

# Las ciudades en el Derecho Internacional. Especial referencia a la participación en el seno de Naciones Unidas y la relación entre presencia institucional e impacto normativo

Cities in International Law. Special reference to participation within the United Nations and the relationship between institutional presence and normative impact

VANESA INÉS CASTELLO

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Adscripta a la Cátedra de Derecho Internacional Público en dicha Casa de Estudios. Correo electrónico: castellovanesa1@gmail.com

122

## Resumen

La incidencia en las agendas globales es una de las cuestiones más importantes en la acción internacional de las ciudades. Pero debido a que el Derecho Internacional no reconoce a estos entes subjetividad jurídica internacional, el movimiento internacional municipal recurrirá a Naciones Unidas como punto de encuentro y plataforma para la acción política a los fines de establecer el marco normativo internacional que les permita intervenir en aspectos no limitados a la esfera de sus competencias legalmente reconocidas. De esta manera, las ciudades se propondrán

## Abstract

The impact on global agendas is one of the most important issues in the international action of cities. But because international law does not recognize to these entities international legal subjectivity, the international municipal movement will appeal to the United Nations as a meeting point and platform for political action in order to establish the international legal framework that allows them to intervene in aspects not limited to the area of their legally recognized competences. The cities will propose two objectives related to their relationship with the United Nations: political articulation and

dos objetivos en torno a su relación con Naciones Unidas: articulación política y mayor presencia institucional en el seno de la Organización. Al mismo tiempo, ambas cuestiones estarán entrelazadas a los fines de obtener un marco normativo regulatorio respecto a su actividad externa.

### Palabras clave

Ciudades — Descentralización — Institucionalización — Derecho internacional

greater institutional presence within the Organization. At the same time, both issues will be intertwined in order to obtain a regulatory framework regarding their external activity.

### Keywords

Cities — Decentralization — Institutionalization — International law

### Introducción

Cada ordenamiento jurídico contiene normas que determinan cuáles son sus sujetos -detentadores de personalidad jurídica- y, en qué medida, éstos poseen capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Se ha multiplicado no sólo el número de Estados en virtud de diferentes procesos históricos, sino que también ha ido aumentando el polimorfismo de la subjetividad internacional (REMIRO BROTONS, 1997:41). Actualmente, los sujetos primarios y plenos del Derecho Internacional siguen siendo los Estados soberanos, ya que sólo ellos poseen una subjetividad jurídica internacional sin condiciones. Los sujetos de Derecho Internacional son, entonces, todos aquellos actores que por reconocimiento -Estados- o por creación -Organizaciones Internacionales-, gozan de la capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones, así también quienes sufran directamente responsabilidad por una conducta incompatible con la norma, y quienes posean legitimación directa para reclamar contra toda violación de la misma<sup>1</sup>.

En la medida que la subjetividad internacional ha ido dejando de ser considerada como una pertenencia de la soberanía para ser concebida como un procedimiento de atribución de derechos y obligaciones dentro de un ordenamiento jurídico determinado, el sistema internacional se ha ido

---

<sup>1</sup>Es decir, no todos los entes beneficiados por una norma o todos aquellos a los que la norma imponga una conducta son sujetos del Derecho Internacional: de esta forma se requiere de legitimación activa para reclamar por incumplimiento del Derecho y/o una legitimación pasiva para sufrir responsabilidad por tal incumplimiento. Actualmente, por ejemplo, los individuos gozan de subjetividad jurídica internacional en determinados marcos convencionales como en el Estatuto de la Corte Penal Internacional -subjetividad pasiva- y en el ámbito europeo, a partir de 1994, gozan de legitimidad activa con la Reforma del Convenio de Roma -Tribunal Europeo de Derechos Humanos (PASTOR RIDRUEJO, 2009:187).

abriendo a otros sujetos y a otros, también, distintos actores que interactúan en dicho sistema.

Ahora bien, ¿implica ésto que las ciudades sean sujetos de Derecho Internacional por el sólo hecho de actuar en la esfera internacional? ¿Podemos pensar si las nuevas dinámicas de involucramiento externo de las mismas han sido reflejadas o han encontrado su correlato en normas de Derecho Internacional?

En este sentido, los ordenamientos jurídicos internos no suelen prohibir a las autoridades locales el establecimiento de contactos y la celebración de reuniones con autoridades extranjeras del mismo nivel cuyo objeto sea el conocimiento mutuo, la información y la consulta. Sin embargo, la soberanía y la territorialidad impiden el establecimiento de mecanismos de cooperación de Derecho Público, salvo que se celebren tratados —normalmente bilaterales— de cobertura, o tratados-marco donde los Estados, en relación con concretas manifestaciones de la cooperación transfronteriza, conceden facultades a las autoridades locales o crean establecimientos públicos internacionales gestionados por dichas autoridades (REMIRO BROTONS, 2007:899).

Nuestro objetivo es analizar las estrategias a las que las ciudades y sus asociaciones han recurrido para intervenir en el sistema internacional a los efectos de constituirse como actores relevantes e influyentes de dicho sistema. Particularmente, respecto de su integración dentro de Naciones Unidas.

### **La ciudad, actor del sistema internacional**

Podemos decir que distintos fenómenos contribuyen conjuntamente a fortalecer las instituciones locales, reducir las distancias entre lo local y lo global y presionar a los gobiernos locales para intervenir en la escena internacional. Entre ellos:

- La urbanización y el crecimiento de las ciudades: una previsión de Naciones Unidas determinó que para el año 2030, 60% de la población mundial vivirá en áreas urbanas<sup>2</sup>. Sencillo indicador de la importancia creciente de las ciudades como actores económicos y que sugiere, además, que éstas han sido llamadas a tener también un mayor peso político que en el pasado.

- La globalización y su impacto en lo local: ninguna ciudad ha sido inmune a los numerosos impactos de este fenómeno, como la deslocalización de actividades o el incremento de las migraciones y flujos turísticos. Frente a los efectos de esta dinámica, los gobiernos locales han tenido que intervenir y encontrar soluciones para responder a las demandas de los ciudadanos, y asumir un nuevo papel como

---

<sup>2</sup>Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en línea: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>. Consultado el 10 de julio de 2016.

promotores o impulsores del desarrollo económico y social de su territorio.

- **Debilitamiento del Estado nacional:** el fenómeno de la integración en bloques económicos y políticos ha supuesto, en muchos casos, una relativa pérdida de poder de los Estados nacionales, en beneficio de organismos supranacionales.

- **Descentralización y transferencia de competencias:** los Estados centrales han transferido una parte de sus competencias tradicionales hacia las regiones, provincias y municipios sin, en muchas ocasiones, transferir asimismo los recursos económicos necesarios para sostener esas funciones.

“Todos estos fenómenos se han traducido en un empoderamiento de los gobiernos locales, que tienen ahora un mayor nivel de competencia reconocida y en ciertos casos, una mayor dotación de recursos para hacer frente a estas nuevas responsabilidades. Al mismo tiempo, se comprueba que los sentimientos de identidad y pertenencia de la población se expresan ahora más en el ámbito local o regional que a escala nacional, lo que contribuye a la afirmación política de los entes subnacionales y a la búsqueda de soluciones específicas, enraizadas en la cultura local” (MALÉ, CORS, 2013a:23).

En consecuencia, los gobiernos locales reconocen la necesidad de tener mayor autonomía y margen de maniobra a escala internacional para intercambiar experiencias, ejercer mejor sus competencias en términos de gestión de los servicios locales, promover su territorio, atraer recursos y oportunidades, proyectar la imagen de la ciudad, o abrir la ciudadanía a los temas internacionales que condicionan cada vez más su vida cotidiana. Surgen así un conjunto de iniciativas a escala internacional basadas en la necesidad de competir entre ciudades y territorios en el espacio global, o por la voluntad de cooperar y reforzarse mutuamente<sup>3</sup>.

Si bien la actividad externa de las ciudades no es nueva y puede ser rastreada sobre todo a partir de los procesos de descentralización que tuvieron lugar en muchos Estados durante la década del '80, la novedad en dicho fenómeno refiere a la amplitud que ha alcanzado y a su consolidación en los últimos años. Para SOLDATOS (1990), ha habido un cambio en términos cualitativos ya que estas unidades han ido desplegando sus propios canales de

---

<sup>3</sup>Estas iniciativas suelen enmarcarse bajo el concepto de paradiplomacia. La misma puede definirse como “...la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras muy diversas con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos, culturales o medioambientales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales” (CORNAGO, 2010:109). El término actor gubernamental no central es utilizado para referirse no sólo a las ciudades sino también a las denominadas provincias, estados federados o regiones.

relaciones con el exterior, se han dotado de sus propios recursos financieros y han ido determinando sus propios objetivos exteriores. Por otro lado, cuantitativamente, la actividad exterior de estas unidades ha crecido enormemente en función del alcance, es decir, temas cubiertos y tipo de relaciones mantenidas, como en número de contactos establecidos.

Si tradicionalmente el concepto de actor se definía en términos estrictamente jurídico formales<sup>4</sup>, en la actualidad se produce un deslizamiento hacia un enfoque más de tipo funcional, es decir, definir a los actores desde el punto de vista de sus interacciones y la capacidad de los mismos de movilizar recursos con el fin de alcanzar objetivos y ejercer influencia en el sistema internacional (LUNA PONT, 2010).

En la actualidad, a una ciudad se le hace casi imposible poder atender a la totalidad de sus funciones -que otrora estaban en manos del Estado central- sin involucrarse en la arena internacional. Inevitablemente, ésto altera y transforma los dispositivos legales e institucionales en vigor -no sólo aquellos propios del derecho interno de cada uno de los Estados, sino también en el campo internacional.

Pese a que la ciudad no necesariamente le dispute al gobierno nacional sus atribuciones, los Estados siguen manteniendo una actitud cautelosa y por ahora han evitado reconocer el derecho de los gobiernos locales a participar en esferas de las relaciones internacionales que siguen siendo materia reservada de dichos Estados. Sin embargo, podemos decir que algunos organismos internacionales han sido más receptivos a la presencia de las ciudades y han ido más lejos en cuanto al reconocimiento de la importancia de este fenómeno a escala mundial. Como veremos, la vinculación de las ciudades con Naciones Unidas en particular, tiene su mayor intensidad a partir de fines de la década del '90 y los inicios del nuevo milenio.

126

### **Las ciudades y el Derecho internacional**

Tradicionalmente, las normas jurídicas se aplican a un territorio determinado por los límites geográficos del Estado, que sobre él ejerce su soberanía y jurisdicción. Y siendo las ciudades partes integrantes de la conformación política y geográfica de un Estado, estos entes locales quedan subordinados a dichas normas. Pero en la actualidad, ésta es sólo una manera de analizar la subordinación de las ciudades a un conjunto de normas jurídicas. Es innegable que las ciudades y sus gobiernos se ven hoy en día afectados desde el punto de vista jurídico por actividades y decisiones que ocurren fronteras afuera de su propio Estado (BELTRÁN DE FELIPE, 2010).

Según el Derecho Internacional, la forma de organización interna y distribución de competencias hacia sus propias entidades es materia discrecional de los propios Estados. En principio, para dicho ordenamiento

---

<sup>4</sup>Principalmente a partir de soberanía, reconocimiento, territorialidad.

jurídico las ciudades parecieran serles indiferentes<sup>5</sup>. Si bien la realidad de las relaciones internacionales evoluciona más rápidamente que su formalización jurídica en dicho ordenamiento, es innegable que las ciudades han profundizado su presencia y accionar internacional.

Los procesos de globalización han generado lo que muchos autores llaman “desnacionalización” o “desterritorialización”, es decir, los acontecimientos sociales, políticos y económicos ya no tienen un fundamento territorial. “Todo ello pone de manifiesto que poco a poco el Derecho Internacional está cambiando, y se está adaptando a las nuevas realidades en las que otros centros de poder que ya no son los Estados comienzan a adquirir protagonismo. Ello no debe sorprendernos: el Derecho Internacional está basado en la soberanía de los Estados, y al entrar en crisis dicha soberanía como consecuencia de la globalización o la desnacionalización, ello arrastra a la crisis -o al cambio- del Derecho Internacional” (BELTRÁN DE FELIPE, 2010:94).

Debido a que el Derecho Internacional no reconoce subjetividad jurídica internacional a las ciudades, cabe preguntarnos qué principio o concepto sería indicado para entender y -en todo caso- regular la actividad de las ciudades en el sistema internacional.

Los autores FRUG y BARRON (2006) plantean, en este sentido, el concepto de Derecho Local Internacional, estableciendo que la regulación jurídico-constitucional que une a las ciudades con el Estado al que pertenecen empieza a ser regulada -o afectada- por normas internacionales. La incorporación de nuevos actores necesariamente tendrá su reflejo o influirá de alguna manera en las normas jurídicas que acompañen este fenómeno. Es decir, estaríamos frente a una internacionalización del derecho local: este derecho se presentaría como un conjunto de reglas y normas internacionales emergentes, para las ciudades (FRUG, BARRON, 2006:2). El Derecho Local Internacional tendría una delimitación temática amplia en la cual cabrían todas las actividades ligadas con la organización y gestión de la vida local, desde el suministro de los servicios públicos básicos hasta los temas de participación ciudadana y democracia local.

“Se manifiesta, por tanto, una contradicción creciente entre el proceso de descentralización, por una parte, y el monopolio del Estado en materia de relaciones internacionales, por otra, debido a que, en un mundo globalizado, prácticamente todas las competencias necesitan para su ejercicio de una dimensión internacional” (MALÉ, CORS, 2013b:41).

Ahora bien, ¿las ciudades son gobiernos subordinados o actores internacionales independientes frente al Derecho Internacional?

---

<sup>5</sup>En base a los principios de igualdad jurídica de los Estados y de no intervención en los asuntos internos de los mismos.

Las ciudades son tanto administraciones públicas vinculadas por normas de Derecho Internacional como entes objeto de regulación por parte de este mismo derecho. Es decir, están obligadas a respetar la normativa internacional al interior de sus jurisdicciones, así como -incluso- muchas veces son ellas mismas las que aprueban declaraciones o recomendaciones de organismos internacionales<sup>6</sup> haciendo que normas del *soft law* se transformen en derecho real, si bien no sea más que en el ámbito local (BELTRÁN DE FELIPE, 2010:145).

“Las ciudades [...] actúan [...] impulsadas por las demandas a las autoridades locales de grupos de ciudadanos que, en nombre de valores democráticos, exigen la adscripción de sus localidades a los distintos marcos de cooperación y amistad internacionales o que incluso llegan a exigir a los respectivos ayuntamientos una toma de posición en cuanto a asuntos internacionales que, tradicionalmente, han sido considerados como atribuciones exclusivas del gobierno central” (SALOMÓN, 1993:130).

A continuación, analizaremos la estrategia que utilizan las ciudades a los fines de ejercer influencia en la agenda internacional.

### **Las autoridades locales articuladas de manera global: la vinculación a través de Naciones Unidas. El objetivo institucional**

El sistema de Naciones Unidas (NU) es el principal marco internacional dentro del cual el proceso de articulación política de las ciudades se ha llevado a cabo.

“En efecto, el reconocimiento del papel de los entes locales entendidos como tales, distinto de los pueblos u otras categorías afines, y de una posible capacidad para actuar en el orden internacional se empieza a constatar de una forma más clara en el seno de algunas organizaciones internacionales, especialmente en la Organización de las Naciones Unidas, tanto a nivel normativo como institucional” (BELTRÁN, 2010:148).

En 1996, en la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos (HABITAT II) Estambul<sup>7</sup>, se trató la función y contribución de las autoridades locales en la aplicación de los objetivos de la

---

<sup>6</sup>Incorporado, por ejemplo, a nivel local Declaraciones de Naciones Unidas como la referente a la Eliminación de toda forma de Discriminación contra las Mujeres -por ejemplo, San Francisco y Los Ángeles- o el Protocolo de Kyoto -Seattle y Salt Lake City. Es decir, yendo incluso más allá de lo que sus propios Estados han aprobado o ratificado. Asimismo, han adoptado recomendaciones de organismos como la Organización Mundial de la Salud -respecto a cuestiones sanitarias.

<sup>7</sup>Previamente, en 1976 podemos dar cuenta Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos, luego rebautizada Habitat, en la que se trató el crecimiento poblacional mundial pero aun dejando en manos de los Estados la aplicación de normas internacionales. Declaración de Vancouver, 1976. Disponible en línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/353/61.pdf>. Consultado 20 de junio de 2016.

misma. Como reza la Declaración que de ella emana, por primera vez, en una gran Conferencia de las Naciones Unidas representantes de diferentes sectores de la sociedad civil tuvieron la oportunidad de reunirse y de exponer sus opiniones y compromisos a los delegados en la Conferencia en un foro especialmente creado a tal fin: la Comisión II, en la que pudieron expresarse las autoridades locales<sup>8</sup>.

Del informe de la Comisión II se:

“[...] subrayó asimismo la necesidad de una cooperación directa entre las autoridades locales de los diversos países y regiones y el valor de la misma. Se destacó la función de las asociaciones nacionales, regionales e internacionales y de las organizaciones de autoridades locales y ciudades existentes en tanto que mecanismo prometedor para lograr una mayor coordinación de sus aportaciones colectivas a los debates internacionales correspondientes... este planteamiento podía ayudar a asegurar que la voz de las "ciudades unidas" se escuchara mejor en las Naciones Unidas”<sup>9</sup>.

Si en Hábitat I -Vancouver 1976- los gobiernos locales tuvieron una presencia testimonial y muy poca capacidad de incidir en la agenda, Hábitat II representa un salto cualitativo en su reconocimiento en la medida en que Naciones Unidas les confiere el trato de socios principales en la implementación de la agenda y se articulan canales formales de participación. Las asociaciones internacionales y nacionales de ciudades y autoridades locales tuvieron la oportunidad de organizar -en este marco- una Primera Asamblea Mundial de gobiernos locales y regionales y de suscribir una declaración común en la que expusieron sus objetivos y su contribución a la aplicación estos objetivos.

De la Agenda Habitat emanó en 1998 el Borrador conjunto entre la Comisión de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos y la Asociación Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales<sup>10</sup>, llamado Carta Mundial de

---

<sup>8</sup>También incluyó a parlamentarios, a organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas, fundaciones, científicos, profesionales e investigadores. Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HABITAT II) Estambul (Turquía) 3 a 14 de junio de 1996, pág. 161. Disponible en línea: [http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/12040\\_Habitat\\_II\\_report\\_\\_Spanish.pdf](http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/12040_Habitat_II_report__Spanish.pdf). Consultado 20 de junio e 2016.

<sup>9</sup>Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HABITAT II), Informe de la Comisión II. En su primera sesión plenaria, celebrada el 3 de junio de 1996, la Conferencia aprobó la organización de sus trabajos, tal como se establecía en el documento A/CONF.165/3 y decidió asignar el tema 10 del programa (Función y contribución de las autoridades locales, del sector privado, de los parlamentarios, de las organizaciones no gubernamentales y de otros colaboradores en la aplicación del Programa de Hábitat) a la Comisión II, que presentaría su informe a la Conferencia. Del 3 al 7 de junio y el 10, el 11 y el 13 de junio de 1996 la Comisión II celebró 14 reuniones. Op. Cit., pág. 164.

<sup>10</sup> WACLAC por sus siglas en inglés, fundada en 1996, reúne a distintas asociaciones de gobiernos locales y ciudades. Su objetivo es proveer un mecanismo de coordinación para dichas asociaciones en su trabajo con Naciones Unidas. Participan otras asociaciones como

Gobierno Local Autónomo. En la Conferencia Habitat II, los gobiernos nacionales se habían comprometido a descentralizar tanto autoridad como recursos, reconociendo a las ciudades como los socios más cercanos y esenciales en la implementación de la Agenda Habitat. En este sentido, la intención de las ciudades -a través de la Carta Mundial- era el reconocimiento de los principios de subsidiariedad y descentralización como principios universales, así como el derecho de las ciudades a asociarse con pares y formar parte de asociaciones de autoridades locales. Si bien la misma permanece aún como Borrador, era la primera vez que en el marco de Naciones Unidas se ocupaban directamente del papel de las ciudades a nivel global<sup>11</sup>.

Las ciudades comienzan a percatarse que su objetivo institucional - penetrar y tener un lugar en el seno de Naciones Unidas- se podía concretar más fácilmente si unificaban su voz. En 1997 ya se había formado la Asociación Mundial de Autoridades locales -WACLAC por sus siglas en inglés- con el objeto de establecer mejor vínculo con la Organización Internacional. De la acción de WACLAC con la Comisión de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, se crea el Comité Asesor de Autoridades Locales de Naciones Unidas -UNACLA por sus siglas en inglés- en el 2000. Si bien la intención de las autoridades locales era la creación de un órgano subsidiario de la AG -y este comité asesor se creaba como órgano consultivo de dicha Comisión-, era la primera vez que las autoridades locales tenían un órgano formal dentro de la Organización Mundial del que formarían parte para asesorar sobre cuestiones locales.

El trabajo de UNACLA contribuyó en este sentido a que se fusionaran el Centro y la Comisión de NU para los Asentamiento Humanos y pasaran a transformarse en el Programa Naciones Unidas Habitat, convirtiendo a su órgano intergubernamental -el Consejo de Administración del Programa- en órgano subsidiario de AG a partir del 1/1/2002<sup>12</sup>. UNACLA, como órgano consultivo de la ex Comisión, pasó a ser órgano subsidiario del Director Ejecutivo del Programa. Es decir, las ciudades estaban integradas aún más al sistema institucional de Naciones Unidas.

En el año 2004 se crea Ciudades y Gobiernos Locales Unidos -CGLU-, culminación de la intención original de aunar la voz ante la Organización Internacional: reuniendo en una gran asociación a la mayoría de las

---

G4, IULA, FMCU y Metrópolis entre otras. Disponible en línea: <http://www.un.org/ffd/statements/waclacE.htm>. Consultado 5 de julio de 2016.

<sup>11</sup> Borrador de Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo, 1998. Desarrollaremos más sobre esta cuestión en el siguiente apartado. Disponible en línea: <http://www.gdrc.org/u-gov/charter.html>. Consultado 5 de julio de 2016.

<sup>12</sup>El 1 de enero de 2002, mediante la resolución A/56/206 de la Asamblea General, se fortaleció el mandato de Hábitat y se elevó su condición a Programa dentro del sistema de Naciones Unidas, lo que dio origen a NU-Habitat, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Su Consejo de Administración -y órgano intergubernamental- se convirtió así en un órgano subsidiario de la Asamblea General.

asociaciones de ciudades del mundo<sup>13</sup>, promueve la cooperación, gobiernos locales autónomos y tiene como objetivo ser representante de las ciudades ante la comunidad internacional. La importancia de dicha organización radica en su relación con Naciones Unidas ya que elige a la mitad de los miembros de *UNACLA* y tiene asegurada la presidencia de dicho Comité.

Constituyéndose en una voz unificada, la expresión de sus aspiraciones políticas contribuye al objetivo de mayor y mejor presencia en el sistema de Naciones Unidas. La misión de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos es “[...] ser la voz unida y representación mundial de los gobiernos locales autónomos y democráticos, promoviendo sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los gobiernos locales, y ante la vasta comunidad internacional...”<sup>14</sup>. Entre sus objetivos se encuentra asegurar una representación política efectiva de los gobiernos locales en la comunidad internacional, en especial en las Naciones Unidas y sus agencias<sup>15</sup>.

Por otro lado, en el marco de reforma y apertura de NU hacia otros actores, en ese mismo año se constituyó un Grupo de Personas Eminentes -a pedido del entonces Secretario General de NU Kofi Annan- encargado de examinar la relación de la Organización Mundial y la sociedad civil. El ex presidente de Brasil -Cardoso- presidió dicha tarea y emitió un informe que derivó del trabajo del mencionado Grupo. Se tituló: “Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global” y en su parte introductoria estableció: “Consideramos además que [la] apertura de las Naciones Unidas a una pluralidad de actores y grupos interesados no constituye una amenaza a los gobiernos, sino es más bien un medio eficaz de revitalizar el propio proceso intergubernamental”<sup>16</sup>.

Lo más relevante a los efectos de analizar el papel de las ciudades y su vinculación con Naciones Unidas, creemos que lo aportan las propuestas del Informe número 17, “[...] el Grupo propone que se inste a la Asamblea General a aprobar una resolución en la que se afirme y se garantice el respeto del

<sup>13</sup>Producto de la fusión entre Unión Internacional de Autoridades Locales -*IULA* por sus siglas en inglés, creada en 1913- y Federación Mundial de Ciudades Unidas -*FMCU*, creada en 1959.

<sup>14</sup>Estatuto de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Aprobado por la Asamblea General Constitutiva del 5 de mayo de 2004 en París, Francia. Enmendado por la Asamblea General Extraordinaria del 26 de abril de 2010 en Chicago, EEUU y por la Asamblea General del 3 de octubre de 2013 en Rabat, Marruecos. La Unión de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (GCLU) es la asociación más importante de todas las asociaciones de poderes locales del mundo; aglutina gobiernos locales que representan alrededor de la mitad de la población de la Tierra y está presente en 127 países. Disponible en línea: [www.uclg.org/es/organizacion/sobre-nosotros](http://www.uclg.org/es/organizacion/sobre-nosotros) y [www.uclg.org/sites/default/files/sp\\_constitution\\_2013\\_.pdf](http://www.uclg.org/sites/default/files/sp_constitution_2013_.pdf). Consultado 4 de junio de 2016.

<sup>15</sup>CGLU también trabaja con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Fondo de Desarrollo para las Mujeres (UNIFEM); la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), entre otros. Para más información sobre el trabajo de CGLU, consultar [www.uclg.org/sites/default/files/quienes\\_somos.\\_cglu.pdf](http://www.uclg.org/sites/default/files/quienes_somos._cglu.pdf). Consultado 4 de junio de 2016.

<sup>16</sup>Informe Cardoso, “Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global”. Disponible en línea: <http://www.lasociedadcivil.org/> Consultado el 10 de abril de 2016.

principio de autonomía local, a fin de subrayar la importancia cada vez mayor de este grupo interesado[...]” y la número 18: “[...] el Grupo propone que las Naciones Unidas... le reconozca [a CGLU] el carácter de Órgano Consultivo del Secretario General y de la Asamblea General en cuestiones de gobernanza internacional, y no tan sólo en asuntos de urbanismo, puesto que las administraciones locales gestionan tanto los centros urbanos como las poblaciones rurales”<sup>17</sup>.

El grado de presencia en el sistema de Naciones Unidas no podría haberse alcanzado si la unificación de las asociaciones municipales mundiales no se hubiese llevado a acabo. Al mismo tiempo, el objetivo de tener una misma voz ante Naciones Unidas fue el principal catalizador del proceso de unificación. Esto sugiere el importante rol de Naciones Unidas en el proceso de articulación de las ciudades como actores globales (SALOMÓN y SANCHEZ, 2008:134).

Se produce, así, una doble relación entre NU y las ciudades como actor político: por una parte, la primera ha influenciado en la creación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos como actor representante de las autoridades locales de todo el mundo y, de otra parte, las autoridades locales han contribuido a la transformación del sistema de Naciones Unidas.

### **La posibilidad de generación de normas internacionales. El objetivo normativo**

Respecto a la influencia de las ciudades sobre una eventual producción normativa -a través de su vinculación con Naciones Unidas-, podemos destacar un primer intento con la arriba citada Carta Mundial de Gobierno Local Autónomo de 1998. En la misma se intentó que la AG reconociera vía Resolución los principios de subsidiariedad y descentralización como principios universales. La Carta Mundial está basada en la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 -en vigor desde 1993- firmada por los miembros del Consejo de Europa, la cual establece el principio de autonomía local. Este principio reconoce el derecho de los entes locales a gestionar sus asuntos, permitiendo la asociación con otras entidades<sup>18</sup>. A raíz de la falta de reconocimiento como sujetos de Derecho Internacional, los gobiernos locales han intentado apoyarse en este principio -reconocido en el marco del derecho comunitario europeo<sup>19</sup>- y hacer que el campo de aplicación del mismo se

---

<sup>17</sup>Ibídem, pág. 55-56.

<sup>18</sup>Carta Europea de Autonomía Local, Estrasburgo, octubre 1985. Este Documento es una Convención Europea y su ratificación es requisito para los Estados que quieran ser miembros del Consejo de Europa -junto a la Convención Europea de Derechos Humanos. Disponible en línea: [www.boe.es/buscar/pdf/1989/BOE-A-1989-4370-consolidado.pdf](http://www.boe.es/buscar/pdf/1989/BOE-A-1989-4370-consolidado.pdf) Consultado el 10 de abril de 2016.

<sup>19</sup>Recordemos que en el ámbito espacial de la integración europea nos referimos a un orden jurídico “comunitario”, respecto a materias específicas correlativas de las competencias transferidas y, “[...] dotado de una característica singular: rige, se aplica y tiene preeminencia sobre el derecho nacional y su incumplimiento y violación pueden ser

extienda en todo lo posible al ordenamiento internacional, bajo la premisa de que ésto les dará una base de legitimación teórica y operacional para su creciente acción internacional (MALÉ, CORS, 2013b:41).

En el Borrador de esta Carta Mundial de Gobierno Local Autónomo se estipuló que: “...Artículo 3: 1. Por gobierno local autónomo se entiende el derecho y la capacidad de las autoridades locales, dentro del marco de la ley, de regular y gestionar una parte sustancial de los asuntos públicos de su competencia y en interés de la población local... Artículo 4: 1. Las autoridades locales contarán con plena discreción para ejercer su iniciativa en relación con todos los asuntos que la ley no haya excluido de su competencia o haya asignado a otra autoridad. 2. Las competencias y los poderes básicos de las autoridades locales estarán recogidos en la constitución o la ley... 3. De conformidad con el principio de subsidiariedad, las atribuciones públicas serán ejercidas generalmente por las autoridades más próximas al ciudadano... 4. Los poderes otorgados a las autoridades locales serán normalmente de naturaleza plena y exclusiva... 5. Cuando los poderes les sean delegados por una autoridad central o regional, se dará a las autoridades locales discreción para adaptar su aplicación a las condiciones locales. 6. Las autoridades locales participarán en el momento oportuno y en la forma apropiada en los procesos de planificación y adopción de decisiones acerca de todos los asuntos que les afecten...”. Respecto a la posibilidad de asociación con otros actores, dispone: “Artículo 12: 1. El derecho de asociación de las autoridades locales incluirá el de pertenecer a asociaciones internacionales de autoridades locales. 2. Las autoridades locales también estarán facultadas, por la ley o por tratados internacionales, para cooperar con sus equivalentes en otros países, incluidos los situados en regiones transfronterizas. 3. Las autoridades locales participarán, en el espíritu de asociación, en la negociación y ejecución de planes de acción internacionales que guarden relación con sus funciones y sus esferas de competencia”<sup>20</sup>.

En el año 2001, el trabajo de *UNACLA* facilitó la Resolución S-25/2 de la Asamblea General (AG) “Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio”<sup>21</sup>. Ésta reconoce la necesidad de descentralización de responsabilidades y recursos hacia las autoridades locales a los fines de alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. Tengamos en cuenta que la AG es el órgano que determina las directrices generales de la Organización y sus resoluciones, si bien no son obligatorias, tienen un valor reconocido respecto al desarrollo del Derecho Internacional y

---

demandados ante un tribunal autónomo, común, permanente y supraestatal, ante el que ejercitan capacidad los Estados, los órganos y los individuos” (MONSANTO, 1996:8).

<sup>20</sup>La idea del Proyecto de Carta Mundial tenía como objetivo la aprobación el mismo por parte de la Asamblea General, pero la oposición de algunos países -especialmente Estados Unidos, Canadá, China o India- evitaron que sucediera.

<sup>21</sup>Resolución S-25/2, AG, “Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio”, junio 2001. Disponible en línea: <http://habitat.aq.upm.es/aghab/adecmil.html>. Consultado, 10 de junio de 2016.

la posibilidad de generación o cristalización de normas internacionales<sup>22</sup>. La Resolución reconoce la necesidad de que los gobiernos nacionales profundicen la descentralización en base al principio de subsidiariedad.

A diferencia de las Declaraciones resultantes de las Conferencias de 1976 y 1996 -Habitat I y II- esta última es una Resolución de la Asamblea General, es decir, del órgano plenario de la Organización Internacional. Es importante señalar que, si bien estas resoluciones no son obligatorias per se para los Estados Miembros, contienen enunciación de principios jurídicos y -al igual que se produce con la relación entre costumbres y tratados- las mismas pueden tener efectos declarativos o confirmatorios de normas consuetudinarias en vigor, efectos de desarrollo y precisión de algunos de los grandes principios de la Carta, y efectos generadores de nuevos principios. En este sentido, la incidencia de las resoluciones de este órgano en las fuentes del Derecho Internacional ha consistido en lo que PASTOR RIDRUEJO (2009:153) llama el “...desplazamiento del centro de gravedad de [la costumbre] hacia el centro espiritual u *opinio iuris*”. En general, esta *opinio iuris generalis* se manifiesta de manera adecuada a través de las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas en tanto manifestación de la convicción de la obligatoriedad jurídica de la norma.

Es decir, que el llamado *soft-law* integrado por resoluciones con valor prospectivo o programático, tiene influencia importante en el desarrollo del Derecho Internacional. “...la aceptación de un principio del *soft-law* puede comportar el efecto de que el Estado en cuestión no pueda actuar de manera contraria a él a menos que se produzca un cambio fundamental de circunstancias” (PASTOR RIDRUEJO, 2009:154). En efecto, ese principio puede llegar a transformarse en una norma de Derecho Internacional general, provocando que aquellos Estados que incluso no votasen una resolución, queden vinculados por la misma.

Del Foro Mundial Urbano de 2004, llevado a cabo en Barcelona -y en el marco del Programa NU-Habitat-, emanó la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad. Dicho documento, establece una traducción de principios y normas establecidas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el contexto de las ciudades. En base al artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el cual reza: “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social internacional en el que los derechos y libertades

---

<sup>22</sup>Recordemos que el valor e importancia de la repetición de resoluciones sobre una misma cuestión fue reconocido por la Corte Internacional de Justicia en su Opinión Consultiva respecto a la Legalidad de la Amenaza o el Empleo de Armas Nucleares de 1996, cuando destacó que dicha repetición puede significar un importante paso adelante en la consecución de un objetivo: “...los principios generales [que derivan de las Resoluciones de la Asamblea General] sirven a la vez de alimento para el desarrollo del derecho y de anclaje para las costumbres de la comunidad”. Corte Internacional de Justicia. Opinión Consultiva, Legalidad de la Amenaza o el Empleo de Armas Nucleares, 8 de julio de 1996, pág. 262. Disponible en línea: [http://www.icj-cij.org/homepage/sp/advisory/advisory\\_1996-07-08.pdf](http://www.icj-cij.org/homepage/sp/advisory/advisory_1996-07-08.pdf). Consultado 10 de junio de 2016.

proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”<sup>23</sup>, las ciudades sostienen que el ser humano se reconoce como sujeto, no como mero objeto del derecho internacional y que, por tanto, ellas se erigen como aquel espacio dentro del cual estos derechos deben ser garantizados primariamente -articulación territorial-<sup>24</sup>. Nos interesa destacar que el artículo XXIII de la citada Carta -en relación al desarrollo de un marco jurídico internacional para las ciudades- establece que los gobiernos locales promoverán la ratificación y aplicación de los pactos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales que contribuyan en la construcción del derecho a la ciudad, así como el compromiso a abrir espacios de participación en los organismos consultivos y decisorios del sistema de Naciones Unidas que faciliten la discusión de esta iniciativa.

Por otro lado, el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 subrayó, bajo el título “Participación de las autoridades locales, el sector privado y la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales”<sup>25</sup>, la importante función de las autoridades locales en la contribución al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio.

Pero, ¿qué podemos entender entonces por “participación” en este contexto? ¿Cuál es la importancia de la misma respecto al desarrollo del Derecho Internacional?

Beltrán sostiene que el principio que más se adecuaría a las demandas de las ciudades sería el de autonomía internacional, el cual -a través de reconocer el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos- abriría paso a que el mismo sea reconocido en ámbitos internacionales. La autonomía internacional da cuenta de la participación de las ciudades en los asuntos mundiales sin menoscabar la soberanía de los Estados. “Este cuerpo de normas de derecho internacional público más la actuación de las organizaciones internacionales en ejercicio de su personalidad internacional

<sup>23</sup>Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948. Disponible en línea: <http://www.un.org/es/documents/udhr/> Consultado 10 de junio de 2016.

<sup>24</sup>En el Preámbulo de dicha Carta se afirma: “La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad es un instrumento dirigido a contribuir con las luchas urbanas y con el proceso de reconocimiento, en el sistema internacional de los derechos humanos, del derecho a la ciudad. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado”. Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, octubre 2004. Disponible en línea: [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=50&Itemid=3](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3). Consultado 10 de julio de 2016.

<sup>25</sup>Asamblea General de Naciones Unidas, Sexagésimo período de sesiones, Resolución aprobada por la Asamblea General. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (octubre 2005). Disponible en línea: [http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1\\_Sp.pdf](http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Sp.pdf) Consultado 15 de junio de 2016.

están conformando un estatuto internacional propio para las entidades locales.... la conformación de la autonomía internacional para los entes locales conlleva la asunción de obligaciones por parte de los Estados y organizaciones internacionales” (BELTRÁN, 2010:154)

Las ciudades, muchas veces exitosas en la fase de establecimiento de agenda, no obtienen aún los mismos resultados en la posterior fase de creación de normas. Sin embargo, el hecho que posean capacidad de transformar en políticas públicas los principios derivados de Resoluciones como de Conferencias Internacionales, determinan el potencial con el que cuentan estos actores en el establecimiento de la agenda internacional y en el posible desarrollo de normativa.

La incidencia en las agendas globales es una de las cuestiones más importantes de la acción internacional de las ciudades. Hasta hace pocos años, la acción externa de este actor era básicamente entendida como un mecanismo de gestión de los gobiernos locales en relación con sus gobiernos nacionales o, en el mejor de los casos, ante organismos regionales (FERNÁNDEZ DE LOSADA y ROMERO, 2015:12). Es decir, si bien las ciudades no gozan de subjetividad jurídica internacional, su accionar y el aumento de su participación en distintas instituciones como Naciones Unidas está cambiando -si bien incipientemente- la mirada de indiferencia que el Derecho Internacional tiene sobre este actor.

Mayor éxito tuvo la aprobación de las Directrices Internacionales sobre Autonomía Local en 2007, nuevamente en el marco del Programa NU-Habitat. Las Directrices han sido establecidas para asistir las políticas de reforma y de acción legislativa en los distintos países en el marco del Programa. Aprobando estas Directrices, los países miembros de Naciones Unidas se comprometieron a la promoción de la descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales<sup>26</sup>. Si bien, al igual que iniciativas anteriores, no han logrado aún la aprobación por parte de la Asamblea General, fueron finalmente adoptadas a través de una Resolución del Consejo de Administración Habitat -que es el órgano intergubernamental del Programa, subsidiario de la AG. Son consideradas un paso intermedio entre el reclamo de obligatoriedad en la inclusión de los principios que sostiene -subsidiariedad, participación local- por parte de los Estados, y la mera declaración que pretendían aquellos Estados que se mantienen reacios al reconocimiento del papel de las ciudades en el ámbito internacional.

En el 2013 nace, bajo la iniciativa de CGLU, el Global Task Force of local and regional governments (GTF). Como mecanismo de coordinación, tiene como objetivo reunir las principales redes internacionales de gobiernos locales y regionales a fin de generar una estrategia de incidencia conjunta

---

<sup>26</sup>UN-Habitat, “International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all”, 2009. Disponible en línea: [https://www.uclg.org/sites/default/files/guidelines\\_0.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/guidelines_0.pdf) Consultado 15 de julio de 2016.

para la Agenda Post-2015 y para los debates políticos internacionales. El GTF ha trabajado en conseguir la localización de toda la agenda post-2015 a fin de que los contextos, retos, oportunidades y los gobiernos subnacionales se tengan en cuenta en todas las fases del proceso, desde el establecimiento de los objetivos y metas, hasta los métodos de implementación<sup>27</sup>. En este sentido, y a partir de sostener que los gobiernos locales son aquellos quienes pueden contribuir mejor al desarrollo urbano sustentable, ha contribuido a la elaboración de una serie de recomendaciones para la Nueva Agenda Urbana, que se trataron en Quito en el marco de Habitat III.

En el marco de los preparativos de Habitat III, que se celebró en Quito en octubre de 2016, las ciudades -a través de CGLU y el GTF- reclamaron el reconocimiento de un status particular dentro de NU y en el sistema multilateral para contribuir a la gobernanza mundial. El reconocimiento del principio de autonomía internacional por parte de la AG es considerado por las autoridades locales como la solución para enmarcar su acción externa y, así, establecer un marco normativo internacional que les reconozca autonomía, aunque bajo la tutela del Estado. La descentralización efectiva, con una transferencia gradual de competencias, de recursos y capacidades hacia los gobiernos locales y regionales es considerada una condición previa para que las autoridades locales puedan asumir plenamente su papel<sup>28</sup>.

“Las iniciativas de los gobiernos subnacionales a nivel mundial contribuyen a proporcionar soluciones cuando los Estados están estancados. Cada vez más, el trabajo, la visión y las soluciones de los gobiernos subnacionales trascienden límites políticos locales y nacionales y ejercen una influencia global. Al mismo tiempo, los líderes locales actúan para canalizar y mediar en el impacto de las fuerzas económicas, medioambientales y culturales globales en nuestras comunidades locales”<sup>29</sup>.

En la tercera sesión de la Segunda Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales<sup>30</sup> llevada a cabo en Quito y en vísperas de Habitat III, el Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-moon enfatizó nuevamente la

<sup>27</sup>Global Task Force Agenda de Desarrollo 2016, “Voces Locales y Regionales en la Escena Global. Nuestro Recorrido hacia Post-2015”, Disponible en línea: [www.gts](http://www.gts) Consultado 17 de octubre de 2016.

<sup>28</sup>Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. Co-creando el Futuro Urbano. La Agenda de las Metrópolis, las Ciudades y los Territorios. Resumen Ejecutivo. Global Observatory on Local Democracy and Decentralization. Disponible en línea: [http://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDIV\\_ESSPA.pdf](http://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDIV_ESSPA.pdf) Consultado 17 de octubre de 2016.

<sup>29</sup>Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, “*Draft outline of the Global Agenda of Local and Regional Governments for Habitat III*”, art. 5, inc. 38. La traducción es nuestra. Disponible en línea: [https://www.uclg.org/sites/default/files/eng\\_uclg\\_global\\_agenda\\_outline.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/eng_uclg_global_agenda_outline.pdf), Consultado 20 de julio de 2016.

<sup>30</sup>Recordemos que la Primer Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales se había llevado adelante en el marco de Habitat II, Estambul. La segunda Asamblea Mundial, se dividió en tres sesiones, la primera en mayo 2016 en New York, la segunda el 14 de octubre en Bogotá- en el marco del Congreso de CGLU- y la tercera, en Quito -en el marco de Habitat III.

necesidad de reforzar a las autoridades locales, a través de la descentralización y el reparto de competencias y responsabilidades hacia las mismas. El principio de subsidiariedad debe ser aplicado, recalcó. Estableció además que Habitat III era el marco ideal para reforzar los lazos y la asociación tanto con CGLU como con UNACLA<sup>31</sup>.

Finalmente, las autoridades locales acordaron la Declaración de Quito, Documento Final de la II Asamblea Mundial de Ciudades en el marco de Habitat III. Ésta hace hincapié en la importancia de las contribuciones de los gobiernos locales respecto a la implementación y objetivos de la Nueva Agenda Urbana<sup>32</sup>, así como la inclusión del Derecho a la Ciudad como visión compartida de “ciudades para todos”. Sostienen la necesidad de que la Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales se convierta en un mecanismo significativo y representativo a través del cual los gobiernos regionales puedan proveer una guía política y seguimiento técnico respecto de la agenda global sobre sustentabilidad...”<sup>33</sup>, transformándose así en el enlace con Naciones Unidas<sup>34</sup>.

### Reflexiones finales

Recurrir al sistema de Naciones Unidas ha permitido a las ciudades alcanzar dos objetivos principales: articularse políticamente y lograr espacios institucionales que en un futuro desemboquen en el desarrollo de normativa internacional que ampare su accionar externo.

---

<sup>31</sup>United Nations, Secretary General Ban Ki-moon, *Remarks to the Second World Assembly of Local and Regional Governments*, Quito, 16 de octubre 2016. <http://www.un.org/press/en/2016/sgsm18213.doc.htm>. Consultado 20 de octubre de 2016.

<sup>32</sup> Nueva Agenda Urbana (NAU) fue aprobada en el marco de Habitat III, documento en el cual se reconoce la necesidad de hacer frente a los retos que supone el crecimiento de las ciudades en referencia a la sustentabilidad. En relación a nuestro trabajo, la Agenda destaca la necesidad de descentralización del poder nacional que está directamente relacionado con una mayor autonomía, empoderamiento, capacidad de decisión y gestión de recursos por parte de los gobiernos locales para lograr una urbanización más influyente, sustentable y participativa durante los próximos veinte años. Se reconocen en el punto 85 los principios y estrategias que figuran en las Directrices Internacionales sobre Descentralización aprobadas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) en 2007, a las que hicimos referencia. Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), adoptado en Quito, octubre 2016. Disponible en línea: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>. Consultado el 1 de noviembre de 2016.

<sup>33</sup> Segunda Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales., Quito, 16 de octubre de 2016. Disponible en línea: [https://www.uclg.org/sites/default/files/statement\\_of\\_the\\_world\\_assembly\\_of\\_local\\_and\\_regional\\_governments\\_quito.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/statement_of_the_world_assembly_of_local_and_regional_governments_quito.pdf). Consultado 20 de octubre de 2016.

<sup>34</sup> En octubre de 2016, se celebró Habitat III, en la ciudad de Quito. Se reconoce a los gobiernos locales como asociados activos en dicho proceso -reafirmando la importancia de la descentralización fiscal, política y administrativa basada en el principio de subsidiariedad- y subrayando la importancia del Programa Hábitat, habida cuenta de su papel en el sistema de las Naciones Unidas como centro de coordinación para la urbanización sostenible y los asentamientos humanos -en particular en la aplicación, seguimiento y examen de la Nueva Agenda Urbana y en colaboración con otras entidades del sistema de las Naciones Unidas.

Respecto al balance que puede hacerse de su participación en la Organización Universal, creemos que el potencial es interesante. A diferencia de otros actores -tales como organizaciones no gubernamentales o la sociedad civil-, las ciudades son entes públicos con la facultad de actuar en el ámbito de sus competencias y con la posibilidad de implementar principios y orientaciones de la Organización Mundial en sus respectivos territorios. Es decir, que no sólo influyen o inciden como actores, sino que tienen la posibilidad de implementar esos principios en sus políticas públicas.

Asimismo, dicha participación debe ser entendida en el marco de la tendencia democratizadora del Derecho Internacional, en la medida que nuevos actores contribuyen a su desarrollo.

Si bien la realidad de las relaciones internacionales evoluciona más rápidamente que su formalización normativa, se asiste gradualmente a un mayor reconocimiento de la comunidad internacional respecto al papel de los gobiernos locales en algunos espacios concretos. El desempeño de los gobiernos locales en la escena internacional es así cada vez más dinámico y reconocido, aunque no exista todavía un marco jurídico internacional que respalde el pleno derecho de los gobiernos locales a establecer relaciones internacionales fuera del ámbito concreto de la cooperación.

“...el reconocimiento progresivo de los gobiernos locales como actores de relaciones internacionales se realiza de forma intermitente, no lineal, sin planteamiento global y obedeciendo a las dinámicas concretas de los diferentes organismos y de los diferentes campos temáticos. Los avances se hacen de manera irregular y pragmática. La tendencia general apunta a un reconocimiento progresivo, pero, de momento, no se ha traducido de manera clara en el ordenamiento jurídico internacional” (MALÉ, CORS, 2013a:33).

139

En efecto, actualmente, gestionar los asuntos locales y ejercer las competencias explícitamente transferidas por el gobierno nacional implica necesariamente interactuar con actores internacionales y tener presencia en el espacio internacional. Ya no es suficiente que el gobierno central de un país sea el único actor que discuta y regule temas relacionados con el desarrollo local con otros gobiernos nacionales, sin tener en cuenta los gobiernos locales, cuando precisamente el propio ordenamiento institucional nacional muchas veces otorga a dichos gobiernos locales la competencia en estos temas. Y en este marco, los Estados deberían -por lo menos en un futuro- ir adaptando su legislación interna respecto al rol y competencias de sus ciudades para, de alguna manera, responder a las exigencias del Derecho Internacional<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup>Recordemos que el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que: “Una parte no podrá invocar disposiciones de su derecho interno como

En años recientes se ha incrementado la conciencia sobre el impacto que tienen en los territorios los temas que se debaten en la comunidad internacional, principalmente entre gobiernos nacionales. Esto, en algunos casos, ha traído consigo la apertura de algunas ventanillas de participación para los gobiernos locales, imponiendo a las ciudades la necesidad y el desafío de desarrollar acciones de incidencia en la agenda global. Es decir, el ejercicio de las ciudades en el contexto internacional se presenta con anuencia y contemplación estatal, pero sin el marco jurídico internacional necesario para ello.

“Se trata de “hacer progresivamente un sitio” a los gobiernos locales dentro de un espacio concebido por y para los gobiernos nacionales lo cual plantea, evidentemente, constantes dificultades técnicas y múltiples disfunciones políticas. ¿Cómo reconocer la capacidad de los gobiernos locales para establecer libremente relaciones con actores de otros países, sin menoscabar las atribuciones actuales del Estado central? Para responder a esta pregunta clave, se intenta una revisión parcial del Derecho Internacional sin tocar sus bases conceptuales y esto conduce a buscar soluciones híbridas, en las cuales se reconoce de alguna forma la autonomía de los gobiernos locales y su capacidad de actuar fuera de sus fronteras, a condición de que su actuación quede bajo la tutela del Estado central” (MALÉ, CORS, 2013C:47).

140

Independientemente de la cuestión de ser o no sujetos autónomos de derecho internacional, se verifica una vocación por estructurarse en foros universales de ciudades, tendencia fuertemente consolidada a través de la creación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, con aspiraciones a convertirse en un foro universal de gobiernos locales (MINA, 2004).

Podemos dar cuenta entonces -aunque no sea más que incipientemente por ahora- de cómo las ciudades buscan a través de las iniciativas descritas, influir en el desarrollo del Derecho Internacional, tratando de otorgar un marco jurídico a su accionar y de este modo, contribuir al desarrollo progresivo del mismo.

Recibido: 14/03/2017

Aceptado: 1/06/2017

### **Bibliografía**

BELTRÁN, S. (2010), “Hacia una Autonomía Internacional de los Entes Locales”, en MARTÍN LÓPEZ, M.A. y ODDONE, C. (coordinadores), *Las Ciudades*

---

justificación del incumplimiento de un tratado...”. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969.

y los Poderes Locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas, Ed. Unión Iberoamericana de Municipalidades y Diputación de Córdoba, España, pág.143-156. Disponible en línea: [www.paradiplomacia.org](http://www.paradiplomacia.org). Consultado: 10 de julio de 2016.

BELTRÁN DE FELIPE, M. (2010), "Las Ciudades y la Globalización: Tendencias y Problemas en el Incipiente Derecho Local Internacional", en MARTÍN LÓPEZ, M.A. y ODDONE, C., coordinadores, *Las ciudades y los Poderes Locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, Ed. Unión Iberoamericana de Municipalidades y Diputación de Córdoba, España, pág. 83-108. Disponible en línea: [www.paradiplomacia.org](http://www.paradiplomacia.org). Consultado: 10 de julio de 2016.

CORNAGO, N. (2010), "La descentralización como elemento de innovación diplomática: causas estructurales y lógica de acción", en MAIRA, L. (Ed) *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires, El Zorzal.

FERNÁNDEZ DE LOSADA, A., ROMERO, M. (2015), "Incidencia de los gobiernos locales en las Agendas Internacionales". Documento Base del *Foro Internacional sobre Incidencia Global de las Ciudades*, Montevideo.

FRUG, G. E., BARRON, D. J. (2006): "International Local Government Law", *The Urban Lawyer* vol. 2 n° 1, págs. 1 a 62.

LUNA PONT, M. (2010), "Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las relaciones internacionales", en MARTÍN LÓPEZ, M.A. y ODDONE, C (coordinadores), *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales contemporáneas*, Ed. Unión Iberoamericana de Municipalidades y Diputación de Córdoba, España, pág. 49-81. Disponible en línea: [www.paradiplomacia.org](http://www.paradiplomacia.org). Consultado: 10 de julio de 2016.

MALÉ, J.P., CORS, C. (2013a), "La fuerza internacional de las ciudades y los gobiernos locales", *Cuadernos para la internacionalización de las ciudades*, Nro.1, Proyecto ALLAS, México, pág. 19-34.

MALÉ, J.P., CORS, C. (2013b), "Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades", *Cuadernos para la internacionalización de las ciudades*, Nro.1, Proyecto ALLAS, México, pág. 49-67.

MALÉ, J.P., CORS, C. (2013c), "¿Hacia un nuevo modelo de relaciones internacionales?", *Cuadernos para la internacionalización de las ciudades*, Nro.1, Proyecto ALLAS, México, pág. 35-48.

MINA, M.S. (2004), "La ciudad: de objeto a sujeto e la escena internacional", Universidad Alberto Hurtado, Departamento de Cs. Sociales, Master en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Tesis.

MONSANTO, A. (1996), "Derecho internacional y derecho de la integración (A propósito del derecho comunitario)", en Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Instituto Estanislao Zavallos de Estudios Internacionales, *Revista Ponencias*, septiembre, año 11, no 5, Ediciones CERIDER.

- PASTOR RIDRUEJO, J. (2009), *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Decimotercera Edición, Madrid.
- REMIRO BROTONS, A. (1997), *Derecho Internacional*, Mc Graw-Hill, Madrid.
- REMIRO BROTONS, A. (2007), *Derecho Internacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- SALOMÓN, M. (1993), “Las ciudades y el desarrollo de su papel internacional”, *Papers*, Revista de Sociología, N° 41.
- SALOMÓN, M. y SÁNCHEZ, J. (2008), “The United Nations System and the Process of Political Articulation of Local Authorities as a Global Actor”, *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, Associação Brasileira de Ciência Política São Paulo, Brasil, núm. 1, pág. 127-147. Disponible en línea: <http://www.redalyc.org/pdf/3943/394341992006.pdf>.
- SOLDATOS, P. (1990), “An explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”, en MICHELMANN y SOLDATOS, *Federalism and International Relations: The role of Subnational Units*, Clarendon Press Oxford.