

**“Red Mercociudades y Red Andina de Ciudades:
La importancia de las redes de ciudades para la cooperación
internacional descentralizada”**

Carlos Nahuel Oddone¹

Resumen:

La presente investigación pretende inscribirse en el marco de una serie de estudios que se vienen desarrollando en materia de la dimensión internacional de los gobiernos locales en el siglo XXI. La participación directa de los gobiernos subnacionales en el sistema de cooperación internacional a partir de la cooperación descentralizada y la constitución de redes de ciudades se presentan como dos de los mecanismos de internacionalización más utilizados en las últimas décadas. Se analizan, particularmente, la historia y composición de la Red de Mercociudades y la Red Andina de Ciudades.

Palabras clave: Dimensión internacional de los gobiernos locales.- cooperación internacional.- cooperación descentralizada.- redes de Mercociudades.- Red Andina de ciudades.

Abstract:

This research tends to fall within the frame of several studies which are been developed about the local governments' international dimension during the XXI Century.

Two of the most used main mechanisms or internationalization within the last two decades are the subnational governments' straight role in the international cooperation system, from the decentralized cooperation; and the cities net constitution.

The history and composition of the Mercocities Net and the Andean Cities Net are also specially analysed in this essay.

Key words: International dimension of the local governments.- International cooperation.- Decentralized cooperation.- Mercociudades's networks.- Andean network of cities.

¹ Agradezco la colaboración de la Lic. Odile Horcade en la sección de cooperación internacional, los comentarios del Mgr. Leonardo Granato en las secciones de Red Mercociudades y Red Andina de Ciudades y la asistencia bibliográfica de la Lic. Eva Peñas Pozas del Centro de Documentación de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, sin comprometer a ninguno de ellos por las falencias que este trabajo pudiera contar.

Sumario:

I. Introducción. II. Definición y Encuadre de la Cooperación Internacional. III. Aproximaciones a la cooperación descentralizada. 3.1. Desde la Teoría de Relaciones Internacionales. 3.2. Desde sus elementos operativos. IV. La conformación de redes y la *governance* reticular. V. Cooperación descentralizada y desarrollo. VI. El municipalismo y la solidaridad inter-redes. VII. RED DE MERCOCIUDADES. 7.1. Introducción. 7.2. Génesis y evolución de la Red. 7.3. Los objetivos de la Red. 7.4. El diseño institucional de la Red. 7.5. La incorporación a la Red. 7.6. Las Unidades Técnicas de la Red. 7.8. El largo proceso del *institutional building*. 7.9. La Reunión Especializada de Municipios e Intendencias. 7.10. El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR. VIII. RED ANDINA DE CIUDADES. 8.1. Introducción. 8.2. Historia institucional de la Red Andina de Ciudades. 8.3. La Agenda Andina de Desarrollo Territorial. IX. Reflexiones finales. X. Bibliografía.

I. Introducción

La presente investigación pretende inscribirse en el marco de una serie de estudios que se vienen desarrollando en materia de la dimensión internacional de los gobiernos locales en el siglo XXI. La participación directa de los gobiernos subnacionales en el sistema de cooperación internacional a partir de la cooperación descentralizada y la constitución de redes de ciudades se presentan como dos de los mecanismos de internacionalización más utilizados en las últimas décadas.

Significativa es la importancia que han obtenido las unidades subnacionales, particularmente ciudades y regiones, a partir de su renovada actuación en la arena internacional. Si bien es cierto que históricamente se ha asistido en diversos momentos a la actuación internacional de las unidades subnacionales², “la proyección internacional como concepto de la gestión local (con contenido, metas y espacio institucional propio) es un fenómeno que ha tendido a generalizarse recién en los últimos años”³.

² A modo de ejemplo: las “Ciudades-Estado” durante la antigua Grecia, los Reinos de Taifas del Al Andalus o, las “Ligas de Ciudades” como la Liga Hanséatica o las Repubbliche Marinare durante el Medioevo.

³ Cfr. Romero, María del Huerto. “Una aproximación contextual y conceptual a la Cooperación descentralizada” en Romero, María del Huerto y Godínez, Víctor. Tejiendo lazos entre territorios. La

Como ha sostenido un autor: “Las relaciones entre asociaciones de gobiernos subnacionales, fundamentalmente ciudades y municipios, potencian la generación de proyectos entre las mismas y entre sus componentes. Dichas asociaciones buscan influir en otros niveles de gobierno y hacer intercambios entre sus componentes y los de otras asociaciones. La sustancia de las relaciones entre las asociaciones pueden ser los contactos políticos, los vínculos informales, proyectos concretos o intercambios en diferentes niveles. En todos los casos la difusión de la cooperación descentralizada a través de estas asociaciones la facilita y la acelera, y por lo tanto ellas son actores centrales para la masificación y profundización de este tipo de cooperación al desarrollo”⁴.

Será en la década del '70 del siglo pasado que se difundirán las acciones de cooperación descentralizada en el ámbito local europeo movidas por exigencias políticas internas o por el consenso internacional basado en la convicción de la ayuda solidaria y el combate a la pobreza. Ya la década de los '80 marca un perfil más activo de la cooperación descentralizada municipal, pero será finalmente la década del '90 la encargada de difundir la práctica de la cooperación descentralizada en el nivel global. En términos objetivos, esta difusión se vio altamente estimulada por la conformación de Redes de Ciudades, la más fuertes en el ámbito comunitario o de los procesos de integración regional como las Eurocities, las Mercociudades o la Red Andina de Ciudades.

Estas redes, que favorecen procesos centrífugos y centrípetos de fortalecimiento institucional en el marco de los procesos de integración regional⁵, han hecho de la

cooperación descentralizada local Unión Europea–América Latina. Valparaíso, Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona, 2004. p. 24.

⁴ Cfr. Coronel, Álvaro. “Breve historia de la cooperación descentralizada. Una mirada desde Sudamérica”. Anuario de la Cooperación Descentralizada UE AL. Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE AL, 2005. p. 40.

⁵ Como se ha sostenido en un trabajo anterior: “Las ciudades en la integración regional conllevan un proceso centrífugo de fortalecimiento en el sentido que una mayor integración en el nivel micro implica necesariamente una mayor integración en el nivel macro y debería darse también el proceso inverso, en sentido centrípeto, dado que un mayor fortalecimiento en el nivel macro-integracional debería fortalecer la dimensión subestatal debido a la recursividad organizacional del propio sistema”. Cfr. Oddone, Nahuel. La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local. Valencia, Universidad Politécnica de Valencia e Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo, 2009. p. 87.

cooperación descentralizada su elemento de mayor articulación y vitalidad para el desarrollo de proyectos y otras actividades concretas de cooperación.

Las redes de cooperación entre ciudades, podrían encuadrarse dentro de las denominadas relaciones multilaterales de cooperación, en donde la participación de varios actores con flexibilidad jerárquica favorece el desarrollo de programas y proyectos de una variada amplitud ante la capacidad de adaptación y sostenibilidad que han demostrado las mismas.

“Dentro de las relaciones multilaterales se destacan las redes porque tienen una estructura que las respalda. La estructura facilita la difusión de la cooperación descentralizada planteada para las asociaciones y también puede generar e impulsar estilos de cooperación descentralizada que se crean convenientes en el sentido de rescatar buenas prácticas y sus respectivas concepciones. El nacimiento de las redes está sustentado en objetivos comunes, lo que facilita una de las características centrales de la cooperación descentralizada. También tienen flexibilidad, capacidad de adaptación, un relacionamiento entre iguales donde no se establecen jerarquías, todas características impulsadas por la cooperación descentralizada generada entre UE y AL. También los objetivos de las redes tienen coincidencias con los objetivos que se plantea la cooperación descentralizada: generar economías de escala entre territorios con desafíos comunes, consolidar un sistema de *lobby*, insertarse en el sistema internacional para obtener ventajas, generar algunas ideas y valores comunes, entre otras”⁶.

En el contexto de los principios enunciados en la Declaración de París⁷ y desarrollados en el Programa de la Declaración de Accra⁸, las relaciones de cooperación descentralizada abordan con firmeza los principios de apropiación y alineación cuando los

⁶ Cfr. Coronel, Álvaro. “Breve historia de la cooperación descentralizada. Una mirada desde Sudamérica”. Anuario de la Cooperación Descentralizada UE AL. Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE AL, 2005. p. 40.

⁷ Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: Apropiación, Armonización, Alineación, Resultados y Mutua Responsabilidad. París, II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, 28 de febrero al 2 de marzo de 2005. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>

⁸ Programa de Acción de Accra. Accra, III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, 2-4 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>

proyectos planteados surgen de propuestas endógenas de desarrollo estratégico territorial de cada uno de los socios.

La cooperación descentralizada ha sido un elemento clave para potenciar la identificación y complementariedad de intereses comunes a los efectos de diseñar acciones en red de desarrollo local tanto en Europa como en América Latina; las redes son sistemas de relaciones y de flujos información que facilitan la creación de sinergias en pos de un “proyecto común” con beneficios para todos los integrantes de la red.

El formato jerárquico y piramidal de trabajo es reemplazado por un modelo de interdependencia y complementariedad entre las unidades miembros de la red. La experiencia de trabajo horizontal, permite identificar intereses y problemas compartidos así como el trazado de líneas estratégicas de acción conjunta. En cuanto a la naturaleza multi-céntrica de las redes, se considera que la misma favorece la participación y la acción concertada de las partes constitutivas.

La estructuración en forma de red favorece el *lobbying* frente a terceras estructuras, la transmisión de información y el intercambio de experiencias, así como la inserción en espacios de actuaciones institucionales superiores *vis-à-vis* se produce la consolidación de los territorios de origen.

Finalmente, la cooperación descentralizada estimula la participación de las ciudades y las regiones en el campo de las relaciones internacionales, reforzando la paradiplomacia, a la vez que es impulsada por ésta en un proceso de recursividad organizacional. De esta forma, al reafirmar lo local a través de su internacionalización, se consolida la acción de los gobiernos no centrales en el concierto nacional, se fortalece en diversos grados su capacidad negociadora frente a los niveles mayores de gobierno y, se favorece la actuación de las unidades subnacionales en la búsqueda y hallazgo de posibles soluciones a los problemas globales de la pobreza, el cambio climático o las migraciones ilegales⁹.

⁹ Cfr. Godínez, Víctor y Ramírez, Marc. “Los retos de las políticas de cooperación descentralizada pública en el contexto de la Agenda de París”. En: Fernández de Losada, Agustí, Godínez, Víctor y Ramírez, Marc. De

II. Definición y Encuadre de la Cooperación Internacional¹⁰

Se entiende por Cooperación Internacional todas aquellas acciones llevadas a cabo por los Estados Nacionales u Organizaciones Internacionales, actores estatales subnacionales u ONG's de un país con otro/s de estos mismos actores perteneciente/s a otro/s país/es con miras a la realización de objetivos comunes en el plano internacional o nacional de uno o más actores.

La sencilla definición que se ha realizado permite realizar una primera aproximación teórica desde dos perspectivas: en base a los actores o en base a los fines.

Si bien todos los tipos de acciones de cooperación tratados están enmarcados dentro del término “Cooperación Internacional”, cuando se lo utiliza "a secas", generalmente se hace referencia a la situación en la que el donante es un Estados nacional o una Organización Internacional como las Naciones Unidas, el Banco Mundial u otra. El otro tipo de cooperación, la descentralizada, de la que se ocupa esta investigación surgió cronológicamente más tarde y, a pesar que lo correcto sería utilizar el término Cooperación Internacional Centralizada para identificar al primer tipo, ésta última expresión nunca se usa.

La cooperación internacional se define, desde el paradigma clásico, como bilateral cuando es ejercida entre dos Estados, y como multilateral cuando es una organización de Estados quien toma parte. Asimismo, se sostiene el principio de País Donante - País Receptor, donde el primero es aquel que ha desarrollado suficientes capacidades en cierto aspecto, o que cuenta relativamente con mayores recursos, y que coopera con otro/s a modo

Valparaíso a México: La Agenda de París vista desde lo Local. Barcelona, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE AL, 2010. p. 21 y ss. Véase también: Martín López, Miguel Ángel. “La Acción de las ciudades y los gobiernos locales frente a los más graves problemas mundiales”. Mimeo, 2010. Es de destacar la constitución de un nuevo grupo de investigación argentino español que se dedicará al estudio de estas temáticas conformado por Xavier Fernández Pons, Leonardo Granato, Víctor Luis Gutiérrez, Miguel Ángel Martín López y Nahuel Oddone, entre otros.

¹⁰ Apartado desarrollado conjuntamente con la Lic. Odile Hourcade, experta en Cooperación Internacional Descentralizada.

de facilitar que este/os último/s también desarrolle/n esas mismas capacidades y logre/n modificar o superar una situación determinada¹¹.

Si el país donante es considerado un país desarrollado, el proceso recibe el nombre de Cooperación Norte-Sur o Vertical. En cambio si se habla de un país no desarrollado, pero que ha alcanzado alguna capacidad en cierto aspecto que transfiere a otro país no desarrollado, el proceso se conoce como Cooperación Sur-Sur u Horizontal.

No obstante la importancia de conocer los términos anteriores que tienen plena vigencia, en los últimos tiempos se ha ido abandonando el concepto de País Donante - País Receptor, considerándose más correcto hablar de Países Cooperantes, tomando en consideración que por más que un país sea el “oferente”, en el intercambio siempre resultan beneficiados ambos.

Otra modalidad en la que se registra la cooperación, es aquella conocida como Cooperación Triangular (trilateral), en la cual generalmente un país desarrollado se une a otro en vías de desarrollo, usualmente el primero aportando recursos y el segundo capacidad técnica alcanzada, para cooperar con un tercero que no ha alcanzado ese nivel de desarrollo y que carece tanto de recursos como de capacidad técnica.

Por otro lado, cuando el actor donante es un ente público subnacional, la acción recibe el nombre de *Cooperación Descentralizada Oficial o Pública* (o simplemente cooperación descentralizada como es utilizado en este trabajo), la cual puede ser Directa o Indirecta (o también llamada Delegada).

La Cooperación Directa es aquella que se enmarca en el establecimiento de relaciones directas entre gobiernos subnacionales, sobre la base de su autonomía, teniendo un papel central en la programación, promoción y gestión de las acciones, sin depender del Estado

¹¹ Es en el marco del paradigma clásico que se utilizaba la terminología Donante-Receptor, hoy en realidad bastante en desuso, pues en la actualidad se pretende cooperar en “situación de igualdad”, quedando fuera de lugar la jerarquía y basándose en la posición horizontal de los actores cooperantes. La modalidad clásica de cooperación al desarrollo era la transferencia de recursos económicos, pero nowadays en donde se busca fortalecer capacidades por medio de la transferencia de best practices parece ser demodé seguir identificando los actores en posiciones clásicas.

central u organismos internacionales¹². En cambio la Cooperación Descentralizada Pública Indirecta es aquella en la que los gobiernos subnacionales delegan la ejecución de las acciones en una ONG, o en el caso que no se de esta delegación, la misma no implica el establecimiento de una relación con el gobierno subnacional del lugar receptor¹³. Este tipo de acciones, que muchas veces consiste en meramente financiar proyectos presentados por actores no gubernamentales, representa, en algunos países, la mayor parte de la cooperación descentralizada pública, financiando y dando apoyo a las ONGs, pero sin necesidad de elaborar una verdadera política pública de cooperación.

Por su parte, la Cooperación Descentralizada No Oficial (o simplemente Cooperación No Oficial) es aquella otorgada por organismos de carácter privado sin fines de lucro como las ONG's y, por lo general, es ofrecida básicamente a organismos del mismo carácter en países en vía de desarrollo¹⁴. Los dos últimos tipos de cooperación (Oficial Indirecta y No Oficial) se encuentran en una zona “gris”, muchas veces difícil de distinguir, teniendo en cuenta además que muchas veces el origen del financiamiento de las acciones de cooperación es mixto, es decir público-privado, y que suelen darse iniciativas en las que participan ambos tipos de actores. Un criterio que permite establecer la distinción entre un tipo de cooperación directa o indirecta radica en qué actor asume el liderazgo en la acción.

Tabla N° 1. Tipos de Cooperación Internacional según actores intervinientes.

Cooperación Internacional: Acciones llevadas a cabo por Estados nacionales,	Centralizada Siempre de carácter oficial, llevada a cabo por Estados nacionales u	Bilateral Llevada a cabo entre dos Estados Nación.	Vertical o Norte-Sur Donante desarrollado - receptor no desarrollado.
--	--	---	--

¹² Cfr. Malé, Jean-Pierre. Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos. Montevideo, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE AL, 2006. p. 3.

¹³ Disponible en: <http://www.observ-ocd.org/QueEs.asp>

¹⁴ Cfr. Avilés, Raúl Palomar (ed.). Manual de Acceso a la Cooperación Internacional. Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 2007. p. 10.

Organizaciones Internacionales, actores subnacionales, u ONG's de un país, con actores similares de otros Estados.	Organizaciones Internacionales.		Horizontal o Sur-Sur Donante y Receptor no desarrollados.
		Triangular Dos estados se unen para cooperar con un tercero.	
		Multilateral Donante: organización internacional oficial.	
	Descentralizada Llevada a cabo por organismos subnacionales públicos u organizaciones privadas sin fines de lucro.	Oficial o Pública Realizada por entidades públicas subnacionales.	Directa: Basada en el establecimiento de relaciones directas entre gobiernos subnacionales de diferentes países.
			Indirecta: En este caso las acciones no implican el establecimiento de una relación directa entre los actores.
		No Oficial Realizada por organizaciones privadas sin fines de lucro.	

En lo que respecta el fin perseguido, varias son las áreas temáticas que pueden ser reconocidas:

- Cooperación Técnica: cuando la acción consiste en la transferencia de una capacidad técnica, administrativa o tecnológica, por ejemplo mediante el envío de un experto capacitador, la recepción de pasantes del país receptor para capacitarse en el país oferente, la donación de equipos tecnológicos, etc.;
- Cooperación Financiera: consiste en la donación de fondos (no reembolsables) o el otorgamiento de créditos blandos (reembolsables), generalmente para la implementación de programas que favorezcan al desarrollo del beneficiario;
- Cooperación Cultural¹⁵: es aquella destinada a fomentar las actividades intelectuales y creadoras en los campos de la educación, la ciencia y la cultura¹⁶;
- Cooperación por la Paz: acciones llevadas a cabo con el fin de evitar conflictos bélicos (paz negativa). Asimismo podría incluirse dentro de este ítem aquellas acciones destinadas a disminuir las desigualdades que muchas veces son origen de las confrontaciones (paz positiva)¹⁷.
- Ayuda Alimentaria: envío de alimentos o promoción de la producción de los mismos en países o regiones de pobreza extrema¹⁸;
- Ayuda Humanitaria y de Emergencia: es la que se destina a aquellos lugares que han sufrido catástrofes, sean naturales o provocadas por el hombre (guerras), enviándose bienes de primera necesidad para paliar las consecuencias de las mismas.

Es importante mencionar que: “La cooperación descentralizada ha empezado a fijarse en temas de cooperación económica, particularmente en las relaciones comerciales y en la

¹⁵ Véase la Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional. Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 4 de noviembre de 1966. Art. III.

¹⁶ En materia de cooperación cultural, resulta interesante resaltar la experiencia desarrollada por el CESPI en el marco del Proyecto Fronteras Abiertas. Al respecto, véase: Rhi-Sausi, José Luis. “Misión en las ciudades gemelas fronterizas de Brasil y Paraguay. Diagnóstico, Gobernanza y Cooperación Cultural”. Roma, CeSPI, 2009.

¹⁷ A modo de ejemplo, en materia de construcción positiva de la paz, se destaca el proyecto “100 Ciudades por la Paz”.

¹⁸ Para profundizar sobre los nuevos debates en materia alimentaria y su relación con la cooperación internacional, véase: Martín López, Miguel Ángel (ed.). Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria. Córdoba, Oficina de Cooperación Internacional de la Diputación y el Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2009.

inversión productiva de los países en desarrollo. El actor tradicional de la cooperación descentralizada, las ONG's, se ha asociado con nuevos actores, tales como asociaciones de empresarios, cámaras de comercio, bancos, consultores financieros. La participación de estos nuevos actores no sólo está transformando los aspectos cualitativos de la cooperación para el desarrollo, sino que también está generando un aumento significativo de los recursos dirigidos a la cooperación descentralizada”¹⁹.

III. Aproximaciones a la cooperación descentralizada

Junto con el comercio y el diálogo político, la cooperación constituye el tercer pilar sobre el cual se asientan las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Este hecho es un claro indicador de la importancia que la cooperación presenta hoy en día, no solo en el ámbito de las relaciones entre ambas regiones sino incluso en el nivel global. El actual protagonismo de la cooperación en el ámbito de las relaciones internacionales ha sido producto de una evolución histórica y gradual, en donde se han conjugado las nuevas tendencias derivadas del sistema internacional²⁰ con otras gestadas en el ámbito intraestatal.

En cuanto a las nuevas tendencias globales, es inmensurable el aporte de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a la cooperación descentralizada que ha permitido reducir ampliamente los costos, estimular los contactos horizontales entre las administraciones locales e intermedias y favorecer la transferencia de *best practices* y procesos casi en forma *just in time*²¹.

¹⁹ Cfr. Rhi Sausi, José Luis. “La cooperación internacional en los procesos de descentralización y regionalización de los países latinoamericanos. La experiencia Italia-Región de Atacama”. Revista OIDLES - Vol 2, N° 3 (marzo 2008). Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/oidles/03/Sausi.htm>.

²⁰ Álvaro Coronel reconoce la cooperación internacional al desarrollo como uno de los componentes que formaron parte de las lógicas del mundo bipolar de la Guerra Fría, a través de la misma las superpotencias, los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, buscaban consolidar sus respectivas zonas de influencia. Para profundizar sobre ésta interpretación. Véase: Coronel, Álvaro. “Breve historia de la cooperación descentralizada. Una mirada desde Sudamérica”. Anuario de la Cooperación Descentralizada UE AL. Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE AL, 2005.

²¹ Para una futura investigación resulta interesante abordar esta temática centrándose en la relación entre nuevas tecnologías de la información y la comunicación y la cooperación descentralizada.

La sociedad de la información y las tecnologías de la información y la comunicación han provocado una modificación en la construcción de la agenda pública local; han favorecido una dinámica de ampliación y de extensión de la oferta de políticas públicas hacia terrenos anteriormente inéditos. Las tecnologías de la información y la comunicación se han demostrado sumamente útiles para gestionar y acompañar los proyectos de políticas sociales, culturales, de tejido asociativo, etc.

No es posible avanzar en un estudio sobre la cooperación descentralizada en redes de ciudades como las Mercociudades o la Red Andina, sin partir de una correcta caracterización sobre la misma. Para ello resulta necesario realizar una primera aproximación teórica en el marco de las Relaciones Internacionales para posteriormente realizar una aproximación de índole más operativa del concepto.

3.1. Desde la Teoría de Relaciones Internacionales

Varios son los debates que se han generado desde la Teoría de las Relaciones Internacional con respecto a ésta nueva concepción ‘paradiplomática’ de las unidades subestatales y del rol de las ciudades en las relaciones internacionales contemporáneas²².

Las ciudades tienen hoy un creciente protagonismo en el nivel internacional; su presencia es aún considerada muy reciente desde la Historia de las Relaciones Internacionales²³; por lo cual el desarrollo y los debates teóricos para interpretar esta nueva realidad son todavía muy incipientes desde la propia ciencia.

En ésta nueva inserción global de actores político-jurisdiccionales “*recién llegados*” al mundo de la postguerra fría, la idea de Estado Nacional omnipotente pierde exclusividad,

²² La Unión Iberoamericana de Municipalistas acaba de publicar la compilación titulada Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas realizada por Miguel Ángel Martín López y Nahuel Oddone.

²³ Para profundizar sobre esta cuestión, véase la primer parte del libro de Oddone, Nahuel. La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local. Valencia, Universidad Politécnica de Valencia e Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo, 2009.

planteándose la necesidad de la formulación de nuevos paradigmas en las relaciones internacionales.

“El predominio de visiones estatocéntricas, fundamentalmente jurídicas y formales, centradas en el modelo westfaliano de vinculaciones externas de los Estados, ha contribuido a brindar un encuadre limitado de la naturaleza y orientaciones de la política mundial. Las *perspectivas transnacionalistas* desarrolladas a lo largo de la década del `70, que reconocieron la presencia de nuevos actores internacionales y la diversificación de los canales a partir de los cuales se tramitaban dichas relaciones en un contexto definido en términos de interdependencia, facilitó la emergencia de nuevas líneas de indagación que avanzaron en la exploración de distintos factores -entre otros aquellos vinculados a la naturaleza de los actores y de los procesos internacionales- que permitieran dar cuenta de lo que se percibía como un entramado que estaba adquiriendo contornos de alta complejidad”²⁴.

Se asiste a la valorización de nuevas escalas geográficas supranacionales y subnacionales, como ámbitos de interacción y de relaciones de poder (sobre la ruptura generalizada y exclusiva de la idea de Estado y de sociedad nacional); a partir de los nuevos conflictos que han surgido de entrecruzamientos y superposición de actores, espacios, situaciones y procesos tanto transnacionales como locales; lo que daría lugar a la definición de una nueva problemática que algunos autores ya han identificado como “*interméstica*”.

Los especialistas de las relaciones internacionales encontraron así bajo el término de *paradiplomacia* el marco conceptual para analizar, encuadrar y explicar este nuevo fenómeno de la participación internacional de las ciudades y otras unidades subestatales. Una definición general de internacionalización de las unidades subnacionales hace

²⁴ Cfr. Luna Pont, Mariana. “Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las Relaciones Internacionales”. En: Martín López, Miguel Ángel y Oddone, Nahuel. Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales contemporáneas. Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2009. p. 51.

referencia al “conjunto de actividades por las cuales las ciudades y regiones adquieren una dimensión internacional para sus políticas”²⁵.

Aguirre Zabala (2001) señala que el origen de la paradiplomacia se puede encontrar en los escritos de Ivo Duchacek²⁶ y Panayotis Soldatos²⁷, quienes conscientes de la necesidad de nuevos desarrollos teóricos dedican sus esfuerzos metodológicos a construir el concepto, basándose en los estudios de Keohane y Nye (1977) sobre la *Interdependencia Compleja*²⁸. La paradiplomacia reflejaría así la toma de conciencia en el nivel subnacional de la interdependencia global.

Es en este contexto que Ivo Duchacek comienza a señalar que en el ámbito internacional no solo se escuchaba la voz de los Gobiernos Centrales, sobre todo en el caso de los Estados Federales, sino también la de otros protagonistas como la oposición, las

²⁵ Para profundizar este punto, véase: Hernández Ferreiro, Carlos e Illán Sailer, Carlos. “La cooperación descentralizada y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en el Norte y en el Sur”. Anuario de la Cooperación Descentralizada UE AL. Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE AL, 2006.

²⁶ Véase: Duchacek, I. *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*. London, Westview Press, 1986.

²⁷ Véase: Soldatos, P. “An Explanatory Framework of the Study of Federal States as Foreign Policy Actors” en Michelman, H. J. y Soldatos, P. *Federalism and International Relations: The Role of Sunational Units*. Oxford, Clarendon Press, 1990.

²⁸ Como recuerda Mariana Luna Pont: “Es inevitable la referencia a la teoría de la interdependencia compleja de Keohane y Nye, quienes cuestionaron el modelo de actor unitario, reconociendo que la política internacional transcurría cada vez más en un mundo caracterizado por rasgos de interdependencia y alta heterogeneidad reflejada en patrones de relaciones formales e informales de tipo interestatal, transgubernamental y transnacional, cada una de ellas involucrando actores de distinta naturaleza e implicando dinámicas particulares en múltiples direcciones. Por otra parte, por la vía del reconocimiento de la incidencia de las relaciones transgubernamentales -redes de relaciones entre burocracias gubernamentales encargadas de tareas similares- se introducía una línea de abordaje del papel de actores gubernamentales domésticos -que comprende entre otros a las unidades subnacionales, si bien las referencias específicas a las mismas son menores- particularmente en el marco de coaliciones transgubernamentales sobre políticas específicas, en la que se explora en particular su capacidad de impacto sobre la definición del “interés nacional” y las posiciones “nacionales”, en la conformación de la agenda y en las estrategias de vinculación de temas, todas ellas cuestiones altamente ponderadas en función de las necesidades de manejo de la interdependencia por parte de los estados. Aun cuando Keohane y Nye no trataron específicamente el tema desde la perspectiva de la comprensión de la naturaleza de la acción internacional de las unidades subnacionales, contribuyeron a la apertura de la perspectiva disciplinar hacia nuevos capítulos y problemas resultantes de la interacción de actores de distinta naturaleza en un escenario internacional cada vez más transnacionalizado y en cambio”. Cfr. Luna Pont, Mariana. “Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las Relaciones Internacionales”. En: Martín López, Miguel Ángel y Oddone, Nahuel. *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales contemporáneas*. Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2009. p. 52.

comunidades etnoterritoriales, los grupos de interés y las partes componentes de los estados (provincias, municipios, departamentos, regiones o sus equivalentes); de tal manera la política internacional resultaba una suerte de *polifonía* de voces multívocas. Ya en sus primeros estudios, Duchacek prestaba particular atención a los actores gubernamentales subnacionales, los que a la postre consideraría los entes *perforadores* de la soberanía estatal²⁹.

Lo cierto es que el concepto de paradiplomacia es el que más ha tomado cuerpo para identificar esta realidad interméstica de las relaciones internacionales. Un autor ensaya la siguiente definición: “*la paradiplomacia puede ser definida 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, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales*”³⁰.

La paradiplomacia puede verse como una suerte de democratización de la política exterior al contemplar las necesidades e intereses de los diferentes sectores al interior de un Estado, por ello algunos autores han hablado también de: “*diplomacia descentralizada*” (Aguirre Zabala, 2001) y de “*diplomacia multi-nivel*” (Keating, 2001).

Tal como se presenta a continuación, la actividad paradiplomática reconoce una serie de rasgos característicos que, aunque no necesariamente generalizables a todas las experiencias existentes, permiten encuadrarla y diferenciarla como un tipo específico de actividad política internacional:

No busca necesariamente representar amplios intereses generales ni una cobertura completa de temas y problemas.

²⁹ Véase: Duchacek, I. and Stevenson, G. *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. London: Greenwood Press. 1988.

³⁰ Cfr. Cornago Prieto, Neto. “Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación” en Aldecoa Luzarraga, Francisco y Keating, Michael. *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons, 2001. p. 56.

Presenta dificultades en la capacidad de los gobiernos subnacionales para imponer su definición de interés y perseguirlo en forma coherente y unificada, por lo cual tiende a tener alcance parcial.
Aun existiendo fuertes gobiernos descentralizados, ésta no puede simplemente establecer una línea que debe ser seguida por todos, sino que intenta reunir interlocutores independientes en torno de programas y temas específicos.
Cuenta con una dinámica interna conflictiva en torno de la definición del interés y acerca de la implementación de la política (especialmente en Estados plurinacionales con reivindicaciones de tipo nacionalista).
Está sujeta a fuertes condicionamientos institucionales como la necesidad de contar con estructuras, competencias y poder para operar internacionalmente, lo que da lugar a una enorme heterogeneidad de experiencias.
Tiende a comprometer actores privados y sociedad civil (partenariados publico-privados).
Está orientada hacia la ‘baja política’ (comercio, búsqueda de inversiones, promoción en el exterior, desarrollo, cultura, turismo, etc.).
La competencia entre los distintos niveles de gobierno afecta su efectividad.
La continuidad de la acción internacional en muchos casos depende de fuertes liderazgos, de la iniciativa de personas clave presentándose una baja institucionalización de las relaciones.
Necesidad constante de mostrar resultados como mecanismo legitimador.

Fuente: elaboración propia en base a Luna Pont, 2009, pp. 62-63.

De todas formas, debe destacarse que: “La ausencia de un marco jurídico al respecto, puede llevar a excesos porque, simplemente, no hay límites a la acción paradiplomática. Es medular que el Estado central entienda la necesidad de definir claramente hasta dónde puede ejercerse la paradiplomacia sin perjudicar las prerrogativas que por necesidad ese Estado -central o federal- debe tener”³¹.

³¹ Cfr. Zeraoui, Zidane. “La Inserción Internacional de las Regiones: Paradiplomacia”. Conferencia Inaugural de la VI Escuela de Verano sobre Relaciones Internacionales “La Inserción Internacional de las Regiones”.

Los procesos de integración regional suelen brindar motivaciones específicas para el involucramiento y la participación internacional de las unidades subestatales a la vez que se constituyen en ámbitos específicos para su ejercicio. Dichos procesos regionales constituyen una importante vía de acceso a la paradiplomacia y en algunos casos, la primera vía. La paradiplomacia tiene perfiles diferentes dependiendo de la naturaleza del proceso de integración regional³².

Las ciudades, como actores subnacionales, encuentran una nueva realidad integrativa en la cual pueden desarrollar sus potencialidades, estableciendo a partir de la participación y asociación en redes la posibilidad de alcanzar nuevos objetivos y dar respuesta a problemáticas específicas dadas. El nuevo espacio generado por el proceso de integración ofrece a los municipios una nueva realidad institucional en la cual se puede realizar nuevas y diferentes estrategias de *lobbying* a los efectos de poder captar ciertos recursos para satisfacer las necesidades internas de cada unidad subestatal.

El desempeño paradiplomático de las instancias subnacionales, a partir de la acción individual de las ciudades del MERCOSUR o la Comunidad Andina de Naciones o de la acción concertada a partir del trabajo en redes de cooperación como la de Mercociudades o la Red Andina, puede hacer posible la evolución del proceso de integración a otros niveles y en forma paralela; otorgando un carácter más democrático en lo que respecta a la participación y a la toma de decisiones en la subregión. De esta forma la sincronía de la integración hacia adentro y de la integración hacia fuera se convierte en un elemento clave y dinamizador.

Cada ciudad forma parte de un sistema en el cual existen problemas que no pueden ser solucionados por un mismo municipio de forma excluyente. Así el principio de la cooperación entre las partes se hace presente partiendo del trabajo bajo la modalidad de

Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Viña del Mar (IRI-UVM) y el Gobierno Regional de Valparaíso. Viña del Mar, del 15 al 19 de enero de 2007. p. 1.

³² Cfr. Keating, Michael. “Regiones y Asuntos Internacionales: motivos, oportunidades y estrategias” en Aldecoa Luzarraga, Francisco y Keating, Michael. Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones. Madrid, Marcial Pons, 2001. p. 23 y ss.

foro y cuyas conclusiones se intentan aplicar sobre las realidades locales compartidas. El trabajo en red favorece la replicabilidad de las propuestas.

Tal como ha sostenido Coronel: “En lo que respecta al fortalecimiento de los procesos de integración, los programas surgidos de la cooperación descentralizada pueden acercar a los ciudadanos y territorios a los procesos de integración, forjando sentimientos de pertenencia a través de la educación, la cultura y los lazos históricos, así como alentar proyectos conjuntos entre los territorios y sus respectivos gobiernos subnacionales, en especial en los territorios fronterizos”³³.

Por último, en el nivel internacional, las “*organizaciones de ciudades*” encuentran amplias dificultades para ser reconocidas y aceptadas como sujeto de Derecho Internacional Público³⁴, toda vez que las únicas organizaciones que poseen personalidad jurídica internacional son las conformadas por los Estados-Nación (también llamadas gubernamentales).

Como ha sostenido sobre este punto Romero (2004): “lo cierto es que la dinámica generada por la actividad internacional de los gobiernos no centrales induce a una reflexión sobre sus límites y posibilidades. Las restricciones más comúnmente invocadas son de naturaleza jurídica y atañen tanto al hecho que los gobiernos subestatales no son reconocidos como miembros plenos de derecho internacional (aunque actúen en él)”³⁵.

³³ Cfr. Coronel, Álvaro. “Breve historia de la cooperación descentralizada. Una mirada desde Sudamérica”. Anuario de la Cooperación Descentralizada UE AL. Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE AL, 2005. p. 33.

³⁴ Determinar el ámbito de vigencia de un ordenamiento jurídico obliga a previamente saber cuáles son los entes que tienen capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. En este sentido, es necesario entonces determinar los “sujetos” o “personas” a las cuales el ordenamiento otorga capacidad jurídica. Ser “persona” en el Derecho Internacional Público, es tener aptitud para estar y actuar en la instancia internacional. Cfr. Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel. “En torno al problema de la personalidad internacional del individuo”. Revista IMES Direito, Nro. 11, Ano VI. São Caetano do Sul, IMES Universidade, jul./dez. 2005. p. 136 y ss.

³⁵ Cfr. Romero, María del Huerto. “Una aproximación contextual y conceptual a la Cooperación descentralizada” en Romero, María del Huerto y Godínez, Víctor. Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina. Valparaíso, Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona, 2004. p. 30.

La importancia del debate actual suscitado por el posible reconocimiento internacional de los tratados y organizaciones firmados por las ciudades queda manifiesto puesto que se trata de una “cuestión bastante actual discutida en el Derecho Internacional, (...), consistente en la posibilidad que los entes no centrales celebren tratados y actos internacionales, en particular, estados parte o municipios de un Estado Federal. La doctrina más tradicional entiende que a excepción de las organizaciones internacionales, apenas los Estados soberanos, a razón de su cualidad de sujeto de Derecho de Gentes, poseen capacidad para celebrar tratados, típica manifestación de voluntad de su personalidad jurídica internacional. Algunas constituciones de Estados federados excluyen totalmente cualquier posibilidad de celebración de actos internacionales por parte de los entes federados. Otras reconocen expresamente el *jus tractuum* de las entidades subestatales”³⁶.

3.2. Desde sus elementos operativos

Distintas han sido las modalidades que han elegido las autoridades locales para favorecer el trabajo mancomunado: el hermanamiento, la participación conjunta en organismos internacionales o el establecimiento de redes de ciudades, en principio, persiguen fortalecer los lazos de amistad y de cooperación.

Visto que la cooperación no es fin en sí mismo sino un medio para la consecución de otros objetivos superiores. Sin lugar a dudas, las ciudades recurren a la opción de política internacional de cooperación descentralizada en la búsqueda de dar respuestas a necesidades y problemáticas que no han podido ser resueltas por el accionar de los Estados nacional y provincial.

La creciente autonomía permite a las ciudades utilizar la cooperación a los efectos de satisfacer los requerimientos de desarrollo local como así también en la búsqueda de

³⁶ Cfr. Castelo Branco, Álvaro Chagas. “A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais”. Revista Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização, Nro. 1, Vol. IV. Brasília, Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília, janeiro-julho, 2007. p. 51.

soluciones compartidas, coordinadas y consensuadas para prevenir, enfrentar y combatir problemas considerados comunes.

El hermanamiento puede considerarse la forma básica de relación entre ciudades, originado por la participación internacional de las autoridades locales está dirigido tanto a crear vínculos que van desde el intercambio de ideas y el conocimiento de las respectivas culturas hasta la puesta en marcha de programas cooperativos y proyectos de negocios conjuntos.

Los proyectos de hermanamiento, comenzaron en los Estados Unidos, en 1956, “cuando el entonces presidente Dwight Eisenhower, al entender que la mejor prevención para evitar las guerras era que la gente de distintos pueblos se conociera, impulsó el proyecto Ciudades Hermanas (...). Pero de hecho la práctica se extendió entre ciudades de todas partes del mundo”³⁷.

El hermanamiento es un proceso impulsado por las autoridades locales dirigido a promover el conocimiento mutuo y el fortalecimiento de los vínculos entre ciudades de diferentes países, con el propósito de intercambiar experiencias y conocimientos para el progreso de las comunidades locales mediante la realización de proyectos conjuntos. Las ciudades, en principio, deben presentar características similares, intereses compartidos u objetivos complementarios.

Los principales ejes de los hermanamientos lo constituyen la cultura, el patrimonio urbano, la educación, los deportes, el turismo, el intercambio de experiencias en la gestión local de los servicios públicos, la cooperación científico- tecnológica, la promoción comercial y la transferencia de *best practices* de desarrollo económico local.

La cooperación requiere de esfuerzos activos para adaptar políticas y satisfacer las demandas, puesto que no basta el hecho de considerar los intereses comunes sino además

³⁷Cfr. Reymúndez, Carolina. “Iniciativa de paz: hermandad entre ciudades”, La Nación, 14 de marzo de 2004. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/Archivo/nota.asp?nota_id=580269&origen=acumulado&acumulado_id

poder concretar objetivos mutuamente beneficiosos y realizables en el corto-mediano plazo.

El *cuasi* inexistente desarrollo en el nivel municipal de departamentos de cooperación internacional, la carencia de recursos, la falta de capacitación del personal (ya que hasta ahora las administraciones locales no ejecutaban tareas vinculadas a las relaciones internacionales), y la falta de conciencia respecto a la importancia de las relaciones internacionales entre las nuevas funciones del municipio, conforman una serie de dificultades que toca atravesar a la diplomacia de las ciudades latinoamericanas.

Asimismo, en el nivel nacional existe aún una gran reticencia por parte de las viejas estructuras para dar paso a las nuevas propuestas de internacionalización. La “vieja estructura” no toma en cuenta el surgimiento de un nuevo espacio destinado a las ciudades y a los municipios tendientes a optimizar su margen de acción y de toma de decisión para la satisfacción de las necesidades locales.

Sin lugar a dudas, la participación directa de los gobiernos subnacionales en el sistema de cooperación internacional facilitada a través de la cooperación descentralizada y la constitución de redes de ciudades, se presenta como uno de los mecanismos de internacionalización más utilizados por las ciudades.

En el proceso de cooperación descentralizada no participan las administraciones centrales de cada Estado sino los niveles de administración y gobiernos considerados de menor grado pero con la suficiente autonomía para la toma de decisiones en la materia en cuestión. María del Huerto Romero define a la cooperación descentralizada local como “el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo de carácter más participativo”³⁸.

³⁸Cfr. Romero, María del Huerto. “La cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina”. Anuario de la Cooperación Descentralizada UE AL. Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE AL, 2006. p. 53.

La cooperación descentralizada busca fortalecer las capacidades sociales locales a través de la constitución de alianzas o partenariados territoriales, mejorándose así las competencias técnicas y de gestión municipal y estimulándose la promoción de una ciudadanía local activa y comprometida con el desarrollo de su comunidad. Esto permite, asimismo, una mayor “gobernanza de y en proceso” toda vez que se favorece la introducción de innovaciones que buscan definir e integrar el territorio transfronterizo con base en la capacidad de incluir y cohesionar la sociedad civil local en el proceso de desarrollo local.

“La cooperación descentralizada local es un conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo liderazgo de las autoridades locales, busca estimular las capacidades de los actores de bases territoriales y fomentar un desarrollo más participativo. (...), la cooperación descentralizada local se sienta básicamente sobre los principios de multilateralidad, intereses mutuos y alianzas, y tiende cada vez más a las iniciativas que agregan valores reunidos en las actividades, basada en la propia especificidad de los ámbitos de competencia y experiencias de los gobiernos locales”³⁹.

De los elementos presentes en el estudio realizado por Batista, Jakobsen y Evangelista (2008) resultan de particular interés para ésta investigación los que a continuación se destacan:

1.- El tiempo de inicio de las actividades de cooperación internacional descentralizada no es superior a dos décadas, concentrándose a lo largo de los últimos ocho años.

2.- Las actividades que dan inicio a éste tipo de actuación están altamente asociadas a la participación en redes de ciudades.

3.- En relación a la estructura administrativa-institucional local, en la mayoría de los casos se observa un área específica en la materia vinculada al gabinete del Intendente.

³⁹ Cfr. Romero, 2005, citada en Batista, S., Jakobsen, K. y Evangelista, A. C. La apertura exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada. Barcelona, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, 2008. p. 39.

4.- Los beneficios considerados a partir de la cooperación descentralizada indicados fueron: fortalecimiento institucional y técnico con transferencia de best practices, financiamiento de proyectos, mayor desarrollo socio-económico municipal, una mayor inserción de la ciudad en el escenario internacional.

5.- En materia de perspectivas, entienden fundamental la necesidad de un mayor reconocimiento de la importancia del papel desempeñado por las redes internacionales de ciudades, en especial las que articular los gobiernos locales en la perspectiva de la integración política y económica.

En primer lugar es necesario destacar la estrecha asociación entre la cooperación descentralizada y la conformación de redes de ciudades. Éstas últimas se han demostrado como el espacio institucional multi-nodal más significativo al momento de planificar y desarrollar proyectos de cooperación descentralizada⁴⁰.

Ante las nuevas responsabilidades producto de las demandas globales y obligaciones locales⁴¹ y en un contexto de complejización de las relaciones internacionales contemporáneas, los gobiernos locales logran a través de la cooperación descentralizada asumir nuevos esfuerzos orientados a obtener los medios y recursos necesarios así como formarse en las capacidades requeridas para dar “respuestas de desarrollo”.

A fin de comprender de forma más cabal a la cooperación descentralizada, a continuación se destaca la elaboración del siguiente cuadro analítico.

COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA
Concepto: No existe consenso sobre una definición unívoca. Algunos autores sólo consideran como acciones de cooperación descentralizada aquellas desarrolladas por los entes subestatales de carácter público (sentido estricto); otros incluyen las realizadas por

⁴⁰ Más adelante se abordará esta cuestión.

⁴¹ Para profundizar sobre demandas globales y obligaciones locales, véase: Oddone, Nahuel. La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y Desarrollo Local. Valencia, Universidad Politécnica de Valencia e Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo, 2009.

otros actores como ONG's y otras organizaciones de la sociedad civil (sentido amplio).
Naturaleza: Interés mutuo en el establecimiento de los vínculos a partir de la reciprocidad, simetría y horizontalidad. Multilateralidad y plurilateralidad de actores según se considere su definición en sentido amplio o estricto.
Actores: En sentido estricto, los actores claves de la cooperación descentralizada son municipios y regiones; es decir, los gobiernos locales y las instituciones subestatales correspondientes a los diferentes niveles territoriales existentes. Se trata de actores políticos, elegidos y legitimados democráticamente. Según Jean Pierre Malé, se trata de “actores políticos e institucionales, gestores experimentados de los asuntos locales, enraizados en la dimensión local y territorial y capaces de movilizar a los agentes sociales y a la sociedad civil”⁴². Malé pone particularmente de relieve la importancia de contar con autoridades locales que presenten un alto grado de <i>responsiveness</i> frente a su ciudadanía En sentido amplio, la cooperación descentralizada incluirá otros actores que representan por la sociedad civil aún cuando no sean oficiales y aún cuando en la iniciativa no participe ningún actor local público, el caso más común es el de las Fundaciones, ONG's o asociaciones de profesionales, entre otras.
Tipologías: el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL menciona distintos tipos que pueden ser: puntual o duradera, bilateral o multilateral, exclusiva entre autoridades locales o con la presencia de otros agentes. A partir de estos criterios, se establece la siguiente tipificación: - relaciones duraderas de ciudad a ciudad: hermanamiento o convenio de cooperación a largo plazo; - relaciones efímeras de ciudad a ciudad (o de región a región): proyecto o intervención puntual; - proyectos comunes, que asocian varios gobiernos locales alrededor de una intervención concreta; - trabajo en red para el intercambio técnico entre varios gobiernos locales; - alianzas estratégicas que tienden a incidir sobre las agendas nacionales y regionales, asociando en general diversos tipos de actores y niveles de la

⁴²Cfr. Malé, Jean-Pierre. Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos. Montevideo, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE AL, 2006. p. 31.

administración; y - redes de representación política y de lobby, para defender los intereses de los actores locales o para fomentar el municipalismo en el ámbito global⁴³.
Áreas de interés: asistencia financiera, asistencia técnica, la transferencia de tecnología, el intercambio de experiencias y de buenas prácticas, la formación de recursos humanos y el desarrollo institucional.
Factores promotores: lazos históricos, flujos migratorios, solidaridad ante las situaciones de pobreza o hambruna, sistemas de gobiernos, políticas de descentralización similares, etc.
Cooperación Descentralizada en normativa comunitaria: En la Unión Europea: La Comisión Europea ha definido la cooperación descentralizada como “un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y puntos de vista sobre el desarrollo” según Reglamento (CEE) n° 443/92, derogado a partir del 1 de enero de 2007 por el Reglamento por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. La Unión Europea contribuye a la reducción de la pobreza en los países en desarrollo estableciendo disposiciones para la gestión de la cooperación descentralizada. La cooperación descentralizada se propone reforzar las capacidades de diálogo de las sociedades civiles de los países en vías de desarrollo con el fin de favorecer el surgimiento de la democracia. El Reglamento (CE) n° 625/2004 modifica y prorroga hasta el 31 de diciembre de 2006 el Reglamento de base (CE) n° 1659/98 relativo a la cooperación descentralizada. El nuevo Reglamento, vigente desde 2007, introduce algunas modificaciones y precisiones en el texto básico. Especifica, en particular, que los protagonistas de la cooperación descentralizada no proceden solamente de los países en desarrollo sino también de la Comunidad Europea y añade otros tipos de organizaciones a la lista de socios. Tiene por objeto también favorecer la capacidad de diálogo de las sociedades civiles para que sean

⁴³ Disponible en: www.observ-ocd.org

interlocutores válidos en el proceso democrático. Anteriormente al Reglamento la Comunidad había adoptado numerosas medidas acerca de la cooperación descentralizada en materia de desarrollo. El principio se introdujo en el cuarto Convenio de Lomé en 1989 y se subrayó especialmente en el Reglamento (CEE) n° 443/92 del Consejo (derogado, a partir del 1 de enero de 2007, por el Reglamento por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo) relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en desarrollo de América Latina y Asia. En 1992, la autoridad presupuestaria creó una línea presupuestaria destinada a promover este enfoque en todos los países en desarrollo.

El Reglamento debe enmarcarse en el contexto de la participación de los agentes no estatales en la política de desarrollo de la UE⁴⁴.

Como ha sostenido Coronel: “la cooperación descentralizada local se sustenta en la multilateralidad y el beneficio mutuo de sus actores y se desarrolla en clave territorial a través de gobiernos locales que se asocian y buscan desarrollar experiencias conjuntas basadas en sus aprendizajes anteriores y en la potencialidad del trabajo en redes o plataformas”⁴⁵.

De los elementos expuestos, *el trabajo en red para el intercambio técnico entre varios gobiernos locales* es el elemento que a continuación receptamos para poder estudiar la cooperación descentralizada en redes de ciudades. “Las redes internacionales de ciudades han sido un instrumento de promoción para la inserción internacional de los gobiernos locales, para el incremento de la cooperación internacional descentralizada, así como un medio para amplificar la resonancia internacional de los problemas que enfrentan los gobiernos locales. La organización de las ciudades en redes internacionales, se presenta con mayor intensidad a partir de la década del 80 con la creación de Metrópolis (...) y se

⁴⁴Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/other/r12004_es.htm#AMENDINGACT

⁴⁵Cfr. Coronel, Álvaro. “Breve historia de la cooperación descentralizada. Una mirada desde Sudamérica”. Anuario de la Cooperación Descentralizada UE AL. Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE AL, 2005. p. 22.

intensifica en los años de 1990 con la creación en Europa, de la red Eurociudades, y, en América del Sur, con la creación de la red Mercociudades”⁴⁶.

IV. La conformación de redes y la *governance* reticular

Durante los últimos años se ha asistido a cambios profundos en el terreno de la política y de las políticas públicas locales sobre la base de las modificaciones generadas en el contexto global. En este marco, todo parecería indicar que la conformación de redes participativas genera una suerte de *governance* reticular favorecedora de la innovación democrática sobre la base de la subsidiariedad y la autonomía municipal en pos de la activación del capital social local⁴⁷.

“*Governance is about managing networks*”⁴⁸; y los gobiernos deben constituirse en los nodos de estas redes. En este sentido, siguiendo a Börtzel (1998) el concepto de red se ha convertido en el nuevo paradigma para la arquitectura de la complejidad.

En este orden de ideas, la conformación de redes se caracteriza por:

- La no existencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopolica dado que se cuenta con una estructura multinodal y relacional tanto de procesos como de resultados.
- La interdependencia no sólo entendida como pluralismo de actores sino también como dependencias mutuas entre los actores en el momento de resolver problemas.
- Perseguir objetivos, establecer recursos y conseguir resultados.

⁴⁶Cfr. Batista, Sinoel, Jakobsen, Kjeld y Evangelista, Ana Carolina. La apertura exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada. Barcelona, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, 2008. p. 59 y 60.

⁴⁷ El término capital social fue introducido por el sociólogo francés Pierre Bourdieu en la década de 1980, quien lo diferenciaba del capital cultural, entendiéndolo como la agregación de los recursos actuales o potenciales que son parte de las redes de relaciones sociales más o menos duraderas. Los politólogos Coleman y Putnam, son quienes han difundido ampliamente este concepto. Coleman entiende el capital social como los recursos socio-estructurales que constituyen un activo para el individuo y facilitan ciertas acciones comunes de quienes conforman esa estructura. Putnam, en tanto, lo define como un conjunto de atributos que están presentes en una sociedad de forma intangible que favorecen los emprendimientos como la confianza, la reciprocidad y la acción social con arreglo a normas compartidas. Francis Fukuyama también ha escrito sobre este concepto particularmente con relación al primer atributo de la confianza.

⁴⁸Cfr. Rhodes, Robert. Understanding governance. Londres: Open University Press, 1997. p. 52.

- Una cierta institucionalización en el sentido menos estructural del término dado que es producto de las interacciones sostenidas con algún nivel de estabilidad y rutinización.

Siguiendo a Gomà y Blanco (2002) para estimular la participación de los actores y el trabajo en red es importante considerar los siguientes puntos a los efectos de incidir en la configuración de las políticas públicas que emanarán de la misma:

- Activar la red, esto es favorecer las interacciones necesarias para que la red se ponga en movimiento sobre la base de las interdependencias mutuas y el fortalecimiento de las posiciones nodales.

- Fortalecer la densidad relacional, es decir, generar las condiciones minimizadoras de los riesgos de la propia interacción explorando la creación de escenarios de suma positiva y el diseño de instrumentos de regulación a los efectos de reducir los conflictos y las incertidumbres.

- Promover la intermediación para fortalecer las capacidades de encuentro de los denominadores comunes entre los actores que puedan canalizarse en acciones concretas a partir de la generación de confianza, la facilitación del diálogo y la construcción del consenso.

Gustavo Daniel di Paolo, en un libro de reciente edición por la UIM, entiende los siguientes aspectos positivos en el uso y extensión de las redes de gobernanza:

- La formulación e implementación de políticas se enriquece con la información, el conocimiento y la colaboración aportados por los diversos actores interactuantes

- Las políticas y su implementación pueden alcanzar una mayor aceptación y legitimación social consiguiendo una ejecución menos costosa y más efectiva.

- La participación interactiva y simétrica supone que una amplia variedad de intereses y valores serán tenidos igualmente en cuenta, lo que favorece el principio democrático.

- Las redes incrementan las capacidades unilaterales de los gobiernos para orientar la definición y solución de las cuestiones sociales, incrementándose así su efectividad y eficacia.

- Las redes reducen los costos de transacción en situaciones de toma de decisiones complejas al promover una base de conocimiento común, experiencia y orientación lo que reduce la inseguridad al promover el intercambio mutuo de información.
- Las redes pueden reequilibrar las asimetrías de poder al aportar canales adicionales de influencia más allá de las estructuras formales.

“La *governance* multinivel –desde la perspectiva de la proximidad– aparece como un sistema en el que los gobiernos locales comparten con el resto de los niveles, en lugar de monopolizar, definiciones de los problemas y de políticas sobre agendas temáticas amplias. Estaríamos pues ante un patrón de confluencias interdependientes. El fortalecimiento del polo de proximidad se expresaría en la capacidad de los gobiernos locales de liderar, de dotar de orientación estratégica, a estas convergencias entre niveles”⁴⁹.

La conformación de redes de ciudades se ha demostrado como una nueva alternativa para la generación de políticas públicas municipales en las que concertadamente diferentes actores llegan a la construcción de consensos clave para el desarrollo de una dirección de política pública específica. La actuación en red de la cooperación descentralizada permite el registro de buenas prácticas en materia de desarrollo local y afines, y facilita la transferencia de experiencias, procedimientos, técnicas y metodologías específicas.

Uno de los elementos más importantes de la cooperación descentralizada es su tendencia clave a favorecer el fortalecimiento institucional; se encuentra fuera de toda duda que los nuevos roles de los gobiernos subnacionales están conectados ampliamente con las diferentes formas de *governance de la proximidad* que promueve la cooperación descentralizada.

La construcción de una agenda consensuada de políticas intermedias con base en la descentralización municipal permite la generación de toda una suerte de nuevos

⁴⁹Cfr. Gomà, Ricard y Blanco, Ismael. “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. Actas del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, del 8 al 11 de octubre, 2002. p. 5/6.

mecanismos que contribuyen al fortalecimiento local desde lo bajo y en forma horizontal y transversal en los distintos actores participantes. Como sostuviera José Luis Rhi Sausi: “The international co-operation has given support to the decentralization trends launched in a number of developing countries, with a view to governance capacity building and enhanced impacts of interventions in local contexts”⁵⁰

V. Cooperación descentralizada y desarrollo

En los años noventa la cooperación internacional se enfocó crecientemente en temas de desarrollo. Existen varias interpretaciones sobre el concepto de desarrollo, muchas veces dependen del autor o la escuela en la que el analista se sitúe. En este trabajo se presenta una interpretación del desarrollo en un sentido amplio, es decir, como aquel elemento que favorece el progreso económico, social, cultural y político de la comunidad humana; por este motivo se utilizará la acepción de desarrollo humano.

En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entiende el desarrollo humano como “la expansión de las capacidades humanas; la libertad para elegir entre diferentes modos de vida, las opciones de las que se dispone para alcanzar la vida que se quiere vivir. Dos dimensiones centrales de esta definición son el ‘aspecto humano’ --cómo y a través de qué formas se puede mejorar la calidad de vida de la gente-- y el ‘aspecto de agencia’ --cómo estas mejoras pueden producirse a través del involucramiento y participación de la gente”⁵¹.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) mide tres dimensiones básicas del desarrollo humano: “(1) tener una vida larga y saludable -estimada por la esperanza de vida al nacer, (2) poseer los conocimientos necesarios para comprender y relacionarse con el entorno social -estimado por el nivel de alfabetización y matriculación combinada, (3) poseer los ingresos suficientes para acceder a un nivel de vida decente -estimado por el ingreso

⁵⁰ Cfr. Rhi Sausi, José Luis. “Decentralized Co-operation in Eu-Mercosur Relations”. En: Giordano, Paolo (ed.) An integrated approach to the European Union-Mercosur association. Paris: Chaire MERCOSUR de Sciences Po, 2002. p. 466.

⁵¹ Disponible en: http://www.undp.org.ar/desarrollohumano/preguntas_frecuentes.html

familiar per cápita”⁵². Es importante mencionar que el IDH ofrece una aproximación sobre alguna de las dimensiones esenciales del Desarrollo Humano, sin pretender abarcarlas todas. Las necesidades de las personas suelen ser múltiples y cambiar en el tiempo⁵³.

La generación de desarrollo no es automática en una sociedad, para ello siempre deben darse una serie de condiciones específicas y únicas a cada experiencia de desarrollo. La cooperación descentralizada per se no genera desarrollo tan sólo colabora o coadyuva con el mismo a partir del diagnóstico y entendimiento de los procesos locales latentes o en marcha.

Como premisa de partida, debemos considerar que “como cualquier otro tipo de cooperación, la cooperación descentralizada pública por sí misma no genera desarrollo. La cooperación en general puede constituir un factor que facilite o acelere procesos latentes o en marcha en las comunidades pero no los puede sustituir. Para ser sostenibles y producir resultados efectivos, estos procesos tienen que ser el producto de dinámicas económicas, sociales, políticas y culturales propias de cada comunidad. Dicho en otros términos, creemos que el desarrollo local es un fenómeno primordialmente endógeno, y como tal puede ser apuntalado por factores como la cooperación descentralizada pública sólo en la medida en que las intervenciones a que ésta dé lugar se incorporen de manera coherente y pertinente a procesos en curso”⁵⁴.

Otra cuestión a tomar en cuenta es que la eventual creación de estructuras de cooperación internacional descentralizada no se debe concebir como una forma para crear nuevas instituciones administrativas de los Estados, sino como un camino para construir espacios en los cuales el intercambio ayude a mejorar la eficiencia de las instituciones públicas.

⁵²Disponible en: http://www.undp.org.ar/desarrollohumano/preguntas_frecuentes.html

⁵³Disponible en: http://www.undp.org.ar/desarrollohumano/preguntas_frecuentes.html

⁵⁴Cfr. Godínez, Víctor y Ramírez, Marc. “Los retos de las políticas de cooperación descentralizada pública en el contexto de la Agenda de París”. En: Fernández de Losada, Agustí, Godínez, Víctor y Ramírez, Marc. De Valparaíso a México: La Agenda de París vista desde lo Local. Barcelona, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE AL, 2010. p.17.

“Una de las recomendaciones que se derivan de la experiencia europea es que las estructuras de cooperación deben crearse solamente para responder a las exigencias de expansión y profundización de las actividades de cooperación, y no deben ser consideradas como un paso preliminar hacia la cooperación (AEBR, 2004), es decir, que “la estructuras formales sólo tienen sentido en el marco de una relación pre-existente consolidada, y dependerán directamente de los procesos más amplios en los que estén insertos los países que conforman cada área, es decir, del nivel de avance de sus procesos de descentralización”⁵⁵.

Los gobiernos subnacionales han –finalmente- alcanzado un nuevo y mayor protagonismo para favorecer la integración social y productiva de las fuerzas locales dentro de las dinámicas globales⁵⁶. Tal como ha sostenido Rhi-Sausi: “Subsecuentemente, los procesos de descentralización administrativa y de cooperación descentralizada se están viendo como herramientas para la participación activa en la arena de las relaciones internacionales. (...), el involucramiento de las municipalidades y las regiones eleva los asuntos de desarrollo local y sus relaciones con los diferentes aspectos de la globalización a la primera plana del debate internacional”⁵⁷.

En general, la cooperación internacional ha dado apoyo a las tendencias descentralizadoras lanzadas en diversos países en desarrollo (Burki, Perry y Dilinguer, 1999), con vistas al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.

⁵⁵ Cfr. Marteles, Silvia. “Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: La experiencia del Programa Fronteras Abiertas”, X Congreso BRIT: Las regiones fronterizas en transición. Mayo 25 & 26 (Arica, Chile) y Mayo 27 & 28 (Tacna, Perú) de 2009. p. 15.

⁵⁶ Las municipalidades y las regiones compiten entre sí para atraer las inversiones internacionales, intentan incrementar sus recursos históricos y naturales con el fin de beneficiarse del turismo, e intentan mejorar la producción de conocimientos para innovar el tejido social y productivo. Estas entidades subnacionales perciben que tienen que diferenciarse y ser mejores que los otros, más avanzados, atractivos y productivos, y comprometidos con el mejoramiento de las infraestructuras. Cfr. Rhi Sausi, José Luis. “La cooperación internacional en los procesos de descentralización y regionalización de los países latinoamericanos. La experiencia Italia-Región de Atacama”. Revista OIDLES - Vol 2, Nº 3 (marzo 2008). Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/oidles/03/Sausi.htm>.

⁵⁷ Cfr. Rhi Sausi, José Luis. “La cooperación internacional en los procesos de descentralización y regionalización de los países latinoamericanos. La experiencia Italia-Región de Atacama”. Revista OIDLES - Vol 2, Nº 3 (marzo 2008). Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/oidles/03/Sausi.htm>.

VI. El municipalismo y la solidaridad inter-redes

El principio de la solidaridad⁵⁸ puede ser considerado uno de los principios fundantes de la cooperación descentralizada así como de la construcción local desde abajo. En la solidaridad se sintetizan dos cuestiones fundamentales: la realización de una acción colectiva y la generación del bien común.

En este caso de estudio se trata de un grupo de municipios que realizan la acción de manera conjunta (entre municipios desarrollados entre municipios desarrollados y en vías de desarrollo, es decir, norte-norte o norte-sur) con miras de conseguir objetivos mutuamente beneficios lo que necesariamente no implica los mismos beneficios para todos.

Esta interpretación del principio de la solidaridad intermunicipal, podría funcionar de manera análoga a la realizada por el sociólogo Emile Durkheim quien afirmaba que la fuerte especialización de cada individuo (en este caso de cada municipio) origina una gran interdependencia, base de la cohesión y solidaridad grupal, de las personas con su sociedad (de los municipios entre sí). En esta clase que Durkheim llama “solidaridad orgánica”, cada miembro posee una parte de los conocimientos generales y sus recursos, por lo que todos necesariamente dependen de todos.

Todo parece indicar que en un mundo verdaderamente global pero en el que se dan encadenamientos de actuación local, la solidaridad se constituye en el principio articulador para la construcción de un desarrollo local que contemple la participación de la mayor parte de los actores territoriales con miras a la realización de una *governance* que es a la vez horizontal⁵⁹ y vertical⁶⁰.

Si bien la descentralización en la toma de decisiones necesariamente debe ser acorde con las diferentes políticas nacionales; ésta asegura, asimismo, una flexibilidad de las

⁵⁸ La palabra solidaridad proviene del latín *soliditas*.

⁵⁹ La cooperación descentralizada debería incluir la participación de actores públicos y privados implicando la activa movilización y compromiso de los diferentes sectores sociales presentes en el territorio. En la práctica, según Coletti, la participación de las comunidades locales varía mucho según cada experiencia y no es posible identificar un único modelo. (Coletti, 2009, p. 3).

⁶⁰ Es necesaria la coordinación de la acción descentralizada entre los diferentes niveles e instituciones de gobierno, de lo contrario inevitablemente surgirán conflictos ligados a las competencias.

políticas nacionales para adecuarse a las realidades locales; y es por medio de esta forma que la descentralización se convierte en mayor democratización (Oddone, 2008).

Mediante el proceso de descentralización se pretende que la población del territorio aprenda a cómo gobernarse a sí misma. “El establecimiento de instituciones locales, que promuevan la participación en los mecanismos de toma de decisión, potencia activamente la población para abordar la política local y restaurar la economía local”⁶¹.

El fortalecimiento institucional local, como parte de la descentralización, facilita la constitución de redes de colaboración y cooperación que estimulan el desarrollo de nuevos mecanismos de gobernanza multinivel.

Activar una red de colaboración requiere reconocer las interdependencias mutuas como el fortalecimiento de las capacidades individuales y de cada una de las posiciones nodales bajo una lógica de suma positiva que busca crear nuevas *capacidades* y nuevos *capitales* que se concreten en acciones directas que benefician a las poblaciones locales⁶².

Resulta interesante mencionar a modo de ejemplo la experiencia del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional que se establece a partir de una estrategia básica: cooperación descentralizada para fortalecer el trabajo de las redes internacionales de municipios. Esta participación supone un elemento de coordinación de los socios de la entidad ya que facilita su participación en el ámbito andaluz, nacional e internacional⁶³.

Situación análoga de importancia se presenta en la relación que recientemente establecieron el *Fons Català de Cooperació al Desenvolupament* y la Red de Mercociudades. El Programa de Cooperación entre redes de municipios Catalunya-

⁶¹ Véase The Paul H. Nitze School of Advance of International Studies (SAIS). Disponible en: <http://www.sais-jhu.edu/cmtoolkit/approaches/statebuilding/institutionbuilding.html>.

⁶² Para profundizar sobre el concepto de solidaridad y construcción local del desarrollo son notables los trabajos del profesor Antonio Colomer Viadel. A propósito véanse del autor: Sociedad solidaria y desarrollo alternativo, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1993 y Comunidades y Ciudades, Constituciones y Solidaridades, Colección Amadis, Valencia, Editorial de la Universidad Politécnica de Valencia, 2007.

⁶³ Disponible en: http://www.andaluciasolidaria.org/index.php?option=com_content&task=view&id=756&Itemid=570

Sudamérica surge a instancias de las acciones desarrolladas desde la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades, en la búsqueda de apoyo a las iniciativas que se programaron en el Plan de Trabajo 2008-09 con el objetivo de confluir sobre una plataforma de diálogo la experiencia en la modalidad de trabajo en red; desarrollada desde agrupamientos de ciudades en una y otra región.

Los vínculos de cooperación descentralizada de municipios catalanes con América Latina se originaron en la década de los sesenta con los hermanamientos, aunque no fue hasta los años ochenta cuando la cooperación descentralizada adquirió una mayor complejidad; es así que desde la perspectiva de la bidireccionalidad e interés mutuo, la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades –oportunamente a cargo de Canelones- se acerca al Fons Català con el objetivo de programar acciones de cooperación entre ambas organizaciones de ciudades.

El Fons y la Red atendiendo a la Declaración de París y con miras a superar formas tradicionales de cooperación que están demostrando ser poco efectivas y eficaces tanto por la discrecionalidad, fragmentación y dispersión geográfica; como por la contradicción que representa que gobiernos locales dirijan sus políticas de cooperación a instancias no gubernamentales que en muchos casos han llegado a competir con los gobiernos municipales en lugar de otorgarles el espacio de liderazgo, se propusieron construir el “Programa de Cooperación entre Redes de Gobiernos Locales. Plataforma Diálogo”.

El “Programa de Cooperación entre Redes de Gobiernos Locales. Plataforma Diálogo” es una iniciativa conjunta entre la Red de Mercociudades y el *Fons Català de Cooperació al Desenvolupament* atendiendo la voluntad de actualizar las estrategias de cooperación descentralizada municipalista centrándolas en el fortalecimiento institucional municipal y sus políticas públicas, a fin de mejorar la gobernabilidad y la cohesión social y territorial mediante el apoyo a los procesos de descentralización e integración regional desde una visión de socios.

El “Programa de Cooperación entre Redes de Gobiernos Locales. Plataforma Diálogo” concibe los municipios tanto de América Latina como de España como socios estratégicos, para quiénes la cooperación basada en el intercambio de experiencias técnica u organizativas mejora los procesos de calidad de sus propias políticas públicas, a la vez que consolida un espacio de integración en redes que fortalece los gobiernos locales y su espacio de incidencia política.

Se espera a través de este Programa ofrecer un instrumento de apoyo para la dinamización de las unidades temáticas ya conformadas en el seno de Mercociudades, al tiempo que las mismas se conviertan en espacio para que nuevos municipios puedan encontrar socios con quienes compartir, definir o mejorar sus políticas de proximidad. Se espera fortalecer la participación de los socios ya activos, apoyar especialmente la de medianos y pequeños municipios a la vez que incentivar la incorporación de otros nuevos que, sin necesidad de pertenecer a la red Mercociudades se reconozcan en el mutuo interés sectorial.

Para comenzar a trabajar en conjunto, se ha identificado la experiencia de las Unidades Temáticas de Mercociudades como espacios particularmente adecuados para contener el intercambio y desarrollar en ese marco acciones de cooperación, a partir de la identificación de ejes de interés común y la consiguiente formulación de proyectos que podrán contar con la subvención de los municipios catalanes partícipes. Al respecto, en esta primera etapa se ha definido trabajar con las Unidades temáticas de Ambiente, Desarrollo Económico Local, Género y Municipio y la Comisión de Deportes de la Unidad Temática de Cultura.

Más allá de referenciar esta forma de solidaridad inter-redes a continuación se profundizan los casos objeto de esta investigación de la Red de Mercociudades y la Red Andina de Ciudades.

VII. RED DE MERCOCIUDADES

7.1. Introducción

Las Mercociudades componen un ámbito de convergencia institucional urbana fundado en 1995. Es una red de cooperación horizontal formada por las ciudades de los países integrantes del Mercado Común del Sur.

El MERCOSUR constituye el principal proyecto de integración regional surgido en el Cono Sur de América tras el regreso de la democracia a la región. El Tratado para la Constitución del Mercado Común del Sur suscripto en la ciudad paraguaya de Asunción el 26 de marzo de 1991 y firmado por los países de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, dio el marco a un nuevo proceso de construcción socio-político para los países signatarios.

Las raíces del MERCOSUR deben ser buscadas junto al objetivo que se pretendió alcanzar a través del Tratado de Asunción, es decir, la constitución de un mercado común, con características tales como la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos a través de la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias a la circulación de mercaderías; el establecimiento de un arancel aduanero externo común y la adopción de una política comercial común; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados integrantes; y el compromiso de éstos últimos de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

A cuatro años de la entrada en vigencia del Tratado de Asunción, se da surgimiento a la propuesta de una red de ciudades del MERCOSUR, cuyo objetivo era por un lado, generar un ámbito institucional donde las autoridades locales pudieran expresar su opinión sobre el rumbo del proceso integrador; y por otro, desarrollar un espacio de convergencia e intercambio entre las autoridades locales, que permitiera llevar a cabo políticas más eficaces y adecuadas a los tiempos de la globalización, y asegurar la gobernabilidad democrática, mejorar los niveles de equidad y fortalecer las condiciones de competitividad.

En el escenario internacional actual las ciudades desempeñan un rol estratégico en términos de creación de nuevas oportunidades políticas, sociales, económicas y comerciales; presentándose los procesos de integración regional los ámbitos de concurrencia naturales para contener el desarrollo político de estos fenómenos toda vez que se amplían los canales de participación de la sociedad civil.

A quince años de ese hecho histórico que fue su creación, Mercociudades se muestra como una red consolidada institucionalmente, con madurez política y en constante desarrollo, materializando aquella idea tan conocida de “pensar globalmente y actuar localmente”.

7.2. Génesis y evolución de la Red

Los orígenes de la Red de Mercociudades se remontan a marzo de 1995, fecha en que se realizó en la ciudad de Asunción el Encuentro Internacional *MERCOSUR: opciones y desafíos para las ciudades* en el marco de la V Reunión de Alcaldes de la subregión Cono Sur de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI).

En tal ocasión las ciudades capitales o más pobladas del Cono Sur (Asunción, Montevideo, Brasilia, Río de Janeiro, Buenos Aires y Santiago de Chile⁶⁴) firmaron, el 7 de marzo, la Declaración de Asunción en la que manifestaban la voluntad de crear un *Consejo de Ciudades del MERCOSUR* con el objetivo de “vincular esfuerzos y recursos orientados a estrategias de desarrollo urbano”.

Entre las propuestas mencionadas en la Declaración cabe destacar: la instalación de una Unidad Técnica Coordinadora de las Ciudades del MERCOSUR que sirva de apoyo a las decisiones en materia de políticas urbanas definidas por el Consejo de Ciudades y la

⁶⁴La República de Chile formalizará su asociación al MERCOSUR el 25 de junio de 1996, durante la Décima Cumbre de Presidentes del MERCOSUR celebrada en la ciudad de San Luis, a través de la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR-Chile.

conformación de un Fondo para el Desarrollo Urbano de la subregión, que coordine la cooperación internacional y canalice recursos técnicos y financieros para el fortalecimiento de los distintos procesos urbanos.

En la misma Declaración se consigna que las ciudades del MERCOSUR deben reclamar el derecho a ejercer un rol activo y autónomo respecto de los gobiernos nacionales en competencias vinculadas a la integración regional; tornar más eficientes los canales de comunicación, el intercambio de datos y las actualizaciones de información compartida; establecer las bases para diseñar políticas urbanas que sean compatibles con la nueva realidad regional y formular un modelo integrado que se corresponda con la puesta en marcha del MERCOSUR y haga así posible la inserción de las ciudades en dicha estructura.

En la ciudad de Porto Alegre, en julio de 1995, se firmó un compromiso a través del cual las autoridades municipales manifestaron su voluntad de profundizar su protagonismo en el proceso de integración regional, así como se avanzó en la definición de las características que tendría la nueva organización cuya creación estaba prevista para noviembre de ese mismo año en una reunión cumbre a realizarse en Asunción.

En este Compromiso de Porto Alegre, ya se resaltaba la necesidad de *“incluir a los gobiernos de los estados federados y provincias, los municipios e intendencias y al conjunto de la sociedad civil al proceso de integración. No como elementos subordinados de una lógica concentradora de poder y apartada de las comunidades, sino construyendo espacios reales de participación, en donde el poder local pueda constituirse como sujeto deliberante de políticas públicas comunes y actor indispensable para la consolidación del diálogo integrador de gobiernos y sociedades”*.

Los días 10 y 11 de noviembre de 1995 se realiza la Primera Cumbre de Mercociudades en Asunción, culminándose con la firma del Acta Fundacional por parte de Intendentes, Alcaldes y Prefeitos de las ciudades participantes, todos ellos convencidos que el MERCOSUR necesitaba imperiosamente de los aportes de las autoridades locales para

consolidar una visión de auténtica ciudadanía que partiera desde las mismas sociedades locales constitutivas.

Las ciudades fundadoras fueron once: Asunción, Brasilia, Córdoba, Curitiba, Florianópolis, La Plata, Montevideo, Porto Alegre, Río de Janeiro, Rosario, y Salvador de Bahía⁶⁵. Cada ciudad forma parte de un sistema en el cual existen problemas que no pueden ser solucionados por un mismo municipio de forma excluyente. Esta Red, que en principio estuvo integrada por ciudades de más de 500 mil habitantes, permitió a partir del año 2002 la incorporación de ciudades menores a esa cifra, poniendo así de relevancia su vocación de integración.

El Acta Fundacional establecía la creación de una *Red de Ciudades del MERCOSUR*, al tiempo que creaba un Consejo de Intendentes, Alcaldes y Prefeitos, una Secretaría Ejecutiva y Unidades Técnicas orientadas al análisis de distintos temas tales como Comercio Exterior; Ciencia, Tecnología y Banco de Talentos; Cultura; Turismo; Gestión Municipal y Planificación Estratégica; Planeamiento Urbano y Ambiental; Desarrollo Social, Educación y Salud, Municipalidades y la Universidad y Legislación y Política Tributaria Municipal.

Asimismo también se resolvía que Mercociudades estaría integrada por “*ciudades capitales, metropolitanas o que por su ubicación, sean de interés integracionista o de perfil internacional que pueden contribuir a la red*”, y que el Consejo elaboraría un proyecto de estatuto de la Red. Como fuera acordado meses antes en la Declaración de Asunción de marzo de ese mismo año, la Cumbre ratificó a la ciudad de Asunción como responsable de la Secretaría Ejecutiva durante el plazo de un año, al tiempo que se estatuyó un Consejo integrado por las ciudades de Brasilia, Belo Horizonte y Porto Alegre por Brasil, las ciudades de Córdoba y Rosario por Argentina, la ciudad de Concepción por Chile y la ciudad de Montevideo por Uruguay.

⁶⁵ Nótese la ausencia de la ciudad de Buenos Aires en estos primeros años, la que había favorecido su internacionalización a partir de la Red Metropolis constituida, desde 1984, por las grandes ciudades del mundo como New York, México D. F. y otras ciudades japonesas y europeas; y la ausencia de una de las ciudades económicamente más ricas de Brasil como es el caso de São Paulo.

7.3. Los objetivos de la Red

Uno de los principales problemas que presenta el MERCOSUR es la distancia que existe entre los centros de planificación y ejecución de las diferentes medidas de política pública llevadas a cabo por los gobiernos nacionales y los habitantes de las ciudades que son objeto de dichas decisiones; por ello se hace necesario comprender cómo operan las decisiones tomadas desde un punto de vista macro sobre los niveles y autoridades locales. Las ciudades no pueden permanecer ausentes de los bloques ya que en ellas encuentran mayor repercusión las medidas regionales.

Como surge de la Segunda Cumbre de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos de Mercociudades realizada en Porto Alegre los días 5 y 6 de septiembre de 1996, el impacto general del proceso de integración regional ha sido muy importante para las corrientes de intercambio de sus países, constituyendo un elemento que condiciona la toma de decisiones en materia económica, en cuestiones monetarias, de inversiones y similares. En cuanto tal tiene desde ya efecto en nuestras ciudades, sus funciones, sus infraestructuras y sus modos de conexión con la región y el mundo.

Existe aquí un tema y un campo que justifica de por sí la existencia y el trabajo de la Red.

Como se expresa en la Declaración de Porto Alegre, en ocasión de esta Segunda Cumbre: *“la realización de una integración que contribuya para el fortalecimiento de la democracia, del combate a las desigualdades y exclusión social y la mejora de calidad de vida de las poblaciones depende decisivamente de que las ciudades pasen a desarrollar un papel de protagonismo en el escenario internacional”*.

El MERCOSUR debe ser un proceso de integración participativo y con vocación de incluir socialmente al conjunto de los ciudadanos, para que los mismos puedan utilizar los beneficios del desarrollo y del progreso regional. Según la declaración ya citada, es posible *“utilizar los procesos de integración y globalización para democratizar los mercados y crear nuevas oportunidades económica incluso para las pequeñas y medianas empresas, y*

para establecer un mayor diálogo cultural entre comunidades de diferentes regiones y países. Es posible hacer que la creciente urbanización resulte en una descentralización de poderes y recursos, en una mayor aproximación entre los gobiernos y ciudadanos, en una convivencia plural, armónica y enriquecedora entre culturas diversas”.

En la Cumbre de Porto Alegre los Jefes de Gobiernos Municipales y representantes reunidos, suscribieron el Estatuto Social de la Red de Mercociudades. Una lectura del Estatuto muestra una organización que pretende ser flexible y sencilla. El propio Estatuto, en su artículo 1, expresa que bajo la denominación de Mercociudades se reconoce a una entidad sin fines de lucro regida por el propio instrumento constitutivo y por las resoluciones emanadas de sus órganos competentes para legislar.

Los fines y objetivos están debidamente explicitados en el artículo 2 del Estatuto. Los mismos pueden dividirse, desde un punto de vista analítico, básicamente en tres grandes grupos: a) los objetivos institucionales; b) los objetivos de relacionamiento y cooperación; y c) los objetivos relacionados con las políticas municipales.

Los objetivos institucionales se centran exclusivamente en favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR persiguiendo la co-decisión en las áreas de su competencia (I), también llamado proceso decisorio en red. De este modo, convirtiéndose Mercociudades en co-titular del poder normativo en materias concretas, los textos tramitados por esta vía sólo podrán ser adoptados por el acuerdo expreso de las instituciones involucradas o por ausencia de oposición de las mismas.

Por ejemplo valorando el papel estratégico de las ciudades en la lucha contra los problemas medioambientales, temas como la movilidad sostenible, la reducción de consumo de energía y agua, el uso de energías renovables y el reciclaje deberían ser co-legislados tanto por los organismos de la estructura del MERCOSUR competente en la materia como por la Red.

Los objetivos de relacionamiento y cooperación entre las ciudades, apuntan a la creación de redes de ciudades a través de unidades técnicas que desarrollen diversas acciones, programas y proyectos de interés común intermunicipal (II); al desarrollo de mecanismos de comunicación entre las ciudades e intercambio de experiencias e información entre las mismas (III) y al establecimiento de convenios y servicios recíprocos entre las diversas municipalidades y redes que se fueran creando (IV).

Los objetivos relacionados con las políticas municipales que se pretenden desarrollar suponen el despliegue de una serie de líneas de trabajo vinculadas con: potenciar los recursos humanos y las experiencias administrativas para los municipios (V); coordinar la planificación y promover acciones vinculadas al crecimiento y al desarrollo urbano de las ciudades (VI); coordinar proyectos y desarrollar programas integrados, con el objetivo de facilitar la realización de servicios y calificar la infraestructura urbana (VII); propugnar la cooperación intermunicipal en el campo de las ciencias y la tecnología (VIII); desarrollar y potenciar actividades comunes e integradas vinculadas a la cultura, la recreación, el deporte y el turismo (IX); efectuar el inventario del patrimonio cultural e histórico de las ciudades del MERCOSUR a efectos de adoptar las medidas comunes que garanticen su preservación y difusión (X); desarrollar y planificar el turismo regional (XI); realizar estudios y colaborar en la elaboración de planes y estrategias en materia medioambiental con el objetivo de armonizar y coordinar acciones en esta área (XII); colaborar en la planificación de las políticas y planes de desarrollo de las ciudades, tomando en cuenta la necesidad de mejorar la calidad de vida de sus habitantes (XIII); impulsar la adopción de políticas adecuadas frente al crecimiento poblacional y prevenir la violencia en las ciudades (XIV); impulsar la adopción de políticas que adecuen los proyectos locales al nuevo espacio regional (XV); impulsar la creación de unidades técnicas intermunicipales con representación integrada con el objeto de planificar y desarrollar proyectos comunes y regionales (XVI); propugnar la participación ciudadana que conduzca a ejercitar activamente los derechos políticos, económicos, sociales y culturales (XVII); identificar las causas de la acentuación de las desigualdades sociales a fin de proponer y apoyar soluciones posibles de ser ejecutadas por los gobiernos locales (XVIII); difundir la cultura democrática y democratizadora en los niveles regional y nacional estableciendo una

relación más estrecha de cooperación para, a través de los municipios, definir políticas sociales adecuadas (XIX); estudiar e impulsar la implementación de políticas coordinadas destinadas a que el sector de escasos recursos acceda a todos los servicios públicos y no sean marginados del desarrollo social y ciudadano (XX).

Esta enumeración de los objetivos no es taxativa, tal como consta en el párrafo único tras los objetivos del Estatuto: *“La entidad podrá igualmente realizar toda otra acción o gestión destinada a los fines y objetivos propuestos, siendo los precedentes enunciados no limitativos del objetivo general de Mercociudades”*.

7.4. El diseño institucional de la Red

El diseño institucional está debidamente delineado en el artículo 13 del instrumento constitutivo, el cual indica que sus principales organismos son la Asamblea General de Socios, el Consejo de Mercociudades, la Comisión Directiva, la Secretaría Ejecutiva, las Unidades Técnicas y la Secretaría Técnica Permanente.

La Asamblea General de Socios es el órgano máximo de deliberación y dirección de la Red (artículo 14). Dicha Asamblea está conformada por los Jefes de Gobierno municipales de las ciudades asociadas (artículo 15) y sus facultades consisten en aprobar o modificar el Estatuto, elegir los integrantes del Consejo, la Secretaría Ejecutiva y las Unidades Técnicas, definir las estrategias de actuación, aprobar el reglamento interno, decidir los pedidos de ingreso y exclusión de la Red, decidir sobre los recursos y decisiones de otros órganos de la Red, exigir la presentación de cuentas del Consejo, de la Secretaría Ejecutiva y de las Unidades Técnicas, y resolver en los casos de omisión del Estatuto (artículo 17).

El Consejo de Mercociudades es el organismo dedicado a la administración de la Red: está compuesto por dos ciudades por cada país miembro del MERCOSUR y una por cada país asociado (artículos 20 y 21).

Las facultades del Consejo son, entre otras, elaborar y presentar a la Asamblea General de Socios los informes de funcionamiento y actividades de la Red durante su mandato; manifestarse en nombre de la Red sobre los asuntos de interés y competencia, y sobre los asuntos referidos al proceso de integración regional; sugerir acciones para las Unidades Temáticas; y mantener informadas a las ciudades asociadas (artículo 22).

La Comisión Directiva es un órgano de apoyo de la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades en materia de coordinación de la Red. Está conformada por la ciudad que ejerce la Secretaría Ejecutiva, la ciudad que la ejerció en la gestión anterior y la ciudad que la ejercerá en el siguiente período (artículos 24 y 25).

La Secretaría Ejecutiva es el órgano responsable de coordinar los trabajos y actividades del Consejo de la Red, de mantener los archivos y de difundir los documentos (artículo 26). Sus facultades consisten en representar oficialmente a la Red, y convocar y presidir la Asamblea General y el Consejo (artículo 27). El mandato de la Secretaría Ejecutiva es de un año y coincide con la realización de las reuniones ordinarias de la Asamblea General de Socios (artículo 27). Asimismo, debemos destacar la actividad de la Secretaría Técnica Permanente (STPM), órgano asesor de la Secretaría Ejecutiva con sede en Montevideo.

La creación de la STPM obedeció a la necesidad de desarrollar la memoria institucional de la Red; apoyar y asesorar en el trabajo técnico y administrativo de la Secretaría Ejecutiva; realizar el seguimiento de temas y debates del proceso de integración y oficiar de enlace con la Secretaría del MERCOSUR.

Según el documento aprobado en la IX Reunión del Consejo en Mar del Plata del 15 de marzo de 2001, la STPM cuenta con las siguientes tareas: desarrollar la memoria institucional de Mercociudades; mediante la recopilación de información sobre los temas abordados por los organismos de la Red; sistematizar y difundir información sobre los órganos y ámbitos de negociación del MERCOSUR y sobre las cuestiones principales del proceso de integración, procurando identificar los temas de mayor impacto para las

ciudades; confeccionar un registro de instituciones que se especialicen en el estudio y seguimiento del proceso de integración.

Con el transcurso del tiempo, la STPM fue adquiriendo otras responsabilidades orientadas a garantizar el soporte logístico y técnico de la Red. La STPM en la actualidad edita la *Hoja Informativa*, apoya la gestión de proyectos de la Red, contribuye a la preparación y convocatoria de las reuniones de los principales organismos, realiza el cobro de cuotas, gestiona la página *web*, y realiza un seguimiento del Plan de Trabajo de Mercociudades.

Las Unidades Técnicas o Temáticas son instancias responsables del desarrollo de temas y propuestas de políticas públicas específicas de la Red (artículo 28). Sus facultades consisten en la capacidad de formulación y promoción de políticas comunes a sugerir al MERCOSUR, la promoción de investigaciones, la divulgación de experiencias y *best practices* desarrolladas por otras ciudades del mundo, la promoción de eventos de discusión acerca del tema de su responsabilidad y la elaboración de un banco de datos con la información obtenida a partir de los temas coordinados (artículo 29).

El diseño institucional está orientado a la participación activa de todas las ciudades miembros y refiere a una vocación democrática de integración en la Red. En este sentido, tal como se sostiene en la cláusula democrática del artículo 6 del Estatuto: *“Los Jefes de Gobiernos Municipales o sus representantes, se comprometen a establecer que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la participación en el desarrollo, previéndose que, para el caso de ruptura del orden institucional se realicen consultas entre los Gobiernos de las ciudades miembros y la afectada, tendientes a lograr soluciones que restablezcan la situación acorde a derecho. En caso que las consultas sean infructuosas, las partes considerarán la aplicación de las medidas pertinentes”*.

Tal como se declarara más adelante, en la Quinta Cumbre realizada en Belo Horizonte los días 2 y 3 de septiembre de 1999: *“Los Jefes de Gobiernos Municipales o sus*

representantes, se comprometen a establecer que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la participación en el desarrollo urbano”, reforzando la cláusula democrática del propio sistema de Mercociudades⁶⁶.

En cuanto a las fuentes de financiamiento, el mismo Estatuto Social establece en el artículo 5 que el patrimonio estará constituido por *“los aportes de capital promovidos por las municipalidades asociadas, la renta proveniente de sus actividades y por otras contribuciones realizadas por entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, interesadas en el desarrollo de la entidad”*.

7.5. La incorporación a la Red

El ingreso de un nuevo municipio de los países miembros plenos o asociados al MERCOSUR a la Red es aprobado por la Asamblea General de Jefes de Gobierno de las ciudades que la integran. Para cumplir con la solicitud de ingreso, el municipio debe dirigir una nota escrita, firmada por el intendente de la ciudad correspondiente, al Secretario Ejecutivo y adjuntar los datos que se requieren en la ficha de solicitud de ingreso según consta en los artículos 7 y 8 del Estatuto de la Red.

En la solicitud antes mencionada se deberá consignar el perfil de la ciudad, acompañado por la documentación e información que describan dichas características (artículo 8). A modo de ejemplo podemos mencionar: datos institucionales del municipio, de la persona que oficiará de referente para la Red, los indicadores políticos, económicos, demográficos y educativos del municipio; y las unidades temáticas en las que tiene interés de participar la ciudad solicitante.

⁶⁶ Esta Cumbre reafirma el compromiso de Mercociudades con la democracia como reflejo del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile del 24 de julio de 1998. En este sentido deben reconocerse los siguientes antecedentes: la Declaración Presidencial de Las Leñas del 27 de junio de 1992 en la cual se expresa que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR; la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR firmada el 25 de julio de 1996 en San Luis, Argentina, y el Protocolo de Adhesión a esa declaración firmado por los presidentes de Bolivia y Chile.

El requerimiento de solicitud por parte de un municipio de alguno de los Estados para asociarse a la Red debe ser presentado por escrito al Consejo a través de la Secretaría Ejecutiva; obteniéndose así la calidad de “asociado” previa aprobación de la Asamblea General de Socios (artículo 7). A partir de la suscripción del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR del 4 de julio de 2006⁶⁷, las últimas ciudades en ingresar a la Red de Mercociudades han sido de dicho país.

Hasta el momento tres ciudades venezolanas forman parte de las Red: Barquisimeto (Estado de Lara), Caracas-Alcaldía Mayor (Distrito Metropolitano de Caracas) y Libertador (Distrito Capital)⁶⁸.

7.6. Las Unidades Técnicas de la Red

Las Unidades Técnicas o Temáticas se han ido creando a lo largo del proceso de fortalecimiento de la Red. Como se ha visto, en 1995 se habían previsto nueve unidades contando al día de hoy trece unidades: Autonomía, Gestión y Financiamiento; Ciencia, Tecnología y Capacitación; Cultura; Desarrollo Económico Local; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano; Educación; Género y Municipio; Ambiente y Desarrollo Sustentable; Planificación Estratégica; Turismo; Juventud y Seguridad Ciudadana.

A partir de la Décimo primera Cumbre de Mercociudades, realizada del 28 de noviembre al 1 de diciembre de 2005 en la ciudad de Santo André, las tareas desarrolladas por la hasta entonces Unidad Temática de Cooperación Internacional, fueron asumidas por un grupo de trabajo, integrado por la Comisión Directiva y la STPM.

⁶⁷ Es de destacar que la incorporación de Venezuela como miembro pleno al MERCOSUR se encuentra aún sujeta a la aprobación del citado Protocolo de Adhesión por parte de los Parlamentos nacionales del Brasil (aprobado en diciembre de 2008 por la Cámara de Diputados y restando su aprobación por el Senado Federal) y del Paraguay.

⁶⁸ Cfr. Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (2007). “La Red Mercociudades: una oportunidad para las ciudades venezolanas”. En: Provincia, N° 18. Mérida: Universidad de Los Andes y Fundación Konrad Adenauer Stiftung, julio-diciembre. p.75.

De todas formas a los efectos del presente capítulo el área de Cooperación Internacional ha sido incluida dentro del listado de unidades temáticas dado que así aún figura en el sitio web oficial de la Red.

El artículo 28 del Estatuto Social establece que: *“Las Unidades Técnicas constituyen instancias responsables por el desarrollo de temas específicos de Mercociudades, con sede en una de las ciudades integrantes de la Unidad Temática”*.

En cuanto a las competencias el artículo 29 sostiene: *“Compete a las Unidades Técnicas: I- Formular y proponer, dentro de su área temática políticas comunes para que sean sugeridas en el ámbito del MERCOSUR; II- Promover la investigación y la divulgación de las experiencias desarrolladas en las distintas ciudades del mundo; III- Promover eventos de discusión acerca del tema de su responsabilidad buscando obtener respuestas que serán defendidas y difundidas por la Red; y IV- Preparar un banco de datos con las informaciones acerca del tema coordinado”*.

El artículo 30 establece que *“las Unidades Técnicas deberán remitir al Consejo de la Red un informe cuatrimestral de sus actividades además de las propuestas de actividades del próximo cuatrimestre”*.

La Red cuenta con las siguientes Unidades Temáticas cuyas descripciones en términos de objetivos surgen del propio portal oficial de la Mercociudades:

-Autonomía, Gestión y Financiamiento Municipal. El objetivo de esta unidad temática, creada en 1998, es el de promover la investigación como el debate técnico y político sobre los procesos de transformación y de descentralización política y administrativa de las ciudades de la región abarcando además temas como los procesos de modernización administrativa, las estrategias de participación ciudadana, los sistemas jurisdiccionales, la autonomía y el presupuesto municipal.

-Cooperación Internacional. Esta unidad temática, creada en 1996, se encarga de concretar proyectos de cooperación internacional que beneficien a las ciudades de la Red;

desarrollar acciones de capacitación e información sobre temáticas de interés, concretar la propuesta de conformar un banco de datos de las Mercociudades cuyas experiencias en el ámbito internacional hayan sido exitosas y buscar la innovación en las herramientas de cooperación internacional. Como ya se advirtiera desde la Cumbre de Santo André la coordinación quedó a cargo de un grupo integrado por la Comisión Directiva y la STPM.

-Ciencia, Tecnología y Capacitación. Coordinada desde su creación por la ciudad de Río de Janeiro recientemente ha cambiado por la ciudad de Tandil. Tiene como objetivo estimular la cooperación científico-tecnológica a través del intercambio de experiencias y conocimientos; y desde 1997 organiza anualmente un premio a la mejor investigación aplicada. Bajo la ciudad de Tandil, polo científico-tecnológico de la provincia de Buenos Aires, se pretende dinamizar las actividades de ésta Unidad.

-Cultura. Desde 1995, esta unidad técnica fue creada para desarrollar y potenciar las actividades culturales en sentido amplio. Ha implementado proyectos diversos en el ámbito de la literatura, música, fotografía, pintura, danza, artes plásticas y cine. A modo de ejemplo, los objetivos del año 2007, han sido: consolidar en el plano regional e internacional la UTC como un espacio de análisis, debate e investigación sobre las problemáticas de la cultura; desarrollar dicho espacio como un ámbito de diseño y formulación de políticas públicas culturales para la región y promover ámbitos de coproducción y distribución entre los distintos agentes culturales.

-Desarrollo Económico Local. Desde 1997, se ha desarrollado en su marco la propuesta de perfiles económicos de las Mercociudades. Con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva, la UTDEL ha elaborado un nuevo espacio para volcar allí los diferentes datos de los perfiles económicos de las ciudades, de manera tal de exponer sus características y sus potencialidades socio-económicas a fin de incrementar las posibilidades en el establecimiento de vínculos de ésta naturaleza entre las Mercociudades. Se incluye además una base de datos de desarrollo económico local con proyectos, programas y estrategias en la materia implementados por las ciudades integrantes de la Red. Las últimas cuestiones sobre las que se ha trabajado en la UTDEL se centran en las acciones sugeridas para la

implementación del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR (FOCEM) y del Programa de Desarrollo de la Competitividad. Asimismo, viene trabajando en la identificación de rubros dinámicos no tradicionales como el turismo, los servicios financieros y de entretenimiento, así como el desarrollo de la gestión de calidad. Estos están siendo recopilados en una base de información económica para los miembros de la Red y para una publicación de experiencias de financiación en el ámbito municipal destinada a las micro y pequeñas empresas. Hace varios años viene organizando reuniones de negocios en las cuáles participan numerosas empresas⁶⁹.

-Desarrollo Social. Desde su creación en 1995, esta unidad temática viene desarrollando las políticas sociales de la Red alrededor de las siguientes líneas de trabajo: nuevos modelos de gestión de políticas sociales, las dimensiones sociales de la pobreza, estrategias políticas hacia los grupos vulnerables, coordinación inter-jurisdiccional de las políticas sociales, entre otros. Diferentes temáticas sociales fueron abordadas en los distintos documentos de la Unidad: la gestión descentralizada de las políticas sociales (2000), la participación de los diferentes actores de la sociedad civil en la implementación de políticas sociales (2001), las políticas públicas para la tercera edad (2001), la inclusión y los derechos ciudadanos como ejes estratégicos del desarrollo sustentable de las ciudades (2002), las políticas públicas para la generación y sostén de emprendimientos sociales y productivos como estrategia de lucha contra la pobreza urbana (2003), las políticas públicas locales para la inclusión socioeducativa de jóvenes (2004) y las políticas locales referidas a la problemática de infancias vulnerables (2005). Esta Unidad fue responsable de la elaboración de una ‘Agenda Social para el MERCOSUR’.

⁶⁹ Durante el período 2005-2007, la ciudad argentina de Rosario ejerció la coordinación de ésta Unidad Técnica que actualmente ejerce la ciudad argentina de Morón. En un trabajo cuya autoría nos pertenece se ponía en manifiesto que: “la ciudad de Rosario ha trabajado fuertemente para estimular la complementariedad con otras UT de MERCOCIUDADES. La complementariedad de la UTDEL con las restantes UT es un elemento clave al momento de diseñar estrategias de desarrollo económico local, pues las mismas requieren de autonomía y gestión municipal en el ámbito institucional descentralizado, planeamiento estratégico en lo socio-económico y de una alta innovación en la matriz científico-productiva a partir de los nuevos avances en materia de ciencia, tecnología y capacitación”. Cfr. Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (2008). “La experiencia rosarina al frente de una propuesta superadora”. Revista Ciudades. Análisis de la Coyuntura, Teoría e Historia Urbana, N° 80. Puebla: Red Nacional de Investigación Urbana, octubre-diciembre. p.50.

-Desarrollo Urbano. Creada en 1996, sus objetivos generales son la formulación y propuesta de políticas comunes, promoción de la investigación de cuestiones propias a la disciplina urbanística, difusión de las experiencias que contribuyan al mejoramiento de las gestiones urbanas locales. Anualmente se desarrollan actividades como seminarios internacionales, talleres de urbanismo o concursos internacionales de fotografía urbanística.

-Educación. Creada en 1998, abarca la descentralización de los sistemas educativos y la consolidación de nuevos campos de trabajo: el intercambio de experiencias, la profundización en el conocimiento y el seguimiento de la formación del docente así como el delineamiento de propuestas educativas consensuadas a fin de presentarlas a los respectivos Ministerios de Educación.

-Género y Municipio. Esta unidad temática, desde 1999, ha impulsado políticas de género que fundamentan la participación de las mujeres en el diseño de las políticas públicas y la implementación de acciones positivas tendientes a eliminar las persistentes desigualdades que limitan los derechos de las mujeres. Contando con el apoyo de Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), desde 2001 se vienen desarrollando numerosas reuniones en el marco del proyecto *Hacia una agenda regional de las mujeres: políticas locales de género en la Red de Mercociudades*.

-Ambiente y Desarrollo Sustentable. Creada en 1996, lleva a cabo actividades que estimulan la promoción de acciones y desarrollo de programas y proyectos de desarrollo local sostenible. Las temáticas abordadas se centran en materia medio ambiental como en preservación del suelo y la biodiversidad, la prevención y la recuperación de la calidad de los medios acuáticos y atmosféricos y la educación ambiental. La gestión de los residuos sólidos es una de las temáticas prioritarias de trabajo.

-Planificación Estratégica. Trabajando desde 1995 sobre políticas de planificación estratégica, esta UTPE viene identificando prácticas exitosas y soluciones a problemas comunes con el objeto que el intercambio de experiencias enriquezcan los procesos locales

e impulsen posibles canales de cooperación. La unidad ejecuta anualmente sus lineamientos a favor de la concretización de los planes estratégicos de las ciudades de la Red.

-Turismo. Desde 1995, la UTT debate las cuestiones sobre el turismo haciendo de la ciudad un producto turístico en colaboración con los sectores públicos, privados y la sociedad civil. Entre los temas abordados se encuentran la revitalización de los centros, la artesanía, el marketing turístico, el turismo religioso y rural así como la calificación de los recursos humanos. Implementa anualmente el premio Mercociudades de Turismo. En cuanto al plan de trabajo propuesto para el año 2009 de esta unidad se destacan los siguientes objetivos: reforzar la lucha contra la pobreza y la búsqueda del pleno empleo utilizando la actividad turística como estímulo de desarrollo; posicionar a los municipios integrantes de la Red en el mercado turístico internacional a través de la colaboración y el desarrollo de propuestas y programas compartidos y elaborar estrategias de promoción turística conjunta con el fin de facilitar los flujos entre los municipios de la región.

-Juventud. Esta unidad temática busca contribuir al desarrollo de las políticas locales de juventud en las ciudades del MERCOSUR promoviendo la participación de los jóvenes tanto en su formulación cuanto en su ejecución y seguimiento mediante el fortalecimiento de los procesos de descentralización e integración regional. Como objetivos específicos se propone: Reflexionar acerca de los avances y dificultades en los procesos de descentralización e integración regional; potenciar la red existente de organismos locales de juventud con la finalidad de fomentar el intercambio de experiencias en políticas locales de juventud y participación juvenil; comparar mecanismos de funcionamiento de las secretarías y oficinas de juventud con el objetivo de integrarlas, a través de la UTJ, al desarrollo de Mercociudades e incorporar la perspectiva juvenil al debate de las diferentes unidades temáticas de la Red. Dentro de las publicaciones de esta unidad se destaca la elaboración del libro *Integración y participación de la Juventud en las Mercociudades* editado en 2004.

-Seguridad Ciudadana. Última unidad creada y propuesta en la XXI Reunión del Consejo desarrollada en la ciudad de Buenos Aires el 3 de junio de 2004. En dicha

oportunidad, el entonces Intendente de Asunción realizó una exposición acerca de la problemática de la seguridad ciudadana y propuso que la Red incorporase el tema como eje de debate y que, eventualmente, se crease una nueva unidad técnica llamada “Violencia Urbana y Seguridad Ciudadana”. La propuesta fue aceptada por los presentes, se convino que Asunción estaría a cargo de la elaboración de la propuesta y que la misma sería presentada en la Décima Reunión Cumbre de Mercociudades a desarrollarse en la ciudad de Buenos Aires el 3 de diciembre de 2004. Al momento de presentarse la propuesta en la Cumbre de diciembre de 2004, se decidió nombrar a esta unidad técnica como de Seguridad Ciudadana.

Las unidades temáticas pueden entenderse como la acción misma de la integración, lo cual provoca un triple desafío para la Red: *“alcanzar fortalezas con capacidades resolutivas, mantener los principios de horizontalidad y transversalidad (...) y, obtener el sentido de comunidad y desarrollo de la misma, como el lugar donde la identidad y la pertenencia estén garantizadas”*⁷⁰.

Como se ha sostenido en un trabajo anterior: *“A través de Mercociudades se ha establecido un ámbito ideal para el intercambio de experiencias de desarrollo y gestión local en diversas áreas temáticas como desarrollo económico, medio ambiente, turismo, planeamiento estratégico, ciencia y tecnología, cultura, etc.; y, a la vez, se ha constituido un espacio de ciudades que identifican su grado de desarrollo a partir del favorecimiento del rol estratégico del MERCOSUR, generando una agenda positiva de integración desde las ciudades que en base al propio proceso de recursividad organizacional que el mismo conlleva, fortalece y consolida la integración regional”*⁷¹.

Las unidades temáticas se presentan como el espacio ideal creado para el desarrollo de la cooperación descentralizada, el intercambio de conocimientos y la transferencia de buenas prácticas. La posibilidad de cooperar por áreas temáticas aumenta la eficiencia y la

⁷⁰ Cfr. Mendicoa, Gloria (2006). Presentación. Coloquio Abierto: La Red Mercociudades en las Unidades Temáticas. De la idea a la acción”. N° 1, Vol. 1. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. p.2.

⁷¹ Cfr. Oddone, Nahuel (2008). La Red de Mercociudades: Globalización, Integración Regional y Desarrollo Local. Valencia: Instituto de Iberoamérica y del Mediterráneo, Universidad Politécnica de Valencia. p.130.

productividad en términos de cooperación y desarrollo para el diseño de específicas políticas públicas.

7.8. El largo proceso del *institutional building*

La creación de Mercociudades fue estimulada, principalmente, por el proceso de integración regional iniciado con el propio Tratado de Asunción de 1991.

Tomando en cuenta lo expresado por la STPM en un documento titulado *Mercociudades: una respuesta de las ciudades al proceso de integración regional*, los jefes de gobierno de las ciudades participantes de la Cumbre fundacional, pusieron de manifiesto el objetivo de vincular los distintos recursos orientados a una estrategia de desarrollo urbano fundada en el hecho que el MERCOSUR ya hacía sentir sus efectos en aspectos tales como las inversiones, la infraestructura, las migraciones, el empleo, el medio ambiente y otros. Desde esta óptica, la integración alteraría inevitablemente la relación entre las ciudades y sus anteriores áreas de influencia, quedando sometidas a una serie de desafíos de difícil solución.

Tareas como la renovación y reconversión de las bases industriales y productivas de las ciudades, la generación y conservación de la infraestructura urbana, el mantenimiento de niveles aceptables de calidad de vida para la población y la articulación de mecanismos viables de integración social, fueron consideradas metas que las ciudades no podían resolver en forma aislada.

La asociación en una red de ciudades tenía sobradas razones para asentarse, desarrollarse y fortalecerse. Ya desde 1995 la Red impuso un reclamo sobre la participación efectiva de las ciudades en el proceso de toma de decisiones del MERCOSUR.

La Declaración de Asunción de noviembre de 1995 reclamaba “*el derecho de las ciudades a ejercer un papel activo y autónomo respecto a los gobiernos nacionales, en las competencias relativas a la integración regional (...) y la formulación de un modelo integrado que se corresponda con la estructura institucional montada por el MERCOSUR*”

y que torne posible, por tanto, la inserción del conjunto de las ciudades en el sistema regional”.

Por su parte el Acta Fundacional también retomaba este punto de vista al subrayar en el segundo y tercer punto, que la Red sería una *“instancia intermunicipal a fin de lograr una participación activa ante los órganos del MERCOSUR”*, y que para ello, impulsaría *“el reconocimiento de esta participación en la estructura regional, persiguiendo la co-decisión en las áreas de su competencia”*. El reclamo básico de las ciudades fundadoras era el reconocimiento institucional con el objetivo de poder co-decidir en cuestiones de su competencia.

Dicho reclamo se mantuvo vigente durante las Cumbres de Porto Alegre (1996), Córdoba (1997), Montevideo (1998) y Belo Horizonte (1999), y se atenuaría en la Cumbre de Rosario (2000), debido a que en esa instancia ya se entreveía lo que se pudo considerar el primer éxito institucional para la Red.

La Declaración de Porto Alegre de septiembre de 1996 afirmaba que *“las Mercociudades pretenden participar activamente de la formación del MERCOSUR, estableciendo una intensa cooperación y una competición saludable. También opinando sobre las políticas de integración, dialogando con los gobiernos nacionales, luchando para que tengamos más que una simple integración de mercados, una integración democrática de comunidades”*.

En 1997 las ciudades de la Red acordaron el envío de diferentes cartas a los Presidentes de los países miembros del MERCOSUR expresando una concepción del nuevo escenario internacional en los siguientes términos: *“Las nuevas tendencias económicas que actualmente operan a escala global, y particularmente el proceso de integración en curso en el Cono Sur, han generado fuertes impactos, no solamente entre los países participantes, sino también en grandes ciudades y conglomerados urbanos. Estos impactos -entre otros efectos-, tornan dramático el problema del desempleo, multiplican las carencias sociales y producen desequilibrios económicos, ambientales y urbanos; pero a la*

vez pueden crear, por otra parte, nuevas oportunidades para la promoción de un desarrollo armónico y equilibrado. Ante estos desafíos, para enfrentar los problemas y potenciar las oportunidades, es imprescindible que los gobiernos locales asuman una nueva postura de participación activa”.

La Tercera Cumbre se desarrolló en Córdoba en septiembre de 1997. Si bien la Declaración final no insiste demasiado sobre el punto de la institucionalización como sus predecesoras; la siguiente Declaración, la de Montevideo de 1998, vuelve a solicitar la institucionalización de *“un canal de interlocución de modo de establecer una relación más sistemática y productiva, (...) por estar convencidos que ha llegado el momento de definir e instrumentar el ámbito adecuado para esta interlocución de modo de que las ciudades miembros del MERCOSUR podamos expresar nuestras opiniones y trasladar nuestras iniciativas a los organismos comunes de la integración”.*

La Declaración de Belo Horizonte de 1999 reiteraba con mayor énfasis este reclamo, al reconocer *“la inexistencia de un diálogo entre las ciudades y los gobiernos centrales, en cuestiones vinculadas al proceso de integración regional lo cual torna indispensable que la Red demande una participación efectiva en las decisiones nacionales e intergubernamentales”.*

Este tipo de negación con respecto a la institucionalización dentro de la estructura del MERCOSUR han sido tributaria del propio modelo decisorio implementado por el bloque, basado fundamentalmente en el rol de los presidentes como actores centrales del proceso y en la diplomacia presidencial.

Este proceso de demanda y reclamo tocaría fin en la Cumbre de Rosario de septiembre de 2000, cuando Mercociudades brinda un apoyo a *“todos los esfuerzos que vienen realizando las cancillerías de los países socios a los efectos de establecer un espacio de participación para las ciudades en la estructura institucional del bloque”.*

La razón de este cambio respondía al compromiso asumido por algunas cancillerías respecto del histórico reclamo. La presión ejercida durante casi cinco años sobre los gobiernos centrales de los países mercosureños, mediante cartas a los Presidentes y gestiones ante las cancillerías, había rendido algún tipo de fruto.

Tras la Cumbre de Rosario, la reunión del Grupo Mercado Común (GMC)⁷², realizada en Florianópolis durante ese mismo año, resolvía crear la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR (REMI). De esta forma uno de los principales reclamos planteados desde su origen había sido contemplado.

El GMC, segundo órgano en importancia del MERCOSUR eligió el formato de “Reunión Especializada”, uno de los tipos de organismos definidos en 1991 a través de la Resolución 04/91 del GMC sobre “Reglamento Interno del Grupo Mercado Común” y confirmado luego del Protocolo de Ouro Preto, de 1994, a través de la Resolución 20/95 que define la “Estructura del Grupo Mercado Común”.

Las Reuniones Especializadas fueron creadas como una modalidad organizacional subsidiaria de los Subgrupos de Trabajo establecidos en el Anexo V del Tratado de Asunción de 1991. La REMI había sido creada demostrándose así la madurez política necesaria a todo proceso de integración dando respuesta ante los repetidos reclamos de las ciudades.

7.9. La Reunión Especializada de Municipios e Intendencias

El 15 de diciembre de 2000 el GMC aceptó la propuesta de la Cancillería argentina y decidió crear la REMI incorporando así la problemática de las ciudades a la estructura institucional del bloque.

⁷² En su artículo 13, el Tratado de Asunción dispone la creación del GMC, un órgano ejecutivo y con facultad de iniciativa del MERCOSUR. Con la coordinación de los ministros de Relaciones Exteriores, el GMC se ocupa, fundamentalmente, de velar por el cumplimiento del Tratado, asegurar el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo Mercado Común (CMC), máxima autoridad del MERCOSUR, y, proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del programa de liberalización comercial.

Se otorgó el marco normativo a la REMI a través de la Decisión 59/00 del CMC sobre “Reestructuración de los Órganos dependientes del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio” y de la Resolución 90/00 del GMC sobre “Creación de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias”.

Recién en el año 2000 -con la creación de la REMI- el MERCOSUR emitió una señal favorable a la partición de los actores locales en el proceso de integración. La Reunión constitutiva de la REMI se realizó el 14 de julio de 2001 en la ciudad de Asunción y la composición de cada Sección Nacional fue decidida independientemente por cada país miembro⁷³.

En septiembre de 2001 se llevó adelante la Séptima Cumbre de Mercociudades en la ciudad de Valparaíso en medio del entusiasmo generado por la Reunión constitutiva de la REMI. En la Declaración de Valparaíso, con fecha 4 de septiembre de 2001, se hace expresa mención al sostener que las ciudades expresan el: *“beneplácito por haber logrado la constitución de la REMI y por los avances alcanzados en su primera reunión realizada en el mes de julio en Asunción. Como impulsores de la REMI, las Mercociudades manifestamos nuestra satisfacción por la realización de uno de los objetivos centrales que nos llevó a agruparnos: la creación de un espacio de participación para las ciudades en la estructura institucional del MERCOSUR”*.

Según la Decisión 2/02 del CMC sobre “Delegación de funciones al Foro de Consulta y Concertación Política”, la REMI estará vinculada orgánicamente al MERCOSUR a través del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP).

Según consta en el artículo primero de la mencionada Resolución 90/00, la REMI fue creada para *“promover el diálogo y la cooperación de las autoridades de nivel municipal*

⁷³ La Sección Nacional Argentina tenía como miembros activos a las ciudades miembros del Consejo de Mercociudades y Coordinadoras de Unidades Temáticas, a la Federación Argentina de Municipios y a la entonces Subsecretaría de Asuntos Municipales dependiente del Ministerio del Interior.

de los Estados Partes del MERCOSUR, de manera de promover el bienestar y una mejor calidad de vida a los habitantes de las ciudades de la región”; y otorga, a su vez, a los gobiernos locales la posibilidad de brindar su posición sobre la agenda del MERCOSUR, destacándose así una visión local de los distintos temas que convergen en el proceso de integración.

En el ámbito de la REMI se realizaron la presentación de las distintas investigaciones de las unidades técnicas; la presentación de diferentes proyectos de gestión urbana, fortalecimiento institucional, acción internacional, acuerdos de cooperación entre redes, entre otros temas; y, la realización de recomendaciones canalizadas por el FCCP.

El 4 de junio de 2004 en la ciudad de Buenos Aires, la REMI realizó su última sesión. Su tercera y última recomendación propone “*revisar la instancia de participación de las ciudades dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, contemplando el valor político que las mismas tienen en el desarrollo efectivo del bloque regional*” (Acta REMI 01/04).

7.10. El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR

El CMC resolvió, en la Vigésimo séptima Cumbre de Belo Horizonte del 16 de diciembre de 2004, crear el *Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR* (FCCR), que sustituye a la REMI y que presenta la posibilidad de integrarse inicialmente con representantes de las diferentes instancias locales designados por los Estados partes.

En un documento titulado *Propuesta de Creación del Foro de Municipios del MERCOSUR*, la STPM expresaba en diciembre de 2004 la necesidad de creación del Foro: “*En nuestra región, Mercociudades se ha transformado a lo largo de estos últimos años en un actor relevante del acontecer regional. Su crecimiento en número de miembros, como su accionar en materia de cooperación y formulación de propuestas, evidencian una madurez*

que puede ser aprovechada por el MERCOSUR. Asimismo, Mercociudades ha desarrollado una lógica de participación de carácter regional e individual, muy diferente a la lógica de ‘Secciones Nacionales’ impuesta por el MERCOSUR, que restringe la pluralidad de visiones de los gobiernos locales a los intereses particulares de cada país. Por otra parte, los Alcaldes, Intendentes y Prefeitos municipales que habitualmente participan de la REMI son, junto a los Presidentes y legisladores de la CPC -Comisión Parlamentaria Conjunta-, los únicos actores de la integración que cuentan con la legitimidad democrática que brindan las urnas. Su participación en el proceso de integración como actores de mayor relevancia y prestigio puede acercar más el MERCOSUR al ciudadano”.

Según la Decisión 41/04 del CMC, el FCCR tendrá como finalidad “*estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes del MERCOSUR*” (artículo 1), y podrá “*proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común*” (artículo 4).

La Decisión establece asimismo que el FCCR se encontrará formado por un Comité de Municipios y un Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos (artículo 3); y que “*elevará propuesta de Reglamento Interno a consideración del Grupo Mercado Común*” (artículo 5).

La creación de un Foro que institucionaliza la participación de las ciudades al más alto nivel en el proceso de integración ha sido una permanente reivindicación de las Mercociudades desde su nacimiento. No obstante, la fórmula utilizada para el FCCR está aún muy lejos de alcanzar el máximo anhelo de la Red que es la co-decisión en los temas de su competencia.

Debemos recordar que en la Décima Cumbre celebrada en Buenos Aires del 1 al 3 de diciembre de 2004, la Red aprobó la propuesta de creación de un *Foro de las Ciudades*; por lo tanto se puede sostener que se ha asistido a un cierto avance en la institucionalización, pero aún falta el largo camino de llegar a obtener la co-decisión en los temas de la respectiva competencia. En la Décimo primera Cumbre de Santo André del 1 de diciembre de 2005, se debatió ampliamente sobre la no puesta en marcha del FCCR.

En este sentido, destacamos el documento elaborado y firmado por algunos representantes de la Red que fue presentado a los cancilleres que participaron de la Trigésima Cumbre de Presidentes del MERCOSUR que tuvo lugar en la ciudad argentina de Córdoba el 23 de julio de 2006, propugnando una participación más significativa de las ciudades.

La Declaración de Córdoba de julio de 2006 expresaba claramente que: *“Mercociudades apunta a favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR, buscando la co-decisión en las áreas de su competencia; desarrollando la cooperación intermunicipal, en especial por medio de sus Unidades Temáticas; difundiendo una cultura democrática en la región; y estableciendo relaciones estrechas de cooperación junto a los demás actores políticos del proceso de integración regional”*.

Más adelante se destaca que *“la instalación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos no fue concretada hasta el momento, permaneciendo las ciudades aún sin un espacio institucional previsto en la estructura del MERCOSUR”*. A casi dos años de su creación todavía no se había definido la sede para la actuación de la nueva estructura del Foro.

En lo que respecta al FCCR se manifiesta *“la preocupación por el no reconocimiento del papel de los gobiernos locales en el proceso de integración regional, ya que la continua indefinición sobre la instalación del Foro (...) implica que las ciudades continúen sin participación en la estructura del MERCOSUR”* y se reafirma *“la demanda de Mercociudades para el cumplimiento de lo establecido en la Decisión 41/04 del Consejo*

del Mercado Común, para la instalación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos, reiterando el importante papel de Mercociudades en la coordinación del Comité de Municipios, espacio formal para la manifestación de las ciudades en el bloque regional”.

En la Décimo segunda Cumbre de la Red desarrollada en la ciudad de Morón el 1 de diciembre de 2006 se ponía en conocimiento que la conformación del FCCR, se llevaría a cabo en paralelo a la próxima Cumbre de Presidentes del bloque regional a desarrollarse en enero del 2007 en Brasil.

La denominada *Carta de Río* constituye la primera Declaración del FCCR, con fecha 18 de enero de 2007, realizada en el marco de la Trigésimo segunda Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR en Río de Janeiro.

En tal sentido, la Carta de Río destaca que: *“el Foro Consultivo, como una conquista de los gobernantes locales, regionales y nacionales, significa un espacio concreto de participación de estos actores, capaces de dar respuestas a los desafíos de la integración y del desarrollo a escala regional y local”.*

Entre los puntos sobresalientes de la Carta de Río en materia de sinergias institucionales se ponen en relevancia: *“la nueva institucionalidad del bloque, representada por la creación del Parlamento del MERCOSUR y de la Cumbre Social, entre otras iniciativas, ofrece la oportunidad de profundizar el bloque y hacerlo llegar a los ciudadanos, creando una ciudadanía mercosuriana y una identidad sudamericana”* y la intención de *“privilegiar la relación con las otras instancias, en particular con el Parlamento del MERCOSUR, con la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, el Foro Consultivo Económico Social, el Foro de Consulta y Concertación Política y con el Programa Somos MERCOSUR”.*

En la misma fecha de 18 de enero de 2007, en la ciudad de Río de Janeiro, se procedía a la instalación del FCCR y al inicio de los trabajos del mismo.

En cuanto al Plan 2007 de la Red se destacaba la intención de potenciar la participación de Mercociudades en el plano subregional y, en particular, a través del Comité de Municipios del FCCR. Según la STPM en el informe de mayo de 2007, el Comité de Municipios *“es un espacio plural y democrático que expresa una gran diversidad de posiciones pero todas ellas coincidentes en el rumbo de promover el desarrollo local de nuestras ciudades y colaborar con la integración del bloque regional”*.

En este contexto, *“los gobiernos locales tienen un rol fundamental a la hora de promover y garantizar (...) que el desarrollo de nuestras naciones se distribuya con justicia, revirtiendo la matriz de desigualdad económica, social y cultural (...). El MERCOSUR puede enriquecerse con la mirada y el aporte de quienes tienen contacto directo con (...) pueblos y comunidades. La constitución del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos es un paso fundamental para la efectiva incorporación de las ciudades en el seno de la estructura del MERCOSUR”*.

Asimismo en mayo de 2007, se realizó en la ciudad argentina de San Miguel de Tucumán, el I Encuentro del FCCR cuyo resultado ha sido la denominada Declaración de Tucumán que pretende, una vez más, que la región cuente con un espacio institucional delimitado para los gobiernos subnacionales dentro de la estructura formal del MERCOSUR. Según los funcionarios presentes *“la declaración se convierte en una nueva fuente de líneas de acción, que darán respuesta a problemáticas reales, donde la participación activa y concreta de lo local y lo provincial es de vital importancia para la integración”*.

En la Primera Reunión Ordinaria del Plenario del FCCR que se realizó en la ciudad paraguaya de Asunción el día 28 de junio de 2007, se trataron el Proyecto de Reglamento Interno del FCCR y la necesidad de definir un portal web para el FCCR, entre otros temas.

El 27 de septiembre de 2007 fue aprobado por Resolución 26/07 del GMC el Reglamento Interno del FCCR. En el artículo 1 se destaca que el FCCR *“es el órgano de*

representación de los gobiernos locales de los Estados Parte del MERCOSUR” y en el artículo 3 que “estará conformado por un Comité de los Municipios y un Comité de los Estados Federados, Provincias y Departamentos”.

Se destacan en el artículo 5 las atribuciones y responsabilidades del FCCR: *“Pronunciarse, por intermedio del GMC, dentro del ámbito de su competencia, emitiendo recomendaciones, sea por iniciativa propia o sobre consultas que, realicen el GMC y demás órganos del MERCOSUR. Cooperar activamente para promover el desarrollo de la creciente dimensión política de la integración. A estos efectos, podrá pronunciarse para el cumplimiento de sus objetivos, sobre cualquier cuestión referente al proceso de integración y su ciudadanía emitiendo ‘declaraciones públicas’. Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto político y social a nivel municipal, estadual, provincial y departamental, de las políticas destinadas al proceso de integración y diversas etapas de su implementación, especialmente en las instancias referidas a los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR. Proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región.*

Realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones de su competencia, de relevancia para el MERCOSUR y el proceso de integración a solicitud de su sesión plenaria o a través de sus comités. Establecer o incrementar las relaciones entre los distintos Municipios, Estados, Provincias y Departamentos de los Estados Partes, con miras a proponer medidas destinadas a coordinar políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los distintos Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la Región, así como formular recomendaciones para dicho efecto. Contribuir a una mayor participación de las sociedades en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración dentro del MERCOSUR a nivel municipal, estadual, provincial y departamental y colaborando con la construcción de una identidad ciudadana regional. Promover y hacer tratativas tendientes a la celebración de acuerdos interinstitucionales, con órganos y foros de la estructura institucional del MERCOSUR.

En todos los casos, los acuerdos se celebrarán a través del GMC. Establecer vínculos y realizar consultas con asociaciones e instituciones nacionales o internacionales, cuando sea conveniente o necesario para el cumplimiento de sus objetivos, dentro de la normativa MERCOSUR vigente. Tratar cualquier otra cuestión que tenga relación con el proceso de integración a nivel municipal, estadual, provincial y/o departamental. Crear instancias para el estudio de temas específicos, el seguimiento de los acuerdos alcanzados dentro del Foro, organizar y difundir las actividades a nivel local, regional y nacional, entre otros temas”.

En la Segunda Reunión Ordinaria del Plenario del FCCR que se realizó en la ciudad uruguaya de Montevideo el 17 de diciembre de 2007, se trataron las propuestas de un programa de cooperación técnico, científico y cultural con el Foro de Autoridades Locales del Amazonas y se produjo la manifestación de deseo del FCCR por la incorporación definitiva de Venezuela al MERCOSUR. Ambas temáticas son complementarias pues se enfatizó la importancia de mirar hacia el Amazonas desde el MERCOSUR. Es importante la inclusión de este espacio en los estudios y en las discusiones del FCCR.

Entre el 15 y el 19 de junio de 2008, se desarrolló en la ciudad uruguaya de Canelones la Décima tercera Cumbre de Mercociudades. Entre los temas tratados se puede mencionar la intención que las instancias subnacionales se encuentren presentes en la discusión y aplicación del FOCEM y, la voluntad de contribuir a integrar los países del espacio integrado para que la integración transfronteriza se constituya en un verdadero elemento de unión.

Asimismo se reafirmó la voluntad que Venezuela se integre como miembro pleno del MERCOSUR y se celebró el mantenimiento de la Antena Latinoamericana del Observatorio de Cooperación Descentralizada entre América Latina y la Unión Europea que garantiza la continuidad del trabajo sobre esta temática.

Por último, es interesante destacar el compromiso manifestado en referencia al impulso de la participación de las ciudades de la región en el Foro Iberoamericano de

Gobiernos Locales; en el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y la Democracia Participativa; en el proyecto Red de Ciudades por la Paz; en el Foro de Autoridades Locales del Amazonas y en la Convención de los Derechos de los Jóvenes.

El 20 de junio de 2008 el Parlamento del MERCOSUR y el FCCR celebraron un Acuerdo Interinstitucional con el objeto de *“sentar las bases para un fructífero diálogo”*. En este orden de ideas, ambos organismos *“asumen el compromiso de reunirse al menos una vez por semestre con el fin de intercambiar informaciones y opiniones sobre el desarrollo en general y de los asuntos en trámite en ambos organismos que se consideren, previa consulta, de interés mutuo”*.

Asimismo el Parlamento del MERCOSUR asume el compromiso de consultar la opinión del FCCR en todos aquellos asuntos de la integración regional que estime oportuno remitirle en virtud de que aquellos refieran a cuestiones que afectaren intereses de las unidades subnacionales que integran el mismo; y, por su parte, el FCCR podrá remitir, por propia iniciativa, opinión sobre temas en consideración en el Parlamento o solicitar información sobre los mismos, dirigiendo sus solicitudes a través de la Presidencia del Parlamento.

Por último, ambos órganos asumen el compromiso de responder a las consultas y/o considerar las opiniones en un plazo que no supere las tres reuniones ordinarias del órgano receptor de las mismas.

El FCCR se reunió en Buenos Aires los días 27 y 28 de junio de 2008 con el objetivo de definir una serie de propuestas que puedan ayudar a articular políticas con otras instancias del MERCOSUR, particularmente la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR y el Parlamento. Asimismo se presentaron proyectos para los FOCEM, una herramienta que muchos municipios ven como clave para favorecer la integración regional.

Entre los días 13 y 16 de diciembre del 2008, en la ciudad brasileña de Salvador de Bahía, se realizaron las reuniones del FCCR fruto de la agenda aprobada en las reuniones plenarias de Gobernadores e Intendentes del FCCR y Preparativas para la Cumbre del MERCOSUR.

En este marco, se realizó también la XIII Reunión de Coordinadores Nacionales y Alternos del FCCR en la que se debatieron los documentos del Acuerdo Interinstitucional Parlamento/FCCR, la Declaración de Integración Productiva, la Declaración de Integración Fronteriza, la Declaración sobre el FOCER, la Declaración sobre Trabajo Decente, la Declaración del Grupo de Cultura, el portal web del FCCR, entre otros temas.

Es importante mencionar que mientras el FCCR suplantó a la REMI no hizo lo mismo con la Red de Mercociudades dado que la misma continúa plenamente vigente y que en su misma constitución favorece la realización de otras redes temáticas.

La importancia y la plena vigencia de la Red, al igual que del Parlamento del MERCOSUR, permite ir en contra de la trayectoria histórica de los procesos de integración regional en Sudamérica centrados en la figura de las cumbres presidenciales.

Mercociudades constituye así una suerte de ‘descentralización’ de la integración regional, posibilitando un espacio más apto para el debate sobre los temas concretos de la ciudad y su entorno; en definitiva, es posible verla como el puente válido para intentar alcanzar la inserción equilibrada de la fórmula hombre-región-mundo.

VIII. RED ANDINA DE CIUDADES

8.1. Introducción

El 26 de mayo de 1969 Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú suscribieron el Acuerdo de Cartagena que diera origen al Grupo Andino⁷⁴. Entre sus objetivos se destacaban: crear un Mercado Común, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960); lograr un mayor nivel de desarrollo industrial y una distribución equitativa de los costos y beneficios de la integración.

Asimismo, entre los principios fundacionales del Acuerdo de Cartagena se encuentran: promover el *“desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social”* (Art. 1); fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros (Art. 1); procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión y, favorecer una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración entre los países miembros de modo tal de reducir las diferencias existentes entre ellos (Art. 2).

Retomar y dar vida a los principios fundacionales del Acuerdo de Cartagena con miras a la construcción de una integración regional superadora de las diferencias implica paliar las asimetrías presentes entre los países miembros de la Comunidad como así también las asimetrías detectadas en los territorios compositivos y en el orden subnacional de dichos Estados. Dar vida al desarrollo equilibrado y armónico y a la equidad de la integración es actuar en lo que en otros trabajos se ha denominado la “integración hacia adentro” y la “integración hacia afuera”.

⁷⁴ En el año 1973 bajo la presidencia de Rafael Caldera Rodríguez, Venezuela ingresó al Grupo Andino. Por su parte, en 1976 Chile solicitó retirarse del esquema del Grupo Andino, pues era incompatible con la política económica del Régimen Dictatorial de Augusto Pinochet. En el 2006 bajo la presidencia de Michelle Bachelet, Chile negoció nuevamente su ingreso al bloque en calidad de miembro asociado. Los actuales miembros de la Comunidad Andina efectuaron la invitación pensando en un claro objetivo: lograr más peso para negociar con la Unión Europea, debido a que el diálogo, después de experimentar un estancamiento, se reactivó recientemente con buenas perspectivas.

La necesidad de actuar en este juego de doble nivel se debe a motivos alojados en ambas dimensiones: por un lado, una clara insuficiencia de las visiones nacionales para abordar las nuevas tendencias del desarrollo local, a la vez de una pretensión de aplicar el principio de cohesión regional a las disparidades observadas en los espacios subnacionales, y por otro lado, la estabilidad de las ciudades como escenarios que favorecen una cercanía política al ciudadano basada en la *governance* democrática y la descentralización de las políticas tanto nacionales cuanto comunitarias⁷⁵.

Las contradicciones territoriales recientemente reseñadas ponen de manifiesto la necesidad de profundizar estudios verdaderamente dinámicos sobre el rol de las unidades subnacionales, particularmente regiones y ciudades, en la lucha contra las desigualdades regionales y a favor de la generación de nuevos equilibrios territoriales, fenómenos que ponen de manifiesto que asistimos a un proceso de re-territorialización más que de desterritorialización como se ha pretendido justificar desde los centros de poder en la búsqueda por cambiar las lógicas productivas capitalistas⁷⁶.

Como ha sostenido Moncayo Jiménez, las profundas desigualdades interregionales al interior de los países, la emergencia de ciudades y regiones de preminencia global y la crisis del Estado-Nación, son algunos de los fenómenos que están en el origen de la re-territorialización⁷⁷.

⁷⁵Bajo la influencia de la integración de la Comunidad Económica Europea, y ante la difusión de su estructura institucional, los negociadores andinos tomaron ese modelo e instauraron -por primera vez en América Latina- una organización con características de supranacionalidad. Asimismo, se programó la creación de un Tribunal de Justicia inspirado en el Tribunal Europeo, cuyo Tratado constitutivo data de 1979 y su puesta en marcha de 1983. Algo similar sucedió con la creación del Parlamento Andino, que inició sus actividades en 1984.

⁷⁶Sobre esta interpretación, véase: Haesbaert, R. O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade. Río de Janeiro, Bertrand Brasil, 2004. Mançano Fernandes, B. “Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais. Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais”. Coloquio Internacional: De la exclusión al vínculo. Significación de los Movimientos Sociales de América Latina. Instituto Goethe y CLACSO, Buenos Aires, junio de 2005.

⁷⁷Cfr. Moncayo Jiménez, E. “Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (subnacional) en el contexto de la integración económica y la globalización”. Revista Integración y Comercio, N° 16, Año VI. Buenos Aires, BID-INTAL, enero-junio de 2002.

Las ciudades son hoy el escenario ideal para los nuevos procesos de re-territorialización, al adquirir el espacio de la ciudad un nuevo perfil de acuerdo con los cambios “glocales” suscitados en su faceta económica, social, demográfica y cultural.

8.2. Historia institucional de la Red Andina de Ciudades

El 8 de septiembre de 2003, en la ciudad de San Francisco de Quito (Ecuador), fue creada la Red Andina de Ciudades como resultado de la iniciativa de los Alcaldes de los Estados partes de la Comunidad Andina.

Según consta en el primer considerando de la Declaración de Quito sobre la Creación de la Red Andina de Ciudades (2003), la Red se constituye *“como instrumento válido para contar con el necesario apoyo mutuo y trabajo mancomunado que permita a los Municipios administrar eficientemente las urbes, mejorar las condiciones de vida de su población, luchar contra la pobreza, y construir sociedades locales competitivas en el mundo globalizado del siglo XXI”*.

En términos organizativos, en una primera etapa (2003-2005), se señalaron temas y agendas de trabajo y alcaldías responsables. La ciudad de Bogotá se ocupó de la promoción de relaciones comerciales y concertación de negocios principalmente con las pequeñas y medianas empresas; la ciudad de Lima se dedicó a la conectividad entre ciudades y regiones; por su parte, la ciudad de La Paz al intercambio de experiencias, buenas prácticas e iniciativas de gestión municipal; la ciudad de Quito se centró en la cooperación cultural y artística, y finalmente, la de Caracas en el intercambio académico y profesional; destacándose así la participación de todas las entonces ciudades capitales de la Comunidad Andina.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores⁷⁸, considerando la importancia de las ciudades y el rol de los municipios en el fortalecimiento de la

⁷⁸Creado el 12 de noviembre de 1979, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano de dirección política, integrado por los cancilleres de los países miembros, encargado de asegurar la

democracia y el desarrollo; aprobó en mayo de 2004 por medio de la Decisión N° 585⁷⁹, la creación del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CCAAM). De esta manera las Autoridades Municipales inician su participación a través de opiniones y recomendaciones en el Sistema Andino de Integración⁸⁰.

Los presidentes de la Comunidad Andina de Naciones tomaron rápidamente en consideración al CCAAM –a diferencia de sus pares del MERCOSUR-, destacando el papel que el mismo deberá jugar en el fortalecimiento del proceso de integración.

En la XV Reunión del Consejo Presidencial Andino se reconoce la importancia de apoyar lo micro para lograr la integración en el nivel macro. Se reconoce asimismo la importancia del apoyo *bottom up* dado por las ciudades al proceso de integración regional.

Tal como queda reflejado en el Acta de la XV Reunión del Consejo Presidencial Andino desarrollada en Quito el 12 julio 2004: *“Acogemos con satisfacción la reciente creación del Consejo Consultivo de Autoridades Municipales, y destacamos el trascendental papel que deberá jugar en la promoción de la participación de los municipios y de las regiones en el fortalecimiento del proceso andino de integración”*.

Por su parte, el Consejo Presidencial Andino en el marco del Diálogo Presidencial sobre el Futuro del Proceso Andino de Integración y su Proyección en Sudamérica (Quito, 12 julio 2004) destacó también la necesidad de promover una reflexión conjunta sobre el modelo de desarrollo andino, incluyendo el reconocimiento del impulso de una estrategia de desarrollo territorial a través del concepto de *“núcleos de desarrollo”* como espacios propicios a la construcción de la gobernabilidad y cohesión social.

consecución de los objetivos del proceso de la integración subregional y de formular y ejecutar la política exterior de la Comunidad Andina.

⁷⁹Decisión N° 585 sobre “Creación del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales” firmada en la ciudad de Guayaquil, República del Ecuador, a los 7 días del mes de mayo de 2004.

⁸⁰Se considera así al conjunto de órganos e instituciones de la Comunidad Andina que tiene como finalidad permitir una coordinación efectiva entre sí para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración.

Las reflexiones sobre el desarrollo territorial andino a través del mencionado concepto de “*núcleos de desarrollo*” fueron coordinadas por el prestigioso consultor Edgar Moncayo Jiménez para la Secretaría General de la Comunidad Andina y publicadas bajo el título “Elementos para una Estrategia de Desarrollo Territorial en el marco de la Integración Andina”⁸¹.

Finalmente, el CCAAM fue emplazado en la ciudad de Lima, el 1 de julio de 2005 en cuyo marco se realizó la Declaración de la Primera Reunión del Consejo. La localización del mismo simboliza también el reconocimiento de la importancia de considerar a los actores locales en la integración regional andina, de la incorporación de las ciudades con un rol protagónico en la descentralización de las políticas comunitarias y el inicio de una agenda de cooperación entre los gobiernos locales.

Los puntos centrales de la agenda de cooperación son: participación en la construcción de una visión andina en torno al desarrollo regional y la competitividad territorial; desarrollo de la pequeña y mediana empresa; fortalecimiento de la identidad andina a partir de la naturaleza pluricultural y multiétnica de las ciudades y sociedades; aplicación de nuevas tecnologías de la comunicación e información para fortalecer la conectividad de las ciudades andinas; intercambio de experiencias y buenas prácticas de gestión municipal que involucren la participación de la sociedad civil; ejecución de políticas comunitarias en apoyo al desarrollo regional y la descentralización para el fortalecimiento de la integración andina y construcción de la entonces Comunidad Sudamericana de Naciones y, evaluación de mecanismos financieros orientados a la promoción del desarrollo local y la cohesión social.

⁸¹Cfr. Moncayo Jiménez, E. Elementos para una Estrategia de Desarrollo Territorial en el marco de la Integración Andina (2005); este trabajo encuentra como antecedente la obra del mismo autor titulada Geografía económica de la Comunidad Andina. Regiones: nuevos actores de la integración (2003). Trabajo realizado tras la Declaración de Quirama (Colombia) del 28 de junio del mencionado año. Entre las reflexiones de este último trabajo se destaca la interpretación de “regiones activas en alto grado” que son aquellas regiones, provincias o estados dentro de un país miembro que generan una parte sustancial del comercio intra-comunitario; por otro lado, también se observó que la mayor parte de las regiones fronterizas se caracteriza por su marginalidad en los intercambios comerciales intra-comunitarios. También se construyó una tipología de regiones consistente en: regiones activas, regiones commodities, regiones agroindustriales y regiones fronterizas.

En la XXXI Reunión del Consejo de Mercociudades, llevada a cabo por primera vez en Venezuela⁸², en la ciudad de Caracas el 7 de septiembre de 2007, se firmó un Acuerdo de Cooperación con la Red Andina de Ciudades.

En Caracas se firmó el Acuerdo de Cooperación entre la Red de Mercociudades y la Red Andina de Ciudades. El documento fue suscripto por el alcalde del Municipio Bolivariano Libertador y Secretario Ejecutivo de la Red Andina de Ciudades, Freddy Bernal Rosales, y el intendente de Morón y Secretario Ejecutivo de Mercociudades, Martín Sabbatella.

Según se menciona en el Acuerdo de Cooperación entre la Red de Mercociudades y la Red Andina de Ciudades se pretende: impulsar la comunicación, la colaboración y el intercambio de información, conocimientos y experiencias; favorecer el trabajo conjunto, en especial el de las Unidades Temáticas de ambas redes; invitarse mutuamente a las reuniones de trabajo; establecer un sistema de pasantías entre las Secretarías Ejecutivas y las Secretarías Técnicas Permanentes; promover la visibilidad de ambas redes; generar intercambios en relación con el CCAAM de la Comunidad Andina de Naciones y el Foro

⁸²A partir de la suscripción del Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) del 4 de julio de 2006, las últimas ciudades en ingresar a la Red de Mercociudades han sido de dicho país. Es de destacar que la incorporación de Venezuela como miembro pleno al MERCOSUR se encuentra aún sujeta a la aprobación del citado Protocolo de Adhesión por parte de los Parlamentos nacionales del Brasil (aprobado en diciembre de 2008 por la Cámara de Diputados y restando su aprobación por el Senado Federal) y del Paraguay. Es importante reseñar brevemente el proceso de salida de Venezuela de la Comunidad Andina. Desde que en diciembre de 2003, se anunció la negociación de un acuerdo de libre comercio bilateral con Estados Unidos, la agenda externa ha dominado el panorama de las actividades en la Comunidad Andina. La negociación se realizó con Colombia, Perú y Ecuador en el marco de la Decisión N° 598 de julio de 2004 sobre “Relaciones comerciales con terceros países”. La Decisión N° 598 de 2004 declara que la negociación de los países miembros con terceros debe ser preferentemente conjunta, pero que excepcionalmente (second best) puede realizarse de manera individual notificando de ello a la Comisión Andina. En este último caso se deberá: a) preservar el ordenamiento andino entre los socios; b) considerar las sensibilidades comerciales de los otros socios en las ofertas de liberalización; c) mantener información transparente con los socios durante las negociaciones. El Art. 5 de la Decisión N° 598 sostiene: “Una vez concluida la negociación se deberá dar aplicación al principio de la NMF, de conformidad con el ordenamiento jurídico andino”. Al haberse introducido la cláusula de Nación más Favorecida en el Acuerdo de Cartagena por medio del Protocolo de Quito de 1988 esta cláusula opera en forma incondicional, de manera que las ventajas dadas a Estados Unidos individualmente por Colombia, Ecuador o Perú, se extenderán a Bolivia y Venezuela aunque no hayan participado de la negociación. La observación puede resultar abstracta considerando que el comercio entre los países andinos ya está libre de aranceles, sin embargo puede tener alguna aplicación en barreras no arancelarias u otras ventajas acordadas; por ello la salida de Venezuela encuentra sus razones en lo anteriormente mencionado.

Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR.

Por medio del Acuerdo de Cooperación entre la Red de Mercociudades y la Red Andina de Ciudades se logra así el acercamiento de la mayor parte de las ciudades del Cono Sur del continente americano, generando un nuevo espacio de concertación en pos de la integración regional de los países miembros de los dos bloques regionales históricamente más importante de Sudamérica: la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR. Las bases están dadas para empezar a construir una nueva red de ciudades que contemple a toda Sudamérica en el ámbito de la Unión de Naciones Suramericanas⁸³.

8.3. La Agenda Andina de Desarrollo Territorial

El objetivo general de la propuesta es contar con una visión compartida sobre el desarrollo territorial en el marco de la integración andina, que propicie el desarrollo equilibrado de las regiones, la sostenibilidad ambiental y la cohesión territorial.

Entre los objetivos específicos se presentan: priorizar las regiones o ciudades de menor desarrollo relativo; promover los beneficios de la integración andina en el nivel subnacional; inserción internacional de las regiones y ciudades de la CAN; cooperación horizontal, intercambio de experiencias y asistencia técnica entre las regiones y ciudades andinas; promover, en el nivel regional y local, el manejo adecuado y sostenible de los recursos naturales del territorio andino; incorporar a los actores regionales y locales en el debate y ejecución de las políticas comunitarias vinculadas a los ámbitos de sus competencias.

⁸³ Los Jefes de Estado y de Gobierno de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela, suscribieron el 23 de mayo de 2008 el Tratado por el que se establece la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno instrumento de ratificación. Este Tratado es el desenlace de una intensa labor diplomática llevada a cabo conjuntamente por los países signatarios con base en las Declaraciones de Cuzco de 2004, Brasilia de 2005 y Cochabamba de 2006. Al respecto, véase: Granato, L. y Oddone, N. “¿Nuevos modelos de integración regional en América Latina? Una respuesta desde la Teoría de la Autonomía” en Caldas, E. y Granato, L. (Coord.). Integración regional sudamericana, Quo vadis? Mossoró: Edición de los coordinadores, 2008.

Dentro de los criterios de ejecución de la agenda propuesta se destacan: la gradualidad; la funcionalidad, la subsidiariedad, la consistencia y la complementariedad; la convergencia y la participación.

Asimismo, se han consignado como áreas de trabajo: el fortalecimiento institucional para la formación de redes de actores públicos y privados en el nivel local y regional y para la promoción de programas conjuntos de capacitación; la competitividad y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en la producción de bienes y servicios, la innovación tecnológica y el desarrollo territorial; el establecimiento de una plataforma regional para el desarrollo de la infraestructura física y la conectividad; la protección del medio y la apuesta al desarrollo sostenible a fin de fomentar la participación de actores regionales y locales en las acciones emprendidas en el marco de la “Estrategia Regional de Biodiversidad y la Agenda Ambiental Andina”; y, la provisión de bienes públicos que permitan fortalecer una relación funcional entre el territorio y la calidad de vida del ciudadano en términos de “habitabilidad”.

En el ámbito de fortalecimiento municipal que la propia Agenda Andina de Desarrollo Territorial propende, es de destacar el Programa Municipia financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Este Programa Municipia busca reforzar la institucionalidad municipal, las capacidades de gestión municipal e intermunicipales y los programas de descentralización; vigorizar los procesos y condiciones de ejercicio de la ciudadanía y los procesos de institucionalización democrática local (municipal e intermunicipal) tomando en cuenta la interculturalidad; y fortalecer el intercambio de conocimientos y experiencias entre las entidades municipales de cada país, del ámbito regional y con entidades locales españolas.

IX. Reflexiones finales

Desde la Declaración del París y el Programa de Accra se han realizado números esfuerzos por aumentar la eficiencia de la cooperación descentralizada al desarrollo. Las redes de ciudades, con los antecedentes hasta ahora expuestos, han sido importantes articuladoras de la cooperación descentralizada.

Las redes de ciudades por su propia lógica de funcionamiento, democrática y anti-jerárquica, han favorecido las relaciones de cooperación descentralizada tanto en un modo formal como informal. Esta proliferación, podría ser organizada si en el marco de todos los propios procesos de integración regional, se desarrollara normativa específica en la materia. La experiencia europea es fiel prueba de ello. Sin lugar a dudas, si el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones estimularan un serio debate en su interior que se materializara en decisiones específicas en el campo de la cooperación descentralizada se lograría aumentar la eficiencia de la cooperación. Este debate, debería darse con la participación de las unidades subnacionales y con los actores locales como autores y actores (*auctores* en palabras de Zygmunt Bauman) principales de la cooperación descentralizada.

En línea con París y Accra, este debate tendería a fortalecer el rol de las Redes de Ciudades al interior de los procesos de integración regional como actores articuladores por antonomasia de la cooperación descentralizada.

X. Bibliografía

Coronel, Álvaro. (2005), “Breve historia de la cooperación descentralizada. Una mirada desde Sudamérica”, *Anuario de la cooperación descentralizada*, Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América latina

Covarrubías, Isaías (2008). “Sombras y Luces de la Comunidad Andina de Naciones” en Durán Sáenz, María Susana, Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel. (comp.). *Regionalismo y Globalización: procesos de integración comparados*. Buenos Aires, Editorial de la Universidad Abierta Interamericana.

Esparza, María Elena (2008). “La integración andina y el desarrollo local y regional”. *Seminario Internacional “La Descentralización e Inclusión Social en el marco de los Procesos de Integración Regional”*. Lima, febrero.

Fabbrini, Sergio (2003). “L’ europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazione per l’ Italia” en Fabbrini, Sergio (a cura di). *L’ europeizzazione dell’ Italia*. Bari: Laterza.

Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (2005). “Una integración diferente: el caso de Mercociudades”. En: *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 38, febrero. Texto completo en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/>

Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (2006). “Aportes para una mirada local del MERCOSUR: la Red de Mercociudades”. En: *Revista Politikós, estudios políticos e internacionales*, N° 6. Santa Fe: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Santa Fe, julio.

Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (2006). “Las ciudades y los municipios en la Red de Mercociudades”. En: *Población y Desarrollo*, N° 32. San Lorenzo: Universidad Nacional de Asunción y UNFPA, julio-diciembre.

Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (2007). “Ciudades y Municipios en el MERCOSUR: descentralización y acción local”. En: *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*, N° 50, Año XXV. Valencia: Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal, Universidad Politécnica de Valencia, primavera.

Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (2007). “La Red Mercociudades: una oportunidad para las ciudades venezolanas”. En: *Provincia*, N° 18. Mérida: Universidad de Los Andes y Fundación Konrad Adenauer Stiftung, julio-diciembre.

Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (2007). “La Red Mercociudades: una oportunidad para las ciudades venezolanas”. En: *Provincia*, N° 18. Mérida: Universidad de Los Andes y Fundación Konrad Adenauer Stiftung, julio-diciembre.

Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (2008). “La experiencia rosarina al frente de una propuesta superadora”. *Revista Ciudades. Análisis de la Coyuntura, Teoría e Historia Urbana*, N° 80. Puebla: Red Nacional de Investigación Urbana, octubre-diciembre.

Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (2008). “La Unidad Temática del Desarrollo Económico Local en la Red de Mercociudades”. En: *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*, N° 52-54, Año XXVI. Valencia, Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal, otoño.

Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (2008). *Mercociudades, Red de Integración. Una nueva realidad en América Latina*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (2008). *Mercociudades, Red de Integración. Una nueva realidad en América Latina*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel “¿Nuevos modelos de integración regional en América Latina? Una respuesta desde la Teoría de la Autonomía” en Caldas, Erick y Granato, Leonardo (Coord.). *Integración regional sudamericana, Quo vadis?* Mossoró: Edición de los coordinadores, 2008.

Haesbaert, Rogério (2004). *O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade*. Río de Janeiro, Bertrand Brasil.

Luna Pont, Mariana. “Gestión internacional de unidades subnacionales. Hacia un encuadre teórico y conceptual”. En: Caldas, Erick y Granato, Leonardo (Coord.). *Integración Regional Sudamericana, Quo Vadis?* Mossoró: Edición de los coordinadores, 2008.

Machado do Oliveira, Tito Carlos (2005). “Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos” en Machado do Oliveira, Tito Carlos (comp.). *Territorio sem Limite*. Mato Grosso, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Mançano Fernandes, Bernardo (2005). “Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais. Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais”. *Coloquio Internacional: De la exclusión al vínculo. Significación de los Movimientos Sociales de América Latina*. Instituto Goethe y CLACSO, Buenos Aires, junio.

Mendicoa, Gloria (2006). Presentación. *Coloquio Abierto: La Red Mercociudades en las Unidades Temáticas. De la idea a la acción*”. N° 1, Vol. 1. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Moncayo Jiménez, Edgard (2002). “Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (subnacional) en el contexto de la integración económica y la globalización”. *Revista Integración y Comercio*, N° 16, Año VI. Buenos Aires, BID-INTAL, enero-junio.

Moncayo Jiménez, Edgard (2003) *Geografía económica de la Comunidad Andina. Regiones: nuevos actores de la integración*. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/public/libro_32.htm

Moncayo Jiménez, Edgard (2005) *Elementos para una Estrategia de Desarrollo Territorial en el marco de la Integración Andina*. Disponible en: [www.comunidadandina.org/ciudades/SG_RT_CCAAM_I dt%204.pdf](http://www.comunidadandina.org/ciudades/SG_RT_CCAAM_I_dt%204.pdf)

Oddone, Nahuel (2008). *La Red de Mercociudades: Globalización, Integración Regional y Desarrollo Local*. Valencia: Instituto de Iberoamérica y del Mediterráneo, Universidad Politécnica de Valencia.

Oddone, Nahuel (2008). *La Red de Mercociudades: Globalización, Integración Regional y Desarrollo Local*. Valencia: Instituto de Iberoamérica y del Mediterráneo, Universidad Politécnica de Valencia.

Ohmae, Kenichi (1997). *El fin del Estado-Nación*. Santiago de Chile, Andrés Bello.

Ohmae, Kenichi (2005) *El próximo escenario global*. Bogotá, Grupo Editorial Norma.

Rhi Sausi, José Luis (2002). “Decentralized Co-operation in Eu-Mercosur Relations”. En: Giordano, Paolo (ed.) *An integrated approach to the European Union-Mercosur association*. Paris: Chaire MERCOSUR de Sciences Po.

Rhi Sausi, José Luis (2008). “La cooperación transfronteriza en América Latina. Una modalidad de cooperación Sur-Sur para favorecer la integración regional”. Curso de Verano de la Universidad Complutense de Madrid XXI Edición. *¿Otra cooperación es posible? Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular*. San Lorenzo de El Escorial, 24 de julio.

Rhi Sausi, José Luis (2008). “Estado del arte y perspectivas de la Cooperación Descentralizada para el Desarrollo Local”. *Seminario Cooperación Descentralizada y para el Desarrollo Local en México: Hacia la Construcción de Oportunidades*. México, Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora” e Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional de México, del 17 al 19 de Septiembre.

Rhi Sausi, José Luis (2008). “La cooperación transfronteriza en América Latina”. *Segundo Seminário Internacional de América Platina “Diálogo Regional y Dilemas*

Contemporáneos”. Campo Grande - Mato Grosso do Sul, Centro de Ciências Humanas e Sociais de la Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, del 5 al 8 de noviembre.

Romero, José Luis (2004). *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.