

Premio de investigación sobre

Cooperación Descentralizada UE-AL

Convocatoria 2007

**La ciudad en la cooperación
descentralizada pública.
Una matriz de análisis**

María Sol Mina

Juan Bautista Flores

Índice

I. Introducción

II. La colectividad local como nuevo actor en la escena internacional

El sistema internacional y sus actores tradicionales

La ciudad como actor internacional

Antecedentes históricos de la ciudad en el ámbito internacional

La colectividad local en la escena internacional moderna

Nuevos y viejos actores: la colectividad local y sus perspectivas de convivencia

III. De la cooperación internacional a la cooperación descentralizada pública

La cooperación como componente de las Relaciones Internacionales: su evolución

La evolución práctica y conceptual de la cooperación

La cooperación descentralizada: una nueva manera de relacionarse

Cooperación descentralizada pública entre entidades subnacionales

Las ciudades y su escala a la hora de definir estrategias internacionales

La descentralización como proceso en la base de la incursión externa de la ciudad

La red: fruto institucionalizado de la cooperación descentralizada

IV. Matriz para el análisis de la acción externa de la ciudad

La evolución de la ciudad como actor internacional en la cooperación descentralizada: una matriz de análisis

V. Conclusiones y Perspectivas

VI. Bibliografía

VII. Anexo. Análisis de F.O.D.A de la red de ciudades

I. Introducción

Este trabajo comenzó a desarrollarse bajo la forma de una tesis de maestría, originalmente basada en el caso de la ciudad argentina de Rosario. Nuestra intención aquí, es avanzar en una mayor precisión conceptual, a la vez que poder darle un mayor grado de generalidad a la propuesta. En consecuencia, parte de este material proviene de aquella tesis, aunque ha sido reformulado en su mayor parte, como consecuencia de la natural disconformidad que surge de la continua relectura de un tema. Uno de los aspectos en los que este trabajo se ha visto redireccionado es en la intención de reflexionar no sólo en torno a las ciudades intermedias latinoamericanas, sino también ampliando el panorama pensando también en las ciudades europeas y de distinta escala.

Esperamos que esta propuesta pueda ser un punto de partida para una aplicación sistemática de la matriz de análisis que presentamos hacia el final del trabajo, para el diseño o evaluación de políticas a partir del desarrollo de indicadores específicos. Pero no pretendemos aquí llegar tan lejos. Hemos intentado refinar las ideas expuestas de tal modo que sirvan de punto de partida para reflexionar en torno al desarrollo de políticas locales en el marco de la cooperación descentralizada.

Comenzaremos este trabajo analizando a la ciudad en el contexto de las relaciones internacionales; sus condicionamientos, su coexistencia con los actores tradicionales del sistema internacional, sus antecedentes históricos y la realidad actual de la ciudad como actor internacional.

Luego, abordaremos la cooperación descentralizada pública, como contexto principal para el desarrollo de la ciudad como sujeto en la escena internacional. Recorreremos la evolución de la cooperación internacional en el tiempo, hacia la cooperación descentralizada, analizando factores como la escala de las ciudades, los procesos de descentralización y la red como espacio institucionalizado en el que la ciudad lleva adelante sus relaciones con pares de diversos países y regiones del mundo.

Por último, proponemos una matriz de análisis en la que se contemplan una serie de factores que –a nuestro entender- inciden sobre las posibilidades y las condiciones bajo las cuales una ciudad deja de ser un mero observador, o participante esporádico en las experiencias de cooperación, para convertirse en un sujeto activo, que se desempeña con autonomía y actitud propositiva en los espacios de cooperación.

Hemos decidido incluir, también, como anexo, un análisis FODA de la red como herramienta, medio y espacio político, debido a que consideramos que esta es la forma de vinculación más idónea a la hora de estructurar prácticas de cooperación descentralizada multilateral con perspectivas de sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

II. La colectividad local como nuevo actor en la escena internacional

El sistema internacional y sus actores tradicionales

Antes de analizar el modo en que las ciudades o colectividades locales se desenvuelven como modernos actores de las relaciones internacionales, valiéndose de la cooperación descentralizada (aunque no exclusivamente a través de ella), es relevante realizar una caracterización breve del sistema internacional y de sus actores tradicionales. Este escenario será contexto y antecedente de la acción de las ciudades en la escena internacional, pese a que este fenómeno – relativamente reciente- irá adquiriendo de manera progresiva características cada vez más particulares. En efecto, la acción de las ciudades en el ámbito internacional, sus modos de relación (desde la colaboración hasta la confrontación) tendrá sus propias peculiaridades y no será de ningún modo una versión de menor escala de las relaciones entre actores tradicionales de las relaciones internacionales, considerando en primer término a los Estados. Debido a esto es que, por ejemplo, muchos autores ven con desconfianza el uso del término *paradiplomacia* para referirse a la acción internacional de los actores subnacionales, como si se tratase de un reflejo a escala *micro* de las relaciones entre Estados.

Las relaciones internacionales, como campo de estudio, consideraron tradicionalmente a la política internacional como un área reductible a la diplomacia y al derecho internacional público, como si de este modo se diera cuenta, de manera global y comprehensiva, del sistema internacional. Desde esta óptica, el sistema internacional era visto como el conjunto de las interacciones entre los Estados, cuya descripción y dinámica de funcionamiento podía limitarse a la explicación de las técnicas que rigen la relación entre ellos.

Este paradigma no es suficiente para dar cuenta de la complejidad inherente al sistema internacional y ha entrado claramente en crisis, en tanto conceptos como

lo transnacional han erosionado y trastocado dicha visión. Si, por un lado, las relaciones *internacionales* suponen interacciones entre objetos *cerrados* relacionados por canales establecidos, como la diplomacia y el derecho internacional; las relaciones *transnacionales* comprenden una serie de fenómenos de variada naturaleza que se manifiestan en la escena internacional de manera transversal a las fronteras de los Estados, a las normas del Derecho Internacional, y muchas veces a pesar de las reglas establecidas por la diplomacia. De este modo, la lógica formal de lo internacional se ve relativizada por la lógica de hecho de lo transnacional.

Este es el contexto en el cual las ciudades emergen como actores por medio de la práctica de la cooperación descentralizada.

La ciudad como actor internacional

En los últimos 50 años, en el sistema internacional diversos actores entran en competencia a la par o por sobre el nivel del Estado nacional, transformando al sistema como un todo, de manera sustancial, en su naturaleza y dinámica. El fenómeno que nos interesa aquí, de gran relevancia, es el relativo al surgimiento de actores que emergen del seno del propio Estado, como potenciales sujetos en competencia por espacios de protagonismo en las relaciones internacionales.

Desde luego, el Estado-Nación continúa siendo, sin ninguna duda, el actor principal, preeminente y clásico, de las relaciones internacionales. Pero aquel primitivo Leviatán que se conducía como en la *selva*¹, imponiendo su voluntad por la fuerza, fue progresivamente domesticado² y su desempeño en los distintos planos de las relaciones internacionales se presenta de manera muy dispar. Su accionar se ha visto jaqueado por diversos *nuevos* actores, como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las empresas transnacionales (ET), a los que se suman organismos y foros multilaterales (promotores de líneas de

¹ Esta metáfora, como *ley del más fuerte*, ha representado históricamente al modelo de relación entre las naciones en el sistema internacional.

² Este fenómeno se ha dado fronteras adentro con más solvencia que fronteras afuera. Una diversidad de actores en la lógica *puertas adentro* del Estado han erosionado su preeminencia. Interesa particularmente a esta investigación el eje Estado-ciudad, y en el marco del mismo, se encuentran otros procesos de desgaste y reconversión del Estado en relación a otros actores.

acción política) así como el derecho internacional, que con el tiempo va sentando precedentes.

Al tiempo que el Estado encuentra competidores *por arriba* en estos planos, surgen por debajo de él otros modos de relacionamiento, que prescindieren de su accionar, para establecer directamente vínculos internacionales. Aquí es donde vemos surgir a las entidades subnacionales como actores internacionales que se desenvuelven con creciente autonomía en torno a una agenda de intereses específicos.

Llegado este punto, es importante caracterizar de manera más precisa al actor subnacional del cual hablamos, que surge de la articulación entre una diversidad de factores que se vinculan de manera compleja. Debemos dar cuenta del modo en que diferentes elementos como un territorio, una población, un conjunto de instituciones y usos en común, definen una localidad que puede surgir como actor subnacional. Luis Lira (2003) propone una definición que, en buena medida, da cuenta de esta complejidad. Para el autor, las regiones y localidades son un emergente de la incidencia espacial de las interacciones de los planos económico, social e institucional, en el marco de procesos de crecimiento y desarrollo. Esta definición refleja, de manera clara, una propiedad distintiva de este emergente, que es su *multicausalidad*. Esta es una condición a tener en cuenta a la hora de intentar comparar procesos o generalizar el análisis de estos fenómenos.

Desde una óptica sistémica, la región–localidad es interpretada como un subsistema abierto, componente de un sistema más amplio -el espacio nacional³-. De este modo, además de multicausal, el concepto de localidad se revela también como *multiescalar*. Esto supone que debemos considerar al sistema en todas sus posibles dimensiones: como subsistema de sistemas más amplios (como el nacional o el internacional) y como sistema que incluye a otros subsistemas (como instituciones locales, barrios, localidades de su área metropolitana o sus diferentes zonas socioeconómicas). Vemos así, como en definitiva el binomio sociedad–territorio contiene los elementos sociales y físicos que permiten dar cuenta de las entidades políticas modernas, en sus diferentes escalas: nacional, regional y local.

³ Que es a su vez y desde esta misma perspectiva, subsistema del sistema internacional.

De manera reciente se puede ver, en el campo de los estudios de geografía económica y urbanismo, una creciente revalorización del rol del territorio como actor. Es decir, una reconsideración del territorio como sujeto con capacidad de acción, y no como simple soporte de procesos de desarrollo local y regional, de integración fronteriza o de competitividad internacional. De este modo, la concepción del territorio cambia, para superar el mero *espacialismo* (en que la relación sociedad-territorio se ve reducida a sus aspectos físicos) dando lugar a una nueva perspectiva, que concibe al espacio físico que contiene a la sociedad como un espacio *vivo*.

Las ciencias sociales encuentran, en la posibilidad de nutrir sus estudios a partir de fuentes no tradicionales -en este caso los enfoques territoriales- la oportunidad de arrojar nuevas luces en sus investigaciones. En el campo de intersección entre la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, por un lado, y los estudios territoriales-urbanísticos por otra parte, se halla el terreno exacto del fenómeno que se pretende investigar. Intentar construir un puente entre ambos cuerpos de conocimiento, ensayar una teorización que se asiente en ambos pilares, que pivotee entre los dos campos, podrá ofrecernos la oportunidad de elaborar una explicación más compleja, ambiciosa e integral del fenómeno que registramos en la realidad emergente: la movilidad autónoma de entidades políticas subnacionales en la escena externa que se abre más allá de las fronteras del Estado-Nación.

¿Pero a qué nos referimos exactamente al hablar de *actor subnacional*? ¿A la ciudad o región, en términos meramente espaciales? ¿Al gobierno regional-local, en clave política representativa, renutrida por la participación ciudadana? ¿A la comunidad o sociedad local-regional asentada en un territorio dado?

A todos estos aspectos, ciertamente. Pero no se trata de una simple *agregación de planos*, sino más bien de un complejo proceso histórico-político de articulación, imposición, negociación y armonización de intereses diversos, en el ámbito nacional, regional y local. Dicho proceso se expresa en una síntesis institucional que finalmente se constituye en el *rostro visible* de dicha realidad local; y que tiene por telón de fondo la suerte corrida en virtud de un proceso de desarrollo de modo amplio. Es por ello que en este trabajo se entenderá por entidades subnacionales a las instancias socio-territoriales de un país, menores al Estado-

Nación (ciudades, regiones, departamentos, estados o provincias). Con el objeto de simplificar la redacción, se suele hacer referencia al tipo más frecuente y materialmente identificable de entidad subnacional (la ciudad y su gobierno local) aunque las reflexiones pretenden caber a todo binomio socio- territorial autónomo componente de un Estado-Nación⁴. Consideramos que el nivel local –a diferencia de los niveles subnacionales intermedios, que varían enormemente entre países y regiones- permite establecer comparaciones mas rigurosas, por fuera de las fronteras estatales.

Siguiendo a Jordi Borja (1987) la sociedad local es un sujeto colectivo de base territorial con identidad sociocultural y político-administrativa, capaz de asumir la gestión de sus propios intereses. La integración de las personas en comunidades de base territorial (locales, regionales, etc.) dará por resultado en el tiempo unidades territoriales forjadas por la historia y la geografía con un particular patrimonio y un signo de identidad de su población constituida en sociedad.

El municipio, en tanto unidad geográfico-política –sea su justificación de origen el *self government* anglosajón de Tocqueville o la creación administrativa por parte del Estado central francés– se constituye en componente básico del Estado moderno. En las instituciones municipales se expresa el doble carácter que encierra esta realidad político-social local sugerida: por un lado como ente representativo de las colectividades societales locales, y por otra parte en tanto elemento articulado del Estado, célula básica componente del mismo. Ello lo constituye en el factor decisivo en la integración nacional desde un plano político-cultural; al combinar grupos sociales y valores particulares con grupos sociales y valores más universales, representados en y por el Estado central. Se trata del elemento político integrador por naturaleza, de modo ascendente, del plano micro al macro social, dentro de un proyecto nacional.

En particular nos interesan aquí aquellas entidades locales cuyas autoridades hayan sido democráticamente elegidas (de modo directo o indirecto) para ocupar las instituciones de gobierno local, encontrándose entonces al frente de este incipiente actor colectivo y ejerciendo el poder en ese plano.

⁴ Evidentemente el binomio ciudad-gobierno local, se nos representa mas concretamente que la dupla provincia-gobierno provincial y demás asociaciones socio-territoriales planteadas, poseedoras de mayor abstracción, por obvias razones relativas a la inmediatez espacial.

Previo al fenómeno de los procesos de descentralización⁵, podía hablarse de actores gubernamentales internacionales a partir de un único nivel: el nacional. Aquellos componentes constitutivos del Estado-Nación (Gobierno, Parlamento y Administración Pública en el ámbito nacional) serían los únicos actores gubernamentales que, de forma desagregada o monolítica, protagonizarían acciones en el plano externo. Pero a partir del fenómeno de la descentralización, se crea, reconoce y recrea a nuevos sujetos, dotándolos de elementos (atribuciones, obligaciones, recursos y medios) para constituirse en actores *per se*. A partir de este proceso interno de redefiniciones, las instituciones gubernamentales locales en tanto gestoras de sus propios intereses, se constituyen claramente en protagonistas con capacidad de incidencia en sus realidades locales, tanto en el nivel interno como externo, eventualmente.

Entonces, es el sujeto institucional que experimenta procesos de descentralización el que luego protagonizará acciones externas autónomamente: las instituciones de gobierno locales –municipalidades, intendencias, alcaldías, cabildos, ayuntamientos, diputaciones, juntas de gobierno, gobernaciones provinciales o estatales, etc.– en tanto representantes de sus respectivas colectividades o sociedades de base territorial.

Nuestro actor local en consecuencia, objeto de este trabajo en tanto sujeto autónomo emergente en el campo de las relaciones internacionales es –en principio- el *gobierno subnacional, con sede territorial en las regiones o ciudades*; en el entendimiento de que tras él se expresa la articulación de intereses de toda una colectividad⁶, en el marco de un fenómeno incompleto e imperfecto de descentralización y participación activa democrática, pero que sin embargo alcanza para afirmar que no se trata de la mera acción burocrática independiente de entidades gubernamentales, desconectada de su comunidad.

Se utilizarán entonces a lo largo de este trabajo los términos *gobierno subnacional, actor local, ciudad, región, colectividad local o regional*. Algunas de estas expresiones ponen el acento en la dimensión territorial, otras en la política

⁵ Entendido como proceso de reorganización interna de un Estado que supone la transferencia de recursos y atribuciones políticas, administrativas y financieras desde el gobierno central a los gobiernos locales

⁶ Es evidente que la ciudad no se agota en su gobierno local, también se compone de sus habitantes, su ciudadanía como tal, sus empresarios, comerciantes, trabajadores, sindicatos, asociaciones, entidades educativas, recreativas, religiosas, etc.

administrativa y otras en el plano socio-cultural de la amalgama que constituye la dupla sociedad-territorio local. No debiera verse en ello -a priori- una imprecisión conceptual, o una falta de esfuerzo en la elaboración de un concepto unívoco que de cuenta del fenómeno. Si no que, precisamente por el carácter emergente de la cuestión, y en este empeño intelectual por describirla pivoteando desde estos campos diversos pero claramente conectados, es que se toma la libertad de utilizar tan aparentemente disímiles conceptos, con la intención de que todos sean interpretados como pertenecientes a una idea común subyacente de significado compartido. Esta idea es la de un actor colectivo de escala subnacional constituido por un entramado ajustado -en mayor o menor medida- en sus planos políticos, sociales, económicos y culturales, afincados en un territorio determinado y con un nivel histórico de desarrollo, cristalizado en instituciones locales de gobierno; que abandona un prolongado estadio pasivo para asumir un progresivo protagonismo autónomo, en primera instancia en el ámbito interno y posterior y eventualmente, en la esfera externa.

Antecedentes históricos de la ciudad en el ámbito internacional

El análisis moderno de la acción autónoma de las colectividades locales fronteras afuera, se inscribe en el marco de un larvado proceso de mediano plazo. El inicio de esta evolución como tendencia firme contemporánea -antes que intentos aislados como algunos a comienzos del siglo veinte- puede ubicarse en el período comprendido entre el fin de la Segunda Guerra Mundial (1945) y hasta la caída del Muro de Berlín (1989). Pero la incursión de ciudades en la órbita internacional, no es una novedad de nuestros tiempos. Ejemplos de comportamiento independiente de las mismas abundan lo largo de la historia antigua, medieval y moderna. Vale decir, existen diversos antecedentes -muy anteriores- de acción autónoma de las ciudades en el ámbito externo, que podemos citar.

Remitiéndonos a la Era Antigua, encontramos a las *Ciudades-Estado* de Roma y Atenas, centros políticos, comerciales y culturales cuyo haz de influencia se extendió mucho más allá de sus fronteras y de su tiempo. En Oriente, las ciudades de la ruta de la seda que atravesaba los actuales territorios de China, India, Pakistán, Irán, Irak, Turquía, también son un buen ejemplo de la incursión

primaria e independiente de entidades locales, quienes a través de la vía comercial principalmente, comenzaron a tejer estables conexiones con ciudades lejanas. Lógicamente, ello sucedió mucho antes que la figura moderna del Estado–Nación surgiera y se consolidase, absorbiéndolas como unidades componentes. También durante el Renacimiento encontramos buenos ejemplos de esta variada vocación externa de los actores locales. Las ciudades flamencas e italianas estuvieron a la vanguardia de la actividad económica de su tiempo, siendo la cuna del capitalismo comercial mucho antes de que éste se afanzara en los Estados nacionales europeos.

Son esas mismas colectividades locales europeas quienes volverán en nuestros días a convertirse en actores internacionales⁷, esta vez junto a noveles pares de otras latitudes. Un punto que ilustra cabalmente esta idea de *regreso* antes que *bautismo* de la ciudad en la órbita externa, lo ofrece la comparación de dos instituciones de la política y diplomacia entre actores, en el escenario internacional: el *Consulado* y la *Embajada*. Es por medio del análisis histórico de su génesis, evolución, reconversión y correlación de funciones que podemos apreciar esta idea acerca del pasado de este actor subnacional como institución autónoma en la escena externa.

Pero el fenómeno de la institucionalización de la descentralización de las relaciones externas (regionales/internacionales) de las colectividades locales resurge con fuerza, como una consecuencia más de la posguerra de 1945. Pueden rastrearse intentos en décadas previas, tímidas iniciativas al respecto, pero es sin dudas a partir de la concepción y puesta en marcha concreta de un proyecto de integración entre Estados europeos⁸, que las entidades subnacionales se verán involucradas en un paulatino proceso de redescubrimiento de la significación de un espacio para pensarse a sí mismas, de modo autónomo una vez más.

⁷ Algunas, como en Italia, y debido a la combinación de temprana vocación externa de las ciudades y tardía consolidación territorial (unificación) del Estado-Nación, sólo dejaron de serlo por menos de dos siglos. Hoy, se encuentran al frente del proceso que lleva a la ciudad a la escena externa, otorgándole un carácter de *retorno* a su caso.

⁸ El Tratado de París de 1951 (que crea la CECA) y el Tratado de Roma de 1958 que establece la CEE son las células primigenias de la contemporánea Unión Europea, denominada así desde 1992 por el Tratado de Maastricht y que nuclea actualmente en un proceso cooperativo integral (económico, cultural, social y político) a 25 países del continente europeo.

Por supuesto que no se ha tratado de un proceso ni automático ni lineal; como se mencionó, se ha ido gestando por décadas. Pero definitivamente es a través de la consolidación en el tiempo de lógicas extra estatales, supranacionales (de integración regional como la europea) que las instituciones políticas locales se verán frente a la necesidad, la oportunidad y la conveniencia de generar lazos entre pares, dentro y fuera de sus territorios nacionales. Consideramos que la vertiginosa y dramática evolución del sistema internacional en los últimos cincuenta años, ha jugado a favor de esta lógica.

Si para el caso del viejo mundo, podemos hablar -a través de los siglos y siempre intentando hacer una generalización- de una incursión primigenia de ciertas colectividades locales fronteras afuera, una posterior absorción y recorte de estas acciones a partir de formas de organización política moderna de mayor alcance y finalmente, una reciente *reaparición* de la voluntad urbana internacional autónoma; la secuencia en América Latina y otros *continentes "jóvenes"* será diferente.

Las secuelas determinadas por la acción colonial de las grandes potencias durante un lapso de entre trescientos y cuatrocientos años⁹, que desde luego traspasará ciertos rasgos¹⁰ a los diseños institucionales posteriores de las nuevas repúblicas, condicionarán una inserción internacional diferente de los actores subnacionales latinoamericanos (que componen esas nuevas entidades políticas nacionales) al sistema internacional.

Los antiguos territorios coloniales fueron adquiriendo paulatinamente una organización política propia y autónoma, y como consecuencia de la independencia y proclamación de las Repúblicas, nuevas poblaciones urbanas -sumándose a las ya establecidas durante el mandato de las coronas- fueron fundándose a lo largo de sus territorios al ritmo de los ciclos económicos productivos de cada país.

Ello no implica afirmar una ausencia de poderes regionales anteriores a la conformación del Estado-Nación en América Latina. Sería erróneo señalar esto,

⁹ Estados Unidos declaró su independencia del Reino Unido en 1776, Haití de Francia en 1804, los países del Cono Sur de España en la décadas de 1810-30, Brasil lo hará de Portugal en 1823 y Cuba de España en 1898.

¹⁰ Sea la forma de gobierno federal o unitaria, el centralismo hispánico será una característica transmitida a las nuevas repúblicas latinoamericanas; con la sola excepción parcial de Brasil, ex

considerando que en ciertos países, entre su declaración de independencia y su establecimiento concreto como Estados formales, mediaron mas de cuatro décadas marcadas por enfrentamientos entre proyectos de organización nacional (usualmente entre unitarios o centralistas y federales o confederados¹¹). Es así que durante el período de construcción del Estado latinoamericano, en algunos territorios debieron suprimirse ciertos poderes regionales preexistentes, expresados desde y con base en ciertos asentamientos locales *históricos*. Pero incluso en aquellos casos en donde el proyecto federal o confederado logró imponerse en el papel, el reconocimiento real de estos poderes regionales de base local no pasó de un plano meramente formal. El federalismo permanecería en este estado *larvado* por casi doscientos años, ahogado por una dinámica productiva que privilegia ciertas áreas en detrimento de otras, con el consecuente desequilibrio político, económico y territorial (en términos de poder, redistribución de recursos y desarrollo). Dicha estructura se verá revitalizada a partir de la última década del siglo recientemente pasado, por medio de planteos descentralizadores que recrean así el verdadero contenido de su esencia. Los regímenes centralistas, allí donde se impusieron, también permanecerán por casi dos siglos inalterados en su implementación real. Su cuestionamiento de fondo y reformulación también comenzará a verse en forma contemporánea. En este sentido, la emergencia del proceso descentralizador supondrá una ruptura de históricas dinámicas inerciales centralistas¹².

Pero más allá del modelo organizativo de distribución territorial del poder adoptado por los países, el punto que interesa destacar es que, a excepción de

colonia portuguesa, cuya tradición delegativa es diferente y ha visto algo atenuado ese cariz centralizador en materia administrativa.

¹¹ Como los casos de México y Argentina, en los que transcurrió un lapso prolongado de tiempo entre la declaración de independencia y la plena institucionalización del Estado-Nación.

¹² A nivel de análisis político de las estructuras jurídicas de gobierno, y en función de las chances de implementación y desarrollo de la descentralización como manera de actualizar obsoletas estructuras de gobierno, pareciera que diseños federales, por su naturaleza constitutiva, acogen de modo menos traumático y mas desestructuradamente (a nivel jurídico al menos) una revitalización por la vía de la descentralización en relación a las estructuras centralistas; al concebir desde sus orígenes resquicios legales que -sin necesidad de formular leyes específicas- dejen librada a la acción de las partes una cierta autonomía. La intención es señalar -como hipótesis de trabajos futuros- la idea relativa a que las estructuras federales pudieran ofrecer horizontes de desarrollo más *favorables* para la profundización de procesos descentralizadores, en tanto no dependen casi plenamente -como en el caso de estructuras centralistas- de la *voluntad política* del gobierno central en concederlo. Desde luego, se está lejos de caracterizar de *ideal* a la situación del federalismo.

las ciudades capitales de las colonias y ciertas ciudades destacadas cuya fundación date de aquel período, el grueso de las localidades y asentamientos urbanos actuales en Latinoamérica surgirán al amparo de la voluntariosa acción planificada del nuevo actor político centralizador.

Este origen de la ciudad, sea en territorios coloniales o poscoloniales, subsumida -desde un principio o luego de un interregno anárquico- por cuadros político administrativos superiores (de los que constituirá un engranaje pasivo) influirá en la determinación de una actitud mucho menos ambiciosa por parte de estas localidades respecto de acciones autónomas. Vale decir que, en tanto las ciudades nacen mayormente del seno del Estado-Nación (o del poder colonial) son políticamente su producto; y como tales no guardan en su *memoria histórica* recuerdo alguno de conducta autónoma¹³.

Esta ausencia o debilidad -según el caso- de referencias propias de accionar independiente, en el marco de procesos de urbanización relativamente breves, pudiera ser un elemento importante a considerar a la hora de caracterizar a la colectividad local latinoamericana en su carencia de comportamientos por cuenta propia respecto de la estructura política mayor que la contiene.

Pero la falta de intenciones de *romper el cerco* determinado por los poderes políticos centrales se verifica tanto en los viejos como en los nuevos órdenes políticos, en América como en Europa, a partir de la consolidación del Estado-Nación como actor político preeminente. En este punto se igualan antiguas colectividades locales y nóveles urbes. Con el afianzamiento de la entidad estatal nacional, la institución política local acepta la aparición de este producto de la ingeniería del ordenamiento político-social moderno en todos los ámbitos donde se instaure, y parece afrontar con pragmatismo su relegamiento a segundo plano; *hibernando* hasta que su momento de protagonismo regrese.

Desde luego, las diferencias de desarrollo entre continentes no es un dato menor a la hora de caracterizar el escenario *dónde*, los elementos *con qué* y las causas *por qué* estas instituciones locales se mueven autónomamente en el plano

¹³ Cabe marcar aquí una excepción con relación a ciudades ya fundadas en la Era Pre Colombina por los pueblos originarios del continente. Las culturas Azteca, Maya e Inca contaron con asentamientos poblacionales numerosos donde concentrar recursos, y la tendencia a la mega urbanización no se interrumpe en ciertos casos, trazando un *continuum intercivilizacional* hasta hoy, en urbes como ciudad de México. Aun así aquellas ciudades eran parte de un todo más abarcador: los imperios.

externo. Pero es precisamente en esa asimetría donde estos actores encuentran el impulso, parte del incentivo que motoriza a la lógica de cooperación que los llevará a relacionarse entre sí. De otra forma, sólo podríamos hablar de *acción regional* (con el sesgo de restricción geográfica que ello implica) antes que de *incursión internacional* de las ciudades.

En efecto la acción regional de los gobiernos locales, entendida como la generación de lazos autónomos entre pares, dentro y fuera de sus fronteras nacionales (pero comprendidos en un *ethos* geográfico cercano), se verifica como importante y nutrida por parte de las ciudades, casi su *inicio lógico* en el bautismo externo. Las similitudes económicas, culturales y políticas, sumadas a la proximidad geográfica y los procesos de integración marco que generalmente las amparan así lo permiten. Pero lejos de limitarse a este ámbito primario de acción externa -lo cercano y circundante como región- estos actores subnacionales se plantean más ambiciosos horizontes, y deciden entonces aventurarse en acciones de cooperación con pares por fuera de sus proximidades.

Las similitudes y complementariedades de situaciones y/o problemáticas que aún en la más absoluta diversidad (geográfica, política, social, cultural, económica y de desarrollo) pueden hallar ciudades aparentemente ajenas entre sí hoy, a comienzos del siglo XXI, da cuenta de la riqueza potencial que posee esta veta de las relaciones internacionales llevadas adelante por las propias localidades.

La colectividad local en la escena internacional moderna

El fin de la Guerra Fría trajo aparejado un –todavía hoy- caracterizado como *incierto* esquema internacional. El hecho de que nos encontremos o no frente a un acabado nuevo orden consolidado, es materia de discusión entre los analistas y especialistas internacionales, pero en todo caso parece evidente que aunque no estemos en condiciones de asegurar la cristalización definitiva de un nuevo régimen, si es posible señalar una serie de tendencias, que claramente establecen rasgos definitivos que caracterizan al orden actual:

- *La globalización*, definida como una macro tendencia que redefine el contexto mundial a partir del fin del siglo XX. Se manifiesta en la emergencia de un único espacio global de interdependencias, flujos y movibilidades, que

cubre el planeta entero y se superpone al viejo territorio estructurado como un mosaico de continentes, países y regiones. Presenta múltiples dimensiones: tecnológica, económica, cultural, político- institucional e ideológica y físico-ambiental; teniendo por piedra basal, vehículo del universo casi infinito de tendencias, a *la red*¹⁴, en tanto soporte virtual de conducción de flujos (informativos, económicos-financieros y comerciales, culturales, de entretenimiento, de cooperación, etc.) mediante herramientas comunicativas accesibles de modo masivo, abarcando el globo.

- *La transición de un modelo de producción* (caracterizado en líneas generales como fordista) a otro que supone el fin de la coincidencia entre las fronteras económicas y las político-administrativas, así como la deslocalización productiva (con la consecuente multi y transnacionalidad de los factores de producción); denominado por Castells (1996) como *nueva economía*.
- *Una multipolaridad económica y política* (Estados Unidos, Unión Europea, Japón) con vestigios de unipolaridad bélica (norteamericana, al menos en la voluntad de ejercerla). Dicha multipolaridad colabora, al erosionar la capacidad de regulación del Estado en sus propios territorios, con la libre movilidad de agentes menores (gobiernos subnacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales, etc.)
- *Proliferación de diferentes procesos de integración*, con diversos alcances geográficos y de profundidad (Unión Europea, MERCOSUR, NAFTA, APEC, CARICOM, Pacto Andino, Comunidad Sudamericana, etc.). Más allá de la heterogeneidad de composición y calidad en el arco de vinculaciones y asociaciones, la tendencia consolidada en este sentido puede operar a modo de *paraguas*, como incentivo más o menos efectivo para las incursiones internacionales de los actores subnacionales que contiene.

¹⁴ Al respecto, tomamos los análisis y caracterizaciones que realiza Manuel Castells (1989) y (1996).

- *Fenómeno mundial de concentración poblacional en urbes y ciudades de mediano tamaño*¹⁵, en estrecha correlación con las dinámicas del capitalismo y sus diversos procesos productivos.
- *Expansión y consolidación de la democracia* (al menos formal) en regiones anteriormente caracterizadas por vaivenes entre regímenes o directamente identificadas con procesos autoritarios.
- *Acuciantes problemas globales*, como los relacionados con el medioambiente, epidemias, migraciones, terrorismo, narcotráfico, etc. Se trata de cuestiones cuyo origen como problema a escala planetaria puede reconocer diferentes grados de responsabilidad individual de actores si se quiere, pero que indudablemente suponen una solución compartida.

En el caso de ciertos Estados nacionales, sobre todo aquellos factibles de ser agrupados bajo la categoría de *Países en Vías de Desarrollo* (PVD), pueden agregarse puntuales condicionantes que sumarían a la *presión* por la búsqueda de senderos externos por parte de las propias instituciones políticas locales:

- *Falta de proyecto nacional integral* (político, económico y social) sustentable, respecto de todo su territorio.
- Inserción en el sistema internacional desde la periferia de la globalización.
- *Carencia de experiencia de las entidades políticas subnacionales* frente a las delegaciones que le otorga la descentralización interna¹⁶ que impulsa el Estado central.
- *Problemas urbanos múltiples y crecientes* (concentraciones, degradaciones, crecimiento anárquico, deslocalizaciones productivas,

¹⁵ Según las estimaciones y proyecciones más recientes, la mayoría de la población mundial será urbana para fines de 2007. El número de habitantes urbanos habrá aumentado de 3 mil millones en 2003 (48% del total de la población) hasta 5 mil millones en 2030 (60%). La mayor parte de este aumento urbano se deberá al crecimiento vegetativo (y no a la migración). En el mismo período, la población rural disminuirá ligeramente, de 3.300 millones a 3.200 millones. Fuente: Naciones Unidas, 2004, "Executive Summary", World Urbanization Prospects: The 2003 Revision, Nueva York, División de Población, Depto. de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas. Disponible en <http://www.unfpa.org>

¹⁶ Aunque la cuestión excede los límites de este trabajo, es importante establecer que el contexto latinoamericano de la descentralización se ha visto caracterizado por una delegación de funciones –por reformulación del modelo del Estado central– en la que la tónica ha residido en "trasladar" obligaciones de prestación de servicios (hacia la escala local) en un contexto de crisis estructural. Ello no siempre fue acompañado de los recursos y la inquietud por capacitar al nuevo gestor.

fragmentación interna, saturación de áreas etc.), como resultado de la carencia de regulación en la materia frente a dinámicas productivas fluctuantes.

- *Búsqueda de financiamientos externos* (privados o públicos) para proyectos locales, en el marco de un proceso de movilidad del capital internacional ajeno al control local (e incluso estatal)

También puede mencionarse el fenómeno del *efecto demostración*, vinculado a que una vez que una serie de colectividades locales parecen exhibir un exitoso resultado de su incursión internacional, muchas otras –con perfiles similares o aún disímiles– encuentran factible hacer el mismo intento.

Consideramos que la sumatoria de estos factores, en una combinación no necesariamente exhaustiva, ejercería una suerte de impulso sobre la entidad subnacional que, *jaqueada* por la realidad que estos elementos configuran y hallándose prácticamente sola (respecto de actores estatales superiores) para responder en consecuencia, encuentra en el salto a la arena internacional una posible *salida* hacia la mejora de la realidad local.

Nuevos y viejos actores: la colectividad local y sus perspectivas de convivencia

Se ha mencionado la erosión que sufre el Estado (clásico actor de las relaciones internacionales) es sus funciones *tradicionales*. Concretamente, nos interesa analizar la acción de tres nuevos actores, que no sólo ejercen nuevos roles de forma directa en el plano interno (fronteras adentro) sino que además se lanzan al escenario externo de forma autónoma, por fuera de las competencias del Estado, cuestionando sus alcances también en el plano internacional. Hago referencia a las ciudades, las ONG y las ET.

Aunque esa acción que presentamos como de *socavación de roles tradicionales* del Estado, puede verse también como una redefinición de competencias, en la que estos tres nuevos actores, pudieran *complementar* la acción estatal. Parece mas claro en lo que respecta a dos de ellos (ciudades y ONG) y respecto a un plano (el interno) de acción del Estado. El desafío es abordar el análisis desde la acción externa de estos actores, colocando a las ciudades en el centro, y

ensayando perspectivas de *asociaciones clave* con los otros dos (y con los actores tradicionales).

La ciudad, en este contexto, se ve envuelta en una trama de relaciones con otros agentes, que pueden constituirse en alianzas estratégicas o en relaciones conflictivas. Entendemos por *alianza estratégica* aquella que supone, para cada una de las partes involucradas, una mejora en las posibilidades de alcanzar una cierta meta propuesta. Se basa lógicamente en la coincidencia, correspondencia o complementariedad de intereses sectoriales (o al menos la ausencia de objetivos encontrados) entre los actores, aún en el marco de estrategias globales que pudieran resultar contradictorias. Este tipo de alianza, motorizada por el principio de sinergias, supone una potenciación de oportunidades por alcanzar/mejorar una meta a través de esa asociación -en función de lo que las partes de tal sociedad son y pueden ser, han logrado y pueden lograr- operando de modo coordinado.

Las *relaciones conflictivas*, por su parte, comprenden aquellos desencuentros entre actores cuyos objetivos e intereses no solo no coinciden, sino que se contraponen. Puede tratarse de desavenencias circunstanciales, coyunturales o de tipo estructural e incluso históricas, sostenidas en el tiempo.

A continuación pretendemos marcar, de modo generalizado, ciertas *tendencias*, patrones dentro de los cuales los actores analizados pueden relacionarse más frecuentemente. Ello no quita que puedan relacionarse bajo un esquema opuesto, o que incluso sus acciones sean mutuamente indiferentes, no mediando ninguna de estas dos formas de interpretar relaciones, llegado el caso. Claramente, la volatilidad propia de los fenómenos globalizantes opera sobre dichos patrones (indiferencia, alianza estratégica y relación conflictiva) posibilitando que los diversos actores puedan pasar de un a otra casi con inmediatez.

Ciudad-ONG

Claramente, los intereses y valores que operen en la estructuración de fuerzas sociales en organizaciones no gubernamentales (ONG) son determinantes a la hora de ensayar una especulación acerca de sus coincidencias y puntos de inflexión respecto de los gobiernos locales. En todo caso, recortemos el universo y considérese que estamos hablando mayormente de organizaciones sociales de

base local¹⁷, surgidas del seno de sociedades civiles concretas, en torno a inquietudes que se vinculan de modo directo a cuestiones relativas al desarrollo local. En este plano, la oportunidad de ensayar alianzas estratégicas entre los gobiernos locales y las ONG de base local es evidente. Los procesos de descentralización operados en las ciudades se han valido en gran medida de estos actores colectivos de la sociedad civil, como manera de otorgar legitimidad y nutrir integralmente y en forma orgánica el proceso participativo. La coincidencia de objetivos e intereses puede potenciar las acciones coordinadas y conjuntas de ambos, bajo el supuesto de una estrategia conjunta definida al respecto. La posibilidad de ensayar una *división de tareas* entre ambas partes en pos de un objetivo común, supone una administración de recursos (humanos, materiales, políticos, culturales, etc.) más inteligente y opera en favor de una retroalimentación de las chances de alcanzarlo. Ciertamente, tampoco faltan ejemplos de conflictividad entre ambos, sobre todo a la hora de implementar (por parte del gobierno local) políticas que pudieran ir a contramano de intereses por lo que velan las ONG. En todo caso, la clave pasa por armonizar previamente intereses colectivos, inquietudes comunes a ambas partes, en tanto insertas en un *ethos* local común, en torno a un Plan Conjunto (como por ejemplo, un Plan Estratégico en el que se reconozca el rol de liderazgo del gobierno local). En definitiva, bajo estas condiciones se considera que la ciudad puede contar con un *aliado potencial* en las ONG.

Ciudad-ET

La concertación de objetivos e intereses comunes entre la ciudad y la gran empresa (particularmente transnacional) es una de las más sensibles, precisamente por encontrarse involucrada la lógica del capital (gran condicionante del desarrollo nacional y puntualmente local) en medio. En ausencia de proyectos de desarrollo a escala supralocal, las ciudades compiten entre sí por conseguir inversión productiva externa que se materialice en la forma de instalación de

¹⁷ Aunque ciertamente el espectro de las ONG ofrece una gran variedad, con casos en los que se constituyen en verdaderos actores globales, por el alcance cuantitativo y cualitativo de sus acciones. Se trata de actores de gran universalidad y capacidad de presión, verdaderos actores globales, como en el caso de *Greenpeace* en temas de ecología o *Amnesty International* en el ámbito de los Derechos Humanos

empresas que de esa forma dinamicen el ciclo económico de su área circundante o región. Bajo esta perspectiva, pareciera evidente que existen puntos si no en común, que al menos operan a favor de intereses complementarios entre ambos actores (fomentar el desarrollo local por medio de actividades productivas -de parte de la ciudad- y conseguir facilidades de inversión por parte de las empresas). Sin embargo, la lógica estructural de la movilidad del capital supone que el mayor determinante a la hora de efectuar una inversión (productiva/especulativa) es precisamente, la maximización de ganancias. Este factor, es claramente independiente de los mecanismos que la ciudad puede accionar para reencauzar dicha tendencia. Tal como Carlos De Mattos (1985) afirma, el fenómeno de la deslocalización (en cuanto a rubros productivos) y desterritorialización (en cuanto a espacios geográficos) del capital, generan un proceso de concentración de activos en el nivel internacional, en el que los Estados periféricos tienen escasa o nula incidencia. Cuánta menos incidencia tendrá la colectividad local inserta en tal Estado-Nación, entonces. Vale decir que, mientras puede aceptarse el hecho de que la instalación de empresas sea un objetivo a alcanzar por parte de las ciudades en pos de su desarrollo local, la lógica de movilidad y radicación de las mismas es mayormente independiente de las posibilidades estructurales (en materia productiva) que la comunidad y su gobierno local pueda ofrecer a la empresa para instalarse de modo permanente, y así alcanzar un compromiso de mediano plazo entre ambos, en función de una visión conjunta/complementaria de objetivos. Desde esta posición, no parece que la ciudad pueda contar entre sus potenciales aliados estratégicos a la empresa transnacional, al menos no en cuestiones de mediano–largo plazo. La movilidad del capital transnacional con vistas a obtener la mayor rentabilidad, que puede expresarse en cualquier momento en la decisión del cierre de tal o cual planta productiva, del retiro de fondos de tal o cual proyecto local, es una *Espada de Damocles* permanente sobre las economías locales donde dichos proyectos productivos/inversiones se radican (o bajo esta perspectiva debiéramos decir, se colocan).

Ciudad–Organización Internacional

El foco se pone aquí mayormente en las organizaciones internacionales universales (o derivadas de ellas) que surgen en líneas generales del orden de la Segunda posguerra mundial. Su componente por excelencia han sido precisamente los Estados nacionales. Los cuatro pilares del orden de Bretton Woods, las Naciones Unidas (NU), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) –luego Banco Mundial (BM)- y el Acuerdo General de Aranceles Comerciales (GATT) –luego Organización Mundial del Comercio (OMC)- reconocen exclusivamente a los Estados-Nación como sus miembros plenos. Actualmente, y luego de más de cincuenta años de funcionamiento de esta estructura, no caben dudas de que sus objetivos originales han variado¹⁸. En todo caso, la complejización e interdependencia que la estructura global comienza a revelar a partir de los años '70 del siglo pasado, con el correlato de proliferación de actores e intereses diversos, supuso una aparición paralela de programas e iniciativas colectivas internacionales vinculadas a dichos organismos, que actualizara de alguna manera los canales de participación de nuevos actores (o viejos actores en nuevas posiciones, en un principio). La estructura organizativa internacional, tal como fuera diseñada originalmente, comenzaba a revelar ciertas incapacidades/dificultades para procesar las demandas crecientes de una amplia gama de actores. Se hace particular referencia aquí al reclamo colectivo del denominado *Tercer Mundo*, que en aquellos años se expresó en iniciativas como la de los Países No Alineados o el Grupo de los 77. La gran mayoría de estos foros ha perdido vigencia en los tiempos actuales, pero ello no quita que hayan ejercido en su momento una fuerza que reclamara por una actualización y flexibilización de un orden internacional que no estaba contemplando la creciente brecha Norte– Sur (de lógica mayormente económica) sólo pendiente de la lógica Este-Oeste (definida ideológicamente). Ello llevó a que organismos como las Naciones Unidas, a través de su Programa para el Desarrollo (PNUD), o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comenzaran a pensar -y a viabilizar- tímidas acciones en relación a la realidad particular de desarrollo del continente latinoamericano. El proceso de redemocratización del continente y la crisis de la

¹⁸ El conocido debate acerca de las funciones por las que fueron creados y las acciones reales que estos organismos llevaron adelante, excede el foco de análisis de esta investigación.

deuda externa en los años '80, junto al fenómeno del ajuste estructural y la descentralización en la década del '90 dejaron la puerta abierta para que dos décadas después del nacimiento de estos nuevos espacios internacionales, las propias ciudades pudieran ensayar relaciones directas con ellos. De tal forma, por ejemplo, los créditos no reembolsables que otorgan Programas como el Hábitat de NU, o líneas de crédito extendidas en este sentido por el PNUD, BM, o BID son herramientas dirigidas directamente a las entidades gubernamentales locales, bajo la forma de cooperación al desarrollo.

Desde este lugar, es factible interpretar como una relación de potencial alianza estratégica la que una colectividad local puede llevar adelante con los organismos internacionales que le dan cabida como interlocutor válido. También en esta lectura, podríamos incluir a representantes de Entidades Supranacionales -como la Comisión de las Comunidades Europeas (CE) órgano ejecutivo de la Unión Europea- y a Agencias de Cooperación de Países Desarrollados (AECI, GTZ, JICA, etc.) aunque no se trate estrictamente de organismos internacionales.

Ciudad-Estado

La relación binaria que más interesa desde el análisis político tradicional. ¿La emergencia de la ciudad como actor autónomo en las relaciones internacionales debilita, contradice o complementa la acción del Estado-Nación en el plano externo? Puede debilitarla, contradecirla o complementarla; dependiendo de la existencia o no de un marco consensuado entre el Estado y las colectividades locales de su territorio, con relación a un proyecto conjunto integral, a nivel país. Claramente, la existencia de ese proyecto, en el caso europeo¹⁹ por ejemplo, determina una lógica complementariedad entre el Estado central y los gobiernos locales. Ambos actores operan en el marco (no exento de desencuentros por ello) de una concepción conjunta de futuro, al menos respecto de líneas básicas que permiten que sus accionares autónomos no se anulen, sino más bien se potencien. En el plano político nacional, desde el nivel más alto (el Estado) y desde el nivel mas bajo (el gobierno local) las acciones armonizadas de ambos

actores trabajan en favor de un progreso integral conjunto, de un proyecto común (social, económico y político). Pero puede suceder que la posición internacional del Estado se vea debilitada por la acción autónoma de gobiernos locales en ese plano, llegando incluso a verse contrariado por el proceder de la colectividad local. Ciertamente este escenario parece vincularse a los países que, en la búsqueda de su desarrollo, carecen de estrategias integrales de mediano-largo plazo. En este caso, la ausencia de una coincidencia básica en criterios mínimos y fundantes de un rumbo conjunto como país entre sus partes componentes, opera como desarticulador de acciones emprendidas desde los dos niveles (local y nacional), desperdiciando sinergias. La desarticulación podrá ser menor, generando simples desencuentros y desprolijidades en el nivel de política exterior, o podrá tratarse de desavenencias mayores, que operarán en detrimento del proyecto concreto, los recursos disponibles y la imagen del país y las proyecciones que en el plano externo éste posea (con probables correlatos en inversiones, acuerdos, etc.)²⁰. De todos modos, es bueno dejar claramente establecido el límite que estos *cortocircuitos* pueden alcanzar. Como ha sido ya afirmado, la figura del Estado-Nación no ha dejado de ser clave en la arena internacional, y esto es ciertamente más notable en relación con sus unidades políticas menores (los gobiernos locales). La autonomía de las colectividades locales para incursionar en la escena externa no supone total independencia respecto del Estado-Nación al que pertenece. Podremos hablar de mayores o menores grados de autarquía, según el caso concreto de país, pero ciertamente en ausencia de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales respecto de acciones externas de ambos, llegado el caso extremo de oposición, el Estado conserva los medios para controlar, limitar o al menos entorpecer los alcances de conductas autónomas de una de sus partes que se considere contradigan intereses estatales. Es evidente que aún en este caso, el desencuentro opera en detrimento del gobierno central y de la ciudad. Nuevamente, la importancia de un proyecto conjunto, integral y de largo plazo que

¹⁹ Dichos países se encuentran a un nivel mayor de integración supranacional, en un proceso cimentado precisamente, en proyectos nacionales efectivos (consensuados, consolidados y coordinados).

²⁰ Al respecto, puede ser muy interesante explorar estos aspectos, en términos de la *imagen* de ciudad y de país que se proyectan internacionalmente. Indudablemente la clave de la percepción externa de ambos es el punto relevante aquí, pero excede los objetivos de este trabajo.

convoque a ambos agentes políticos (local y nacional) queda en evidencia. Parece claro entonces, que en este caso, el balance indica que en la medida que el Estado nacional sea capaz de formular un proyecto integral²¹ que contemple, ampare y promueva las iniciativas de sus partes (entidades locales), dicho gobierno central será un aliado estratégico de la ciudad. De lo contrario, estaremos frente a una situación de relaciones conflictivas que condicionarán seriamente las posibilidades de progreso reales de las entidades locales y en consecuencia, de la nación como conjunto.

Se desprende del análisis de estas potenciales alianzas y relaciones conflictivas, que en la medida que se carece de proyecto o estrategia vinculada al desarrollo por parte de las entidades locales, difícilmente se podrán concretar asociaciones sinérgicas sustentables en el tiempo con otros actores que tienen más consolidado su rol en la escena internacional. Pero más allá de consensuar o no una acción coordinada o conjunta, el Estado–Nación ha otorgado, a partir de los procesos descentralizadores, la chance de reorganizarse internamente a las propias entidades locales. De este modo, sin proponérselo, la mera reestructuración delegativa que supone dicho proceso opera a favor de una lógica que puede llevar a la ciudad a autonomizarse en el abordaje de su propia agenda, en la definición de su propio devenir. Indudablemente, el grado de profundidad del proceso descentralizador, sumado a la dinámica económica local, a la institucionalidad política y a las características sociales particulares, condicionarán fuertemente la capacidad de transformación de aquel gobierno local que inicia la descentralización, en tanto disparador de un proceso que lleve a la incursión internacional de la ciudad. Lo relevante es que la descentralización encabeza una serie de encadenamientos, que pueden llevar a la ciudad -en un proceso de largo plazo de autodefinición– a arenas anteriormente impensadas. Al respecto, no parece evidente que el Estado–Nación, al proponer la descentralización haya calculado –y mucho menos buscado– esta faceta internacional autónoma de la ciudad (al menos en Latinoamérica).

En definitiva, la verificación concreta de relaciones directas, permanentes y frecuentes entre las ciudades y estos diversos actores relevados (ONG, ET,

²¹ O al menos sea capaz de articular, encauzar y viabilizar sobre la marcha las diversas y espontáneas iniciativas locales, para acompañarlas, reinterpretarlas en términos más abarcativos

Organizaciones Internacionales y Estados) permiten concluir en la línea del postulado central de este trabajo, respecto de que las entidades gubernamentales subnacionales encabezan un proceso por el cual las colectividades locales asentadas en ciudades se están convirtiendo en actores autónomos en la escena internacional por medio de la acción de sus gobiernos.

y potenciarlas; antes que impedir las.

III. De la cooperación internacional a la cooperación descentralizada pública

La cooperación como componente de las Relaciones Internacionales: su evolución.

Las acciones en el ámbito de las relaciones internacionales pueden ser explicadas, en una primera aproximación, a partir de cuatro ejes rectores: *competencia, conflicto, cooperación e integración*. Acciones basadas en estos cuatro patrones básicos podrán desarrollarse en diferentes planos de la esfera internacional por parte de los diversos actores analizados en el capítulo anterior.

Así, el orden internacional puede ser leído desde distintos ángulos como: Áreas: (económica-comercial, política-militar, social-cultural, científico-tecnológica); número de actores(unilateral, bilateral, trilateral, multilateral); alcance geográfico: (regional, continental, mundial); tipo de actores (estatales/gubernamentales: nacionales y subnacionales, organismos internacionales), no estatales/no gubernamentales (movimientos, ONG y ET);carácter de la acción-relación: (pacífico, beligerante).

La cooperación en tanto concepto componente de las relaciones internacionales²², es un principio regido por el interés de la mutua colaboración entre las partes en pos de un objetivo común, bajo un carácter pacífico²³. Más allá de las eventuales acciones de alianza estratégica entre diversos actores públicos (analizadas en el capítulo precedente) la cooperación en tanto práctica frecuente y estable, supone un compromiso más profundo, de mediano o largo plazo, entre los sujetos involucrados. En esta parte del trabajo, interesa hacer foco puntualmente, en la cooperación entre actores gubernamentales principalmente con relación a las entidades locales, de reciente incorporación en ese ámbito.

²² Las clásicas escuelas de realismo e idealismo han fijado su posición filosófica al respecto, pero se considera que ese análisis excede el objetivo de este trabajo

²³ Pudiera ser vista inspirada por la beligerancia, pero en ese caso parece más correcto hablar de pactos o alianzas antes que de cooperación.

La evolución práctica y conceptual de la cooperación

La práctica de la cooperación

La primera mitad del siglo XX encuentra algunas destacables y sostenidas relaciones de naturaleza cooperativa entre los Estados²⁴. Sin embargo, dos conflagraciones mundiales, el orden bipolar de la Guerra Fría y sus vastas secuelas (regímenes autoritarios, disputas geopolíticas, carreras armamentísticas, alianzas defensivas, etc.) operaron en gran medida como disuasores de la difusión amplia, irrestricta y masiva del patrón de la cooperación entre los protagonistas de la escena internacional, restringiendo los flujos cooperativos al interior de cada *bloque* y sus áreas de influencia. La Organización de las Naciones Unidas, surgida de la segunda posguerra mundial, si bien nace bajo el principio de la cooperación entre sus miembros, quedaría atrapada por esta lógica bipolar casi inmediatamente, siendo distorsionada su capacidad de foro cooperativo con vocación universal. La coexistencia en su seno de relaciones horizontales y universales (Asamblea General) y verticales y restrictivas (Consejo de Seguridad) entre los Estados, con sus dispares cuotas reales de poder, da cuenta de la complejidad de planos solapados que revelan la existencia de dobles estándares en el sistema internacional.²⁵

Consideramos que la distensión de las décadas del '60-'70 del siglo XX en la disputa entre la U.R.S.S y los EE.UU, y sobre todo los avances consolidados del proceso de integración europea (Comunidad Económica Europea en aquel entonces), comenzaron a abrir una cuña en el sistema internacional, un espacio para que la cooperación pudiera ser pensada como un patrón de coexistencia pacífica practicable de modo sostenible y superador de la lógica colaborativa estratégica²⁶, puntual y sesgada -propia de la Guerra Fría- en las relaciones entre Estados.

24 La International Union of Local Authorities (IULA) fue creada en el año 1913 y agrupa a ciudades de 100 países de diversas regiones del mundo, siendo la asociación más antigua actualmente vigente.

²⁵ El interesante debate acerca de la readecuación del rol de la ONU a la luz del orden internacional imperante, ciertamente excede el marco de este trabajo.

²⁶ Aunque sin dudas el proyecto nace y coexiste por mas de tres décadas en el marco de la lógica Este/Oeste; siendo la propia Alemania el testimonio más concreto de ello.

En el denominado Tercer Mundo, también comienzan a aparecer, al amparo de las Naciones Unidas, diversos espacios e iniciativas de concertación y cooperación²⁷, vinculadas mayormente a la problemáticas del desarrollo frente a tardías descolonizaciones (en Asia y África) y a estrangulamientos de estrategias nacionales al respecto (en los grandes países de Latinoamérica). De todas formas estas iniciativas de cooperación entre Estados, que empiezan a surgir de modo más frecuente a partir de los años '70, se verán condicionadas todavía por la dinámica del orden económico e ideológico bipolar, y no será hasta el fin de este último (entre los años 1989-91²⁸) que pueda hablarse de remoción de estas restricciones, vistas como estructurales a su posibilidad de progreso. Se exceptúa de esta observación a la CEE (hoy Unión Europea) cuya dinámica de integración supo hacer del principio de cooperación -tempranamente- su motor; sustrayendo la lógica interna del proyecto regional de la dinámica mundial de aquellos años.

El concepto de la cooperación

Denominaremos en principio a este tipo de acciones de colaboración entre Estados Cooperación Internacional a secas. En un plano temporal, a medida que se sucedan las décadas del '60, '70, '80 y '90, este concepto evolucionará en sus prácticas concretas, y de ese rico proceso se revelará una fragmentación en múltiples planos/áreas, alcances, modalidades y actores.

En relación a las modalidades para viabilizarla, se detectará paulatinamente la posibilidad de ensayar, además de la clásica cooperación bilateral, acciones de tipo multilateral (por una parte) así como el abandono de canales centralizados a favor de vías mas horizontales (entre pares) y descentralizadas (suprimiendo intermediarios) por otro lado.

Respecto de los actores involucrados, se evolucionará a lo largo de tres décadas, de un exclusivo protagonismo de gobiernos nacionales centralizadores, a la incursión de otros agentes: organismos internacionales, instituciones de procesos de integración, ONG, ET, y –el actor de nuestro interés- los gobiernos subnacionales.

²⁷ Movimiento de No Alineados, PNUD, Grupo de los 77, etc.

²⁸ Según se tome por referencia la caída del muro de Berlín o la disolución de la U.R.S.S.

Vemos entonces que de modo gradual, entre los años '60 y principios del siglo XXI, el marco de la cooperación, acorde con el contexto internacional en el que se va desarrollando, se irá complejizando y adquiriendo -con momentos de auge e *impasse*- lógicas cada vez más específicas (temática y geográficamente y a nivel de actores involucrados). Parece entendible entonces que surjan nuevos mecanismos para dinamizarla.

A partir de mediados de la década de 1980, el esquema clásico de cooperación comenzó a mostrar síntomas de agotamiento, incrementándose las visiones críticas respecto de sus resultados.

El modelo cooperativo tradicional, que concentraba el accionar en la parte donante, reservando un rol pasivo para el receptor, comenzaba a revelarse agotado. Esa forma bilateral clásica de llevar adelante acciones de cooperación internacional, según un esquema de relaciones *uno a uno* entre gobiernos nacionales, abocada mayormente a áreas técnicas y financieras se ve cuestionada.

Junto a la crítica, la última década del siglo XX será el momento de proposición e implementación de una nueva manera de gestionar la cooperación, construida a través de factores que se irán desarrollando y consolidando desde los años previos. Nueva en términos de actores directamente involucrados, objetivos específicos, naturaleza de la relación, variedad de acciones, alcance y tipo de recursos comprometidos; si bien la meta sigue siendo la misma perseguida por la cooperación tradicional en este área: contribuir a alcanzar el desarrollo.

Las fuentes de financiamiento de la cooperación

Aunque excede los límites de este estudio, no se puede ofrecer una aproximación al tema de la cooperación internacional sin mencionar el aspecto de las fuentes de recursos financieros que la movilizan particularmente en su dinámica Norte-Sur. De acuerdo con Alonso Guzmán (1994), pueden señalarse cuatro fuentes:

- *Ayuda Oficial al Desarrollo*: fijada a título orientativo por la ONU en el 0.7% del PBI de los países desarrollados, cada Estado donante decide en que monto fijarla realmente, para ser canalizada por la vía de sus Agencias de

Cooperación y Desarrollo, o bien por los organismos multilaterales como el BID, BM, PNUD, CE.²⁹

- *Fondos Públicos no considerados como ayuda al desarrollo*: montos de dinero no canalizados por la vía anterior, pero destinados a Estados del mundo en desarrollo. Proviene de las arcas públicas de los países desarrollados, pero su naturaleza de asignación está más sujeta a lógicas políticas entre los actores (donante y beneficiario).
- *Flujos de capital privado*: Se trata de la banca privada internacional, otorgando créditos a instituciones de países en vías de desarrollo. También las donaciones privadas se ubican en esta fuente.
- *Donaciones de ONG abocadas al desarrollo*: de más reciente aparición, se trata de organizaciones que recaudan dinero/bienes fuera del circuito gubernamental pero de modo público y que manejan sus esquemas de canalización de ayuda a la cooperación de modo transnacional, antes que internacional.

Pero frente a la carencia de estudios integrales que ofrezcan de manera genuina una aproximación e identificación exhaustiva de actores y flujos de recursos involucrados³⁰, se ha optado aquí por puntualizar someramente este aspecto; señalando -tan sólo como marco- la situación general de fuentes diversas de recursos, necesidades crecientes e información incompleta, lo que impide una cabal valorización de este plano.

Más allá de esta limitación, es evidente que el fenómeno de interés de nuestra investigación se enmarca dentro de la identificada como *Ayuda Oficial al Desarrollo*.

La cooperación descentralizada: una nueva manera de relacionarse

Caracterización y concepto

²⁹ En la práctica, en líneas generales sólo Noruega, Suecia, Finlandia y Holanda se han acercado al cumplimiento de esa meta contributiva.

El proceso de globalización supone, como ya ha sido señalado, una descentralización de las estructuras, una acentuación de la interdependencia entre una pluralidad creciente de actores, una proliferación de planos de acción múltiples que afianzan vínculos y se canalizan virtualmente por medio de redes, junto a un renacimiento de dinámicas políticas y sociales de base territorial. Todos estos elementos indudablemente han operado y operan en favor de una constante reconfiguración de las relaciones internacionales, que en consecuencia lleva a la necesidad de replantear los modelos de cooperación vigentes en su seno.

Los cambios en el entorno mundial, en donde se ve superado el patrón tradicional que separa el ámbito doméstico del internacional, imponen, junto a una serie de factores ya mencionados, la necesidad de una reorientación de la práctica cooperativa en un marco más específico de aplicación; que implique una mayor participación de los receptores. Conceptos *clave* como *partenariado*, *apropiación*, *descentralización*, *comunidad de base territorial*, *gobierno local*, *subsidiariedad*, *red*, *participación ciudadana*, *fortalecimiento institucional*, *governabilidad democrática*, serán componentes esenciales en la “caja de herramientas” utilizada para definir una nueva manera de concebir y gestionar la cooperación orientada al desarrollo: *la cooperación descentralizada*.

Afortunadamente, aunque se trata de un fenómeno de reciente aparición, se cuenta ya con una serie de trabajos e investigaciones que reflexionan al respecto. Veamos algunas conceptualizaciones:

De acuerdo con Lutz Herrera (1994) “(...) se trata de un tipo de cooperación que busca una relación directa con una amplia variedad de actores representativos de los diversos sectores de la sociedad civil (municipalidades, cámaras de comercio, cooperativas, colegios de profesionales, etc.) de manera de convertirles en promotores y gestores de su propio desarrollo”.

En la misma línea, González Parada (1998) la define como “...un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer vínculos directos 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

³⁰ “Conviene tener presente que la AOD es un fenómeno todavía mal conocido ya que la información correspondiente es desigual y presenta lagunas importantes, como lo reconoce la propia OCDE” (Malé, 2006)

de población interesados, tomando en consideración sus intereses y puntos de vista respecto del desarrollo”

El Documento Base de la Conferencia del Partenariado UE-AL (2004), destaca que por su naturaleza es diversa y participativa; y que esas características explican que los programas en que se materializa se vinculen estrechamente a problemáticas comunes con expresiones territoriales concretas. De allí la posibilidad de fortalecer o bien generar por su intermedio procesos de concertación, solidaridad social, participación, etc.

El documento asimismo señala como elementos de orientación de las acciones de cooperación descentralizada, conforme las prioridades de agenda de ambas regiones:

- El incremento de la cohesión social a través de la reducción de la pobreza, las desigualdades y la exclusión
- El avance y profundización de los procesos de integración regional (MERCOSUR, América Central, Comunidad Andina) como instrumentos necesarios para el desarrollo sustentable de América Latina , y condición indispensable para el fortalecimiento de las relaciones América Latina-Unión Europea.

El objetivo estratégico y el sustrato filosófico de este tipo de cooperación, es la instauración de una práctica diferente de solidaridad y corresponsabilidad en el ámbito de las Relaciones Internacionales.

Por último, María del Huerto Romero propone una definición actualizada y comprensiva del fenómeno de la cooperación descentralizada (Romero, 2006):

“La cooperación descentralizada local es el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular la capacidad de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo más participativo.”

“Sin negar la existencia de un tipo de prácticas que conservan algunos elementos del enfoque de la cooperación como ‘ayuda’, la cooperación descentralizada local se asienta básicamente sobre los principios de multilateralidad, interés mutuo y partenariado; y tiende cada vez más hacia iniciativas que agregan un valor añadido a las actividades, basado en la propia especificidad de los ámbitos de competencia y experiencia de los gobiernos locales.”

Se desprende de estas definiciones que esta nueva manera de establecer relaciones cooperativas se propone evitar pasos, procedimientos e intervenciones innecesarias, limitando a su vez la variedad de actores involucrados, desde un punto de vista jerárquico, por medio de la búsqueda de esquemas de vinculación, en principio, básicamente entre pares³¹. Vemos entonces que en el marco de un replanteo global de las funciones del Estado-Nación y sus unidades territoriales subnacionales, ocurre una fragmentación en las acciones cooperativas vinculadas a la búsqueda del desarrollo. Ya no se tratará de grandes proyectos, unívocos y con pretensiones abarcativas de toda su extensión territorial, implementados desde el Estado central. En este nuevo contexto, las regiones y ciudades ya no cuentan con una agenda prefijada -e impuesta de modo absoluto y vertical- desde el Estado central, sino que deben transformarse de modo creciente en gestoras de su propio desarrollo, definiendo su propia agenda. La comunidad local de base territorial subnacional (a través de su gobierno) comienza a ser identificada como el nuevo actor *clave* en el camino del ansiado desarrollo.

Orígenes del concepto de Cooperación Descentralizada

Como concepto institucionalizado, el término aparece inicialmente como *cooperación horizontal descentralizada* de manera oficial en 1989, en la Convención de Lomé IV (1989), suscrita entre la Comisión Europea y los Países del área África Caribe Pacífico (ACP). A partir de entonces, la Unión Europea incorpora la figura a los Reglamentos y Acuerdos Marco celebrados con otras regiones (Latinoamérica, Asia, Países del Magreb) desde 1992³².

Queda en evidencia entonces que se trata de una innovación de las Comunidades Europeas en materia de cooperación internacional, que busca generar relaciones con diversas áreas del mundo a través del fomento del desarrollo –desde una óptica local- procurando incentivar la pluralidad de actores de base y el compromiso directo de éstos con el desarrollo de la cooperación.

³¹ Al respecto, es interesante la propuesta de Malé (2006) quien reflexiona mas allá de las dinámicas de relacionamiento entre pares (ciudad-ciudad/ foro de ciudades) en el marco de la cooperación descentralizada, destacando sus posibilidades de contribución a la generación de espacios donde los diferentes niveles políticos (gobierno nacional, regional local) interactúen en “zig zag”; pasando entonces a una escala supralocal

Las acciones de cooperación descentralizada de la Unión Europea hacia América Latina (de particular interés para nuestro trabajo) impulsadas desde su órgano ejecutivo -la Comisión Europea- se realizan a partir de proyectos y programas concebidos a tal efecto. En el diseño de los mismos, se hace uso de la posibilidad ofrecida por los nuevos textos comunitarios que regulan la cooperación con los países del continente americano³³, de elegir como contrapartes a instituciones y organismos regionales y locales (públicos y privados) diferentes de los gobiernos centrales de estos países en desarrollo. Esta es la *llave* que habilita jurídicamente la cooperación descentralizada desde la Unión Europea hacia diversos actores locales del mundo en desarrollo. A partir de ello se procede a una paulatina convergencia jurídica entre las partes, con vistas a facilitar la fluidez de la práctica de la cooperación para volverla verdaderamente descentralizada.

El carácter descentralizado reside en el contacto directo (sin intermediarios) con los agentes subregionales con quienes interesa establecer relaciones de este tipo. El marco legal de la acción de cooperación descentralizada de la CE en el mundo será diferente, según el área geográfica de que se trate y en función de los diversos intereses de la Unión Europea y sus contrapartes.

Actualmente, la CE lleva adelante acciones de este tipo en tres áreas. Por orden de prioridad estratégica:

- África, Caribe, Pacífico (ACP): reguladas por la mencionada Convención de Lomé.
- Países del Mediterráneo (Magreb): reguladas por Acuerdos Marco de cooperación.
- Países de Latinoamérica y Asia: Acuerdos de Cooperación y Reglamentos

Precisamente este último área es el que nos interesa. Allí se inscriben los Acuerdos Marco Bilaterales celebrados oportunamente entre la Unión Europea y diversos gobiernos latinoamericanos, en virtud de los documentos específicos de la CE ya mencionados. Dichos documentos regulan la cooperación financiera,

³² Para un análisis pormenorizado puede consultarse a Virapatirin, M, “Estado de situación de la Cooperación Descentralizada: Análisis comparativo de la oferta y las perspectivas”, en Godínez Zúñiga V. y Romero M. comp. “Tejiendo Lazos entre territorios” (2004)

³³ Comisión de las Comunidades Europeas (1991) y (1992).

técnica y económica entre la UE y Latinoamérica, y si bien no utilizan expresamente el término *cooperación descentralizada* –a diferencia del mencionado convenio de Lomé– sí establecen claramente que pueden ser beneficiarios y contrapartes de los proyectos los Estados, regiones y administraciones descentralizadas, organizaciones regionales, comunidades locales/de base y ONG. Vemos entonces que la novedad reside en apuntar a tener como socios en la acción a una gama más diversa de actores, poseedores de una autonomía más amplia y de mayor representatividad -en virtud de su escala menor y su relación inmediata con comunidades de base- lo que ayuda a que las acciones alcancen un mayor impacto en la comunidad.

Los objetivos concretos de la cooperación horizontal de la Comisión Europea hacia América Latina, de acuerdo con Lutz Herrera (1994) son:

- Contribuir al desarrollo de las fuerzas vivas de la sociedad civil
- Promover las iniciativas y expresiones de los diversos actores y grupos de base
- Transformarse en instrumento de desarrollo y de carácter político que apoye los procesos de democratización

El ejercicio de la cooperación descentralizada, como modo de relacionamiento de las ciudades más allá de sus fronteras nacionales, cuenta con una larga historia en Europa.

Aún cuando el término cooperación descentralizada se introdujo recién en el año 1989, ya desde fines de la Segunda Guerra Mundial se va gestando en la región un movimiento municipalista de proyección europea, que construye y tracciona un proyecto común para lograr una inserción activa en el proceso de conformación del bloque regional, así como para resolver problemáticas o impulsar otros intereses comunes. El principal espacio que canalizó este movimiento fue el Comité de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), que desde su fundación en 1951 ha trabajado por la consolidación de un espacio de participación institucional de los gobiernos subnacionales en la construcción del proyecto comunitario. Fernández de Losada propone este hito como el comienzo de una primera etapa en la evolución del municipalismo europeo, que se desarrolla entre la creación del CMRE y el año 1991, cuando se inicia la conferencia

intergubernamental que conducirá a la firma del Tratado de Maastricht, en el año 1993 (Fernández de Losada, 2006).

Esta primera etapa se caracteriza por el surgimiento de tres instituciones: el CMRE, la *Asamblea de Regiones de Europa* (ARE) y Eurociudades. Durante este período los gobiernos locales no tienen mayor incidencia en las políticas comunitarias, cuya discusión es monopolizada por los Estados nacionales del bloque. Con el inicio de la segunda etapa, marcada por el Tratado de Maastricht y la creación del Comité de las Regiones, hace su introducción el concepto de democracia local, de la mano del principio de subsidiariedad, que implica la voluntad de que, en tanto sea posible, las decisiones comunitarias sean tomadas en el nivel más cercano a la ciudadanía. Poniendo de relieve el rol de los niveles subnacionales de gobierno, que conquistan un modesto pero creciente espacio en la construcción comunitaria, en la que los Estados nacionales se mostraban reticentes a resignar su rol protagónico. La característica de esta segunda etapa está dada por el surgimiento de múltiples estructuras que agrupan a gobiernos subestatales en función de necesidades e intereses en común.

Durante todo este proceso, que ocupa la segunda mitad del siglo veinte, se asientan y fortalecen, dentro del territorio europeo, los cimientos de la cooperación descentralizada actual. El antecedente de esta última son las numerosas iniciativas de asociación entre entidades subnacionales que abordan sus problemáticas e intereses comunes, dando inicio a diversas lógicas de cooperación, sean promovidas –desde el nivel comunitario o estatal–, como de manera espontánea como iniciativa de los actores locales. Aunque, en un sentido general, al hablar de cooperación entre actores locales siempre hablamos de cooperación descentralizada, en un sentido específico también suele llamarse *descentralizada* a la cooperación que se da entre actores subnacionales de los distintos continentes o bloques regionales involucrados, y *territorial* a la cooperación que se da entre actores subnacionales de un mismo bloque. En su variante territorial, podemos distinguir la cooperación en: *transfronteriza*, *transnacional* e *interregional* (Romero, 2007). Actualmente, esta forma de

cooperación, junto con la problemática de la cohesión social³⁴, concita gran parte del interés de las iniciativas de la Comisión Europea hacia América Latina (Alemany, 2006).

En América Latina, la evolución de la cooperación descentralizada está muy ligada a la experiencia europea, ya que no solo está marcada por la cooperación internacional de tipo tradicional o descentralizada dirigidas hacia América Latina con el impulso e iniciativa de los gobiernos locales europeos o de las autoridades comunitarias, sino que el propio proceso de integración en el viejo mundo ha iluminado a la distancia ciertos procesos de cooperación territorial en el seno de América Latina. Estos procesos contarán, igualmente, con el apoyo institucional y técnico de gobiernos e instituciones europeas en una gran cantidad de casos.

El fenómeno de la cooperación descentralizada en América Latina, entonces, está estrechamente ligado a la experiencia europea (en su inspiración, así como en su interacción con actores de ese continente), pero posee características particulares. A saber:

- Se da efectivamente a partir de finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990. Es decir, que sus antecedentes son muy recientes.
- Los procesos de integración supranacionales que surgen en la región (MERCOSUR, CAN, NAFTA, etcétera) operan como *paraguas pasivo*, conteniendo pero no potenciando, alentando o impulsando mayormente el fenómeno.
- La recuperación de la democracia, los ajustes estructurales y el fenómeno de la descentralización operan como marco.

Asimismo, a la par de interacciones de cooperación descentralizada de América Latina con homólogos de la Unión Europea, se da un fenómeno de estructuración de espacios propios de la región como ámbitos de desarrollo de la cooperación descentralizada. Tal es el caso de la red de Mercociudades, la Red Andina de

³⁴ Podemos encontrar un análisis específico de esta temática en el marco de la cooperación descentralizada entre Europa y América Latina en Godínez Zúñiga, Víctor (2007) *Cohesión social y cooperación descentralizada: La experiencia europeo-latinoamericana*. Barcelona: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL

Ciudades (RAC) y la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA).

Programas de cooperación descentralizada de la Comisión Europea orientados a América Latina

Los objetivos de la cooperación descentralizada, ya mencionados, son traducidos por la Comisión Europea en el diseño y ejecución de proyectos y programas específicos de cooperación descentralizada, como en los casos de las iniciativas ALFA, AL INVEST y URB-AL.

- El Programa ALFA³⁵ (América Latina–Formación Académica) es un programa de cooperación entre Instituciones de Educación Superior (IES) de la Unión Europea y América Latina que funciona a través de redes de instituciones educativas. Pueden integrar las redes:
 - Las Instituciones de Educación Superior reconocidas como tales por las autoridades nacionales de sus respectivos países.
 - Otras Instituciones: centros de educación de adultos o de formación continua, asociaciones sin fines de lucro, autoridades nacionales y empresas privadas.
 - La CE establece las reglas para la presentación de proyectos comunes en su marco, y luego de evaluarlos, financia hasta en un 75% su concreción.

- AL INVEST³⁶ tiene por objetivo constituir una red de operadores de Europa y de América Latina que cooperen en la organización de encuentros sectoriales entre empresas activas del mismo. Consta de tres tipos de actividades:
 - Encuentros Sectoriales
 - A.R.I.E.L. (Active Research in Europe and Latin-America)

³⁵ Más información disponible en el sitio http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/alfa/index_es.htm

³⁶ Más información disponible en el sitio http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/al-invest/index_es.htm

- AL-Partenariados: los beneficios del programa se vinculan a acuerdos de distribución, empresas mixtas, transferencias de la tecnología más avanzada, o simplemente de informaciones imprescindibles sobre el sector que facilitan la formación de alianzas estratégicas. Los encuentros son abiertos a las empresas de todos los sectores y todos los costos de organización, principalmente aquellos relacionados a la preparación de las entrevistas entre empresas europeas y latinoamericanas (*agendas*) son cubiertos por la CE.

- El Programa URB-AL³⁷ se estructura en redes de cooperación entre gobiernos locales de entidades subnacionales de América latina y la Unión Europea, constituidas sobre una base temática, encaminadas a solucionar problemas concretos que plantea el desarrollo urbano local.

La idea es alcanzar un desarrollo más equitativo de los centros urbanos, multiplicando los intercambios de conocimiento, experiencias y técnicas entre las partes. En este sentido, las redes temáticas tienen por objeto permitir el intercambio de experiencias, la definición de problemas comunes, la articulación de mecanismos e instrumentos de acción, la difusión de buenas prácticas y el seguimiento de los proyectos comunes seleccionados y cofinanciados entre la CE y las partes involucradas. La temática de la Cohesión Social subyace de manera clave.

Existen dos tipos de miembros:

- Principalmente, los miembros de pleno derecho: las colectividades locales (ciudades, provincias o regiones) a través de sus gobiernos, que dependen geográficamente de uno de los países beneficiarios.
- En un segundo plano, los miembros asociados: otras entidades que, sin ser colectividades locales, trabajan en el sector urbano (asociaciones, fundaciones, universidades, empresas, sindicatos, ONG, etc.)

³⁷ Mas información disponible en http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/URB-AL/index_es.htm

El objeto de exponer sucintamente estos tres programas, busca destacar que la novedad en materia de implementación efectiva de las acciones cooperativas, se caracteriza por poseer proyecciones más amplias (en términos de tipos de actores y cantidad de beneficiarios) pero a la vez más puntuales (con relación a las temáticas involucradas, planificaciones de períodos, y promoción descentralizada de los proyectos). Se parte de una concepción de mutuo aporte y beneficio, buscando establecer relaciones directas entre una amplia variedad de actores, constitutivos de redes y representativos de diversos sectores de la sociedad civil. Así como los Estados son los protagonistas centrales de la cooperación más tradicional, ha quedado establecido que en este nuevo tipo de modalidad cooperativa se presenta una diversidad de sujetos. Interesa entonces clasificarlos concretamente.

Sin la pretensión de ser exhaustivos, considerando que los organismos locales son muy diversos (como diversas sus actividades) y en base a los tres programas mencionados, podemos agrupar a dichos actores en tres planos:

- *Poderes públicos locales y regionales*: ciudades, municipios, regiones y básicamente cualquier nivel de organización gubernamental dotado de competencias definidas, de autonomía relativa y de medios propios (autogenerados o asignados). Su legitimidad estará dada a partir de ser representativos de las necesidades y de los intereses de la población (es decir, ser democráticamente designados), así como estar dotados de competencias para gestionar y establecer formas de control al respecto.
- *Asociaciones y agrupaciones locales*: de productores, de usuarios de servicios públicos, de la vida social, del ámbito cultural y cívico, ONG. Para ser considerados actores plenamente, deben ser representativas de intereses o solidaridades locales legitimadas, y tener un mínimo de competencias técnicas y organizativas para llevar a cabo una acción vinculada al desarrollo.

- *Redes de operadores locales*: Cámaras de Comercio, Asociaciones de profesionales, Universidades, Sindicatos, etc.³⁸. Para ser tomados en cuenta como sujetos de cooperación, se requiere que guaren una relación de representatividad con su sector.

En todos los casos el requisito general para convertirse en contraparte de una acción de cooperación descentralizada, es tener acceso a los recursos comunes (financieros, materiales, humanos, etc.) que se comprometerán en la acción, para llevar a cabo actividades dentro de un determinado ámbito. Este aspecto es clave, ya que el principio de co-financiación, entendido como la contribución económica –monetaria o en aportes valiables– de ambas partes de la acción cooperativa, es otro elemento central del nuevo enfoque. Las implicancias de este principio son múltiples, reflexionaremos al respecto mas adelante.

Claramente, el actor relevante para este trabajo, es el señalado en primer término, los poderes gubernamentales de las comunidades locales, asentados territorialmente en ciudades.

Cooperación descentralizada pública entre entidades subnacionales

Jean-Pierre Malé (2006) define como *Cooperación Descentralizada Pública* al “conjunto de las acciones de cooperación que realizan los gobiernos locales y regionales”. Un componente de ésta es la *Cooperación Descentralizada Directa*, descrita como “las relaciones directas de cooperación que se establecen entre gobiernos locales y regionales de ambos continentes, sobre la base de la implicación y autonomía de dichos agentes”.

Desde el plano geográfico, esta cooperación se despliega en el ámbito local y regional del desarrollo. Ámbito que, ya hemos visto, ha experimentado procesos internos de desconcentración y descentralización. En sintonía con este aspecto, esta nueva manera de hacer cooperación rescata como herramienta del desarrollo a los factores territoriales.

³⁸ Es clave que estos agentes puedan ser reforzados en sus capacidades de respuesta, para transformarse en un actor dinámico, de contrapeso frente a la administración pública burocrática

En tanto se pretende que los propios sujetos locales (en nuestro caso los poderes públicos subnacionales) sean responsables de las iniciativas y prácticas que conduzcan a su propia evolución, se fomenta la generación de procedimientos de concertación y complementariedad que faciliten la apropiación local de las acciones y resultados de la cooperación. A diferencia de las prácticas tradicionales cooperativas, la clave se centra aquí en garantizar la más amplia participación posible de los beneficiarios directos de la acción en el ciclo completo del proyecto/programa de cooperación (diseño, implementación, seguimiento, evaluación).

Otro aspecto interesante a la hora de caracterizar a la cooperación descentralizada que involucra a ciudades, es aquel que se vincula a la atenuación de las asimetrías de roles y funciones en la relación entre las partes comprometidas en una acción de este tipo. Nótese que antes que definidos como *donante* y *beneficiario* (categorías que de todas formas no desaparecen del contexto general, ya que la cooperación tradicional sigue operando como marco referencial general de este nuevo tipo de iniciativas) se habla de *socios* y *contrapartes* a la hora de asignar un rol a los actores de estos proyectos.

La CE promueve la cooperación descentralizada entre instituciones locales de los países en vías de desarrollo y sus contrapartes homólogas bajo dos principios: la *subsidiariedad* y el *partenariado*. Ello supone una voluntad de diálogo en un espíritu de igualdad para todos los sujetos involucrados en la cooperación, que tiende a volverse más horizontal. Implica reconocer en todos los actores un potencial mutuo de complementariedad e intereses comunes; para -en función de ello- concordar en la identificación de objetivos y el diseño de acciones mutuas en pro del desarrollo local. Este modelo cooperativo hace posible el intercambio de experiencias y la transferencia de buenas prácticas entre ambos polos de la relación, lo que contribuye de manera directa al logro de dos objetivos, que no estaban garantizados por la cooperación tradicional; la *sustentabilidad* del proyecto en el tiempo (vía la *apropiación e internalización* de compromisos que los actores pueden hacer del mismo) y el abandono del sesgo asistencialista, (que supone una sola dirección en la acción, antes que un esquema de ida y vuelta que se retroalimenta).

tradicional y como complemento de la nueva gestión descentralizada local

El *partenariado* es la figura que materializa la relación de cooperación, que abandona las prácticas unilaterales de *donación a receptores pasivos* para establecer una asociación pro activa entre las partes, que aunque asimétricas -en tanto estar localizadas en sectores mas/menos desarrollados- se vinculan desde una base mas digna y equilibrada. Supone un cambio de naturaleza profundo en la concepción de las relaciones de la cooperación al desarrollo, en tanto otorga al otrora receptor la posibilidad de su valiosa aportación; no ya meramente desde un plano estratégico (para involucrarlo efectivamente en el proceso de apropiación) sino además como genuino reconocimiento respecto de que los diversos actores del mundo en desarrollo tiene mucho que aportar a su realidad y a la del mundo desarrollado; para entre ambos contribuir sustancialmente a redefinir un esquema global que se revela cada vez más injusto, fragmentado e inviable.

Se expresa materialmente además, en el principio de *co-financiación* antes mencionado. Desde luego, se contemplan las capacidades reales de ofrecer aportaciones de las partes, pero precisamente, al no ser éstas reducidas a términos meramente financieros, se abre un abanico de medios de contribución diversos (donde los recursos humanos, las habilidades aprendidas en el contexto específico y las soluciones innovadoras se destacan) que sin dudas redundan en el enriquecimiento y fortalecimiento del carácter recíproco del enfoque.

La dimensión reivindicativa de este aspecto, es tan poderosa como reconfortante y novedosa. *Actores locales valorados*, que internalicen los principios de *corresponsabilidad* y *subsidiariedad* en el espíritu de la complementariedad de intereses, construyen las bases firmes de una auspiciosa relación de *partenariado*.

Otra cuestión a destacar a la hora de aproximarnos al enfoque de la cooperación descentralizada es aquel vinculado a las áreas o ejes estratégicos en torno a los cuales se ha desarrollado la práctica entre América Latina y la Unión Europea a este respecto. De acuerdo al Documento de Base de la Conferencia sobre Partenariado Local Unión Europea–América Latina 2004³⁹, pueden señalarse

³⁹ Consorcio Diputación de Barcelona - I. Municipalidad de Valparaíso (2004).

cinco líneas, en tanto ámbitos temáticos propicios para el diseño y aplicación de políticas públicas por parte de instancias de decisión locales/regionales⁴⁰:

- Derechos Humanos
- Combate a la pobreza y cohesión social
- Gobernabilidad y fortalecimiento institucional
- Desarrollo local (aspectos económico, medioambiental, ordenamiento territorial)
- Educación y cultura

Siguiendo este documento, la evidencia disponible sobre logros y limitaciones de los proyectos y programas implementados al respecto, desde la óptica de la cooperación descentralizada, sugiere una utilización más productiva de los recursos movilizados, al ajustar a éstos a las necesidades reales de la gente y las comunidades. La cooperación descentralizada ayudó a desencadenar y profundizar dinámicas más sistemáticas de trabajo participativo en los distintos actores locales, incluyendo su incorporación en las prácticas de gestión de los entes de gobierno.

Aún así, en el mismo informe se reconoce que hay mucho por recorrer en el camino del aprendizaje conjunto. Particularmente en lo referido a aspectos a mejorar respecto de la eficiencia del trabajo horizontal (en el que los entes locales de gobierno suelen manifestar por regla general fuertes debilidades en gran parte del ciclo del proyecto: control, seguimiento y evaluación). La carencia de mecanismos e indicadores objetivos del impacto de las intervenciones impide optimizar recursos provenientes de la cooperación, al tiempo que dificulta la internalización -por parte de los actores locales que participan en ella- de la capacidad de reflexión sistemática sobre las acciones emprendidas. Todos estos aspectos, se hallan aún en el *debe* de esta incipiente manera de cooperar.

De todos modos, es importante destacar que la práctica sostenida de esta forma cooperativa ofrece sin dudas un contrapeso para los gobiernos locales que la

⁴⁰ Se aprecia claramente entonces que en un horizonte de corto plazo, las motivaciones comerciales no se encuentran presentes aquí. Ello parece estar más claramente presente en la lógica supranacional.

practican, frente a las inercias del centralismo político y económico de los países, independientemente de su grado de desarrollo.

A la hora de analizar las distintas formas o modalidades en que pueden enmarcarse las acciones de cooperación descentralizada, se encuentran distintos ejes en función de los cuales pueden ser caracterizadas.

La primera de las distinciones que se pueden realizar es entre la cooperación de tipo bilateral y la de tipo multilateral, en función del número de actores involucrados en las acciones. En el siguiente nivel pueden distinguirse espacios característicos en que pueden desarrollarse las acciones de cooperación descentralizada, típicamente: proyectos, hermanamientos y redes.

Los proyectos de cooperación descentralizada pueden involucrar a dos o más actores, por lo que pueden entrar tanto en la categoría de bilaterales como de multilaterales. Este modalidad de acción en cooperación descentralizada se caracteriza por tener un plazo de concreción determinado y un objetivo específico al que están orientados, por ejemplo, la creación de un centro de capacitación para funcionarios locales o la recuperación de un espacio público degradado.

Sin embargo, los proyectos rara vez vienen solos, sino que suelen encontrarse enmarcados en otro tipo de relaciones de mayor alcance, en términos de plazos y complejidad de las relaciones involucradas, como hermanamientos o redes. Esto hace que la institución del proyecto se encuentre, en gran medida, superpuesta con las otras modalidades de cooperación descentralizada, lo que dificulta su distinción en la práctica y sobre todo a la hora de sistematizar la información relativa a este tipo de acciones (Gutierrez Camps, 2006).

Los hermanamientos, a diferencia de los proyectos, son un forma de relación que se establece entre actores locales⁴¹ sin un plazo de caducidad determinado, con la intención de crear y reforzar un lazo duradero de fraternidad o cooperación entre colectividades locales. Los hermanamientos son subscriptos entre dos municipios o ayuntamientos de distintos países, por lo que entran en la categoría de la cooperación bilateral. Por otro lado, no poseen objetivos específicos, aunque pueden constituir un marco para el desarrollo de proyectos sobre temas puntuales que sean del interés de los actores hermanados.

Se identifican tres elementos característicos que distinguen al hermanamiento (Gutierrez Camps, 2006): su valor simbólico, la implicación de los ciudadanos y su permanencia. Es decir, que implica un lazo de amistad, que no sólo involucra al gobierno sino a toda la colectividad local (poniendo el acento en la participación ciudadana), y que es una relación que apunta a establecer un vínculo de largo plazo entre las ciudades involucradas.

La historia del hermanamiento, como forma de vínculo entre gobiernos locales más allá de las fronteras nacionales, está fuertemente ligada a los orígenes de la cooperación descentralizada en Europa. Los hermanamientos surgen a fines de la Segunda Guerra Mundial, como lazo de integración entre municipios de Alemania y Francia. Esta forma de relacionamiento resultó ser muy fructífera desde sus comienzos, por lo que continuó su evolución extendiéndose por el territorio europeo.

Asimismo, esta modalidad de vínculo con actores locales fue acompañando, de manera sinérgica, el proceso de integración del bloque europeo.

En América Latina los hermanamientos tuvieron un auge importante, principalmente en Centroamérica, destacándose el caso de Nicaragua, que durante la década de 1980 fue receptora de un movimiento solidario de vinculaciones con distintas localidades y municipios europeos. Estas relaciones trascendieron a los actores subnacionales de los países que históricamente tienen la mayor cuota de participación en cooperación (tanto tradicional como descentralizada) con América Latina. A la par de España, Francia, Italia y Alemania; municipios de Grecia, Austria, Suecia, Dinamarca, Chequia, Eslovaquia, Holanda y Reino Unido (Sarraute Sainz y Théry, 2007) establecieron vínculos bilaterales con pares nicaragüenses.

Por otro lado, así como en Europa el proceso de la posguerra y la integración del bloque regional ha sido el principal impulsor de esta forma de cooperación, a la hora de trascender las fronteras de su continente, las relaciones de las colectividades locales europeas se orientaron mayormente en el sentido de sus antecedentes históricos, tanto coloniales como migratorios (relacionados con las crisis bélicas del continente).

⁴¹ Generalmente a nivel de municipios o ayuntamientos, aunque marginalmente se registran algunos casos de niveles gubernamentales intermedios que toman parte en relaciones de

Las redes representan un espacio de cooperación multilateral entre colectividades locales que deciden reunirse en función de características, intereses o problemáticas comunes o complementarias. Esta es una de las modalidades más modernas y flexibles de relación entre actores locales, ya que constituyen en si mismas un espacio de vinculación política que permite al gobierno local desarrollar al interior de esa estructura otras relaciones –tanto bilaterales como multilaterales- e impulsar objetivos de interés común con sus pares. A la par del nivel político, las redes cuentan generalmente con espacios de carácter técnico que tienen a cargo el desarrollo de proyectos específicos en las áreas de interés de la red y los actores directamente involucrados. Además, existen redes de carácter eminentemente técnico, como las que surgen en el marco del programa URB-AL, cuyo objetivo es impulsar proyectos al interior de cada red, que cuenten con la participación de miembros interesados en asociarse activamente a cada iniciativa.

En Europa encontramos una gran variedad de redes, muchas de las cuales tienen continuidad con las asociaciones de cooperación territorial, de carácter transnacional, transfronterizo o interregional, que han vinculado históricamente a las ciudades europeas en función de sus características o intereses, en el marco del proceso de integración regional, como la Unión de Ciudades Bálticas o Arco latino. Como ejemplo de redes europeas, podemos mencionar a la Red Europea de Ciudades y Regiones por la Economía Social, la Red Europea de Ciudades del Vino, Eurotowns (que agrupa a ciudades intermedias de Europa) y la red de Eurociudades (que integra a localidades que cuentan con más de 250.000 habitantes). Esta última, por ejemplo, se propone tres objetivos centrales, que nos permiten ilustrar el espíritu que impulsa a este tipo de espacios de cooperación (Fernández de Losada, 2004):

“- Garantizar que la cuestión urbana se sitúe de forma relevante en la agenda de la Unión Europea por el hecho de que la mayoría de las decisiones tomadas a nivel comunitario afectan a las ciudades y a sus ciudadanos.”

“- Promover proyectos de cooperación transnacional entre las ciudades asociadas, facilitando su coordinación y el acceso a fondos europeos.”

“- Promover el trabajo en red entre las principales ciudades europeas.”

cooperación de este tipo.

En América Latina, la estructuración en forma de redes se desarrolla con mayor intensidad en el Cono Sur, y particularmente a partir de los años ochenta del siglo veinte.

Las principales experiencias que encontramos en esta región, en cuanto a redes de cooperación de tipo territorial (Romero, 2007), son CRECENEA-CODESUL⁴², integrada por provincias del Noreste argentino y estados del Sur de Brasil; ZICOSUR, que agrupa provincias, estados, departamentos y regiones del Norte de Argentina, de Paraguay, del Oeste de Brasil y, como asociados, del Norte de Chile y del Sur de Bolivia; y, por último, como la experiencia que ha logrado mayor proyección en la región, encontramos a la Red de Mercociudades, integrada por cerca de 180 municipios de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Gutierrez Camps propone una tipología de relaciones para catalogar los vínculos internacionales entre colectividades locales, que incorpora otras categorías a las ya mencionadas (proyectos, hermanamientos y redes). Se trata de las *relaciones entre asociaciones de municipios* y las *relaciones y encuentros informales* (Gutierrez Camps, 2006). En el primer caso, se trata de agrupaciones que representan los intereses de un conjunto de actores subnacionales (frecuentemente pertenecientes a un mismo nivel de gobierno) dentro de un determinado ámbito geográfico, o en relación a actividades o intereses comunes, que entran en contacto con instituciones homólogas de otros países o regiones del mundo. Pese a que la asociación es, en sí misma, un colectivo compuesto por un determinado número de integrantes, a la hora de relacionarse de este modo éstas intervienen como un actor único.

En el segundo caso, el las relaciones y encuentros informales, se trata de vinculaciones que se establecen con carácter esporádico o eventual, o se dan en el marco de otros espacios como proyectos o redes de actores locales que los contienen.

Las características de este tipo de relaciones no son sistematizables, dado que dependen de la circunstancia en la que se da el encuentro. Este es el tipo de

⁴² Podemos encontrar más información sobre esta red en la publicación del seminario *Políticas de integración regional. Experiencias locales exitosas en el MERCOSUR*, realizado los días 13 y 14 de septiembre en la ciudad de Tandil (Morales, 2007)

relaciones que suelen establecerse en el marco de las redes, al margen de las actividades previstas de manera oficial.

Las ciudades y su escala a la hora de definir estrategias internacionales.

Las ciudades (entendidas como aglomeraciones urbanas que agrupan a comunidades locales en un territorio determinado) concentran actualmente al mayor porcentaje de la población total mundial. Sin embargo, el universo de las mismas, está lejos de ser homogéneo, en función de sus características físico-estructurales.

Nos interesa abordar aquí el tema de la diferenciación de estrategia internacional de entidades locales en función del tipo de ciudad de que se trate. Para ello presentaremos categorías como: *ciudades globales*, *ciudades regionales*, *ciudades intermedias* y *ciudades pequeñas*. Veremos que las mismas se encuentran asentadas en todo el mundo, en áreas desarrolladas y en desarrollo.

Dicha clasificación, algo elemental pero suficiente al propósito de este trabajo, se deriva de la combinación de dos variables⁴³: su relación (directa o mediada) con el proceso de globalización y su cantidad de habitantes⁴⁴ con relación al total del país.

Ciudad global

Esta posee una relación directa con la globalización, en tanto es el espacio donde dicho proceso se origina, renutre y transforma. Son los *centros neurálgicos* de la sociedad global, los nodos en las redes de la geografía posmoderna que desdibuja la lógica territorial para dar paso a difusos espacios en el marco de los cuales se recortan precisas áreas urbanas, íconos culturales cosmopolitas: Londres, París, Nueva York, Los Angeles, Tokio. Probable, pero no necesariamente, se tratará de capitales nacionales de países. Su rango

⁴³ La disciplina del urbanismo se ha ocupado en detalle de la caracterización de ciudades y de sus dinámicas de crecimiento, a partir del desarrollo de una completa gama de variables. Para estudios en detalle del uso de estas categorías, ver los Boletines de investigación del Globalization and World Cities Study Group and Network (GAWC) de la Universidad de Loughborough en el Reino Unido. Disponibles en <http://www.lboro.ac.uk/gawc/>, particularmente los trabajos de J. P Taylor.

poblacional puede oscilar entre 5 y 10 millones de habitantes (o incluso más). También son denominadas metrópolis, en tanto concentran a su alrededor una serie de ciudades *satélites*. Se ubican invariablemente en el mundo desarrollado, y su influencia (en tanto peso cultural e imagen) se difunde al globo entero. Históricamente han tenido un rol activo como artífices de su propio progreso.

Ciudad regional

Al igual que la ciudad global, se encuentra en relación directa con la globalización, pero en virtud de ser el nexo entre ésta y el país en vías de desarrollo en donde generalmente se encuentra situada. Supone grandes concentraciones poblacionales, en tanto se constituyen en los históricos centros dinámicos de sus territorios. Su demografía oscila por lo general entre los 5 millones y los 15 millones de habitantes, con áreas metropolitanas circundantes que pueden elevar el número total a más de 20 millones; por lo que también reciben el calificativo de metrópolis o mega urbes. Se trata de las únicas ventanas desde donde asomarse plenamente al desarrollo. Su influencia como polo económico-cultural excede con creces el marco local, e incluso nacional, para difundirse regionalmente⁴⁵. Río de Janeiro, México DF, São Paulo, Buenos Aires, Nueva Delhi, se encuentran en esta categoría. Por lo general son o han sido capitales nacionales. En consecuencia, han contado tempranamente -antes que el resto de las ciudades de sus territorios nacionales- con herramientas y recursos que le permitan tener un rol más activo en su propio desarrollo. Pero también pueden encontrarse en el mundo desarrollado. En cualquier caso la característica regional hará referencia al hecho que su influencia se difunde en un marco que no alcanza a ser global, pero que excede sus fronteras urbanas por mucho. El rango poblacional en los países desarrollados puede ser similar o menor que en el caso de las ciudades regionales en áreas en vías de desarrollo. Barcelona, Roma, Bruselas, Milán, Atlanta son buenos ejemplos.

⁴⁴ Esta variable puede ser muy relativa la hora de establecer estrictamente por su intermedio rangos de ciudades, en tanto las poblaciones totales entre países registran grandes variaciones. Se ofrecerán en consecuencia cifras mas a título ilustrativo que taxativo.

⁴⁵ El término *regional* ha sido y será utilizado a lo largo de este trabajo con dos acepciones diferentes. Mientras que en relaciones internacionales alude a una lógica extra fronteras nacionales, de alcance cercano; para otras disciplinas como la economía o el urbanismo tiene un sentido supra local, pero circundante (independientemente de la cuestión fronteriza).

Ciudad intermedia

La relación de la ciudad intermedia con la globalización está mediada por los nexos urbanos regionales cercanos. No quiere decir que se hallen abstraídas del proceso, sino que lo experimentan de modo indirecto. Asimismo, la apelación hace referencia también a las funciones de "intermediación" que estas ciudades ejercen, respecto del territorio regional que las rodea, en su relación con el entorno externo a esa zona. Su rango de población es muy variable, en tanto se define en virtud de la escala total de habitantes de un país (así, países densamente poblados tendrán ciudades intermedias que para países menores, pudieran ser consideradas grandes urbes). En orden a ilustrar el punto, podemos sugerir –sólo orientativamente– que oscila generalmente entre los 200 mil y el millón de habitantes. Pueden hallarse tanto en el mundo desarrollado como en los países en desarrollo. Son objeto de relocalizaciones internas en tanto algunas de ellas se encuentran en las periferias de las metrópolis. En otros casos, aún estando alejadas de estas mega urbes, son incipientes núcleos dinamizadores de áreas que exceden el territorio local, pero que no alcanzan a tener una difusión regional (en el sentido aludido para las relaciones internacionales). Han experimentado en el último tiempo una profunda transformación estructural interna, en sus funciones y objetivos, para pasar de ser meros objetos de la ejecución centralizada de políticas nacionales a incipientes gestores locales.

Ciudad Pequeña

Las ciudades pequeñas poseen una relación débil⁴⁶ y mediatizada con el proceso de globalización. Se trata de pequeñas localidades, habitualmente cabeceras de áreas rurales, con poblaciones muy escasas en número. Se encuentran tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Su capacidad de autogestión con relación al progreso es modesta, ya que si bien el hecho de estar relativamente alejadas de centros urbanos mayores la obliga a ensayar acciones autónomas, la falta de recursos (humanos, materiales y sobre todo administrativos) las limita estructuralmente.

⁴⁶ Pero no inexistente. El fenómeno de la difusión tecnológica y de los medios masivos de comunicación mediante redes -herramientas básicas de la globalización- alcanza también a estas pequeñas localidades.

Al parecer, y con la sola excepción de las ciudades globales, el elenco urbano es idéntico en un nivel mundial, independientemente que los países sean desarrollados o se encuentren en proceso de ello. Sin embargo, será la combinación diferente entre esos componentes, lo que determinará entramados urbano-territoriales profundamente disímiles en diversas partes del globo.

En el mundo desarrollado, el universo urbano se compone -a grandes rasgos- de algunas ciudades globales y una gran cantidad de ciudades intermedias y ciudades pequeñas. Si bien estas grandes ciudades concentran un número importante de población, el desarrollo territorial general es bastante equilibrado, en función del denso entramado de ciudades intermedias y menores que se distribuyen más uniformemente la cantidad total de población y recursos.

El entramado urbano del mundo en desarrollo se compone por una cantidad también menor de mega ciudades regionales con relación a un número algo más importante de ciudades intermedias y menores. El rasgo relevante en este caso, se vincula con un crecimiento urbano anárquico y desequilibrado. Las mega ciudades concentran entre el 30% y 50% de la población total de sus países, determinándolos claramente a una *macrocefalia* y apenas dejando habitantes y recursos generados para un raquítrico esquema de ciudades intermedias y menores. Es evidente que todo ello repercute en desarrollos territoriales locales-nacionales bastante desbalanceados⁴⁷, por lo general inclinados hacia las áreas litorales de los países.

La descentralización como proceso en la base de la incursión externa de la ciudad

Estrategias y límites de acción

Así como en el nivel interno el fenómeno de la descentralización (administrativa, política y fiscal) claramente no implica la desaparición del Estado, sino su redefinición y adecuación para responder de modo más eficaz y eficiente a los

⁴⁷ Para una profunda reflexión acerca de la incidencia del crecimiento territorial en el desarrollo local-nacional, ver Boisier, Sergio (1996)

desafíos de la compleja realidad -principalmente el desarrollo integral, equitativo y sustentable de todo su territorio; de igual modo pudiera intentar enfocarse la cuestión de la acción externa autónoma de las colectividades locales.

Como ya señaláramos este accionar internacional independiente de los gobiernos subnacionales no debiera suponer *per se* un reemplazo del Estado en el ámbito exterior (ni siquiera su debilitamiento) sino que podría significar una readecuación junto al mismo de funciones, aliviándolo de cargas, complementándolo y aumentando la eficacia del conjunto en la tarea de alcanzar, mejorar y mantener las perspectivas de progreso.

Entonces, ¿puede interpretarse la participación internacional de las colectividades locales como el *pilar externo* de una doble estrategia de las mismas? Todo proyecto social autónomo con base territorial tiene por objetivo de mínima mejorar su situación actual, y como aspiración de máxima alcanzar, incrementar y mantener sus perspectivas de desarrollo⁴⁸. En la búsqueda por alcanzar esta meta, el diseño de su estrategia debiera responder a dos frentes: uno interno y uno externo.

Estrategia local-nacional (interna). La descentralización

Los factores que están en juego en la cuestión del desarrollo local son diversos, pero a modo de síntesis pueden resumirse en dos grandes grupos. La capacidad de movilidad propia, de iniciativa de la ciudad en este ámbito será diferente en función de sus *características estructurales (rango de ciudad*⁴⁹, por expresarlo en un solo concepto) y según sea la *organización administrativa del país* (unitaria-centralista/federal-confederada). De todos modos, en el ámbito de gobierno local, se detecta una relativamente reciente tendencia casi monolítica –cualquiera sea su régimen- hacia la descentralización política, administrativa y/o fiscal. En el caso de las urbes mayores, el logro de la categoría de *ciudad autónoma* también forma parte de la estrategia.

⁴⁸ La temática del desarrollo (local, endógeno, regional, etc.) subyace como telón de fondo, marco de esta investigación; aunque claramente el abordaje de dicha cuestión excede el foco de la misma. Para una buena caracterización y relacionamiento de la problemática desarrollo-cuidad ver entre otros, Boisier, Sergio (1990)

⁴⁹ Población, Superficie, Infraestructura, Actividades Productivas y de Servicios, Nivel de Ingreso y de Educación, Tipo de Gobierno, etc. y otras variables en relación al total del país.

Entendemos por descentralización la transferencia de funciones, prestación de servicios y recursos del estado nacional a los niveles subnacionales, lo que implica una reestructuración de la toma de decisiones, de la prestación de los bienes públicos a ser brindados y de los recursos con qué solventarlos.

No se trata de afirmar que la descentralización conduzca por sí misma al desarrollo. Sí se trata de reconocer que un plan integral de descentralización es una herramienta de readecuación de tareas, un instrumento de reingeniería en la distribución física y funcional del poder, que constituye una parte clave (pero no agota) una política de desarrollo endógeno local, en tanto *capacita* a la ciudad en la construcción de su propia agenda de objetivos, problemas y metas, al tiempo que la compele a gestionar y dar solución por sí misma a sus desafíos. Desde luego, y tal como sostiene De Mattos (1985), las verdaderas posibilidades y alcances de la descentralización, en función del desarrollo local, deben sopesarse a la luz de una dinámica mundial en la que la movilidad del capital financiero (que en este caso se busca traducir en inversiones locales) se caracteriza por una creciente concentración del mismo en función de sectores de la economía y espacios territoriales que ofrecen en ciertos períodos (que tienden a ser cada vez más volátiles) mayores ganancias.

El aspecto que interesa destacar es que la descentralización ofrece un espacio a la ciudad para repensarse, y trasmutar su naturaleza; supone una *revolución* del espacio estatal nacional, donde las *células políticas* del *corpus territorial* cambian sus funciones (de receptor pasivo a formulador activo). Pudiera deducirse que el correlato lógico de ello será un replanteo de las capacidades endógenas del desarrollo, pero difícilmente puede pretenderse que se agote allí. Es en esta clave que se sostiene que la ausencia de un proyecto articulador desde el Estado nacional, que recoja las líneas de las descentralizaciones por él impulsada y estructure a partir de ello una estrategia integral de conjunto, hace que se tenga aspiraciones mucho más ambiciosas –y menos realistas– respecto del proceso que se verifica en ciertas realidades (la brecha entre la descentralización emprendida y/o conseguida). Ciertamente las entidades gubernamentales locales *efectivamente* descentralizadas deben ser acompañadas por gobiernos centrales ágiles y capaces de canalizar y armonizar las diversas iniciativas locales en un proyecto de conjunto.

Estrategia regional–internacional (externa). Asomarse al mundo

Así como a nivel interno, el accionar autónomo de la colectividad local reconoce en la descentralización un instrumento clave, que la habitúa a tomar la iniciativa de gestionar activamente sus posibilidades de desarrollo, la práctica activa y directa de un tipo particular de acción cooperativa dentro del ámbito de la *cooperación internacional* configuraría la piedra angular de la estrategia de inserción externa del actor subnacional. A partir de redes constituidas a tales efectos por los mismos actores locales, la ciudad encontrará un vehículo colectivo para involucrarse directamente y sin intermediarios en ámbitos supranacionales.

Dicho de otro modo, consideramos que la experiencia previa de un proceso de descentralización se vincula a la acción externa por cuenta de las entidades locales. En el caso sudamericano, por ejemplo, se verifica que las primeras colectividades locales en emprender procesos de acción autónoma en sus planos internos, buscarán construir un ámbito propio de consenso con pares (dentro y fuera de su territorio nacional), para intercambiar experiencias, consensuar criterios, potenciar sinergias, y afirmar su nueva e incipiente institucionalidad, teniendo por horizonte lograr incursionar por sí mismas y sin intermediarios en el ámbito externo, con la meta final de mejorar sus posibilidades de progreso local.

La incorporación autónoma de la ciudad al ámbito internacional, supone el desarrollo, de parte de sus entidades de gobierno, de estrategias de internacionalización, mayormente basadas en dos criterios:

- La participación directa de los gobiernos subnacionales en las actividades de la cooperación internacional (por medio de acciones de cooperación descentralizada mayormente) bajo esquemas ya estructurados.
- La constitución de redes de ciudades, mediante una inquietud de los gobiernos locales en virtud de crear sus propios espacios de relacionamiento directo.

Estos dos mecanismos de internacionalización, colocan a la ciudad en la escena externa, directamente y sin intermediarios, lo que se expresa en las cada vez más frecuentes relaciones internacionales de las ciudades.⁵⁰ Son dos instrumentos de

⁵⁰ El hecho de que, masivamente desde los años '90, los gobiernos locales y regionales (municipalidades, alcaldías, prefeituras, intendencias, gobernaciones, etc.) incorporen en sus

la denominada *paradiplomacia*. Se entiende por ella el creciente involucramiento de ciudades y regiones en la arena internacional como fenómeno reciente - aunque no generalizado ni homogéneo⁵¹-.

De cualquier modo, no todos los autores están de acuerdo con el uso de este término, ya sea por que consideran que su lógica trasciende al Estado-Nación moderno, o bien porque se plantea como una proyección de menor escala de las relaciones diplomáticas tradicionales de los gobiernos nacionales⁵².

Lógicamente, los objetivos y estrategias de la paradiplomacia diferirán en función de las prioridades de cada gobierno local que la practique, pero en todos los casos ha significado un incremento de las funciones gubernamentales subnacionales, sumándole nuevas competencias. Indudablemente, la *masa crítica urbana* de la ciudad determinará condiciones diferentes con relación a la manera de ensayar su inserción en el sistema internacional.

En tal sentido, es importante diferenciar estrategias en tanto hablemos de *mega ciudades globales*, *grandes ciudades regionales*, o de *ciudades intermedias*.

En el caso de las *mega ciudades* (globales/regionales), se da una estrategia de cooperación internacional por dos vías:

Por su *peso específico* como urbes ya internacionalizadas (global o regionalmente) registran un accionar en la arena externa de modo espontáneo y autónomo, desde hace un tiempo. Las lógicas de cooperación aquí son las clásicas, vinculados a relaciones binarias en ámbitos ya consolidados en el tiempo como de interés mutuo, generalmente respondiendo a patrones de relacionamiento y temas de agenda históricos de las urbes en cuestión.

Aquellas *mega ciudades sobre todo regionales*, desde un plano multilateral, buscarán además integrar asociaciones y redes de ciudades, para -a partir de esa participación- obtener una legitimidad diferente, como *pioneras* y *primus inter pares* de la región en esta nueva veta de la cantera internacional. Este espacio de red las acerca a las ciudades intermedias, percibidas como grandes dinamizadoras de esta lógica de inserción externa, y receptoras (efectivas o

organigramas administrativos entidades específicas (secretarías o direcciones usualmente) dedicadas exclusivamente a las Relaciones Internacionales y la Cooperación de la entidad subnacional, es elocuente al respecto.

⁵¹ Citado en Romero, Ma. del Huerto, Op. Cit, en referencia al concepto desarrollado por Aldecoa, F. y Keating, M., en "Paradiplomacy in action. The Foreign Relations of subnational governments", Frank Cass Publishers, London, 1999.

potenciales) de deslocalizaciones (poblacionales y productivas) provenientes de esas grandes ciudades.

Autores como Malé (2006), señalan que se verifica que las grandes ciudades tienen un peso superior en acciones de cooperación descentralizada (al menos en la región Latinoamérica). Sin negar ese hecho, consideramos aquí que la disponibilidad de recursos diversos para la acción externa autónoma, hace que en líneas generales- las grandes ciudades tengan un compromiso fuerte, aunque no decisivo en los espacios multilaterales.

En cuanto a las *ciudades intermedias* (entendiendo que éstas son los espacios que concentran la mayor cantidad de población en términos mundiales) encontramos que las mismas experimentan dramáticas transformaciones funcionales por medio de procesos de descentralización. Muchas veces se trata de territorios y comunidades receptoras de los mencionados procesos de traslado de habitantes o actividades productivas (en el marco de un anárquico proceso de crecimiento urbano en el caso del Tercer Mundo). No tienen otra estrategia de incursión externa por fuera de la acción en redes en diferentes ámbitos. Pueden llevar adelante acciones de relacionamiento autónomo de tipo *tradicional* (como en el caso de los esquemas de *ciudades hermanas*, o actividades de cooperación bilateral del tipo clásico) pero el núcleo de la acción internacional de la ciudad intermedia estará puesto en la conformación de espacios comunes, cuadros de red/redes en las que participe activamente, en las que ejercerá acciones de cooperación descentralizada. En función de que la participación en espacios colectivos de pares (ciudades) constituye la estrategia externa principal de la ciudad intermedia, se considera que las ciudades intermedias conforman el motor de los espacios colectivos. De todas maneras, grandes urbes y ciudades intermedias integran de manera activa redes, en tanto todas reconocen la necesidad y conveniencia de cooperar.

Las pequeñas localidades, con carencias estructurales de recursos materiales y humanos, podrán, de modo eventual, involucrarse residualmente en la escena regional/internacional, mayormente mediante el efecto de *arrastre* que otro actor más vinculado con la escena externa (ciudad más grande, ONG, gobierno nacional, etc.) ejerza al respecto sobre ella. Por el efecto demostración ya

⁵² Romero, Ma. del Huerto (2004).

mencionado, seguirán a las intermedias en esta línea. Por lo general, se trata de localidades que -por estar ubicadas en la periferia de las ciudades intermedias/grandes urbes o a causa de la acción insistente de otras entidades gubernamentales u ONG- se ven influidas y tentadas a participar en acciones y lógicas de red. La calidad, el compromiso de participación de este tipo de ciudades por lo general es más endeble, ya que suelen presentar en el tiempo una conducta errática en sus involucramientos en red. Difícilmente⁵³ este tipo de entidad local tenga chance de catalizar las oportunidades que la inserción colectiva externa puede ofrecer, ya que habitualmente sus cuadros administrativos poseen poca experiencia y capacidad técnica que permita proyectar acciones pautadas, pensadas y respondiendo a un certero esquema de relacionamiento en función de un cabal análisis de su estado de situación interna (acciones todas que abonan la construcción de una estrategia integral de la ciudad). Este tipo de localidades, suelen participar como un *acto reflejo*, casi por el imperativo de no perderse la oportunidad (generalmente a la expectativa de eventuales desembolsos de los promotores de la iniciativa) antes que respondiendo a la reflexionada elaboración de una estrategia. La calidad del proceso de descentralización interno que hayan experimentado (o no) sin dudas influirá en la generación de cuadros político-técnicos capacitados, y sobre todo en el cambio sustantivo, el salto cualitativo que supone concebir un diagnóstico de su propia realidad local e intervenir en consecuencia.

El proceder de una colectividad local en el espacio externo sin dudas responde al estado de cosas al interior de la misma. Otro factor que influye en la conducta errática mencionada de algunas ciudades en las acciones de red, se vincula a la percepción errónea respecto del tipo de objetivos que pueden alcanzar a partir de tal participación. Las *desilusiones* con las acciones en red son muchas veces la consecuencia lógica de las malas percepciones acerca de las oportunidades que el espacio colectivo ofrece y la ausencia de evaluaciones respecto a los horizontes reales a ser alcanzados por parte de este tipo de entidades locales. Ciertamente no se debe pecar de ingenuos a la hora de calibrar las bondades de esta herramienta colectiva respecto de la problemática de fondo que motoriza la

⁵³ Aunque no imposible. Se verifican ejemplos de buenas prácticas al respecto, como en el caso de Villa El Salvador (Perú).

cooperación (el desarrollo). No se trata de un contrapeso a la lógica económica–financiera que subyace a la dinámica del desarrollo sino más bien de una posibilidad para reequilibrar tal dinámica, por la vía del *efecto demostración* que la cooperación descentralizada encierra; así como por la vía de las sinergias que se producen cuando los factores territoriales pueden ser valorados y repotenciados junto a los recursos sociales y políticos locales.

En definitiva, la reafirmación de lo local a través de su internacionalización, consolida la acción de los actores territoriales en el concierto nacional, particularmente en el caso de aquellos actores de rango intermedio, con postergaciones históricas y capacidades endógenas factibles de ser organizadas a partir de la descentralización interna y repotenciadas por la vía de esta nueva forma de cooperación y de una novedosa manera de agruparse internacionalmente (en redes).

Es desde este lugar que se comprende que la cooperación descentralizada constituye el aspecto externo de la doble estrategia que coloca en primer plano al gobierno subnacional en la búsqueda o mejora de su desarrollo. Estrategia cuya columna interna se halla en el proceso descentralizador producido. Se trata de una forma de buscar en el intercambio de experiencias con actores homólogos que ya han pasado o están pasando por ese proceso, asistencia frente a los desafíos que supone haber experimentado o estar experimentando la descentralización. Pero al mismo tiempo, supone -por parte de la ciudad- una manera de *capitalizar* el esfuerzo que implicó la reingeniería interna de delegaciones funcionales, tomándolo como un proceso de aprendizaje en la gestión de sus propias agendas. Agendas que comienzan a tener un capítulo internacional.

Se verifica entonces actualmente un proceso de descentralización en la acción política del Estado nacional tanto interno como externo (fronteras adentro y fronteras afuera); siendo en ambos casos la colectividad local *el heredero político*, el socio del gobierno nacional.

En este sentido, debe señalarse que no ha sido -en líneas generales- la entidad subnacional quien ha dado el primer paso en el proceso que ha derivado en estas nuevas acciones autónomas. Una profunda serie de transformaciones políticas, económicas y sociales, pone en movimiento transformaciones que culminan

imponiendo de alguna manera una realidad que lleva a pensar en estas nuevas funciones para las entidades subnacionales, (más por decisión y delegación desde el Estado-Nación que por libre iniciativa local, en principio).

Como consecuencia, las colectividades locales conocen una profunda y paulatina -aunque vertiginosa- mutación en su estructura, agenda, objetivos, medios y fines; Pero no se está caracterizando al actor subnacional en cuestión como un sujeto inerte. Existe por su parte una inquietud autónoma; aunque no es equiparable el grado de imposición desde el Estado nacional a la iniciativa desde la comunidad local. Así como tampoco es simultánea la acción efectiva del Estado y la ciudad en ese sentido. La combinación de ambos componentes (imposición e iniciativa) en diferentes proporciones (según cada experiencia nacional o regional) y a distintos tiempos, daría por resultado sendas estrategias de la comunidad local en los escenarios nacional e internacional.

Probablemente es en el plano interno (descentralización) antes que en el externo (vinculándose externamente) que podremos identificar más nítidamente este rasgo de *imposición* a la ciudad de una nueva realidad, con la consecuente demanda de un nuevo rol para ella.

Al parecer, el proceso de descentralización interno en el que entidades políticas nacionales y regionales (por sobre el ámbito local) delegan la gestión, disposición y acción directa de aspectos subnacionales en materia política, fiscal, y social a las propias ciudades, puede encontrar claras conexiones con la desaparición del paradigma del *Estado Benefactor/Keynesiano*, presente durante más de tres décadas como modelo de organización. Su abrupto⁵⁴ reemplazo por un *Estado mínimo* en su concepción neo-liberal, trajo aparejado un *abandono* de funciones por parte de la institución nacional de gobierno, que precisamente enfrentaba serios problemas estructurales en los países latinoamericanos.

De un modo algo más eufemístico se puede hablar de *delegación* antes que *abandono*, pero en todo caso, es claro que el *nuevo sujeto* que aparece en la escena, como heredero de muchas de estas funciones, es la entidad local. Desde este punto de vista, ciertamente no será la propia ciudad quien busque hacerse

⁵⁴ La transición fue más dramática y menos armoniosa en el caso de Latinoamérica, aunque de todas formas en otras regiones como Estados Unidos o Europa, el cambio de paradigma no estuvo exento de problemas.

cargo de estas cuestiones, en principio⁵⁵. No tendrá más opción que aceptar la *nueva herencia*.

Pero lejos de pretender dar una lectura fatalista a la cuestión, podemos afirmar que este *legado no deseado* en principio, pudo convertirse en el motor de una dinámica transformación que ha permitido a las entidades subnacionales ser protagonistas de la forja de su propio desarrollo, antes que meros receptáculos de políticas impuestas al respecto.

Los gobiernos locales, poco a poco, fueron incursionando en la tarea de afrontar procesos descentralizadores en sus diversos planos y alcances, en los que las propias comunidades locales fueron involucrándose de un modo más integral. Ello trajo aparejado dificultades y desafíos, entre los que se encuentra el hecho de no poseer experiencia en muchos de esos planos. El contacto con otros actores *pares*, que ya hubiesen enfrentado el desafío, se volvió clave para entidades locales con poca experiencia al respecto. A menudo, estas ciudades se encontraban en otros países, e incluso continentes. Por ello, la posibilidad de intercambiar puntos de vista, experiencias, conocimientos, se volvió esencial.

Como sabemos, una serie de factores cuyo manejo esta fuera de la voluntad de la propia entidad subnacional, convergieron (procesos de integración, expansión del régimen democrático a nivel global, tecnologías de comunicación masivas y económicas, reestructuración de las dinámicas productivas y financieras, etc.) con esta necesidad incipiente de comunidades locales que se encontraban enfrentando la descentralización como fenómeno novedoso.

Gran parte de la acción internacional autónoma (individual o en redes) de las ciudades, se comprende en el marco de esta necesidad por vincularse –primaria pero no únicamente– en función de desafíos comunes enfrentados en el plano de la administración y gestión local. Por ello se habla en el plano externo de iniciativa de la ciudad antes que imposición del Estado nacional. De hecho, y en primera instancia, el Estado central reaccionará de un modo algo *receloso* respecto de

⁵⁵ Aunque también cabe aclarar que algunas ciudades que experimentaron un explosivo y dinámico crecimiento urbano, en el período 1950-80 fueron adquiriendo, en el marco de ese proceso de crecimiento económico, ansias y deseos de *tomar decisiones por si mismas*, antes incluso que la descentralización se erigiese en paradigma *estrella* de la política de reorganización interna de los Estados. En todo caso, se trataba de una inquietud más velada que expresada. Puede pensarse que la descentralización como teoría (y práctica) cristaliza y potencia estos precoces planteos autónomos, donde los hubo.

resignar parte de sus exclusivas funciones de gestión en el escenario internacional.⁵⁶

De todos modos, no es bueno generalizar en este aspecto. Los Estados que han sabido intuir las potencialidades de una acción conjunta entre sus entidades nacionales, (regionales si es el caso) y locales en la arena internacional, a partir de una inteligente y coordinada *división del trabajo* como componente de una estrategia común que responda a un proyecto nacional integral y sostenible, sin dudas están a la vanguardia en las acciones por alcanzar y/o mejorar de manera integral el bienestar general. La experiencia europea en general se acerca más a este escenario.

Los límites

Más allá de las perspectivas y oportunidades, existen límites al accionar de los actores subnacionales, en ambos planos de sistema político (interno y externo). Son estos puntos de inflexión, conстриñendo la movilidad del nuevo actor, los que permiten visualizar claramente la vigencia y supervivencia de la figura del Estado-Nación, como tal. Al respecto, se verifican dos áreas de delimitación:

El sistema de organización político administrativo nacional.

El primer ámbito de límites está dado por la propia estructura estatal del país, el entramado jurídico institucional que funda el orden político social, establecido por medio de su Constitución, Ley Fundamental, Carta Magna, etc. La arquitectura político-administrativa interna en la que el Estado nacional decide organizarse (unitaria-centralizada o federal-confederada) establece claros límites en las posibilidades del accionar, alcance y competencia externa de los gobiernos subnacionales que lo componen. La forma en que la relación entre los diversos actores gubernamentales internos (gobierno nacional/federal, gobierno provincial/estadual, gobierno local) va a desenvolverse, las competencias y

⁵⁶ Por ejemplo, la Red de Mercociudades (creada por iniciativa de gobiernos locales de la región sudamericana en 1995) recién fue reconocida como parte de la lógica del MERCOSUR mismo (en tanto proyecto marco de integración) en 2001, a partir de la creación de un canal de diálogo entre ambos niveles: la REMI (Reunión Especializada de Municipios e Intendencias). El lapso de demora en crear el vínculo ilustra el punto. Luego, la lucha por conseguir un canal de diálogo exclusivo –Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR- llevó 3 años más (2004/2007)

funciones de cada cual en la acción conjunta de ejercer el poder, determinarán un margen de acción autónoma predeterminado para las comunidades locales.

Asimismo, tanto en gobiernos federales como unitarios, ciertos vacíos legales (provocados por la colisión entre obsoletas legislaciones nacionales y actuales necesidades locales seguidas de espontáneas acciones al respecto) podrán obrar en favor de la vocación externa de los gobiernos subnacionales; pero en cualquier caso hay claros límites a la misma. Aún en los Estados-Nación organizados bajo el modo federal-confederado, sus partes componentes (provincias o estados) no pueden tener su propio ejército, ni emitir su propia moneda. Nos interesa particularmente remarcar la falta de autonomía plena para suscribir acuerdos internacionales de las entidades subnacionales⁵⁷ -.

Todos estos planos, sea el Estado centralista o federal, esté descentralizado o no, quedan bajo la atribución del Estado nacional, que en el mejor de los casos (en cuanto a autonomía para las entidades locales) establecerá *reglas marco* para que la entidad gubernamental subnacional pueda luego ver comprendida cierta acción autónoma (firma de un convenio de una entidad local con una entidad colectiva internacional, por ejemplo) en dicha lógica.

En relación a los sistemas de organización administrativa del territorio, es necesario establecer una distinción según la forma en que esto se da en las dos regiones que nos ocupan: Europa, por un lado, y América Latina, por otro. En general, los países de cada una de estas dos regiones cuentan con un estilo particular en relación a su organización territorial. Podríamos decir que los países europeos tienden, en un sentido general, a ser descentralizados (aún cuando su organización sea unitaria), y que los países latinoamericanos tienden a ser centralistas (aún cuando su organización sea federal). De este modo, vemos que es necesario hacer una distinción de tipo transversal entre la organización legal y la organización de hecho, ya que es tan frecuente encontrar países que se declaran federales, teniendo a su vez una cultura política fuertemente centralista, como países unitarios con una fuerte tendencia a la descentralización. Eso es importante, ya que no debemos identificar descentralización con federalismo, dos conceptos que en la práctica no corren necesariamente por carriles paralelos.

⁵⁷ En el caso argentino, por ejemplo, así lo establece expresamente su Constitución Nacional (1994) en los Art. 124 y 126.

En general, pese a que, en la Europa de los quince, podemos encontrar Estados formalmente unitarios, estos siguen la tendencia del conjunto del bloque regional hacia una mayor descentralización de la gestión y los recursos públicos hacia el nivel local. En línea con esta tendencia, por ejemplo, Italia y Portugal se han enmarcado bajo la figura de Estados unitarios descentralizados (Romero, 2007). Este esquema, marcado por la intensificación de la autonomía política y administrativa del nivel local, es altamente compatible con el desarrollo continuo y creciente de las experiencias de cooperación descentralizada entre gobiernos subnacionales de Europa y de otras regiones del mundo. Aún Francia, un país de organización típicamente unitaria, presenta un importante caudal de acciones de cooperación descentralizada que, aunque no está orientada mayormente a América Latina, su aporte de 39,5 millones de dólares para ayuda oficial al desarrollo (parte de la cual es canalizada bajo la forma de cooperación descentralizada) ubica a este país en el cuarto lugar del ranking de aportantes de la Unión Europea.

En otros países, como Alemania, Bélgica o España (este último, a través de las autonomías), en donde el uso y el derecho se inclinan hacia la forma federal, encontramos, a la vez, una participación más activa en actividades de cooperación descentralizada.

Pero, más allá de su organización formal, de uno u otro modo, todos los países de la Europa de los quince (y esto con seguridad se hará extensivo a los nuevos miembros) han emprendido el camino de la descentralización y esta realidad, naturalmente, tiene su correlato en la evolución de la cooperación descentralizada. Cada uno de estos países ha ido generando, a su modo, el marco institucional que permitiera a sus ciudades entrar en contacto con sus pares del mundo, y hacerlo de manera autónoma. Veamos algunos ejemplos (Virapatirin, 2004):

En Alemania, una ley y un artículo de la Constitución Nacional, permiten a las ciudades tomar parte en actividades de cooperación descentralizada. En Dinamarca, por su parte, una ley de principios de la década de 1990 permite que los condados de ese país participen en este tipo de actividades. En Portugal, las actividades de cooperación descentralizada de las colectividades locales están avaladas por dos leyes de fines de la misma década. En España, las

colectividades locales también cuentan con una ley específica (23/98), que regula el accionar de las autoridades locales en distintos ámbitos, incluyendo la cooperación descentralizada. En Italia, también encontramos un marco jurídico para la intervención de los gobiernos locales en actividades de cooperación descentralizada (dado por la ley 49/87).

En América Latina, sólo Argentina, Brasil, México y Venezuela están organizados bajo el sistema federal y, aún en estos países, la cultura centralista característica de la región cuenta con una importante raigambre histórica. Como señala Víctor Godínez Zúñiga (2004):

“Las naciones de América Latina comparten, cada una a su manera, una larga tradición de centralización que data de los tiempos de la Colonia. Y si bien la autonomía de los gobiernos y las comunidades locales fue inscrita desde un principio en el orden orgánico constitucional de la mayoría de los estados nacionales formados en el siglo XIX después de las luchas de independencia, lo cierto es que, salvo contadísimas excepciones, la tradición centralista se mantuvo inalterada.”

Sin embargo, de manera semejante al proceso que se da en Europa, en donde ha ido proliferando la tendencia hacia la descentralización, en América Latina, tanto los Estados federales, con su marcado carácter centralista, como los estados unitarios (algunos de ellos con una mayor vocación descentralizadora, como es el caso de Colombia), van emprendiendo este camino hacia una reorganización asentada en la descentralización.

Desde el punto de vista de la legislación, en general, la cooperación descentralizada no cuenta con un marco jurídico que contemple el accionar autónomo de las ciudades en la escena internacional. Lo habitual es que este tipo de actividades queden amparadas bajo acuerdos marco, que se firman a nivel de la administración nacional con los actores internacionales involucrados. De cualquier modo, pueden encontrarse algunos ejemplos como Costa Rica, en donde el código municipal permite al gobierno local suscribir pactos, acuerdos o convenios con personas o entidades nacionales o extranjeras (Ortega Hegg, 2006). Sin embargo, más allá de la realidad jurídica, en la práctica, la cooperación descentralizada se desarrolla cada vez con mayor asiduidad e intensidad, así

como con una mayor independencia de los actores locales con respecto a las instancias político-administrativas de orden superior en la jerarquía del Estado.

De cualquier modo, es de esperar que esta realidad de hecho vaya incorporando su propio marco jurídico en América Latina, así como desde hace tiempo viene ocurriendo en Europa.

De manera tangencial, otro aspecto en el cual la administración pública nacional tiene incidencia en la cooperación descentralizada, es a través de la recopilación, sistematización y difusión de información que permita mensurarla en término de participantes y acciones en que se involucran las colectividades locales de cada país. Esto queda de manifiesto a través del relevamiento emprendido por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, en donde podemos ver que, no sólo la mayoría de los países de Latinoamérica cuentan con escaso o nulo conocimiento (en términos de información relevada de manera más o menos sistemática) de las actividades de cooperación descentralizada que involucran a sus gobiernos subnacionales, sino que aún muchos gobiernos nacionales de la Unión Europea cuentan con información escasa o poco sistematizada sobre estas actividades (Sarraute Sainz, 2006). Esto no sólo limita la posibilidad de sacar provecho de la experiencia previa en el área de la cooperación descentralizada, a nivel global, sino que reduce notablemente su visibilidad, y –en consecuencia- la posibilidad de valorar sus resultados. Esto suele complicarse ante el hecho de que los datos sobre cooperación descentralizada relevados por los gobiernos nacionales (y aún por las administraciones locales), suelen encontrarse mezclados con información referente a la cooperación tradicional. Aunque esto no significa, necesariamente, un escollo o limitación impuesta de manera expresa desde el Estado nacional (sino por desatención de todos los actores involucrados, tanto locales como nacionales), la cooperación descentralizada termina siendo dependiente de esta muchas veces deficiente, escasa o nula información. En este marco, ciertos ámbitos o iniciativas de cooperación descentralizada, como programas o redes de cooperación descentralizada, han emprendido acciones para generar proyectos y espacios tendientes a recabar información fehaciente y sistemática sobre las características y condiciones de la cooperación descentralizada en términos generales y en el marco de sus propios proyectos.

Así, por ejemplo, del programa URB-AL surgen con este objetivo el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina y el Centro de Documentación del Programa URB-AL que recogen la experiencia⁵⁸.

El sistema internacional

El segundo ámbito de fronteras a la acción autónoma de las ciudades está dado por el propio sistema donde pretende insertarse. Las acciones en el plano internacional de los diversos actores analizados producen (de *jure* o de *facto*) política y derecho internacional, en el marco de un complejo proceso de constitución de regímenes internacionales.

La forma y los modos en los que la comunidad internacional se estructura y se desenvuelve, por medio de patrones que se vuelven estables durante ciertos períodos de tiempo, también coloca límites concretos a la acción externa autónoma de las entidades subnacionales. Así, las ciudades no son –aún- sujetos de derecho internacional independientes de sus Estados. O dicho de otro modo, lo son de modo indirecto, sólo en tanto partes componentes del Estado que las contiene y del que forman parte constitutiva.

Viendo esta cuestión estrictamente desde el punto de vista del sistema internacional y sus organismos, las ciudades no tienen un sitio en las Naciones Unidas en tanto no constituyen entidades jurídico - políticas independientes de los Estados que las abarcan en su territorio⁵⁹. Su personalidad jurídica, marca el límite al accionar autónomo de la entidad local, que debe ser refrendado por la entidad política nacional.

Al hablar de sistema internacional no podemos omitir la importancia que ha tenido la conformación de la Unión Europea como bloque regional en el proceso de internacionalización de los niveles subnacionales de gobierno a través de la cooperación de descentralizada.

⁵⁸ En el Cono Sur, en el marco del establecimiento de las Unidades Temáticas de la red de Mercociudades, se decidió conformar la Unidad Temática de Cooperación Internacional (UTCI). Este grupo de trabajo había cumplido, en parte, el propósito mencionado de recabar información y sistematizar la experiencia de la cooperación descentralizada. Sin embargo, desde el año 2005 esta unidad temática se encuentra inactiva, sin conformarse dentro de la estructura de la red.

⁵⁹ Independientemente de la cuestión de ser o no sujetos autónomos de derecho internacional más allá del Estado, se verifica una vocación por estructurarse en foros universales de ciudades; tendencia fuertemente consolidada a través de la reciente creación de CGLU, Ciudades y

En un trabajo que analiza la relación entre los gobiernos subnacionales y el proceso de construcción institucional de la Unión Europea (Fernández de Losada, 2006), el autor identifica dos etapas en el desarrollo de un municipalismo de carácter y proyección europeos. La primera representa el comienzo de la actuación de los municipios de manera directa en el bloque regional, con la aparición del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), creado en el año 1951, por iniciativa de un conjunto de jefes comunales.

A lo largo de su historia, el CMRE ha sido un ámbito de representación de los intereses de los gobiernos locales europeos y ha abogado por lograr un reconocimiento institucional para los gobiernos subnacionales frente a los órganos comunitarios.

La segunda de estas dos etapas, propuestas por Fernández de Losada, comienza en 1990 con la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política y la subscripción del Tratado de Maastricht, producto de ese encuentro, en el cual se determina la voluntad de crear el Comité de las Regiones, un órgano consultivo que permitiría a los gobiernos locales tener cierta incidencia sobre la elaboración de políticas comunitarias, y se establece el principio de subsidiariedad, que determina el propósito de que las decisiones comunitarias sean tomadas con la mayor cercanía posible de la ciudadanía.

Aunque América Latina se encuentra aún muy lejos de un nivel comparable de institucionalización, en relación a la cooperación descentralizada como a la integración regional, en el Cono Sur encontramos una experiencia que se inspira en este proceso de integración a nivel comunitario de los municipios europeos, en busca de un reconocimiento institucional en la estructura supranacional del MERCOSUR. Este proceso se inicia en el seno de la red de Mercociudades y está presente como uno de sus objetivos desde su nacimiento en 1995. Los esfuerzos de la red en pos de obtener un espacio institucional en el proceso de integración regional dieron sus frutos en 2001 en la creación de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI). Sin embargo, esta conquista se reveló limitada debido a que la REMI no ha contado, finalmente, con un contacto directo con el Grupo Mercado Común (GMC) y es equiparada con otros órganos de igual

Gobiernos Locales Unidos, con aspiraciones a convertirse en un foro universal de gobiernos locales a nivel mundial, algo así como *las NU de las ciudades*.

jerarquía (también denominados *Reuniones Especializadas*) que representan a diversos intereses. Finalmente, en el año 2004, el GMC aprueba la creación del Foro Consultivo de Municipios, Provincias, Departamentos y Estados Federados del MERCOSUR, como instancia de diálogo exclusivo y directo de los gobiernos subnacionales en el proceso de integración. Con la creación de este espacio, que en la práctica entró en funciones recién en el año 2007, la red de Mercociudades, principal impulsor de la propuesta, logró el anhelado objetivo de integrar a las colectividades locales en la institucionalidad del MERCOSUR.

La red⁶⁰: fruto institucionalizado de la cooperación descentralizada

Caracterización de redes de actores gubernamentales subnacionales

Hemos analizado ya las características de la cooperación descentralizada. Ahora bien, ¿los actores subnacionales que la practican se lanzan sin más, de modo solitario a la escena externa? ¿Su incursión en el sistema internacional se da de manera independiente, en el sentido de hacerlo de forma individual e inconexa, sin un marco que opere de amparo? Ciertamente se han registrado históricamente y se siguen registrando acciones de cooperación de este tipo, pero de la mano de la cooperación descentralizada se verifica una firme tendencia por la institucionalización de espacios colectivos. Allí reside precisamente la novedad. La cooperación descentralizada se ha convertido en un enfoque que permite a gobiernos subnacionales -a los que previamente por lo general se había delegado la gestión de sus asuntos locales- plantearse posibilidades de acción en horizontes anteriormente impensados. Al tiempo que el Estado nacional delega funciones por debajo de su estructura administrativa, comienza a plantearse instancias de integración⁶¹ con países vecinos. Vemos entonces que tanto las entidades gubernamentales nacionales como las subnacionales comienzan a identificar en el ámbito externo -cada una a su tiempo y con acento en diferentes aspectos- un espacio para llevar a cabo acciones que operen en favor de una

⁶⁰ En base a la caracterización de Castells, Manuel (Op. Cit).

⁶¹ Por lo general, estas iniciativas tienen su piedra angular en la cuestión comercial, siendo a partir de allí diverso el grado de profundidad respecto del propio aspecto económico así como de otros planos (político socio-cultural, científico-tecnológico, defensivo, etc.)

estrategia de desarrollo que cuenta con un previo/paralelo accionar en el plano interno.

Así como a partir de la segunda posguerra los Estados comenzaron a crear instancias colectivas que sirvieran de foros para poner en común intereses de las partes, los entes subnacionales encuentran, a partir de los fenómenos de integración regionales, resquicios para idear y generar espacios donde identificar intereses compartidos y alcanzar objetivos comunes entre sí, desde su escala micro. La lógica que estructuró estas instancias colectivas entre naciones se nutrió principalmente de la cooperación internacional de corte más tradicional. Sin dudas existe un amplio universo de organizaciones internacionales, de variada constitución y con diversa fundamentación filosófica última con relación a la cooperación, pero no es objeto de este estudio analizarlas. Simplemente, se expone la idea de constitución diferente (al amparo de principios cooperativos diversos) en el origen de los espacios colectivos de los gobiernos nacionales y subnacionales.

La noción de red, vinculada a los cambios productivos y tecnológicos de los últimos veinticinco años, que posibilitan la constitución de esquemas más abiertos, horizontales, flexibles, inmediatos y fluidos, a la par que en creciente grado virtuales⁶²; ha ejercido una gran influencia sobre los modelos de vinculación en actores entre todos los órdenes sociales, culturales económicos y políticos a escala mundial. La constitución de redes de ciudades como mecanismo óptimo de acceder al campo internacional y al trabajo conjunto en proyectos definidos en torno a problemas específicos, se inscribe dentro de esta tendencia general señalada. Tanto desde la iniciativa espontánea de grupos de ciudades, como desde organismos internacionales e instancias supranacionales, las propuestas de cooperación descentralizada que impliquen la constitución de redes han proliferado⁶³, modificando el escenario de las relaciones internacionales en la última década. Se trata de estructuras flexibles, abiertas y en gran medida virtuales, que suelen tener relación mediata o inmediata con procesos de

⁶² A través del uso fundamental de las tecnologías de la información (internet básicamente) como vehículo inmediato para canalizar las acciones de cooperación específica (intercambios de información y conocimiento, comunicación, etc.)

⁶³ Los tres programas de la CE mencionados en este trabajo no son la excepción.

integración supranacional, al amparo de las cuales alcanzan o fortalecen su institucionalidad.

Ciertas redes, tienen un origen *desde abajo*, en tanto la iniciativa para conformarla surge espontáneamente de la inquietud de un grupo de gobiernos subnacionales. En este caso, dicha red puede fortalecer posteriormente su institucionalidad en el seno de procesos supranacionales marco, en la medida en que éstos lo reconozcan como parte del mismo. Es el caso de la Red de Mercociudades, constituida en 1995 por la voluntad de un grupo de 12 gobiernos locales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; y reconocida formalmente por el proceso de integración supra nacional marco (MERCOSUR) en 2001. Hoy cuenta con más de 180 ciudades miembros, sumando además a entidades locales de Bolivia, Chile y Perú (países asociados del MERCOSUR).

Pero este tipo de redes también pueden surgir de iniciativas *por encima* de las entidades subnacionales involucradas. En este caso, instancias extra locales (de Estados, organismos internacionales, entidades supranacionales de integración, etc.) promueven la construcción de estos espacios colectivos a través de proyectos de cooperación descentralizada. Programas como URB-AL, son buenos ejemplos de esta segunda vía para originar este tipo de iniciativas.

El grado de dinamismo de las redes puede variar, dependiendo de la naturaleza, el propósito de base que lleva a un determinado grupo de ciudades a agruparse en su seno. Mas allá de la variedad de propósitos que estas redes persigan (restringidos o amplios, políticos, económico-comerciales, sociales, culturales, científico-tecnológicos, etc.) y dejando también de lado las restricciones (geográficas o de *perfil de ciudad*) el dato relevante es que en su marco se promueven relaciones horizontales entre pares, principio en sintonía con la cooperación descentralizada. Indudablemente, el que se trate de gobiernos subnacionales cuyas autoridades hayan accedido al cargo mediando algún tipo de instancia electiva democrática, no es un dato anecdótico. El grado de legitimidad de las acciones directas llevadas adelante por el gobierno de la ciudad, tanto en su plano interno como externo, encuentra en este aspecto un sustento clave.

Estas iniciativas deben ser financiadas de algún modo. En aquellos casos que se trate de iniciativas *desde arriba*, dichas instancias supra locales que promueven la constitución de espacios comunes, por lo general financian al menos parte de las

acciones en su seno. De otra parte, en aquellas iniciativas de construcción de redes más *espontáneas o desde abajo* probablemente la necesidad de fijar una cuota de contribución a los gobiernos subnacionales que la compongan, se hará necesario. En ambos casos, de todas maneras, se espera que las ciudades miembros aporten recursos (en dinero o contribuciones no monetarias) en virtud de los proyectos y acciones específicas que se lleven adelante en el seno del espacio.

La constitución de redes de ciudades no implica la obligación de llevar adelante en su seno, acciones colectivas de cooperación que involucren a la totalidad de actores que la componen. Por el contrario, ello difícilmente sería factible, e incluso deseable. El espíritu que guía la construcción de este tipo de espacios comunes es el de generar un entramado conjunto, afín a una determinada manera de interpretar una realidad, compuesta por ciertos objetivos comunes (generalmente vinculados a problemáticas y visiones similares, complementarias o compartidas). Se trata de construir un frente propositivo (vinculado a la coordinación y armonización de posiciones respecto de un tema) al tiempo que resolutivo (en la medida que busca generar soluciones compartidas a problemas comunes). Las acciones que se promueven por ende en su marco, suelen basarse en el intercambio de experiencias e ideas; para dar respuesta a una agenda emergente, que en alguna medida los condiciona por igual.

Dentro del espacio de la red, los actores subnacionales miembros llevarán adelante esquemas de relacionamiento con algunos de sus pares, en detrimento de otros; lo que no anula la posibilidad paralela o futura de generar nuevos esquemas que los incluyan. Dichas vinculaciones se constituyen de facto, a partir de la oportunidad que ofrece la red como marco. Las ciudades, en virtud de sus afinidades, prioridades e intereses, constituirán de manera más o menos espontánea estas relaciones. Vemos entonces cómo en el seno de las redes, los gobiernos subnacionales podrán renovar antiguas vinculaciones con pares así como ampliar sus agendas con el cultivo de nuevos nexos.

Es por ello que aunque bajo su amparo se establezcan relaciones de 1 + 1, no se tratará simplemente de contactos bilaterales. La red de cooperación horizontal ofrece una instancia más rica, multidimensional, efectiva e interactiva que la antigua (pero precursora) figura del *hermanamiento bilateral* aislado. Dicho

esquema puede ser visto hoy como un buen gesto⁶⁴, que marca una tendencia de las ciudades partícipes hacia la cooperación ciudad-ciudad; pero lo consideramos insuficiente como marco omnicomprendivo de cooperación horizontal.

En definitiva, la ciudad encuentra en la red de cooperación horizontal entre pares, un medio de irrumpir de modo colectivo en la escena internacional, para de este modo *aunar fuerzas*, ganar en peso específico y no ser fagocitada por actores más poderosos del ámbito. Esta instancia conjunta le ofrece la oportunidad de suplir su falta de experiencia en el área, integrándose con símiles que pueden haber incursionado anteriormente en esas aguas (o que al menos lo hacen a la par). Lejos de perder autonomía por integrar este entramado, la entidad subnacional encuentra en este espacio un modo de redefinir su perfil, de capitalizar y potenciar el proceso de aprendizaje que le ha supuesto la gestión de sus propios asuntos internos⁶⁵.

Finalmente en relación a esta caracterización, tengamos presente que la utilización de la red como herramienta central en su estrategia internacional, o bien como una modalidad secundaria en su caja de recursos, se relaciona -como también hemos mencionado- con el tipo de ciudad de que se trate (mundial, regional, intermedia, pequeña) así como con el carácter de la red en cuestión. Al respecto, consideramos que particularmente las ciudades intermedias encontrarán en la red un vehículo catalizador de sus intereses y objetivos inmediatos, hallando en la proyección supra local de los mismos, una vía de posibles soluciones.

Participación en redes e identidad local

Un interrogante que se plantea modernamente a las comunidades locales, a la hora de decidir abrir un frente externo en sus agendas públicas, es aquel vinculado a la amenaza de su identidad socio-cultural local. A este respecto es válido preguntarse ¿se gana o se pierde en materia de identificación en la acción supra local? Nos encontramos aquí frente a un fenómeno vinculado al proceso de globalización, que opera ininterrumpidamente en todos los planos societales

⁶⁴ Muchas veces vinculado a sintonías de tipo histórico-cultural, mediante lazos surgidos por la vía de la inmigración o el comercio, por ejemplo.

⁶⁵ Cómo destaca Ruben García: "(...) creemos que estas acciones en red son una modalidad organizativa eficiente, que potencia y califica las competencias locales." (García, 2006)

(local, regional, nacional, mundial). Como se señalara en el primer capítulo, dicho fenómeno supone una superación de las lecturas divorciadas de los asuntos domésticos e internacionales, que se revelan crecientemente interdependientes, atravesados por procesos de transnacionalización. Tal *achicamiento* del mundo no se limita al plano internacional–nacional, sino que opera también localmente. Desde este punto de vista, la ciudad no podría evitar recibir tales influencias, aunque se lo propusiera. Desde luego, su ubicación con relación a los centros o periferias mundiales no es un dato menor, a la hora de considerar los grados de permeabilidad que tendrá el mundo local frente a los embates globalizantes. Pero como se mencionara anteriormente, los avances tecnológicos-comunicacionales vuelven relativas las distancias en muchos aspectos vinculados a la difusión de tendencias desde y hacia puntos distantes del planeta.

En función de ello, es incuestionable que la identidad de la ciudad, sus valores sociales, políticos y culturales locales, se ven modificados en alguna medida. Se produce una interacción entre lo local (interpretado idealmente como “lo tradicional”) y lo supra local (visto generalmente como “lo moderno”); compuesto por nuevas tendencias foráneas (que pueden provenir de lugares cercanos o muy lejanos, identificables en su origen o *globales*). El resultado es una identidad local transformada, mediada por la modernidad -y la *posmodernidad*- que inevitablemente conlleva el proceso de globalización. Pero en la medida que se interpreta como *recibido*, algo así como una herencia imposible de evitar, el resultado puede ser traumático y desequilibrado, en tanto la comunidad local no tiene grandes oportunidades de *elegir* que fenómenos recibir y cuales evitar, en función de “preservar” una identidad definida como propia. El supuesto adicional que subyace aquí es que la comunidad tiene en claro -a priori- cuál es su identidad local (cuestión que es bastante discutible ni es tan simple de establecer).

Esto en cuanto al aspecto de la recepción *pasiva* de los fenómenos de la globalización por parte de lo local. Pero nuevamente nos encontraríamos aquí frente a una *falsa victimización* de la comunidad local (como en el caso de la descentralización interna no pedida pero recibida) si sólo nos limitáramos a verlo desde este ángulo.

Es un hecho que la comunidad de base no busca en primer término ser atravesada por esos fenómenos supralocales, pero una vez consolidada la tendencia, no puede escapar a ella. Lejos que quedarse paralizada frente a este aspecto, la ciudad puede adoptar un rol activo al respecto, para *tomar* de las tendencias y fenómenos recibidos aquellos elementos funcionales a la redefinición de su identidad local; de manera de repotenciar la misma, retroalimentándola en la escena externa. Los efectos de influencias de tendencias foráneas sobre el mundo local pueden implicar -como reacción a la par de abrazar esas novedades- una revalorización y reconsideración de olvidados o devaluados aspectos autóctonos de la vida local, aristas que a lo largo del siglo XX y su lógica centralizadora del Estado nacional, habían quedado latentes, en un segundo plano. Los recientes fenómenos de descentralización interna - voluntaria o involuntariamente, en mayor o menor medida- han disparado un proceso de introspección de la comunidad de base, que decanta en un rescate de elementos que construyen identidad local; aspectos identitarios básicos de las sociedades que habitan en este incipiente actor, que se convierte en sujeto pleno de la gestión de sus propios asuntos. Desde este punto de vista, el nuevo actor necesita reconocerse a sí mismo, en el marco de un proceso abierto del que recibe influencias por encima de él, permeándolo. En consecuencia se vuelve necesario reafirmar sus propios rasgos, para desde allí reconocerse -antes de salir a reconocer a otros y a buscar ser reconocido -.

Aquí es donde entra en juego nuevamente la participación de las propias ciudades en la escena externa, a través de la integración de redes y la ejecución de acciones de cooperación descentralizada. Las comunidades -y particularmente sus gobiernos locales- pueden contribuir a definir *perfiles* de ciudad a partir de la construcción o refuerzo de algunos de esos aspectos, identificados como elementos que fundan su identidad, por medio de la participación en redes de ciudades que se agrupan con pares que comparten un determinado aspecto.

Las redes de ciudades puerto, de ciudades educadoras, de ciudades con centros históricos, de ciudades fluviales, de ciudades turísticas, de ciudades agrícolas, de ciudades de frontera, de ciudades marítimas, de ciudades andinas, de ciudades del MERCOSUR, de Regiones de Europa, etc. colocan en el centro de su convocatoria (excluyente) un aspecto que refuerza la identidad local; pero que al

mismo tiempo es compartido por otros actores similares, en diversos lugares de la región y el mundo entero. El hecho de reconocer un aspecto considerado *esencial* de lo propio, no implica excluirse de la afirmación de otros rasgos locales. Una misma ciudad redefine y reafirma (e incluso *descubre*) su identidad a partir de los múltiples prismas que la componen. Aristas que se pasan en limpio, se reconocen desde la participación simultánea en diversas redes, contribuyendo así sustancialmente a cristalizar una genuina identidad local de un modo integral. Se reafirma -desde acciones externas- un proceso de auto-reconocimiento que comenzó primero en el plano interno, pero que encuentra un nuevo impulso y una nueva fuente de nutrientes en su accionar supra local.

El interrogante de este apartado, parece exponer un falso dilema identitario frente al complejo proceso de globalización, en la medida que no hay chance de sustraerse del mismo. No hay *vuelta atrás* hacia el bucólico mundo local del pasado⁶⁶. Las tendencias generales de la globalización parecen presentarse como irreversibles, aunque transformables. Aceptar este hecho, y en función de ello poder definir inteligentemente qué elementos tomar del fenómeno para forjar una identidad local, auténtica, *versión siglo XXI*, parece el camino más pragmático e inteligente.

Evidentemente, la posibilidad de generar al interior de la comunidad local - particularmente dentro de su administración gubernamental – cuadros preparados a tal efecto, capaces de identificar esos elementos constitutivos de la identidad local y de diseñar una agenda en función de las oportunidades y amenazas del proceso globalizador, parece ser esencial. Los gobiernos y comunidades locales que han sabido leer el escenario mundial en esta clave -actuando en consecuencia– se encuentran sin dudas a la vanguardia del proceso que lleva a las ciudades a participar activamente de la escena internacional. Lejos de haber perdido identidad local la han adaptado a los tiempos que corren, reafirmándola con creces y posibilitando su conservación y difusión en un mediano–largo plazo.

⁶⁶ Tan dudosa como mítica imagen.

IV. Matriz para el análisis de la acción externa de la ciudad

La evolución de la ciudad como actor internacional en la cooperación descentralizada: una matriz de análisis

A la hora de afirmar que la ciudad se consolida como un sujeto de las relaciones internacionales, se vuelve necesario poder identificar y sistematizar una serie de elementos y procesos que se presentan como requisitos necesarios (aunque no suficientes) para desenvolverse en redes de cooperación descentralizada. Se trata de individualizar los aspectos que diferencien una cierta calidad de participación de las de un mero observador externo o un participante esporádico, (que lleva a cabo acciones aisladas y sin continuidad en la gestión). A partir de este “inventario”, será posible contar con una noción más acabada del cambio cualitativo que en el tiempo ha experimentado y experimenta la entidad local con proyección internacional.

Es pertinente de todas maneras destacar que los parámetros tomados en cuenta a la hora de proponer esta matriz no tienen pretensiones de exhaustividad. Se trata en todo caso de una propuesta de sistematización, un intento por tener una referencia descriptiva del cambio cualitativo experimentado por la entidad local, en el marco de las acciones de cooperación descentralizada, que a su vez pueda servir como una guía para la acción o la evaluación de políticas en este ámbito. De todas formas, más allá de los elementos aquí propuestos, es importante no descuidar los particulares condicionamientos contextuales que corresponden a cada sociedad concreta; ya que en su interacción socio-política particular podrán hacer necesaria la reformulación e inclusión de otros rasgos y procesos en este análisis.

Por otro lado, la matriz que proponemos aquí –de manera muy preliminar- cuenta, de manera implícita, con otro eje, qué representará la caracterización del parámetro, que puede resumirse en términos generales de persistencia y calidad,

pero que representa un desafío especificar en término de indicadores cualitativos y cuantitativos. Sin embargo, la posibilidad de incorporar indicadores que permitan abordar de manera rigurosa la evaluación de este tipo de políticas dependerá en gran medida de la disponibilidad de información tan completa y sistematizada como resulte posible. Para esto será necesario el esfuerzo conjunto de los gobiernos subnacionales, los Estados nacionales, las redes o asociaciones de municipios, los organismos que promueven estas iniciativas (como la Comisión Europea) y los espacios creados en estos ámbitos con la expresa misión de registrar la experiencia de la cooperación descentralizada y reflexionar sobre ella. Conceptualmente, los elementos incorporados en la matriz podrían ser analizados mediante los criterios de *viabilidad, pertinencia, impacto, eficacia y eficiencia*, aplicables a los proyectos de cooperación al desarrollo (Gómez Galán y Sainz Ollero, s/f), pero una vez más, esto estará condicionado por la disponibilidad de parámetros específicos, bajo la forma de indicadores, que permitan tener una apreciación relativamente objetiva de los criterios de evaluación.

Hechas las salvedades del caso, consideramos que los elementos registrados en la matriz que proponemos, dan cuenta en gran medida de los factores que deben poder identificarse a la hora de hablar de una adquisición del *status* de sujeto autónomo por parte de una colectividad local, en el marco de la cooperación descentralizada.

La matriz que se presenta aquí cuenta con siete puntos, que tendrán distinta relevancia y que pueden desarrollarse en diferente orden de jerarquía en el tiempo. El análisis de una considerable cantidad de casos, debería permitirnos en un futuro establecer relaciones de prioridad cronológica y relevancia entre los distintos factores, así como desglosar los parámetros y detallar indicadores que permiten una mirada más objetiva de este proceso. Por lo pronto, abordaremos una descripción detallada de las características propuestas.

Excluyendo una variedad de elementos, que pudieran considerarse superfluos, e incluyendo otros que pudieran parecer llamativos, la matriz de análisis que proponemos presenta los siguientes factores:

1	Plan Estratégico Local con consideraciones de la dimensión internacional
2	Proceso de Descentralización

3	Participación pautada, activa, coherente y sostenida en el tiempo en redes de cooperación descentralizada, en espacios entre pares y otros ámbitos internacionales
4	Disponibilidad de infraestructura burocrático-administrativa local dedicada a la gestión de las relaciones internacionales de la ciudad
5	Conducta desdoblada de la ciudad en los espacios de cooperación internacional en los que participa activamente
6	Promoción de nuevos medios para el mantenimiento de los espacios de cooperación
7	Impulso de legislación específica sobre cooperación internacional

Al confrontar cada uno de los puntos de esta matriz con un caso concreto es importante considerar estos factores desde dos dimensiones de análisis. Por un lado, desde un punto de vista sincrónico (simultáneo), es decir plasmando el conjunto de elementos, hechos concretos, que hemos identificado como indicadores cualitativos para satisfacer cada parámetro, como un fotografía del estado actual del proceso. Por otro lado, es recomendable incluir un análisis diacrónico (en el tiempo) de los indicadores relevados, a modo de línea de tiempo, de manera que puedan ser vistos como un proceso evolutivo. De este modo, se obtiene la ventaja extra de poder observar las relaciones entre los factores, un aspecto que se vuelve inaccesible si el análisis se reduce a la observación ahistórica de los elementos *congelados* en su estado actual. Las relaciones reveladas por una mirada diacrónica, junto con un análisis certero y detallado de cada elemento de la matriz, en un análisis sincrónico, podría permitirnos hacer previsiones, así como planificar políticas en la cooperación descentralizada a partir de estas variables.

Plan Estratégico Local con consideraciones de la dimensión internacional

Este primer punto de la matriz coloca en un lugar fundamental del proceso al Plan Estratégico Local, entendido como un modo de introspección socio-técnico, que define un conjunto de ítems estratégicos para la ciudad, y que viabiliza el trazado de un curso de acción para alcanzar escenarios futuros propuestos, superando problemas identificados, movilizandoo recursos locales, y contando con el *leit motiv*

de la promoción del desarrollo local. Contar con esta herramienta es un aspecto básico para iniciar el camino hacia una acción coherente en un contexto de cooperación descentralizada. Por otro lado, esa agenda estratégica local, debería incluir la consideración de la necesidad o intención de recurrir al relacionamiento internacional, como uno de los espacios en los que se intentará dinamizar el proceso de transformación propuesto en el plan. En este sentido, consideramos que la identificación de la utilidad de potenciar, en espacios internacionales, las acciones emprendidas internamente por la ciudad serán luego un factor clave para la coherencia de sus acciones en la cooperación descentralizada. Cuanto más específicos sean los objetivos propuestos en la formulación del plan, mayor probabilidad habrá de que este tipo de participaciones quede incorporada en la cultura institucional de la ciudad.

Aún así, debemos considerar también que, la mención explícita en el documento de formulación del Plan Estratégico de la dimensión internacional, no es la única forma en que pueda considerarse cumplida esta condición (aunque, desde luego es la más satisfactoria). En algunos casos, las sucesivas comunicaciones y documentos, así como las acciones emprendidas en torno al plan, incluyen acabadas menciones y compromisos con acciones internacionales, sin que estas hubiesen sido incluidas específicamente y a priori en la formulación. Por tanto, a la hora de relevar un caso, podríamos considerar que un conjunto de declaraciones suficientes en este mismo sentido, en el marco del plan, podrían satisfacer igualmente la condición.

Por ejemplo, la ciudad de Rosario (Argentina) contempla, dentro de los 10 objetivos de su Plan Estratégico, el establecimiento de “relaciones con otras ciudades en el marco de redes regionales de ciudades, de modo primario en el espacio del MERCOSUR”. El Plan Estratégico de Barcelona (España), por su parte, se propone “promover una cultura de cooperación con los países del Tercer Mundo”, fomentando “(...) el apoyo público a los criterios de solidaridad económica internacional”, entre otros artículos que hacen mención a la dimensión internacional de la política local.

Proceso de Descentralización

En este segundo punto, nos referimos al proceso de descentralización que se viene dando de manera marcada desde los años noventa. En este caso, la descentralización, surgida como paso paralelo o consecutivo al Plan Estratégico, implica la posibilidad de aprender a identificar los problemas y demandas locales, gestionando soluciones específicas con recursos propios y tomando a su cargo de manera progresiva la gestión y el control de la propia provisión de bienes y servicios. Este proceso puede darse, además, en un doble sentido. En primer lugar, como un proceso desde arriba, en el que las instancias de gobierno nacionales y subnacionales intermedias –provinciales o departamentales- delegan funciones y recursos en el nivel local. Y, en segundo lugar, como proceso por el cual la propia ciudad se descentraliza y desconcentra geográficamente, para generar instancias inferiores que supongan una gestión pública más eficiente y con las que el ciudadano pueda mantener un modo más estrecho de relación y participación. En ambos casos, se da el proceso pedagógico que hemos mencionado de manera insistente a lo largo de este trabajo. En el caso de la descentralización desde arriba, esto impulsará un aprendizaje del gobierno local en la gestión de nuevas responsabilidades, funciones y recursos, que le plantearán un escenario de mayor exigencia, así como un mayor ejercicio de su autonomía, y esto será, un valor decisivo para su participación en ámbitos de cooperación descentralizada. En el caso de la descentralización hacia abajo, es decir hacia el interior de la ciudad, el aprendizaje se dará de manera difundida en la ciudadanía, a partir de una mayor cercanía con la gestión y una participación activa en la administración de los recursos y la resolución de los problemas locales. El hábito de participación activa a nivel internacional de la ciudad también se verá reflejado en la cultura de participación ciudadana, lo que redundará en un mayor compromiso de la ciudadanía con los ámbitos de cooperación.

Este proceso, en condiciones regulares de implementación, impulsa en gran medida a entidades locales anteriormente *adormecidas* en su autonomía de acción política a volverse sujetos activos en ámbitos de cooperación en los que puedan compartir experiencias de gestión y buscar soluciones en común con otras ciudades del mundo, así como empezar a pensar en horizontes más ambiciosos para sus acciones de gobierno.

Tanto en América latina como en la Unión Europea (aunque con diferentes dinámicas, como hemos mencionado anteriormente) se han presentado procesos de descentralización de manera bastante generalizada, desde el nivel nacional a los distintos niveles de gobierno subnacional. En el caso de la descentralización interna a nivel local, los ejemplos son aún escasos, pero ya muchas ciudades como Barcelona (España), París (Francia), Milán (Italia), São Paulo (Brasil), Córdoba (Argentina) o Rosario (Argentina) avanzan en este sentido con proyectos de descentralización muy asentados.

Participación pautada, activa, coherente y sostenida en el tiempo en redes de cooperación horizontal, espacios entre pares y otros ámbitos internacionales

Para obtener una verdadera autonomía como sujeto internacional no es suficiente con la simple membrecía de la ciudad en redes de cooperación descentralizada. Muchas ciudades que inician este camino sin una verdadera vocación de participación se ven rápidamente desanimadas al no ver realimentadas sus expectativas con respecto a los beneficios de la cooperación internacional. Sobre todo en los casos de quienes -equivocadamente- interpretan que la cooperación descentralizada es una forma de obtener financiamiento externo de las entidades que promueven la red o coordinan proyectos en su interior (dependiendo de la mecánica de cada red). La realidad es que los beneficios de la cooperación descentralizada sólo llegan a través de la participación sostenida en proyectos comunes y la búsqueda activa de un lugar propio en ese nuevo contexto.

Por otro lado, aunque se tengan en claro los objetivos y la mecánica de la cooperación descentralizada, será muy difícil que un actor local se convierta en sujeto activo, con participaciones intermitentes e interesadas. Decimos interesadas, en el sentido de intervenciones esporádicas que sólo se llevan a cabo cuando se estima que puede conducir a un beneficio inmediato y se suspenden cuando ese beneficio ya no es tan claro. Esto sólo lleva a la pérdida de confianza de los miembros restantes en el compromiso de esa ciudad, lo que reducirá considerablemente sus posibilidades de participación futura. En efecto, la interacción continua es una condición necesaria para la emergencia de la cooperación. Si todos los miembros interactúan conscientes de que la relación se prolongará en el tiempo, se impondrá un contexto de mutuo beneficio, un contexto

de cooperación. Si, en cambio, cada miembro intenta obtener el máximo beneficio en cada interacción, al margen de las necesidades e intereses del resto de los miembros, la desconfianza reduce cualquier posibilidad de cooperación mutua⁶⁷. Veamos uno a unos los rasgos con que caracterizamos a esta participación. Decimos que debe ser *pautada*, en la medida en que la ciudad ha tomado una decisión previa de complementar su gestión interna participando en acciones o contextos de cooperación internacional y ha establecido un marco para esa participación. *Activa*, en el sentido de ser una participación propositiva en el seno de los espacios que integra. Debe ser *coherente*, en tanto los temas y problemáticas que convocan su atención o lo involucran en su accionar internacional se encuentren relacionados, de manera directa, con ítems relevantes de su agenda local, incrementando su experiencia y conocimiento en esas áreas. Esto enriquece el ámbito de cooperación, a través de los proyectos o espacios en que la ciudad participa, a la vez que le da un enfoque a su inserción internacional, reconociéndosele autoridad y voluntad de cooperación en dichas áreas. Por último, decimos *sostenida en el tiempo*, en tanto, como ya hemos mencionado, para obtener la confianza -condición para la cooperación- es necesaria una interacción sin plazos de caducidad. Asimismo, a lo largo de los años el actor local adquiere una experiencia en el manejo de las herramientas propias de la cooperación, a la vez que recoge los frutos de su participación en el pasado. Esto puede notarse a través del interés que comprometen en la cooperación las ciudades que llevan más tiempo involucradas en este tipo de procesos.

Se trata, en definitiva, de dar un paso en la dirección de la consolidación en el tiempo acciones de la ciudad en ámbitos comunes y a partir de agendas consensuadas; más allá de la administración específica a cargo del gobierno en un momento determinado. Casos como los de Montevideo, Madrid, Bogotá, Lyon

⁶⁷ Las condiciones de interacción necesarias para el surgimiento de la cooperación han sido largamente estudiadas, en el contexto de las relaciones internacionales y de la teoría social en general, particularmente en relación al riesgo de conflicto nuclear durante la guerra fría. En una de estas investigaciones, desde la perspectiva de la teoría de los juegos, Robert Axelrod realiza experiencias simuladas por computadora que compiten según las reglas del dilema del prisionero (Axelrod, 1986). De los resultados de la experiencia se concluye que, en un contexto de interacción sucesiva infinita (es decir, de la cual desconocemos el final), el mayor beneficio se obtiene cooperando. En consecuencia, si los miembros buscan su mayor beneficio, la condición necesaria para la emergencia de la cooperación será la interacción continua.

o Valparaíso nos brindan un claro ejemplo de participación continua y coherente en los espacios de cooperación en los que intervienen.

Disponibilidad de infraestructura burocrático-administrativa local dedicada a la gestión de las relaciones internacionales de la ciudad

Cuando la entidad local se encuentra en la senda de volverse un sujeto que se desenvuelve de manera autónoma en contextos externos, se ve obligada a lidiar con ámbitos más dinámicos, complejos y heterogéneos socio-culturalmente. Aquí aparece la necesidad de disponer de infraestructura burocrática destinada de manera específica a la gestión de las relaciones internacionales.

Por otro lado, debemos considerar que la propia decisión de destinar una sección administrativa para este fin, representa en si misma una señal de cambio en el sentido de comenzar a proyectar vínculos y acciones en espacios comunes internacionales con alcances de mediano o largo plazo.

La creciente proliferación de este tipo de secciones administrativas es, asimismo, un indicador clave de la evolución de la tendencia de las ciudades a desarrollar una política activa de relación con sus pares a escala global, principalmente mediante redes de cooperación descentralizada.

Las grandes ciudades desde hace un tiempo cuentan con estos departamentos, pero es interesante señalar también que en los últimos años, cada vez más ciudades intermedias, como Lleida (España), Vicenza (Italia), Santo André (Brasil), São Carlos (Brasil) o Tandil (Argentina), generan burocracia idónea en el área de las relaciones internacionales. Asimismo, debe destacarse que aún no creando áreas de relaciones internacionales dentro de la administración local; muchas ciudades de manera creciente gestionan la vinculación externa del gobierno mediante el área de gobierno que específicamente lleva adelante una temática que opera de vínculo concreto con otras ciudades. Por ejemplo, si la ciudad otorga un lugar prioritario al tema de Ciencia y Tecnología, o Turismo, o Desarrollo Social, o Género, etc., y lleva adelante acciones de vinculación en su marco; puede suceder que dichas agencias de hecho operen como gestor de vínculos externos de la ciudad.

Conducta desdoblada dentro de los espacios internacionales en los que la ciudad participa activamente

En los ámbitos de cooperación descentralizada, podemos encontrar entidades locales que se desenvuelven según dos tipos de conducta⁶⁸. Por un lado, como miembros que plantean cuestiones relacionadas con su agenda local, gestionando acciones y soluciones conjuntas o individuales en el seno de esos espacios de cooperación. Por otro lado, como miembros que intervienen en funciones de carácter ejecutivo, funciones de codirección o de coordinación conjunta con sus pares. De este modo, se revela la capacidad y la voluntad del actor local por impulsar los intereses de conjunto de la red, más allá del mero beneficio propio. Aquí volvemos, sobre uno de los rasgos que hace posible y sustentable a la cooperación, la confianza mutua de los miembros en interacción. Desde luego, la búsqueda de la solución de los problemas que involucran a la propia ciudad no va en contra de la colaboración en la resolución de los problemas o necesidades del conjunto; sino que hay un equilibrio entre estos factores: Para lograr el máximo beneficio a mediano plazo, será necesario aceptar beneficios más discretos en el corto plazo, pero que satisfagan a una mayor cantidad de miembros⁶⁹. De cualquier modo, esto no significa que la ciudad deba dejar de lado los intereses que la mueven a participar en los ámbitos de cooperación, ni abandonar su perfil y experiencia propia (que, como ya hemos mencionado, es un valor que enriquece al conjunto de los miembros). Sino que se requiere, una práctica continua en ambas líneas de acción, pero articulando ambos aspectos, de manera que el interés propio potencie el beneficio común. Aunque sería muy amplia la lista de ciudades que se desenvuelven de este modo en los espacios de cooperación descentralizada, podemos nombrar algunos ejemplos como Barcelona (España), Buenos Aires (Argentina), Lyon (Francia), Madrid (España), Montevideo (Uruguay), París (Francia) o Roma (Italia), Rosario (Argentina) , Valparaíso (Chile).

⁶⁸ Las ciudades también pueden participar como observadoras o ser miembros plenos sin llevar adelante ningún tipo de acción en el seno de la red de cooperación. Este tipo de participación podría valorarse como un antecedente, pero no considerarse como la acción de un actor internacional autónomo en una red de cooperación descentralizada.

⁶⁹ Remitimos aquí, nuevamente, a las múltiples experiencias en las que se han investigado las condiciones en que surge la cooperación.

Promoción de nuevos medios para el mantenimiento de los espacios de cooperación

El cambio cualitativo que se describe a través de esta matriz, puede verse cristalizado en la medida en que la ciudad en cuestión, junto a otras o por iniciativa individual, interviene activamente en la recreación de vínculos y espacios de cooperación descentralizada, ante la inminencia de su agotamiento. Vale decir, cuando la ciudad se propone garantizar la trascendencia de proyectos que nacieron con una proyección de corto o mediano plazo o que, por agotamiento (de recursos, de compromiso político de actores, de iniciativas que la originaban) pierden su impulso vital. En estos casos, ciudades que acumulan gran autonomía e historial de participación en contextos de cooperación internacional motorizan nuevos medios para retroalimentar esos proyectos compartidos y dar trascendencia a los vínculos establecidos en el marco de esas acciones. Naturalmente, ello puede suponer una reformulación de objetivos y medios, pero la inquietud que subyace es la de continuar cooperando entre pares.

Es el caso de los consorcios Málaga-Valparaíso, con el Centro de Documentación del Programa URB-AL y Montevideo-Diputación de Barcelona, con el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL; explorando alternativas para compilar, continuar, potenciar y difundir la rica experiencia del programa URB-AL a lo largo de diez años. Estos espacios, surgen del esfuerzo conjunto de los diferentes actores de las redes de cooperación y, lo que nos interesa particularmente, de la acción específica de ciudades que deciden involucrarse de manera directa en el sostenimiento de los ámbitos de cooperación descentralizada.

Otro ejemplo, es el impulso dado por el conjunto de ciudades integrantes de la Red de Mercociudades, para la obtención de un espacio de vinculación directa y permanente con los órganos del MERCOSUR. Como ya señalamos, este esfuerzo tuvo como fruto, en el año 2001, la creación de la REMI (Reunión Especializada de Municipios e Intendencias). Actualmente, las ciudades trabajan activamente desde la instalación del Foro de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, en Enero de 2007, en el ámbito de la estructura del bloque regional, un espacio más dinámico y directo de vinculación. Del mismo modo, en Europa, la creación del comité de las regiones

impulsado por el CMRE, consolidó un espacio institucional para el diálogo entre el nivel subnacional y el comunitario.

Impulso de legislación específica sobre cooperación internacional

Por último, un paso muy importante hacia la consolidación de la ciudad como sujeto activo en el ámbito internacional, es el de la búsqueda o promoción de legislación que sirva de marco a la participación en espacios cooperación descentralizada, ya sea a nivel local, departamental/provincial/estadual o nacional. De este modo, y en virtud de lo expuesto anteriormente al respecto, las ciudades logran dotar de una mayor institucionalidad a un proceso que, en la mayoría de los casos, es una realidad de hecho, muchas veces sólo amparada – como hemos visto- a través de convenios marco entre naciones. La presencia de legislación específica sobre cooperación internacional a nivel local, no sólo brinda un marco de mayor autonomía o amparo institucional para la ciudad –que no debe negociar convenios en cada caso-, sino que además garantiza la supervivencia en el tiempo de este tipo de participaciones.

Hay un gran desequilibrio con respecto a este punto en el marco de la cooperación entre América Latina y la Unión Europea, ya que muchas ciudades europeas cuentan con este tipo de legislación, sea a nivel nacional o subnacional, en tanto es más difícil encontrar casos en América Latina, a nivel subnacional (salvo, en ciertos casos, a nivel provincial o estadual). Como hemos aclarado en otros puntos de esta matriz, no es una exigencia satisfacer este aspecto de manera absoluta, sino que podemos considerar que el emprendimiento de acciones en este sentido, más allá de obtener o no resultados efectivos, cubriría satisfactoriamente este ítem.

Como ya hemos mencionado anteriormente, casos como los de Alemania, donde las actividades de cooperación descentralizada no sólo están amparadas por ley, sino que además cuentan con un artículo en la Constitución Nacional; o Italia, cuya ley 49/87 habilita a los gobiernos locales a participar en estas acciones (Virapatirin, 2004).

En América Latina, más modesta en su estructura institucional, los actores subnacionales generalmente desarrollan su acción internacional a través de

acuerdos marco. Sin embargo, se puede citar el caso de Costa Rica, que en su Código Municipal establece, entre las atribuciones del gobierno local, la de concertar pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones con personas o entidades nacionales o extranjeras. Más allá de la reconfiguración institucional que supuso la reforma del Estado y la consecuente dotación de nuevas atribuciones y funciones a los gobiernos locales, en América Latina no existen al día de hoy otros ejemplos de estructuras jurídicas que contemplen la acción internacional de entidades subnacionales de manera explícita.

De cualquier modo, es evidente que contando con una línea de acción en esta dirección (es decir, desarrollando legislación a nivel local o impulsándola en otros niveles), nos encontraremos frente a un proceso mucho más sólido y acabado de construcción de la ciudad como sujeto internacional. En el extremo contrario, es cierto también que ciudades que no cuentan con este tipo de marco, ni se encuentran en condiciones de obtenerlo en un corto o mediano plazo, se desempeñan igualmente como sujetos activos y autónomos en espacios de cooperación, asegurándose los lugares y garantías necesarias para realizar estas acciones y mantenerlas en el tiempo. Como en otros casos, todo es una cuestión de grados y será importante sopesarlo en cada contexto específico y, sobre todo, en correlación con los restantes ítems de la matriz propuesta.

V. Conclusiones y perspectivas

En función de lo que hemos expuesto en estas páginas, presentamos una serie de valoraciones finales. Estas consideraciones, tienen el carácter de conclusiones pero, también, de propuestas a futuro, ya que toda conclusión es también el punto de partida de un nuevo abanico de interrogantes para la investigación.

En primer término, consideramos que los siete puntos propuestos en la matriz que hemos presentado en la última parte de este trabajo, pueden representar la base para una sistematización más detallada de las dimensiones a tener en cuenta en el desarrollo y evaluación de políticas públicas, en relación a la actuación de las ciudades en ámbitos de cooperación descentralizada.

Por otro lado, más allá del esfuerzo de sistematización propuesto, cada uno de los aspectos que se exponen debe ser tenido en cuenta en contexto y en relación al resto de los factores, con los que se vincula de manera compleja. Vale decir, no a través de un criterio de causalidad lineal, reductible a una relación mecánica, sino a través de una red de vínculos que se retroalimentan, haciendo que cada cambio en un factor tenga un efecto amplificado en el conjunto. Esto que señalamos puede significar una ventaja, para los casos exitosos, y un gran riesgo para las malas experiencias. Debido a esto, consideramos que, a la hora de pensar estos criterios en relación al diseño e implementación de políticas, las acciones (en sentido amplio) que llevan a la satisfacción de los criterios expuestos en la matriz deben plantearse de una manera conjunta y coherente. A la hora de proponer políticas, no dispondremos de reglas de combinación preestablecidas para relacionar los ingredientes al modo de una receta, por lo que se deberá tener especial atención en el contexto y los recursos del caso.

Podemos ejemplificar la no linealidad de esta relación, analizando la relación entre dos puntos cualesquiera de la matriz propuesta. Un Plan Estratégico con capítulo internacional (primer punto de la matriz), que tenga coherencia interna y sea representativo de los intereses y expectativas de la comunidad local a la que pretende beneficiar, contribuirá a una mejor experiencia en los procesos de

descentralización (segundo punto de la matriz) en sus distintas direcciones, desde el nivel nacional hacia el local y desde el local al comunitario. Pero, de igual modo, una experiencia exitosa de descentralización, puede ser el punto de partida para la elaboración de un Plan Estratégico formulado con una mayor participación ciudadana y, por ende, con mejores pronósticos para su implementación. Esta complejidad en la relación puede generalizarse al resto de los factores que hemos expuesto. Es decir, que los puntos incluidos en la matriz no están vinculados mediante una relación de causa y efecto, en la que el elemento uno provoca, dispara o es la condición para el segundo factor. Es por ello que hemos destacado que un análisis complementario de la evolución de esos ítems en el tiempo, pueden revelar relaciones de coordinación o retroalimentación entre ellos, que pueden ser aprovechadas para la planificación y evaluación de estos procesos en contexto, sacando ventajas de los recursos, oportunidades y potencialidades específicas de cada ciudad.

Algunas conclusiones adicionales

Exponemos aquí, de manera resumida, una serie de conclusiones adicionales sobre algunos aspectos específicos del tema desarrollado, que pueden ser el punto de partida para una indagación posterior.

Consideramos que:

- A la par de la complejidad del fenómeno emergente de la cooperación descentralizada, se presenta la riqueza de posibilidades que ofrece para actores subnacionales, particularmente de América Latina y la Unión Europea.
- El carácter reciente y novedoso de este tipo de cooperación brinda, a los agentes que la impulsan, la posibilidad de intervenir activamente en la construcción del espacio común, lo que representa una innovación frente a esquemas estructurados y predeterminados de vinculación.
- La escala de la ciudad constituye un factor condicionante de las estrategias externas de los gobiernos locales, más allá de su estadio de desarrollo.
- La cooperación descentralizada es un fenómeno presente tanto en Europa como en Latinoamérica (Centro y Sudamérica), que en cada una de estas regiones presenta características particulares. Esto parece particularmente

relevante frente al desafío que supone la inclusión de los doce nuevos Estados recientemente incorporados a la Unión Europea, con una calidad institucional diferente.

- La calidad institucional de los gobiernos locales incide de manera directa en la forma en que practican la cooperación descentralizada. Es importante considerar esto a la luz de los diferentes procesos de democratización que se dan en ambos continentes. En el marco del Segundo Encuentro del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, celebrado en Guatemala en mayo de 2007, las temáticas de fortalecimiento institucional y las diferencias entre la cultura política e institucional de cada región, se revelaron como puntos clave a considerar en el análisis futuro de la cooperación descentralizada.
- Los gobiernos subnacionales se consolidan como actores en la escena internacional. Sin embargo, se verifican dificultades a la hora de consensuar una agenda común y de efectuar presión ante actores consolidados en ese ámbito, en pos de alcanzar objetivos prefijados. Sin embargo, es improbable que esa presencia y dinamismo de la escala local en el escenario externo se desvanezca y sea desactivada sin más. Muy por el contrario, se trata de un proceso en plena etapa de profundización y consolidación.
- En Europa el proceso de integración comunitaria ha operado como marco efectivo para las iniciativas subnacionales, conteniéndolas y repotenciándolas. En América Latina no parece darse una relación tan clara entre ambos niveles. En Centroamérica, los procesos de integración regional se caracterizan mayormente por su sesgo comercial, ámbito en el que claramente los gobiernos locales no poseen incidencia y en donde se verifica un evidente desbalance frente al gran armador de estas iniciativas, los Estados Unidos. En Sudamérica, tanto para el caso del MERCOSUR como de la CAN, existe una interacción entre ambos niveles, con momentos de sintonía y potenciación mutua, instancias de desencuentro y etapas de franca ignorancia; lo que opera en detrimento del fortalecimiento del nivel subnacional.

- Parece difícil que una ciudad lleve adelante acciones de manera exitosa en ámbitos de cooperación descentralizada sin cumplir, en alguna medida, con buena parte de las condiciones que hemos expuesto en la matriz presentada.
- La matriz de análisis propuesta está dotada de buen grado de generalidad, sin por eso negar que una puesta a prueba con casos variados de ciudades de diferentes regiones y escalas permitiría redefinirla en pos de una mayor precisión instrumental.
- Los puntos 3 (participación pautada, activa y coherente en el tiempo), 5 (conducta desdoblada en los espacios de cooperación) y 6 (promoción de medios para el mantenimiento de los espacios de cooperación) de la matriz propuesta definen, en cierto modo, el estilo de participación de la ciudad. En función de las perspectivas a futuro, sería interesante un análisis más detallado de estos puntos.
- Los puntos 1 (Plan Estratégico Local con consideraciones de la dimensión internacional), 2 (Procesos de descentralización interna), 4 (Disponibilidad de infraestructura burocrática local) y 7 (Impulso de legislación específica) son aspectos específicos de infraestructura, que pueden representar tanto un impulso como un obstáculo, a la hora de involucrarse activamente en ámbitos de cooperación descentralizada. Estos puntos se vinculan directamente con el proceso de desarrollo local y la estructura institucional de la ciudad. Como ya hemos mencionado, la dinámica del desarrollo endógeno no se encuentra bajo el total control de los agentes que llevan adelante la implementación de las políticas, y esta situación subyace como condicionante.

VI. Bibliografía

- Aguilera, Miguel de y Perales, Alejandro (1994) *La imagen de las ciudades en el marketing urbano*. MK Dossier, N°79, Madrid, citado en Plan Estratégico Rosario (1998) *Marca de ciudad. Posicionamiento, competitividad e Imagen de Rosario*. Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario
- Alemany, Cecilia (2006) “La cooperación europea desde una perspectiva latinoamericana” En revista *Observa*. Órgano del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, Número 1, Abril 2006.
- Arocena, José (1995) *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Caracas: Nueva Sociedad
- Aron, Raymond *En busca de una filosofía de la política exterior* (1979) En Hoffmann, Stanley *Teorías contemporáneas de las Relaciones Internacionales* Madrid: Tecnos
- Axelrod, Robert (1986) *La evolución de la cooperación*. Madrid: Alianza
- Banco Mundial (2001) *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*. Washington: World Development Bank
- Bervejillo, Federico (1996) *Territorios en la Globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial*. Serie Ensayos del ILPES, Documento 96/34 Santiago de Chile: ILPES/CEPAL
- Bifarello, Mónica (2006) “Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un estado municipal transparente y cercano a la gente” En *Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad*. Rosario: Municipalidad de Rosario/PNUD
- Bizzorero, Lincoln; Bodemer, Klaus y Vaillant, Marcel (1994) *Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto?* Caracas: Nueva Sociedad/Fundación Friedrich Ebert de Uruguay
- Boisier, Sergio (1996) *Modernidad y territorio*. Serie Cuadernos del ILPES N°42. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL
- Boisier, Sergio (1990) *Territorio, Estado y sociedad* Santiago de Chile: Pehuén
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (2001) *Local y Global. la gestión de las ciudades en la era de la información* Madrid: Grupo Santillana de Ediciones S.A.

- Borja, Jordi et al. (1987) *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile: ICI/CLACSO/FLACSO
- Bresser, Luis y Cunill Nora (1998) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Caracas: CLAD/Paidós
- Cardoso, Fernando H, y Faletto, Enzo (1971) *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI
- Castells, Manuel (1995) *La ciudad informacional*. Madrid: Alianza
- _____ (2001) *La era de la información (vol. I): La Sociedad Red*. Madrid: Alianza
- Chasquetti, Daniel (2003) *Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La Emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional*. Documento de la serie análisis y propuestas. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004), *Panorama Social de América Latina 2004*. Santiago de Chile: CEPAL. Versión electrónica en <<http://www.eclac.cl>>
- Comisión de las Comunidades Europeas (1989) *Convención de Lomé IV*. Bruselas: Centro de documentación de la Comisión Europea
- _____ (1991) *Orientaciones para la Cooperación con los Países en Desarrollo de América Latina y Asia*. Bruselas: Centro de documentación de la Comisión Europea
- _____ (1992) *Reglamento Nº443 del Consejo Europeo*. Bruselas: Centro de documentación de la Comisión Europea
- Consejo Mercado Común del MERCOSUR (2004) “Creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR”. Decisión Nº 41/04, adoptada en el marco de la XXVIIª reunión del CMC (Belo Horizonte) <<http://www.mercosur.org>>
- Constitución de la Nación Argentina (1994) Buenos Aires: Lex Ediciones
- Convenio Marco Relativo a la Ejecución de la Ayuda Financiera y Técnica de la Cooperación Económica en la República Argentina en virtud del Acuerdo “ALA” 1993, Bruselas. <<http://www.mrecic.gov.ar/dgcin/convenioala.html>>
- Cotorruelo Menta, Romeo (1993) *Bases para un modelo de desarrollo regional apoyado en el sistema de ciudades*. Documento del grupo Inmark, Madrid. Citado en Plan Estratégico Rosario 1997 *Crecer desde el Sur. Rosario: centro geopolítico y económico de una región metropolitana y puerto y puerta del MERCOSUR*. Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario

- Cuervo G., Luis Mauricio (2003) *Ciudad y Globalización en América Latina: estado del arte*. Cuadernos de ILPES Serie Gestión Pública N°37. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL
- De Mattos, Carlos (1985) "Falsas expectativas ante la descentralización". En revista *Nueva Sociedad* N°104. Caracas
- Fernández de Losada, Agustí (2004) "Reflexiones sobre la cooperación descentralizada entre gobiernos locales de la Unión Europea y América Latina. Una perspectiva europea" En Godínez Zúñiga, Víctor Manuel y Romero, María del Huerto (editores). *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación Descentralizada local Unión Europea – América Latina*. Valparaíso: Diputació de Barcelona/Municipalidad de Valparaíso/Comisión Europea
- _____ (2006) "La participación de los gobiernos subestatales en el proceso de integración europea" En *Anuario de la Cooperación Descentralizada. Año 2005*. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL
- Ferraro, Daiana y Rodríguez, Jorge (2007) "Identidad regional con arraigo local". En *Políticas de integración regional. Experiencias locales exitosas en el MERCOSUR*. S/d
- Fukuyama, Francis (1992) *El fin de la historia y el último hombre*. Buenos Aires: Planeta
- García, Ruben (2006) "Una agenda dinámica en la región" En revista *Observa*. Órgano del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, Número 2, Noviembre 2006.
- Godínez Zúñiga, Víctor Manuel y Romero, María del Huerto (editores). *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación Descentralizada local Unión Europea – América Latina*. Valparaíso: Diputació de Barcelona/Municipalidad de Valparaíso/Comisión Europea
- Godínez Zúñiga, Víctor Manuel (2004) "Economía política de la cooperación descentralizada: algunas consideraciones desde América Latina" En En Godínez Zúñiga, Víctor Manuel y Romero, María del Huerto (editores). *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación Descentralizada local Unión Europea – América Latina*. Valparaíso: Diputació de Barcelona/Municipalidad de Valparaíso/Comisión Europea
- _____ (2007) *Cohesión social y cooperación descentralizada: La experiencia europeo-latinoamericana*. Barcelona: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL
- Gómez Galán, Manuel y Sainz Ollero, Héctor (s/f) *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo. La aplicación del marco lógico*. Madrid: CIDEAL
- González Parada, José Ramón (1998) *Cooperación descentralizada: ¿Un nuevo modelo de las Relaciones Norte - Sur?* Madrid: IUDC/UCM

- Gutierrez Camps, Arnau (2006) "Una aproximación a las relaciones de cooperación descentralizada entre la UE y América Latina" En *Anuario de la Cooperación Descentralizada. Año 2005*. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL
- Guzmán, Alonso et al. (1994) *Nuevas tendencias de la Cooperación Internacional*. Madrid: CIDEAL
- Hoffmann, Stanley (1979) *Teorías Contemporáneas de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos
- Instituto Federal de Asuntos Municipales (1999) *Nuevas visiones para los municipios*. Serie Cuadernos IFAM N°5. Buenos Aires: IFAM, Ministerio del Interior de la República Argentina
- Ilustre Municipalidad de Valparaíso (editor) (2004) *Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y de América latina en el terreno de las políticas urbanas*. Documento de Base
- Isasi Cayo, Fernando y Castro de Rojas, Elizabeth (1998) "La Cooperación internacional y sus tendencias actuales: implicaciones para América Latina". En revista *Política Internacional* N°52, Abril-Junio 1998. Lima: Academia Diplomática del Perú
- Isuani, Ernesto y Lovuolo, Rubén (1991) *El Estado benefactor: un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila
- Koutoudjian, Adolfo et al. (2001) *Geopolítica y globalización. Estado-Nación, autodeterminación, región y fragmentación*. Buenos Aires: EUDEBA
- Keohane, Robert y Nye, Joseph, 1988 (1979) *Poder e interdependencia. La política mundial en transición* (Buenos Aires: GEL)
- Lira, Luis (2003) *La cuestión Regional y Local en América Latina Cuadernos de ILPES Serie Gestión Pública N°19*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL
- Lutz Herrera, María Olga (1994) "La cooperación descentralizada en el ámbito de la cooperación al desarrollo de la comunidad europea: una aproximación". En Guzmán, Alonso et al. *Nuevas tendencias de la cooperación internacional*. Madrid: CIDEAL
- Malé, Jean-Pierre (2006) *Especificidades de la Cooperación Descentralizada Pública: Actores, Contenidos y Modelos*. Documento de trabajo del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL. Versión digital en <<http://www.observ-ocd.org>>
- Mattoso, Jorge (2001) "Relações Internacionais e poder local: o caso de São Paulo". En revista *Política Externa*, Vol.10, N°3. São Paulo

- Moncayo Jiménez, Edgard (2001) *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. Cuadernos de ILPES, Serie Gestión Pública N°13. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL
- Morales, Héctor (2007) "La experiencia CRECENEA-CODESUL". En *Políticas de integración regional. Experiencias locales exitosas en el MERCOSUR*. S/d
- Morgenthau, Hans (1963) *Política de poder entre las Naciones: la Lucha por el Poder y por la Paz*. Buenos Aires: Sudamericana
- Municipalidad de Rosario (2000) *Rosario Ciudad Metropolitana*. Versión electrónica en <<http://www.rosario.gov.ar>>
- Muñoz Valenzuela, Heraldo (1987) *La Cooperación Regional en América Latina*. México: El Colegio de México/Universidad de Chile
- Naciones Unidas (2004) *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision*. Nueva York, División de Población, Depto. de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas. Versión electrónica en <<http://www.unfpa.org>>
- Orozco Pereira, Renato Arístides (2003) "A diplomacia dos estados federados, provincias e cidades". En *Fronteira. Revista da iniciação científica em Relações Internacionais*, Vol.2, N°3. Belo Horizonte: Pontificia Universidades Católica de Minas Gerais. Curso de Relações Internacionais
- Ortega Hegg, Manuel (2006) "Los desafíos institucionales de los gobiernos locales en Centroamérica; capacidades y déficits institucionales que afectan la cooperación descentralizada" En *Anuario de la Cooperación Descentralizada. Año 2005*. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL
- Plan Estratégico Rosario (1997) *Crece desde el Sur. Rosario: centro geopolítico y económico de una región metropolitana y puerto y puerta del MERCOSUR*. Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario
- _____ (1999) *IIª Jornadas de Trabajo y Seguimiento del PER: La Transformación Urbanística de la ciudad. Síntesis de exposiciones*. Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario
- Plaza Cerezo, Sergio (2002) "Las ciudades, nuevos actores mundiales. Ventajas del localismo". En revista *Política Exterior*, Vol. XVI N°85. Madrid
- Prébisch, Raúl (1970) *Transformación y Desarrollo: la gran tarea de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica
- Red de Mercociudades (1995) *Estatuto*. Versión electrónica en <<http://www.mercociudades.org>>

- _____ (2003) *Las grandes apuestas / As grandes apostas. Mercociudades ante el desafío de una integración con inclusión social*. Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo
- Rimez, Marc (2005) "El programa URB-AL y la cooperación descentralizada local". En *URB-AL Info*. Número 21, 1er semestre de 2005.
- Romero, Carlos A. y Zerpa Avilés, Yubeira (1999) "El encuentro entre actores tradicionales y recientes en las políticas exteriores de América Latina y el Caribe". En *Síntesis. Revista de Ciencias Sociales Iberoamericana*, N°31-32. Madrid
- Romero, María del Huerto (2004) "Una aproximación contextual y conceptual a la Cooperación Descentralizada". En Godínez Zúñiga, Víctor Manuel y Romero, María del Huerto (editores). *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación Descentralizada local Unión Europea – América Latina*. Valparaíso: Diputació de Barcelona/Municipalidad de Valparaíso/Comisión Europea
- _____ (2006) "Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea - América Latina" En *Anuario de la Cooperación Descentralizada. Año 2005*. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.
- _____ (editora) (2007) *Aportes de la cooperación descentralizada Unión Europea – América Latina a la cooperación territorial en América Latina*. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL
- Sarraute Sainz, Santiago (2006) "Hacia un mapa de información existente sobre cooperación descentralizada pública entre la Unión Europea y América Latina" En *Anuario de la Cooperación Descentralizada. Año 2005*. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL
- Sarraute Sainz, Santiago y Théry, Hervé (2007) "Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas sub-nacionales de América Latina y Europa" En *Anuario de la Cooperación Descentralizada. Año 2006*. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL
- Stoessinger, John G. (1980) *El poderío de las naciones*. México: Ediciones Gernika
- Vilanova, Pere (1995) *El Estado y el Sistema Internacional*. Barcelona: Editorial EUB
- Virapatirin, Marie (2004) "Estado de situación de la cooperación descentralizada: Análisis comparativo de la oferta y las perspectivas" En Godínez Zúñiga, Víctor Manuel y Romero, María del Huerto (editores). *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación Descentralizada local Unión Europea – América Latina*. Valparaíso: Diputació de Barcelona/Municipalidad de Valparaíso/Comisión Europea

- Wilson, Woodrow (1918) *“President Woodrow Wilson's 14 Points”* Discurso del Presidente de los EE UU ante el Congreso de la Unión, pronunciado el 8 de enero de 1918. Disponible en <<http://www.ourdocuments.gov>>
- Zapata Garesché, Eugene (2007) *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea - América Latina. Volumen 1: Manual práctico para internacionalizar la ciudad*. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL

VII. Anexo

Virtudes y defectos de la red de ciudades. Análisis F.O.D.A

A partir de lo expuesto, parece pertinente ofrecer una reflexión general de la red en función de una matriz de análisis que nos permita identificar en términos de *Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas* externalidades de este tipo de estructuras de cooperación descentralizada. Se trata de leer en clave de esos cuatro planos, las virtudes y puntos flacos (potenciales y reales) de la red en tanto entramado estable de vínculos entre pares gubernamentales, espacio de relacionamiento colectivo, sin hacer foco particularmente en ningún caso puntual de red específica⁷⁰.

Fortalezas de la red de ciudades

- Contribuye a formar y potenciar un perfil de ciudad, (re)construyendo identidad.
- Ofrece un marco idóneo para llevar adelante acciones de paradiplomacia ajustadas a las posibilidades reales (materiales, gubernamentales) de actores subnacionales.
- Posibilita reafirmar/renovar relaciones entre pares ya cultivadas, así como ampliar la agenda de nuevos contactos entre actores locales.
- Constituye un espacio fructífero para el intercambio de experiencias puntuales complementarias/similares.
- Genera un ámbito positivo para la cooperación en tanto estructura las relaciones de manera horizontal y directa.

⁷⁰ Una versión adaptada de este análisis FODA puede encontrarse en Zapata Garesché, Eugene (2007) *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada*

- Representa un esquema flexible para establecer vínculos según los intereses y objetivos de los participantes y del conjunto (en tanto las relaciones en su seno podrán oscilar entre el largo plazo y la coyuntura)
- Ofrece un esquema desjerarquizante que permite acciones fluidas de doble vía entre las partes involucradas (sin sesgos direccionales determinados estructuralmente)
- Es el vehículo colectivo idóneo para que ciudades modestas en medios pero capaces en formulación de intereses (particularmente las intermedias) incursionen en la escena regional y mundial.
- Nutre desde lo local procesos de integración supranacionales, en la medida en que se encuentra armonizada con ellos en principios, objetivos e intereses, acercando a la sociedad civil a dichos procesos.

Oportunidades de la red de ciudades

- Puede permitir la posibilidad de ensayar colaboraciones con algunos actores internacionales consolidados en el sistema (Estados, ONG) desde una posición colectiva, menos vulnerable.
- Puede fortalecer una posición conjunta de actores subnacionales respecto a cuestiones relativas al desarrollo local.
- Puede consolidarse como una estructura estable del sistema internacional, en la medida que ofrezca resultados tangibles a sus miembros.
- Puede lograr un reconocimiento como interlocutor válido de parte de entidades mayores (Estados, procesos de integración, etc.)
- Puede viabilizar por su intermedio recursos de ayuda internacional.

Debilidades de la red de ciudades

- Las estrategias de las ciudades miembros de la red, en la escena externa, varían en función de las renovaciones administrativas en los gobiernos

Unión Europea - América Latina. Volumen 1: Manual práctico para internacionalizar la ciudad.
Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.

subnacionales, condicionando directamente la continuación de compromisos asumidos en el marco de las redes en ciclos de tiempo breves.

- Las redes que se constituyen con velados objetivos subyacentes (ideológicos o partidarios, por ejemplo) bajo una fachada de espacio de más amplios intereses comunes colocados mas allá de esas lógicas no confesas, operan en detrimento del progreso de redes constituidas efectivamente para fines menos sesgados.
- La estructura que promueve la horizontalidad de relaciones, ofrece la posibilidad de que la red sea cooptada por entidades locales *fuertes* (en términos de experiencia internacional, recursos económicos, políticos, humanos, etc.) o bien por Estados u organismos internacionales.
- Las redes que son constituidas en función de objetivos coyunturales, pronto se ven vaciadas de contenido real.
- Las redes que agrupan actores muy heterogéneos en su grado de desarrollo, y que no logran construir una genuina agenda común encuentran muy difícil viabilizar y armonizar acciones conjuntas.

Amenazas de la red de ciudades

- Las redes que no logren reconocimiento institucional superior (por ejemplo de organismos internacionales, Estados o procesos de integración supranacionales que operan de marco) pueden ver debilitado su accionar, en tanto su legitimidad en el sistema internacional se vuelve muy débil.
- Las redes pueden ser cooptadas por ciertos actores consolidados en el sistema internacional (Estados, ET, ONG)
- Las redes pueden ver diluido su peso específico y capacidad real como vehículo colectivo de inquietudes locales, en la medida que las entidades que la conforman no logran definir agendas de mediano-largo plazo, con independencia de los recambios gubernamentales en su seno.

- El establecimiento de patrones fijos y cerrados de relacionamiento entre partes dentro de una red, puede actuar como elemento excluyente y perturbador del conjunto.