernanza global

Transnational Networks of Subnational Governments: Characterization, Typology and Analysis of its Role as an International Actor in Global Governance

Natalia Sánchez

Natalia Sánchez es magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, y becaria de finalización de doctorado del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas, en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad, Argentina.
E-mail: natisanchez210@hotmail.com

resumen

En los últimos años se ha registrado un incremento de la cantidad de redes transnacionales de gobiernos subnacionales que existen, lo que configura un ecosistema complejo y plural. Este escrito analiza las redes transnacionales de gobiernos subnacionales en el sistema internacional desde el enfoque globalista de las Relaciones Internacionales y con los aportes teóricos de la paradiplomacia y el análisis de redes. Para ello, primero se caracterizó a las unidades que componen las redes para luego definir qué es una red transnacional de gobiernos subnacionales y dar cuenta de su tipología y funciones. Luego, se analizó el estatus que estas redes tienen en Naciones Unidas, con foco especial en la agenda de desarrollo sostenible. El trabajo siguió un diseño metodológico cualitativo y consistió en el examen, revisión y discusión de la literatura especializada y el relevamiento y análisis de fuentes documentales. Como resultado se destaca que estas redes son actores internacionales que representan la voz e intereses compartidos de los gobiernos subnacionales, movilizan recursos, facilitan la cooperación y asumen un posicionamiento político colectivo en organizaciones multilaterales para intentar influir en las agendas globales de desarrollo. Además, se diferencian de otras redes por su principal composición: gobiernos subnacionales dotados de autonomía y legitimidad.

palabras clave

relaciones internacionales / gobiernos subnacionales / redes transnacionales de gobiernos subnacionales / grupo principal de autoridades locales

summary

In recent years, there has been an increase in the number of transnational networks of subnational governments, which have configured a complex and plural ecosystem. This paper analyzed transnational networks of subnational governments in the international system from the globalist approach of International Relations and with the theoretical contributions of paradiplomacy and network analysis. To that end, it first characterized the units that form the networks and then it defined what a transnational network of subnational governments is, describing its typology and functions. Then, it analyzed the status of these networks in the United Nations, with a special focus on the sustainable development agenda. The study followed a qualitative methodological design and consisted of the examination, review and discussion of specialized literature and the analysis of documentary sources. The findings show that these networks are international actors that represent the voice and shared interests of subnational governments, mobilize resources, facilitate cooperation and assume a collective political positioning in multilateral organizations in an attempt to influence global development agendas. Moreover, they differ from other networks in their main composition: subnational governments endowed with autonomy and legitimacy.

keywords

international relations / subnational governments / transnational networks of subnational governments / major group of local authorities

Introducción

El orden global contemporáneo, caracterizado por una proliferación de actores, interacciones y temáticas, pone a prueba a los gobiernos subnacionales, al desafiar su capacidad de adaptación y de respuesta local a los desafíos de la globalización, que impactan en los territorios. Tales gobiernos subnacionales, que no reemplazan a los Estados centrales en el orden global, han desarrollado presencia y participación en espacios multilaterales mediante redes, asociaciones y alianzas, en tanto logran captar el interés de organismos internacionales, por su rol de actores necesarios para la consecución de las agendas globales de desarrollo.

En un mundo en el que la gobernanza global se manifiesta en ámbitos más allá de los Estados (Hurrell, 2007) y, en particular, en redes de cabildeo e influencia (Keck y Sikkink, 1999) resulta relevante estudiar el fenómeno de las redes transnacionales de gobiernos subnacionales como arreglos que responden a la dimensión multilateral del ejercicio de la política internacional subnacional, dado que son producto de las colaboraciones multilaterales que se dan entre instituciones gubernamentales dotadas de autonomía local, de niveles regional y local (Malé, 2019: 33). La multilateralización de los vínculos internacionales de las unidades subnacionales y su materialización en redes constituye un vehículo de articulación de los niveles locales con instituciones y temáticas que afectan la gobernanza global (Luna Pont, 2019: 51).

Asimismo, la cualidad de *transnacional* cobra sentido en un orden global donde el transnacionalismo se constituye en la forma de interacción internacional más significativa y de más rápido crecimiento, y que plantea un gran desafío a la autoridad estatal (Ohmae, 1995, citado en Eilstrup-Sangiovanni, 2011; Strange, 1996; Matthew, 1997; Spiro, 1995, citados en Eilstrup-Sangiovanni, 2011), dado que “los canales transnacionales surgen cuando se disipa el supuesto realista de que los Estados son las únicas unidades del sistema internacional” (Oddone Rubiolo y Calvento, 2020: 67).

Según Sikkink (2011: 232), una posible explicación del surgimiento de las redes transnacionales es el hecho de que la creciente interdependencia funcional ha llevado al crecimiento de todas las formas de asociación internacional, de las que las redes son simplemente un ejemplo. También Kahler (2011: 1) señala que el cambio tecnológico, la apertura económica y las demandas de colaboración política internacional crearon las condiciones para la proliferación de redes en décadas recientes, de distinta naturaleza: económicas, criminales, de cabildeo, transgubernamentales.

En un artículo publicado en el año 2010 en la revista *Alternatives: Global, Local, Political*, Michele Acuto¹ señalaba que el excesivo foco en la presencia de los Estados nación y las relaciones intergubernamentales, como actores e interacciones sustantivas del sistema internacional, condujo a dejar de lado y a no apreciar otros actores del sistema internacional, en particular, las ciudades. A ello puede sumarse las interacciones que los gobiernos subnacionales (gobiernos locales y regionales) han establecido a través de las fronteras estatales, que configuran vínculos multilaterales que dan forma a las redes como instrumento al servicio de la

agenda internacional de las ciudades. Tales redes son “un lugar de encuentro, de acceso a conocimiento e innovación, de definición de estrategias de incidencia política” (Fernández de Losada y Zapata Garesché, 2022: 1).

Operan en el mundo más de 200 redes internacionales (Acuto y Leffel, 2020), lo cual ha dado lugar a la emergencia de un ecosistema de redes que se caracteriza por ser amplio, diverso y complejo, dado que en él confluyen las primeras redes de gobiernos locales que se crearon a principios del siglo XX, hasta las más recientes redes multiactor que combinan la participación de instituciones públicas y privadas. En ese espacio caben las diversas expresiones del municipalismo internacional (Fernández de Losada y Zapata Garesché, 2022). Se puede decir, entonces, que tanto los gobiernos subnacionales como las redes que configuran son elementos de la escena global del siglo XXI, que muestran cómo tales actores estatales no centrales interactúan en el sistema internacional.

En este contexto, el artículo busca analizar el rol de actor internacional de las redes transnacionales de gobiernos subnacionales y su desempeño en la gobernanza global. Para ello, primero se identifican las unidades que componen dichas redes, los gobiernos subnacionales, y se valora su rol de actor en el orden global. Luego, se analiza el concepto de red transnacional de gobiernos subnacionales, su estructura y funciones y se describen las tipificaciones de tales redes. Posteriormente, se analiza el estatus que tienen estas redes en el sistema de Naciones Unidas. Hacia el final del artículo se presentan unas reflexiones y conclusiones que invitan a la comunidad científica a pensar y analizar este fenómeno nuevo de la realidad internacional.

El trabajo adopta una perspectiva teórica enmarcada en el estudio conceptual de las redes transnacionales de gobiernos locales y regionales, y toma en consideración la paradiplomacia y los estudios de redes transnacionales de cabildeo e influencia. La propuesta sigue un diseño metodológico cualitativo y se basa en una amplia revisión bibliográfica y en el análisis documental. Entre las técnicas de investigación empleadas se encuentran el examen, revisión y discusión de la literatura especializada y el relevamiento y análisis de fuentes documentales.

Los gobiernos subnacionales: su rol de actor en el orden global

A inicios de los años noventa, la autora García Segura (1993) publicó un artículo donde analizaba la evolución del concepto de actor en la teoría de las Relaciones Internacionales a fin de trazar un recorrido a través de las principales modificaciones y ampliaciones teóricas que dieran respuesta a cuáles son los actores del sistema internacional. En el artículo se manifestaba el predominio del realismo como enfoque teórico, que considera al Estado como el actor por excelencia de las Relaciones Internacionales, aunque desde los años setenta se han contemplado las ampliaciones del concepto actor.

Los debates se centraron en la perspectiva jurídico-formal *versus* la perspectiva funcional al momento de definir quién es considerado un actor en el sistema internacional. Al alejarse de la dimensión jurídica que identificaba exclusivamente a los actores internacionales con los Estados, por ser poseedores de los atributos de

soberanía e independencia, entró en escena el atributo de autonomía, que valora la habilidad de una entidad para provocar consecuencias en la política internacional. Tal atributo de capacidad o habilidad fue postulado por los autores Keohane y Nye (1973), al señalar que “cuando entidades no estatales son capaces de afectar el curso de los acontecimientos internacionales se convierten en actores y, por tanto, entran en competencia con el estado-nación” (citado en García Segura, 1993: 18). En consecuencia, los atributos de soberanía y de independencia comenzaron a ser cuestionados por aquellos teóricos que preferían centrarse en la capacidad de actuación del actor internacional. De acuerdo con García Segura, “funcionalidad, provisionalidad, capacidad de movilizar recursos y habilidad para crear solidaridades, lealtades e identificaciones serán algunas de las claves que llevarán al desplazamiento ocasional del estado de su posición central del escenario internacional” (1993: 21).

La cuestión de la constante evolución de la noción de actor internacional ha sido y sigue siendo clave en el debate teórico, como lo señalaba García Segura (1993). En el orden global actual, la tensión entre autonomía-soberanía está presente si se toma en consideración la creciente acción internacional que llevan adelante los gobiernos subnacionales de un Estado central en distintas *issue areas* de la gobernanza global, de manera individual o configurando alianzas entre sí.

En relación con ello, Barber (2013) expresa una posición bastante radical sobre la reedición del rol de las ciudades en el ordenamiento global del siglo XXI. En efecto, el autor señala que los Estados-nación le fallan a la ciudadanía a escala global porque se resisten a la cooperación transnacional producto de sus dos elementos constitutivos: la soberanía y la independencia. En cambio, las ciudades son unidades interconectadas donde la creatividad se desenlaza, la comunidad se cohesionan y la ciudadanía se realiza. Así, el autor identifica la ciudad como un agente de cambio, donde radica la esperanza democrática en la era global del siglo XXI.

En línea similar, Taylor (2011) explora la posibilidad de un cambio estructural: de una estructura espacial de mosaico (Estados) basada en fronteras, a una estructura espacial de nodos (ciudades) basada en flujos. Para ello, aborda casos que muestran el surgimiento de las redes de ciudades del mundo como un esqueleto organizativo de la globalización contemporánea. Los aportes de Amen *et al.* (2011: 1) sobre las *globalizing cities* en distintos casos de estudio arrojan evidencias respecto de en qué medida estas unidades subnacionales contribuyen al *new global landscape*.

Ese nuevo panorama mundial parece representar una imagen del orden global diferente a la del modelo westfaliano. Como señala Acuto (2010), la gobernanza global se configura como un conjunto multiescalar de procesos compuestos por esferas de autoridad superpuestas, donde las ciudades globales son capaces de actuar en la escena mundial mediante el ejercicio de poder de la red, al conectar macroprocesos con dinámicas micro a través de un espectro mucho más amplio de gobernanza y agencia política.

Por su parte, Boisier (2005) establece una relación entre la autonomía local y la globalización, al señalar que ambas tendencias son interdependientes: el proceso

de incremento de la internacionalización de las interacciones económicas precisa de la devolución de capacidades hacia el ámbito local, lo cual aumenta la localización de las decisiones.

La relevancia de la articulación de los niveles locales con los asuntos globales radica en que, en la contemporaneidad de la era global, las ciudades y las regiones son lugares donde los múltiples procesos del sistema internacional se desarrollan y manifiestan (Amen *et al.*, 2011: 1). Asimismo, la gestión internacional de estos actores subnacionales surgió como producto de fuerzas sistémicas, como ser la globalización y la interdependencia, pero también de procesos estatales internos como la transformación del Estado y su descentralización (Colacrai y Zubelzú, 2004; García Segura, 1996). A partir de ello, los gobiernos subnacionales diseñan y ejecutan diferentes estrategias de acción internacional con el objetivo de aumentar sus márgenes de autonomía, lo cual repercute en las concepciones diplomáticas más tradicionales y contribuye a legitimar su propio accionar y los intereses manifiestos en dinámicas multiactor y multinivel (Oddone y Luna Pont, 2019).

Se entiende por gobiernos subnacionales² a aquellas entidades gubernamentales no centrales que son parte integrante de un Estado central, entre los que se incluyen los gobiernos regionales y locales. Como señalan Luna Pont y Oddone, se trata de “gobiernos no centrales que cuentan con jurisdicción propia, al interior de un Estado central (nacional o plurinacional)” (2021: 224). Estos gobiernos son componentes de unidades políticas estatales, que pueden ser denominadas regiones (en los casos en que agrupan a un conjunto de entidades); provincias (y sus equivalentes Estados, Landers, Regiones, Cantones, Autonomías); y municipios (Zubelzú, 2008). A su vez, estos gobiernos subnacionales tienen cierto grado de autonomía respecto de la estructura estatal central (García Segura, 1996).

La paradiplomacia como campo de estudio permite analizar las acciones de los gobiernos subnacionales en el ámbito internacional, dado que sitúa el rol de los gobiernos subnacionales en su capacidad de actor. De acuerdo con Luna Pont y Oddone (2021: 223) se han desarrollado distintas categorías, caracterizaciones y perspectivas analíticas para comprender la paradiplomacia, entendida como la acción internacional de los gobiernos subnacionales. El concepto de paradiplomacia emerge en la década de 1980, en un contexto de debate académico sobre el modelo de “nuevo federalismo” en los Estados Unidos. Entre los primeros académicos en abordar el concepto encontramos a Michelmann y Soldatos (1991) y Duchacek (1984). Según Cornago Prieto, la paradiplomacia refiere a “la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos *ad hoc* con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales” (2000: 66).

En los aportes de Tavares (2016) y Calvento (2015) se identifican las redes de gobiernos subnacionales como manifestaciones de la dimensión multilateral de la política internacional subnacional.³ A su vez, quienes estudian las distintas perspectivas de la paradiplomacia, como Oddone, Rubiolo y Calvento (2020) y Álvarez, Luna Pont y Oddone (2019) indican que la configuración de redes responde al

ejercicio de algunos procesos de integración regional como oportunidad para canalizar la actividad paradiplomática, enfoque que es incluso visto como respuesta a los nuevos recorridos de diseño de la política multinivel. Otra de las perspectivas de la paradiplomacia se circunscribe en los aportes de la acción internacional de las unidades subnacionales a los sistemas sectoriales de gobernanza global (Oddone, Rubiolo y Calvento, 2020). Aquí se pueden ubicar aquellos estudios que indagan acerca de la política internacional subnacional en los organismos internacionales, que por su naturaleza se despliega mediante la modalidad multilateral, es decir, por medio de las redes de gobiernos locales y regionales.

Algunos autores señalan que no existe discusión alguna en relación con el rol de las ciudades como actores legitimados en el sistema internacional (Curtis, citado en Fernández de Losada y Zapata Garesché, 2022). Si bien son actores relevantes, porque sus territorios son escenarios de desafíos relativos a la globalización y sus gobiernos son parte de la solución (Fernández de Losada y Zapata Garesché, 2022), no necesariamente esa relevancia y legitimación se ha materializado en una mayor participación e influencia en los espacios de toma de decisión de los asuntos globales que repercuten en los territorios locales. Los asientos en las mesas globales de toma de decisión continúan siendo ocupados por los Estados centrales, cuya predominancia como actor central de las Relaciones Internacionales continúa estando presente.

A pesar de ello, los gobiernos subnacionales aún funcionan como actores en el orden global dado que, como señala Acuto (2010), sus actividades globales y su ejercicio de prácticas políticas de gobernanza e influencia en ámbitos multilaterales son el resultado de una construcción consciente del gobierno subnacional como entidad política. Mediante esas prácticas, las ciudades globales configuran el entorno de los asuntos internacionales, al afirmar la presencia de lo urbano a escala mundial y responder a muchos de los mismos retos a los que se enfrentan otras organizaciones políticas, tales como los Estados e instituciones supranacionales, en el siglo XXI.

Según Acuto,

las ciudades globales contemporáneas desafían nuestros marcos teóricos de referencia tradicionales y dominados por las relaciones internacionales, soslayando las jerarquías escalares (mundial, estatal, regional) y políticas (supranacional, gubernamental, regional y local) y perturbando el sistema de soberanía westfaliano.⁴ En sus actividades, estas ciudades recuerdan que la gubernamentalidad del entorno [*governmentality of the milieu*] en el que se desarrollan las relaciones políticas de la humanidad es mucho más compleja, multiescalar y variable de lo que la teoría de las Relaciones Internacionales pone de manifiesto en la actualidad (2010: 429).⁵

La creación y el uso de redes transnacionales es característico de la evolución reciente de la actuación internacional de los gobiernos subnacionales. Solo a través de la articulación en red construyen los gobiernos subnacionales la masa crítica, la continuidad en la acción e interlocución y la capacidad diplomática que

les permite alcanzar la condición de actor ante las instituciones de la gobernanza global. Existe un consenso sobre el hecho de que las redes organizan eficazmente la participación del nivel local en el ámbito internacional para los procesos de integración regional y de la gobernanza global (Sánchez Cano, 2015).

Se puede decir, entonces, que las redes transnacionales de gobiernos locales y regionales parecen ser el medio más elegido por algunos gobiernos subnacionales para desplegar su acción internacional en el campo multilateral, dado que desde allí conectan con distintas geografías, tienen acceso a recursos y alzan una voz compartida para influir en las agendas globales. A su vez, las prácticas de firmar acuerdos de adhesión a esas redes y de participar en la oferta de actividades que ellas proponen ha hecho que la dimensión multilateral de la política internacional subnacional de los gobiernos locales y regionales tome forma y se consolide como acción internacional. Las interacciones sucedidas en tales redes han permitido que los gobiernos subnacionales encuentren en ellas una correa de transmisión de sus intereses y que sean un vehículo para tratar de influir en la formulación de las agendas globales, movilizar recursos y reforzar su posicionamiento político en el orden global.

Red transnacional de gobiernos subnacionales: análisis conceptual y clasificación

En las Relaciones Internacionales contemporáneas, *la red* ha sido con demasiada frecuencia una metáfora familiar más que un instrumento de análisis (Kahler, 2011). Definida de forma más sencilla, como cualquier conjunto de nodos interconectados, las redes son ubicuas (p. 3). Tales nodos pueden ser individuos, grupos, organizaciones o Estados y las conexiones o vínculos pueden consistir en relaciones de amistad, flujos de comercio o recursos valorados. En su texto sobre los actores transnacionales y la política mundial, Risse (2002) emplea el término “red” para referir a aquellas “formas de organización caracterizadas por patrones de comunicación voluntarios, recíprocos y horizontales” (Keck y Sikkink, 1998: 8). Algunas redes consisten simplemente en grupos de individuos y otras se componen de organizaciones formales (Risse, 2002).

Como señalan los autores Hafner-Burton, Kahler y Montgomery (2009), el análisis de redes tiene una larga trayectoria en las ciencias conductuales, mientras que su incorporación a la disciplina de las Relaciones Internacionales fue lenta e irregular. No obstante, a medida que aumentó el interés por el estudio de las redes en el ámbito de las Relaciones Internacionales, nuevas investigaciones han surgido. Estas van más allá de la descripción de las redes en la política internacional y se centran en un análisis más riguroso de la estructura de las redes, su formación y efectos.

Los teóricos de las redes transnacionales de grupos activistas y de las organizaciones no gubernamentales comenzaron a aplicar el análisis de redes a las relaciones de poder, la adopción de temas y la eficacia de estas organizaciones. A pesar de ello, el análisis de redes todavía no ha hecho contribuciones significativas al estudio de tales redes ante la dificultad para desarrollar datos adecuados (Hafner-Burton, Kahler y Montgomery, 2009: 576).

Las redes suelen considerarse un modo de organización que facilita la acción colectiva y la cooperación, ejerce influencia o sirve como medio de gobernanza internacional. Las redes son actores significativos de la política internacional y representan un modo específico de interacción y gobernanza internacional. Como tales, siguen siendo importantes objetos de investigación. Así, existe un consenso sobre la importancia de las redes en las Relaciones Internacionales y la incorporación del análisis de redes a este campo de estudio es un desafío que precisa valorar las ventajas y desventajas de este enfoque en dicho campo (Hafner-Burton, Kahler y Montgomery, 2009).

La óptica del análisis de redes ofrece una visión más amplia y contrastada: las redes son conjuntos de relaciones que forman estructuras que, a su vez, pueden limitar y capacitar a los agentes (Hafner-Burton, Kahler y Montgomery, 2009). Por su parte, Kahler (2011) introduce dos enfoques al análisis de redes que pueden ser aplicados en el ámbito de la política internacional. El primero refiere a estudiar las redes como estructuras [*network-as-structures*], que abarca una definición amplia de redes, se concentra en sus características estructurales y evalúa los efectos de la estructura de la red. El segundo aborda el estudio de las redes como actores [*networks-as-actors*], que distingue entre redes y otros modos de agrupación, y evalúa el éxito de la red o su fracaso en la consecución de fines colectivos.

Este artículo opta por el segundo enfoque, dado que busca analizar el fenómeno de las redes transnacionales de gobiernos subnacionales como actores sociales, que tienen su origen en la formalización de las colaboraciones multilaterales de gobiernos subnacionales a través de fronteras estatales. Según Galceran-Vercher, Fernández de Losada y De la Varga (2021), las redes de gobiernos subnacionales pueden ser definidas como estructuras institucionalizadas que facilitan la cooperación entre gobiernos locales y/o regionales, quienes pueden unirse (o retirarse) de la red de manera voluntaria. Asimismo, estos espacios proveen varios servicios a sus miembros y juegan un rol decisivo en ayudarles a abordar los desafíos compartidos de manera colectiva.

Como señalan Acuto y Rayner (2016), las redes transnacionales de gobiernos subnacionales no son meras conexiones, sino verdaderos productores de una vasta variedad de resultados de política [*policy outputs*] y de mecanismos de movilización de conocimientos. Según su análisis de 202 redes, estas producen reportes regulares en un 62% de los casos; pero también se suman a programas piloto y políticas comunes (32%); actúan como medios clave para el intercambio de información con un 56%, manteniendo blogs, cuentas de redes sociales, tableros de anuncios en líneas; un 39% emitiendo newsletters; y un 9% publicando en revistas [*journals*]. Ante ello, proponen estudiar las redes como entidades institucionalizadas en lugar de una manifestación de nodos vinculados entre sí.

Este tipo de redes son relativamente únicas, dado que sus miembros representan un elemento de estatalidad. Como señalan Happaerts, Van den Brande y Bruyninx (2011), las redes transnacionales de gobiernos subnacionales tienen la particular característica de estar abiertas a un tipo de actor: los gobiernos subnacionales. En ese sentido, estas redes son “asociaciones formadas entre entidades subnacionales de diferentes Estados cuyo fin último es actuar como grupos de presión en

instituciones multilaterales y fomentar la cooperación basada en intereses, necesidades y aspiraciones comunes” (Sodupe, 1999: 62). A partir de esa definición, se puede decir entonces que esas redes se crean por dos razones: a) una externa, para actuar como grupo de presión en instituciones multilaterales; y b) una interna, para fomentar la cooperación basada en intereses, necesidades y aspiraciones comunes (Happaerts, Van den Brande y Bruyninckx, 2011).

Cuando los gobiernos subnacionales se agrupan, configuran asociaciones o entidades de orden no estatal, que constituyen nuevas entidades con atributos o habilidades capaces de afectar el curso de los acontecimientos internacionales. Esto conduce a considerarlas como actores definidos por requisitos de tipo funcional y no jurídicos, como lo indica García Segura (1993: 21), dada su capacidad de movilizar recursos y su habilidad para crear solidaridades, lealtades e identificaciones. Estas asociaciones pueden entrar en competencia con el Estado central, al menos cuando buscan influir los espacios de discusión multilaterales para abogar por la idea de que las ciudades y las regiones merecen un lugar en la mesa global de toma de decisiones. Cabe señalar que los gobiernos subnacionales forman este tipo de coaliciones porque creen que sus voces unidas tendrán mayor resonancia que las individuales (Bomberg; Bomberg y Peterson, citados en Happaerts, Van den Brande y Bruyninckx, 2011).

En función del análisis de redes [*network analysis*] y, en especial, el enfoque de redes como actores [*networks-as-actors*], se puede pensar las redes de gobiernos subnacionales como aquellas que se organizan de forma intencionada, cuyos límites de pertenencia son claros y no están limitados por la simple interacción a lo largo del tiempo. A través de la colaboración y la acción colectiva, en pos de un interés mayor definido por los agentes que componen la red, puede influir en resultados internacionales. Las redes tienen éxito como actor si son capaces de promover y sostener la acción colectiva de los agentes que las componen, éxito que depende a menudo de dos características de las organizaciones en red: a) escalabilidad, es decir, la habilidad de incorporar nuevos miembros, crecer de manera rápida sin alterar la forma fundamental de la organización; y b) adaptabilidad, es decir, la habilidad para incorporar elementos de jerarquía y centralización en sus estructuras para adaptarse a contextos (Kahler, 2011).

El estudio de las redes de gobiernos subnacionales como instituciones –y no solo conexiones entre nodos que configuran estructuras– contribuye a discutir acerca de su rol como actor: como productor de una variedad de resultados políticos [*policy outputs*] y mecanismos de movilización de conocimiento. Consideradas como instituciones, las redes se convierten en actores de –o al menos agentes de– las ciudades que las componen y deben tenerse en cuenta como elementos tangibles del panorama de la gobernanza global (Acuto y Leffel, 2020: 5).

El panorama global de las redes de gobiernos subnacionales: evolución, clasificación y caracterización.

Según Acuto y Leffel (2020), las redes de gobiernos subnacionales se han convertido en un elemento permanente del paisaje de la gobernanza urbana mundial.

La proliferación de estas redes hace un par de décadas condujo a la configuración de un complejo sistema de más de 200 entidades. En ese sentido, para algunos autores el fenómeno de las redes de gobiernos subnacionales se manifiesta en un ecosistema global de alianzas y/o partenariados entre las autoridades locales (Acuto y Leffel, 2020; Fernández de Lozada y Abdullah, 2019).

Según Acuto y Leffel (2020), este panorama global de redes se configuró de manera progresiva en el tiempo: a principios del siglo pasado, solo existían 3 redes; en 1960, el número se incrementó a 36; a mediados de los años noventa, existían 100 y en aumento constante en los años siguientes, sin mostrar signos de desaceleración. El mayor crecimiento se registró hacia el fin de la Guerra Fría, con un aumento de 59 a 107 redes durante un período de una década. Para los autores, las preocupaciones medioambientales, como las expresadas en la Cumbre de la Tierra de 1992 (Río de Janeiro) y la Agenda 21, han sido un motor clave de esa expansión. También, se ha detectado un crecimiento de las asociaciones nacionales de ciudades. Como se muestra, hay una expansión de las redes internacionales de gobiernos subnacionales con permanencia en el futuro próximo.

Fernández de Losada y Abdullah (2019) publicaron un trabajo monográfico sobre el ecosistema de redes en el que plantean una clasificación interesante. En ella se encuentran las denominadas redes tradicionales o de liderazgo y filiación pública, las cuales son concebidas, creadas y gobernadas por las mismas unidades subnacionales que las componen: entidades públicas, es decir, gobiernos locales y/o regionales. Estas, que pueden ser de alcance global o regional –entre las que se hallan Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI), Mercociudades y Eurocities, entre otras–, ocupaban el espacio del ecosistema casi en exclusiva, hasta el surgimiento de nuevas redes.

Entre las nuevas redes se encuentran aquellas plataformas multiactor (o mixtas de liderazgo público) que se caracterizan por liderazgos diversos y composición mixta y cuyo perfil suele ser más técnico, al centrar sus actividades en la generación de conocimiento especializado y en favorecer el intercambio de experiencias, transferencia de conocimiento y desarrollo de proyectos pilotos en territorio. Ejemplo de este tipo de red es Cities Alliance, una alianza que reúne a un conjunto de actores públicos y privados que trabajan por las políticas urbanas. También, surgieron con frecuencia plataformas de ciudades de liderazgo privado, que se caracterizan por ser organizaciones surgidas en torno a instituciones filantrópicas o personalidades influyentes donde la financiación y la dirección son aportados por entidades privadas. En este grupo se hallan aquellas redes como el C40, auspiciada por Bloomberg Philanthropies, y el Global Parliament of Mayors, promovido por Benjamin Barber (Fernández de Losada y Abdullah, 2019).

Por último, se encuentran también aquellas alianzas estratégicas *ad hoc* entre ciudades, llamadas frentes de ciudades (Malé, 2019) o *pop-up networks* (Fernández de Losada y Zapata Gareché, 2022) que se caracterizan por ser formas emergentes de actuación en red para movilizarse a favor o en contra de políticas específicas. Es decir, se forman alrededor de un objetivo político concreto. Estas redes emergen de forma reactiva, como lo hizo el movimiento Sanctuary Cities

en los Estados Unidos, que se opuso a la política de Donal Trump en materia de inmigración, o proactiva, como por ejemplo Ciudades por la vivienda adecuada. Estos frentes de ciudades tienen una fecha temporal de caducidad y se basan en una voluntad política común de escalar los problemas e intereses de ámbito local que requieren soluciones por parte de la comunidad internacional. Son alianzas informales para abordar determinados temas clave sin necesidad de pasar por las redes establecidas y sus procedimientos institucionales (Malé, 2019).

Se reconoce que las redes de gobiernos subnacionales pueden abordar los intereses de sus miembros desde una perspectiva generalista o especializada, es decir, mediante el abordaje de un amplio abanico de los sectores o temáticas concernientes a las políticas públicas locales, o bien focalizándose en una temática en particular. También, es posible identificar una estructura institucional de las redes de gobiernos subnacionales que, en general, se integran de órganos de gobierno de carácter democrático y representativo, de equipos profesionales y/o técnicos y presupuestos que se conforman de las cuotas que pagan sus miembros y de subvenciones que reciben de ellos mismos o de organismos multilaterales. Su gobernanza suele incluir un representante electo, normalmente un alcalde, una asamblea general de todas las ciudades miembros y una administración permanente, a veces albergada por el departamento de Relaciones Internacionales de una de las ciudades fundadoras o por una organización internacional. Las grandes redes mundiales, como CGLU e ICLEI, también cuentan con oficinas regionales (Fernández de Losada y Abdullah, 2019; Kihlgren Grandi, 2020).

En la Tabla 1 se presenta una tipología de las redes de gobiernos subnacionales, tomando en consideración el tipo de miembros que la componen. A su vez, se detallan los recursos que tales redes proveen a su membresía, las actividades que la propia red desarrolla y algunos ejemplos.

Tabla 1. Tipología de redes de gobiernos subnacionales

Tipología de red	Tipo de miembro	Recurso	Actividades	Ejemplos
Redes globales generalistas de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	CGLU, Metropolis
Redes regionales generalistas de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	CMRE, Eurocities, Mercociudades, MedCities, Union of Baltic Cities

Redes vinculadas a espacios culturales poscoloniales	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Transferencia de conocimiento Comunicación	CLGF, AIMF, UCCEI, CI-DEU
Redes especializadas globales de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	ICLEI, Sharing Cities Alliance, OIDD
Redes temáticas regionales de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	Polis, Civitas, PLATFORMA, ACTE, Coalición LAC
Redes mixtas o multinivel de liderazgo público	Gobiernos locales y regionales Organizaciones internacionales Gobiernos nacionales Organizaciones de la sociedad civil Sector privado	Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	Cities Alliance, CityNet
Redes de liderazgo privado	Gobiernos locales y regionales Organizaciones filantrópicas Academia	Aportaciones filantrópicas Subvenciones Cuotas	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	C40 100RC Global Parliament of Mayors

Nota. Esta tabla describe las diferentes tipologías de redes que operan actualmente a escala internacional, sus miembros, sus funciones y los recursos con los que cuentan. Elaborada por Fernández de Losada (Fernández de Losada y Abdullah, 2019: 24).

A partir de la tipología de redes de gobiernos subnacionales presentada en la tabla, se puede identificar un conjunto de funciones relativas a la incidencia política, la generación de conocimiento, el aprendizaje y el desarrollo de iniciativas sobre el terreno. Como señala Kihlgren Grandi (2020), aunque sus objetivos varían considerablemente, las redes de gobiernos subnacionales suelen compartir una metodología diseñada en torno a cuatro ejes: facilitar la cooperación y el intercambio de conocimientos entre los miembros; abogar por una visión y unos objetivos compartidos y ejercer presión ante organizaciones mundiales o regionales; promover la investigación y la innovación, por medios internos o asociándose con el mundo académico y las consultorías; y diseñar y ejecutar actividades en cooperación con sus miembros. Una minoría de ellas también cuenta con mecanismos de financiación para las iniciativas de sus miembros, incluso en el marco de premios para difundir las mejores prácticas. Por su parte, Galceran-Vercher, Fernández de Losada y De la Varga (2021) sintetizan las funciones de las redes de gobiernos subnacionales en 3 tipos: *advocacy*, difusión de conocimiento e implementación de políticas.

Entre los desafíos que tienen las redes de gobiernos subnacionales, Kihlgren Grandi (2020) destaca dos en particular. En primer lugar, la multiplicación de redes de ciudades, que a menudo abordan problemas iguales o similares, ha aumentado los riesgos de duplicación y solapamiento, al tiempo que ha dificultado la búsqueda de la más adecuada por parte de los gobiernos subnacionales. Y, en segundo lugar, debido principalmente a la naturaleza no vinculante de sus marcos de actuación, la mayoría de las redes de ciudades presentan niveles variables de compromiso entre sus miembros. Suelen incluir un núcleo de ciudades pioneras muy motivadas y una periferia de otras relativamente pasivas, cuya participación en la red apenas afecta su comportamiento (Kern y Bulkeley, citado en Kihlgren Grandi, 2020).

En la tipificación de Fernández de Losada (2019), no se toman en cuenta las asociaciones de los gobiernos regionales, solo se hace alusión a aquellas cuya membresía se compone principalmente de ciudades (gobiernos locales). Ante esto, se realizó una búsqueda de otras tipificaciones que consideraran a dichos niveles de gobiernos como componentes principales de redes transnacionales y se hallaron aportes de Happaerts, Van den Brande y Bruyninckx (2011) y Tavares (2016).

Happaerts, Van den Brande y Bruyninckx (2011) analizan la participación de las entidades subnacionales en redes transnacionales que se enfocan en el tema del desarrollo sostenible. Su análisis se centra en aquellas redes formadas por gobiernos de nivel intermedio (regiones) de la región europea y de alcance global. La Tabla 2 presenta las redes identificadas y clasificadas según el ámbito de participación y de acuerdo a su enfoque sobre el desarrollo sostenible.

Tabla 2. Tipología de redes transnacionales de gobiernos subnacionales y su atención al desarrollo sostenible

Enfoque al desarrollo sostenible	Ámbito regional europeo	Ámbito global
Ninguna atención específica para el desarrollo desarrollo sostenible	Red de Clúster y Regiones Europeas para la ecoinnovación y las ecoconversiones (ECREIN) Regiones Innovadoras de Europa (IRE) Conferencia de las Regiones de Europa con poderes legislativos (REGLEG)	Asociación Internacional de Regiones Francófonas (AIRF)
Actividades dirigidas hacia el desarrollo desarrollo sostenible	Asamblea de Regiones Europeas (AER) Conferencia de las Regiones Marítimas Periféricas de Europa (CPMR) Cuatro Motores para Europa	
Componente específico del desarrollo sostenible	Conferencia Medioambiental de las Regiones de Europa (ENCORE)	
Enfoque exclusivo sobre el desarrollo sostenible	Red de Regiones Europeas sobre Educación para la Sostenibilidad (RES) Regiones Europeas Sostenibles (SER)	Red de Gobiernos Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible (nrg4SD)

Nota. Esta tabla describe las tipologías de redes transnacionales de gobiernos regionales que operan actualmente a escala global y en la región europea, así como el tipo de enfoque que tienen en relación con el tema del desarrollo sostenible. Elaborada por Happaerts, Van den Brande y Bruyninckx (2011: 328).

Por su parte, Tavares (2016), quien analiza las ciudades y las regiones como actores globales, presenta una lista de arreglos multilaterales de gobiernos subnacionales sin diferenciar si corresponden a gobiernos locales (ciudades) o de nivel intermedio (provincias, regiones), si tienen alcance regional o global, o si enfocan sus funciones y actividades en un sector en particular o son polivalentes. Entre las enumeradas, la más antigua que se registra es Unión Internacional de Autoridades Locales (UIAL), cuyo origen data de año 1913 y que luego desaparece ante el nacimiento de CGLU⁶ en 2004; y la más reciente es Under 2 MOU⁷, creada en 2015. La red que tiene más cantidad de miembros es el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, con alrededor de 150 mil miembros, mientras que aquellas que tienen menos son la Eurorregión de Alpes-Mediterráneo, la Colaboración en la Costa del Pacífico y la Red Andina de Ciudades (RAR) (5 miembros cada una).

En dicha sistematización, tanto ICLEI como CGLU figuran con una membresía de más de mil ciudades para el año 2015. Ahora bien, se conoce que la organización mundial de CGLU tiene un alcance mayor en cuanto a su membresía, puesto que representa a más del 70% de la población mundial total, con una membresía que incluye a más de 250 mil gobiernos locales, metrópolis y regiones, y a más de 175 asociaciones nacionales de gobiernos locales y regionales en 140 Estados miembros de Naciones Unidas y de todas las regiones del mundo (CGLU, 2019). La red de CGLU tiene una estructura descentralizada, formada por 7 secciones regionales, una sección metropolitana y una sección para los gobiernos regionales, denominado Foro de las Regiones. Estos datos son relevantes para conocer el rol que estas redes –ICLEI, CGLU y la Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (nrg4SD)– tienen en el Grupo Principal Autoridades Locales de Naciones Unidas y que se expone en el siguiente apartado.

Las redes de gobiernos subnacionales en Naciones Unidas: estatus y capacidad de acción

Estos actores, los gobiernos subnacionales y sus redes transnacionales, se encuentran frente a un nuevo marco de gobernanza global⁸ que habilitó espacios de diálogo y participación en organismos multilaterales, tradicionalmente ocupados por los Estados. La organización de Naciones Unidas fue pionera en la creación de una nueva forma de gobernanza: nuevos formatos, tales como sesiones especiales de la Asamblea General, conferencias internacionales y comisiones de trabajo, se emplearon para dar forma y encuadre a los problemas globales (Sánchez Cano, 2023). Las redes transnacionales de los gobiernos subnacionales interactúan con otros actores en esos ámbitos multilaterales. Representan los intereses de su membresía y respaldan su estatus de actores políticos mediante la movilización de apoyo a los valores y principios que tiene la red.

En el apartado anterior, se mencionó que una de las funciones principales identificadas de las redes transnacionales de gobiernos subnacionales es el *advocacy*. Como señalan Galceran-Vercher, Fernández de Losada y De la Varga (2021), con esa función las redes representan los intereses colectivos de sus miembros *vis-à-vis* a otros niveles de gobierno (nacional, regional, mundial) y realizan acciones de cabildeo en su nombre para que se incluya la voz urbana en la formulación de políticas mundiales. El *advocacy* suele dirigirse a reforzar e institucionalizar la participación de los gobiernos locales y regionales en los marcos internacionales. Las redes de gobiernos subnacionales también desempeñan un papel decisivo para concientizar sobre cuestiones concretas que atañen a la dimensión local en foros intergubernamentales y procesos de negociación, lo cual supone el ejercicio de un papel de mediación entre los niveles mundial y local, en el que las redes son fundamentales para traducir los marcos mundiales en realidades locales y viceversa.

Estas redes actúan en nombre de su membresía, realizan acciones de activismo internacional y abogan por el reconocimiento de la autonomía local y la promoción de los gobiernos subnacionales como actores políticos con capacidad de voz y de decisión en los ámbitos multilaterales cuando se negocian y aprueban

agendas que afectan a los territorios. De acuerdo con Curtis, estas alianzas subnacionales desarrollan ambición y capacidades para tener un impacto directo en la gobernanza global (citado en Tavares, 2016: 109).

El ámbito multilateral de interés de la mayoría de las redes de gobiernos subnacionales es Naciones Unidas, por ser el ámbito de encuentro y plataforma de la acción política del movimiento municipal y regional transnacional. Allí, la participación de los gobiernos subnacionales es formalmente articulada a través de redes, que reclaman desde hace décadas un asiento permanente con estatus de observador (Salomón y Sánchez, 2008; Galceran-Vercher, 2021: 59).

En dicho espacio multilateral, que promueve la gobernanza global con los distintos actores del orden internacional, se presenta un elemento objeto de preocupación para las autoridades locales: qué estatus tienen los gobiernos subnacionales y sus redes en Naciones Unidas. En dicho organismo multilateral, las autoridades locales representadas a través de las redes transnacionales de gobiernos subnacionales tienen el mismo tratamiento que el de las organizaciones no gubernamentales (ONG), es decir, que su tratamiento es como una entidad de la sociedad civil. Pero estas redes representan instituciones gubernamentales –en calidad de dos de las tres esferas que, por lo general, configuran un Estado (nacional, regional y local)–, que son políticamente responsables de los territorios que gestionan (García Chueca, 2020: 86). A su vez, a diferencia de las ONG, las autoridades locales tienen legitimidad y acceso a recursos (Salomón y Sánchez, 2008: 128). Otro elemento objeto de interés de estas redes es cuál de ellas ocuparía un lugar en *la mesa global de toma de decisión*, en representación de todas las voces urbanas locales y regionales. Esto da cuenta de la posible competencia que enfrenta a las redes por incrementar el tamaño de su membresía, ampliando la cobertura de la red, cuestión que aporta a la representatividad de intereses en relación a otros actores.⁹

La búsqueda de un nuevo y más apropiado estatus para las autoridades subnacionales quedó reflejada en el Informe Cardoso (A/58/817), un documento elaborado por el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes, creado en 2004 a instancias del entonces secretario general Kofi Annan. Las recomendaciones arrojadas en dicho documento demarcaron la distinta naturaleza de las autoridades locales respecto de la sociedad civil y reconocieron a CGLU como órgano asesor de la Secretaría General y de la Asamblea General de Naciones Unidas. No obstante, aún resta la aplicación de las recomendaciones relativas a la conformación de un grupo consultivo sobre gobiernos locales y regionales. Evidencia de esto último, se halla en el informe del actual secretario general de Naciones Unidas sobre Nuestra Agenda Común. En el informe se insistió en la necesidad de adoptar nuevas medidas, que aboguen por un multilateralismo más inclusivo, para acelerar la implementación de los acuerdos existentes, incluidos entre ellos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para contribuir al multilateralismo efectivo y, en particular, a unas Naciones Unidas más eficaces, el secretario general indicó la necesidad de una mayor participación de todas las partes interesadas, ante lo cual propuso procurar tener un Grupo Consultivo sobre Gobiernos Locales y Regionales (Naciones Unidas, 2021).

La participación de las autoridades locales en interacciones multiactor de Naciones Unidas

Los diálogos y la interacción sistemática de actores interesados [*stakeholders*] no solo ocurre al interior de los Estados, sino que también se suceden en ámbitos multilaterales, como ser Naciones Unidas. Las dinámicas multiactor y multinivel buscan mejorar los sistemas de gobernanza, tanto al interior de los Estados como en *issue areas* particulares del orden global. Por consiguiente, son impulsadas y promovidas por los propios organismos internacionales a fin de contribuir al fortalecimiento de sus propias instituciones y, por extensión, de la gobernanza global.

Las Naciones Unidas como organización internacional ha contribuido a los procesos de interacción multiactor y de la gobernanza global. El propio proceso de construcción de la Agenda de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Agenda 2030) se resolvió en la interacción entre distintos actores internacionales, los cuales coexisten e interactúan unos con otros y en conjunto implican una multiplicidad de intereses, una diversidad de recursos, distintos grados de autonomía y cuyas acciones e interacciones afectan el resultado colectivo.

La experiencia multiactor en la formulación de la Agenda 2030 no es un caso único ni aislado. Según Dodds, Strauss y Strong (2012), el reconocimiento de que los Estados centrales precisan gobernar con el apoyo de las partes interesadas clave y todas las personas está claro desde Río 1992, y se evidencian logros en los últimos 30 años: la apertura cada vez mayor del sistema de Naciones Unidas y sus procesos consultivos a los Grupos Principales. A pesar de ello, los autores sostienen que nuevos desafíos se presentan en la segunda década del siglo XXI dado que el sistema multilateral que los gobiernos centrales crearon para el medio ambiente y el desarrollo sostenible es débil y se encuentra fragmentado.

Las autoridades locales constituyen uno de los grupos principales¹⁰ que desde Río 1992 participan en las instancias de diálogo multiactor de construcción y seguimiento de los acuerdos sobre el desarrollo sostenible. La relevancia de las autoridades locales se halla en que los gobiernos subnacionales tienen competencias exclusivas o compartidas con los Estados centrales en toda una serie de ámbitos y que en sus territorios se suceden acciones y políticas conducentes al desarrollo sostenible de las personas y, por consiguiente, que contribuyen a cumplimentar los acuerdos multilaterales signados por los Estados centrales.

El Grupo Principal de Autoridades Locales (GPAL)¹¹ reúne a redes y organizaciones internacionales que representan a gobiernos subnacionales de todos los continentes del mundo. Se compone de miles de miembros, entre los que se incluyen ciudades, estados regiones y sus asociaciones nacionales, regionales y globales. En ese sentido, se dice que las autoridades locales se hacen presentes y participan en el GPAL a través de coaliciones, asociaciones, redes que representan sus intereses, elevan una voz compartida y asumen un posicionamiento político colectivo. Esas organizaciones de gobiernos subnacionales asumen un rol en la discusión de las agendas globales que repercuten en ciudades y regiones.

En este grupo principal, 3 son los socios organizadores que facilitan la participación de los miembros en la Agenda 2030, a saber: Gobiernos Locales para la

Sostenibilidad (ICLEI), Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (nrg4SD) y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Estos tres socios organizadores garantizan una amplia cobertura geográfica en todo el mundo, dado que todos ellos tienen diferentes estructuras y representantes regionales para permitir la participación de los gobiernos y asociaciones miembros en toda Asia-Pacífico, Europa, Eurasia, Oriente Medio y Asia Occidental, América Latina y Norteamérica (GPAL, s/f).

Además del GPAL, existen otros ámbitos de diálogo y participación consultiva de los gobiernos subnacionales y sus asociaciones: la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (WACLA, por sus siglas en inglés), originada en 1996; el Comité Asesor de las Naciones Unidas para Autoridades Locales (UNACLA, por sus siglas en inglés), creado en 2000; y el Grupo de Trabajo Global (GTF, por sus siglas en inglés), originado en 2013. WACLA y UNACLA funcionan como mecanismos formales para proveer *inputs* a las negociaciones de la agenda de hábitat, mientras que el GPAL da cuenta de que este grupo de interés, el de las autoridades locales, está involucrado en la implementación de las agendas globales de sostenibilidad.

Por su parte, el GTF es un mecanismo de consulta y coordinación entre 25 de las principales redes mundiales y regionales de ciudades, cuyo objetivo es definir estrategias comunes para las principales agendas mundiales, en particular la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana. Además, convoca la WACLA, que reúne a alcaldes de todo el mundo (Kihlgren Grandi, 2020). Cabe indicar que la organización mundial de CGLU lidera el GTF y desde el año 2005 ocupa la mayoría de las plazas en UNACLA, donde amplifica la voz de los gobiernos locales ante la comunidad internacional (CGLU, 2019). Se puede decir, también, que la GTF es un mecanismo de concertación que busca reforzar las fórmulas colaborativas entre las distintas redes en un esfuerzo por reducir la dispersión y la duplicidad (Fernández de Losada y Zapata Garesché, 2022: 6).

Todas estas instancias de participación y diálogo en el ámbito multilateral de Naciones Unidas tienen en común la habilitación de un espacio de reconocimiento progresivo de las unidades subnacionales, como participantes necesarios en la implementación de las agendas globales para su consecución y logro, y también pretenden revitalizar el diálogo entre los gobiernos locales y los centrales (Galceran-Vercher, 2021; García-Chueca, 2020). En este sentido, existe un convencimiento de que alcanzar el desarrollo sostenible requiere de la participación activa de los actores de la sociedad y del Estado, en sus distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local). La mayor concentración poblacional se encuentra en entornos urbanos, lo que hace de las urbes, de los gobiernos locales y regionales, actores de relevancia para el desarrollo sostenible de Naciones Unidas, en calidad de observadores o implementadores de los principales acuerdos.

Para algunos autores, como Galceran-Vercher (2021: 58), el impacto de las ciudades en las discusiones globales continúa siendo algo simbólico. Esto puede suceder porque las autoridades locales no llegan a influenciar el proceso de toma de decisión, pues en los ámbitos multilaterales quienes toman las decisiones son los

Estados centrales. Es por ello que las redes de gobiernos subnacionales continúan trabajando en pos de un asiento en la mesa global de toma de decisión.

Conclusiones

El orden global contemporáneo se caracteriza por una heterogénea, compleja y diversa presencia de actores e interacciones. Allí, la existencia de un ecosistema diverso de redes transnacionales de gobiernos subnacionales se vuelve relevante por su vinculación con los demás actores del orden. Estos arreglos institucionales, que responden a la dimensión multilateral del ejercicio de la política internacional subnacional, dan cuenta de las colaboraciones multilaterales que se suceden entre instituciones gubernamentales dotadas de autonomía local, de niveles regional y local. Estas redes funcionan como vehículos que facilitan la articulación entre lo local y lo global y canalizan las demandas, intereses y necesidades de las unidades subnacionales en los espacios multilaterales de toma de decisión, donde disponen de lugares y/o mecanismos consultivos habilitados para tal fin.

En la contemporaneidad de la era global, la articulación entre lo local y lo global se convierte en un tema relevante en la práctica de la gestión subnacional, dado que las ciudades y las regiones son lugares donde se desarrollan, manifiestan e impactan los procesos del orden global, y donde se implementan o *se hacen realidad* las agendas y los acuerdos que pactan los Estados centrales en los ámbitos multilaterales. Para que ello suceda, se precisa de la devolución y puesta en ejercicio de las capacidades hacia los ámbitos locales y regionales, lo cual aumenta la localización y autonomía de las decisiones; y la representación de intereses locales y regionales que, en ocasiones, no encuentran espacios y canales para vehicularlos por el gobierno nacional, para recurrir a interacciones y procesos de cooperación multilateral a través de las fronteras estatales sin pasar por el Estado central.

Desde las redes transnacionales de gobiernos subnacionales, se construyen posiciones comunes y se representan las voces e intereses de los gobiernos subnacionales, que buscan una mayor participación en los procesos de toma de decisión de las agendas globales que tienen un impacto en los territorios. Las redes, como actores, vehiculizan las demandas de las autoridades locales, quienes en ocasiones eluden al Estado central para conseguir espacios de participación en ámbitos multilaterales, ser reconocidos como partes interesadas válidas del sistema internacional e incidir en la toma de decisiones de las agendas globales en discusión.

Las redes de gobiernos subnacionales se han configurado en instituciones con personería jurídica propia, con capacidad de movilizar recursos y habilidad para crear solidaridades, lealtades e identificaciones y con funciones varias de orden interno y de orden externo. En cuanto a las funciones de orden interno, las redes se dedican a facilitar la cooperación entre los gobiernos subnacionales y ofrecen servicios diversos a sus miembros: acceso a conocimiento, espacios de formación y recursos documentales de utilidad para la gestión local; intercambio y aprendizaje entre pares; legitimidad de experiencias locales; asistencia técnica y financiamiento para proyectos de cooperación; entre otros. En cuanto a las de orden externo, se destacan las funciones de incidencia y activismo internacional

en espacios multilaterales, la representación de intereses de su membresía, el ser parte interesada en procesos de diálogo multiactor y/o multinivel y la visibilidad de los gobiernos subnacionales en el ámbito nacional e internacional, al funcionar como plataformas de visibilidad y posicionamiento político. Fernández de Losada y Zapata Garesché señalan que “uno de los aspectos más valorados de las redes es el espacio que ofrecen a las ciudades para encontrarse con sus homólogos y otros aliados en un ambiente de confianza” (2022: 2).

El abordaje de estas redes suele concentrar su estudio en las ciudades globales, por ser aquellas con capacidad de actuar en la escena mundial mediante el ejercicio del poder de la red, conectando macroprocesos con dinámicas micro a través de un espectro mucho más amplio de gobernanza y agencia política (Acuto, 2010). También, se destacan los estudios de redes de gobiernos subnacionales con foco en los temas urbanos y en los asuntos medioambientales (Acuto y Leffel, 2020; Betsill y Bulkeley, 2006). Algunos pocos académicos se han ocupado de estudiar el fenómeno de las redes constituidas por el nivel intermedio del Estado central: regiones o provincias. Esta distinción es relevante para quienes desean estudiar en profundidad las redes en su dimensión interna, composición y dinámica de las partes que las componen, dado que se estima que puede existir una variación en cuanto al desempeño que las redes de gobiernos subnacionales tienen, pues los intereses y competencias de orden local y regional suelen diferir.

Cabe reconocer que la relevancia del fenómeno de las redes transnacionales de gobiernos subnacionales radica en que se manifiesta como un movimiento en constante crecimiento y evolución si se toma en consideración que las primeras manifestaciones surgieron a inicios del siglo XX y que en el siglo XXI tuvo un crecimiento multiplicador. Asimismo, estas redes presentan diferencias entre sí cuyos elementos distintivos pueden tener algún tipo de implicancia en su desempeño como actor internacional. Indagar entonces en profundidad sobre tales elementos distintivos y significativos para el desempeño internacional es importante para avanzar en el estudio de las redes transnacionales de gobiernos subnacionales como actor y como estructura.

Con este artículo se buscó contribuir a la comprensión de las redes transnacionales de gobiernos subnacionales en el actual orden global, como fenómeno de interés para la disciplina de las Relaciones Internacionales. El creciente número de estas redes y la configuración de un complejo y diverso ecosistema global de redes de gobiernos subnacionales, su activa participación en espacios multilaterales y su capacidad de agencia las convierten en actores relevantes, a ser tenidos en cuenta en las dinámicas del orden transnacional.

En su condición de actor internacional, estas redes son relativamente únicas, dado que sus miembros representan un elemento de estatalidad y están dotados de autonomía local y de un conjunto de competencias atribuidas por el fenómeno de la descentralización. Esas redes actúan como grupos de interés en organizaciones internacionales y fomentan la cooperación entre sus miembros y otros actores, al conformar coaliciones, basadas en intereses, necesidades y aspiraciones comunes. Su espacio privilegiado de acción son los sistemas de gobernanza, regímenes u

organizaciones internacionales, donde es posible configurar normas y principios desde una perspectiva multiactor. En el Sistema de Naciones Unidas, estas redes transnacionales de gobiernos subnacionales hallaron acceso y participación en los espacios habilitados para la formulación y seguimiento de las agendas globales de desarrollo a través del mecanismo de los Grupos Principales, de otros ámbitos de diálogo y participación consultiva (WACLA y UNACLA) y de mecanismos de coordinación interredes, como el Grupo de Trabajo Global.

Referencias

1. En el artículo de Acuto (2010) titulado *Global Cities: Gorillas in Our Midst*, el autor hacía referencia al experimento del gorila invisible, ideado en 1998 por los psicólogos de Harvard Daniel Simons y Christopher Chabris para explicar un fenómeno común de la percepción consciente conocido como ceguera por falta de atención. En su texto, el autor establecía una analogía entre las ciudades globales como aquellos gorilas invisibles de los estudios internacionales que no son identificados en la dinámica de interacciones que se suceden entre los actores estatales centrales (las personas que se pasan la pelota en el experimento).
2. El término gobierno subnacional es utilizado en la mayoría de la literatura latinoamericana, pero en los estudios de origen europeo se prefiere la expresión gobierno o entidad subestatal, a fin de diferenciar Estado y Nación (Luna Pont y Oddone, 2021: 224-225).
3. Término referenciado por primera vez para América Latina en la obra de Luis Maira (2010). La política internacional subnacional es entendida como la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que impulsa la inserción internacional a través de una estrategia y objetivos tendientes a articular las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio (Calvento, 2015: 18).
4. Con el Tratado de Westfalia de 1648 inició una época de prevalencia de la centralidad de los Estados-nación y de los gobiernos centrales, donde la autoridad de cada gobierno abarcaba el monopolio legítimo de la fuerza y la conducción de las relaciones internacionales (Maira, 2010: 15).
5. Traducción propia del original en inglés.
6. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) se origina a partir de la fusión de las dos mayores organizaciones de autoridades locales, la Unión Internacional de Autoridades Locales (UIAL) y la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), con el apoyo de la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (Metropolis).
7. Under 2 MOU es una iniciativa del Acuerdo de Colaboración en materia de Liderazgo mundial ante el cambio climático, por la que gobiernos subnacionales se comprometen a adoptar metas de reducción de emisiones. Se originó a raíz de una asociación entre California (Estados Unidos) y Baden-Württemberg (Alemania). Hasta la fecha, 23 Estados, provincias, regiones y ciudades en 10 países y 5 continentes se han adherido a Under 2 MOU.
8. Sanchez Cano (2023) toma el concepto de gobernanza global de Willetts (2011) para comprender la interacción de los gobiernos subnacionales y sus redes en el Sistema de Naciones Unidas y sus conferencias, así como su rol en la formulación e implementación de políticas. Para Willetts, la gobernanza global refiere a “procesos sistémicos de interacción entre los gobiernos y la sociedad civil mundial, centrados principalmente en los resultados políticos de las organizaciones internacionales, cada una de las cuales opera dentro de su propio conjunto diferenciado de relaciones políticas estructuradas, para establecer normas, formular reglas, promover la aplicación de reglas, asignar recursos o refrendar el estatus de los actores políticos, mediante la movilización del apoyo a los valores políticos” (2011: 107) (Traducción propia del original en inglés).
9. Según Fernández de Losada, la cuestión de la representatividad lleva a indagar quiénes integran la red, cuál es su “cobertura” (2019: 27). Si bien en este artículo no se aborda en profundidad la cuestión de la representatividad, es un elemento relevante para comprender la participación de las redes de

gobiernos subnacionales en los espacios multilaterales, como ser Naciones Unidas.

10. Los otros grupos principales se componen y representan a las ONG, las organizaciones de trabajadores, los pueblos indígenas, las empresas y las autoridades locales.

11. En idioma inglés este grupo se denomina *Local Authorities Major Group*, y su acrónimo es LAMG. En este artículo se opta por la denominación en idioma español, Grupo Principal de Autoridades Locales, para el cual se utiliza el acrónimo GPAL.

Bibliografía

Acuto, M. (2010). Global Cities: Gorillas in Our Midst. *Alternatives: Global, Local, Political*, 35(4), 425-448.

Acuto, M. y Leffel, B. (2020). Understanding the global ecosystem of city networks. *Urban Studies*, 58(9), 1758-1774.

Acuto, M. y Rayner, S. (2016). City Networks: Breaking Gridlocks or Forging (New) Lock-Ins? *International Affairs*, 92(5), 1147-1166.

Álvarez, M.; Luna Pont, M. y Oddone, N. (2019). *América Latina Global. Estudios regionales sobre paradiplomacia*. Tres de Febrero, Argentina: EDUNTREF.

Amen, M.; Toly, N.; McCarney, P. y Segbers, K. (2011). Sighting or Slighting Cities in International Relations. En M. M. Amen, N. Toly, P. McCarney y K. Segbers (Eds.), *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations* (pp. 13-32). Londres, Reino Unido: Routledge.

Barber, B. R. (2013). *If Mayors ruled the world. Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Heaven, Estados Unidos y Londres, Reino Unido: Yale University Press.

Betsill, M. M. y Bulkeley, H. (2006). Cities and the Multilevel Governance. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 12(2), 141-159.

Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL*, 86, 47-62.

Calvento, M. (2015). Hacia un concepto multidimensional de la política y la gestión internacional subnacional. En M. Calvento (Comp.), *Procesos y actores en la gestión de la política internacional subnacional* (pp. 15-40). Tandil, Argentina: CEIPIL.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2019). Bienvenidos al Movimiento Centenario de Gobiernos Locales y Regionales. Guía básica para la participación activa en los Órganos de Gobierno de CGLU.

Colacrai, M. y Zubelzú, G. (2004). *Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Argentina: CARI.

Cornago Prieto, N. (2000). Diplomacia, Paradiplomacia y Redefinición de la seguridad mundial: Dimensiones de conflicto y cooperación. En F. Aldecoa y M. Keating (Coords.), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 55-78). Madrid, España: Editorial Marcial Pons.

Dodds, F.; Strauss, M. y Strong, M. (2012). *Only One Earth. The long road via Rio to sustainable development*. Abingdon; Reino Unido: Routledge Taylor & Francis Group.

Duchacek, I. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *Publius*, 14(4), 5-31.

Eilstrup-Sangiovanni, M. (2011). Varieties of Cooperation: Government Networks in International Security. En M. Kahler (Ed.), *Networked Politics: Agency, Power, and Governance* (pp. 194-227). Ithaca, Estados Unidos: Cornell University Press.

Fernández de Losada, A. (2019). Hacia un ecosistema cooperativo de redes de ciudades. En A. Fernández de Losada y H. Abdullah (Coords.), *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades Retos y oportunidades. Colección Monografías CIDOB* (pp. 21-31). Barcelona, España: CIDOB edicions.

Fernández de Losada, A. y Romero, M. del H. (2016). Cuadernos para la internacionalización de las Ciudades, número 7. Los gobiernos locales en la agenda internacional: ¿actores o espectadores? México D. F., México; Montevideo, Uruguay: AL-LAS.

Fernández de Losada, A. y Abdullah, H. (Coords.) (2019). *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades Retos y oportunidades*. Barcelona, España: CIDOB edicions.

- Fernández de Losada, A. y Zapata Garesché, E. (2022). Hacia una “red ideal” de ciudades. *CIDOB Notes Internacionales*, 274.
- Galceran-Vercher, M. (2021). The role of cities in a reformed UN: towards the institutionalisation of the world assembly of local and regional governments. En A. Fernández de Losada y M. Galceran-Vercher (Eds.), *Cities in Global Governance. From multilateralism to multistakeholderism?* (pp. 55-64) Monografía CIDOB, 81.
- Galceran-Vercher, M.; Fernández de Losada, A. y De la Varga, O. (2021) Understanding the Value Proposition of City Networks: Towards a Framework for Measuring Impact. *CIDOB*, 35.
- García-Chueca, E. (2020). Una mayor inclusión de los gobiernos locales hará más efectiva la ONU. En P. Bargués (Coord.), *La ONU a los 75: repensando el multilateralismo*. CIDOB Report, 6, 83-91.
- García Segura, C. (1993). La evolución del concepto de actor internacional en la teoría de las relaciones internacionales. *Papers: Revista de Sociología*, 41, 13-31.
- García Segura, C. (1996). La Actividad Exterior de las Entidades Políticas Subestatales. En *Revista de Estudios Políticos*, 91, 235-264.
- Grupo Principal de Autoridades Locales (s/f). *Governance Paper Local Authorities Major Group Workshop on HLPF and MG system*.
- Hafner-Burton, E. M.; Kahler, M. y Montgomery, A. H. (2009). Network Analysis for International Relations. *International Organization*, 63, 559-592.
- Happaerts, S.; Van den Brande, K. y Bruyninckx, H. (2011). Subnational governments in transnational networks for sustainable development. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 11, 321-339.
- Hurrell, A. (2007). *On Global order. Power, Values, and the constitution of international Society*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Kahler, M. (2011). Networked Politics. Agency, power, and governance. En M. Kahler (Ed), *Networked Politics: Agency, Power, and Governance* (pp. 1-20). Ithaca, Estados Unidos: Cornell University Press.
- Keck, M. y Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, Estados Unidos: Cornell University Press.
- Keck, M. y Sikkink, K. (1999). Redes Transnacionales de Cabildeo e Influencia. *Revista Foro Internacional*, 39(4), 404-428.
- Kihlgren Grandi, L. (2020). *City Diplomacy, Cities and the Global Politics of the Environment*. Nueva York, Estados Unidos: Palgrave Macmillan, Springer Nature Switzerland.
- Luna Pont, M. (2019). De IULA a CGLU: Municipalismo internacional, narrativas y momentos. En M. Álvarez, M. Luna Pont y N. Oddone (Comps.), *América Latina Global. Estudios regionales sobre paradiplomacia* (pp. 51-91). Buenos Aires, Argentina: EDUNTREF.
- Luna Pont, M. y Oddone, N. (2021). Relaciones internacionales y desempeño internacional subnacional: una oportunidad para revisar el concepto de *actorness*. *OASIS*, 33, 223-245.
- Maira, L. (2010). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.
- Malé, J. P. (2019). La emergencia de frentes y alianzas de ciudades: ¿hacia nuevas formas de incidencia de los gobiernos locales? En A. Fernández de Lozada y H. Abdullah (Coords.), *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades Retos y oportunidades* (pp. 33-40). Barcelona, España: CIDOB edicions.
- Michelman, H. y Soldatos, P. (Eds.) (1991). *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- Naciones Unidas (2021). *Nuestra Agenda Común - Informe del Secretario General*. Nueva York, Estados Unidos.
- Oddone, N. y Luna Pont, M. (2019). Avances disciplinarios en las relaciones internacionales: La definición de actor internacional en el estudio de la paradiplomacia. *Relaciones Internacionales*, 92(2), 1-31.
- Oddone, N.; Rubiolo, F. y Calvento, M. (2020). Paradiplomacia y relaciones internacionales: de la práctica hacia su curricularización en Argentina. *Oasis*, 32, 63-84.
- Risse, T. (2002). Transnational actors and world politics. En W. Carlsnaes, T. Risse y B. Simmons

- (Eds.), *Handbook of International Relations* (pp. 251-286). Londres, Reino Unido: Sage.
- Salomón, M. y Sánchez, J. (2008). The United Nations System and the Process of Political Articulation of Local Authorities as Global Actor. *Brazilian Political Science Review*, 2(1), 127-147.
- Sánchez Cano, J. (2015). Redes de gobiernos locales y nueva agenda mundial: una perspectiva multinivel. En F. Medina y B. Díaz Castro (Coords., Eds.), *Cuadernos de la cooperación descentralizada*, 5 (pp. 112-130).
- Sánchez Cano, J. (2023). Paradiplomacy, “actorness”, and the global agendas. En P. A. Suárez, G. Laschi, N. Oddone y M. Torres (Eds.), *Over the Atlantic: Diplomacy and Paradiplomacy in EU and Latin America* (pp. 103-118). Berna, Suiza: Peter Lang.
- Sikkink, K. (2011). The Power of Networks in International Politics. En M. Kahler (Ed.), *Networked Politics: Agency, Power, and Governance* (pp. 228-248). Ithaca, Estados Unidos: Cornell University Press.
- Sodupe, K. (1999). The European Union and inter-regional co-operation. *Regional and Federal Studies*, 9(1), 58-81.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: cities and states as global players*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Taylor, P. (2011). World City Networks: Measurement, Social Organization, Global Governance, and Structural Change. En M. M. Amen, N. Toly, P. McCarney y K. Segbers (Eds.), *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations* (pp. 201-216). Londres, Reino Unido: Routledge.
- Willets, P. (2011). *Non-governmental Organizations in World Politics: The Construction of Global Governance*. Londres, Reino Unido - Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Zubelzú, G. (2008). Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. En E. Iglesias, G. Zubelzú y V. Iglesias, *Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y Obstáculos de un Sistema Federal* (pp. 19-45). Buenos Aires, Argentina: CARI y PNUD.

Recibido: 03/07/2023. Aceptado: 05/05/2024.

Natalia Sánchez, "Las redes transnacionales de gobiernos subnacionales: caracterización, tipificación y análisis de su rol como actor internacional en la gobernanza global". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 29, número 49, enero-junio 2025, pp. 13-36.