

Anuario

de la cooperación descentralizada



Prólogo | Pág. 6

Comisión Europea | Riccardo Gambini |

Presentación | Pág. 8

Diputación de Barcelona | Celestino Corbacho |

Intendencia Municipal de Montevideo | Ricardo Ehrlich |

Presentación del Anuario 2006 | Agustí Fernandez de Losada |

Estructura del Anuario 2006 | Jean-Pierre Malé |

1 - Análisis de la cooperación descentralizada Local | Pág. 44

Introducción |

Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas subnacionales de América Latina y la Unión Europea | Santiago Sarraute Sainz y Hervé Théry |

Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada | Antonio Cardarello con Jorge Rodríguez |

URB-AL: Un caso de cooperación descentralizada | Rómulo Caballeros Otero |

Agenda 2006 de la cooperación descentralizada |

2 - Cohesión social y reducción de la pobreza | Pág. 118

Introducción

Las políticas y programas de cohesión social de la cooperación descentralizada | María Julia Reyna y Alicia Ziccardi |

Carta europea para la igualdad de mujeres y hombres en la vida local | Consejo de Municipios y Regiones de Europa |

Análisis de experiencias: Iniciativas de cooperación descentralizada en materia de cohesión social |

3 - Gobernabilidad y fortalecimiento institucional | Pág. 176

Introducción |

La cooperación descentralizada y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en el Norte y en el Sur | Carlos Hernández Ferreiro y Carlos Illán Sailer |

Cooperación descentralizada y participación ciudadana | Michel Azcueta |

Análisis de experiencias: Iniciativas de cooperación descentralizada y gobernabilidad |

4 - Procesos de integración | Pág. 250

Introducción |

Reflexiones sobre los procesos de integración en América Latina: El caso del MERCOSUR | Álvaro Padrón |

Cooperación transfronteriza en América Latina y la Unión Europea: Aportes al proceso de integración regional |

Aurora Hernández, Alicia Jiménez y Juan Carlos Picón Cruz |

Análisis de experiencias: Gobiernos subnacionales e integración regional |

5 - Estudio de casos: Prácticas, modelos e instrumentos | Pág. 322

Introducción |

El caso de la cooperación descentralizada italiana hacia latinoamérica | Marina Izzo y Andrea Stocchiero |

La cooperación descentralizada pública en México: La hora ha llegado | Leonardo Díaz Abraham |

Siglas |

El programa URB-AL de la Comisión Europea es un programa de apoyo institucional dirigido a las colectividades locales como las ciudades, las provincias y las regiones de América Latina (AL) y de la Unión Europea (UE). Desde el año 1995 hasta el año 2006 – año en el cual finalizó – dicho programa ha financiado 14 redes temáticas sobre políticas urbanas y más de 180 proyectos específicos sobre estos distintos temas.

En el marco de este programa y a raíz de la evaluación externa intermedia del programa, así como de la conferencia que tuvo lugar en marzo de 2004 en Valparaíso sobre “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” con la participación de numerosas colectividades de ambos continentes, la Comisión Europea decidió crear el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina con el objetivo general de consolidar la asociación local entre los dos continentes, profundizar y multiplicar sus resultados, impactos y beneficios sobre las políticas urbanas.

Para concretizar este objetivo general el Observatorio está encargado de desarrollar un registro sistemático de las acciones de cooperación descentralizada entre gobiernos locales de AL y de la UE; poner de relieve los impactos y alcances de las intervenciones a través de la construcción y aplicación de indicadores cuantitativos y cualitativos; difundir su acervo, incluyendo acciones de formación; producir capacidades, conocimientos y reflexión sistemática y comparativa sobre operadores, programas, proyectos y sus resultados, más allá del marco URB-AL.

En 2005 los trabajos del Observatorio empezaron, iniciando un proceso conjunto sobre un tema desconocido y poco investigado. La elaboración del primer Anuario de la Cooperación Descentralizada fue sin duda uno de los primeros logros. Lanzado este interesante proceso estamos hoy en día profundizando las investigaciones y mejorando los conocimientos acerca de la cooperación descentralizada.

Sin duda las autoridades locales adquieren cada día más legitimidad en todos los aspectos de las políticas, en particular en lo que se refiere a las políticas de cooperación al desa-

rollo. Es un fenómeno que el programa URB-AL a la vez apoyó y desarrolló. En particular, el papel de las colectividades locales para mejorar y fomentar la cohesión social siempre fue un eje del programa y seguirá siendo una de las prioridades de la Comisión Europea para AL.

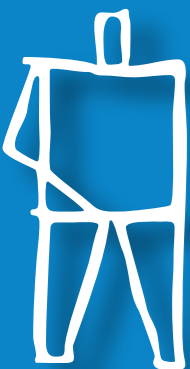
En ese sentido el Observatorio debe poner a disposición de las colectividades locales herramientas concretas que permitan identificar los aspectos innovadores que ofrece la cooperación descentralizada y su valor añadido en relación con otras formas más clásicas de actuar en favor del desarrollo de los países y ciudadanos de ambos continentes. Precisamente, el Anuario debe ser una herramienta que permita definir la cooperación descentralizada, identificar sus actores y sus recursos, pero también sus límites, de manera de poder elegir las mejores estrategias de desarrollo urbano.

Dado las especificidades de la cooperación descentralizada, y en particular teniendo en cuenta los recursos globales disponibles, está claro que ésta última no podrá resolver todos los problemas, y por ende, se deberá seguir trabajando con varios niveles de poderes e instituciones nacionales e internacionales.

Para concluir, consideramos que el Anuario 2006 es una herramienta concreta que facilita datos de todo tipo sobre la cooperación descentralizada con el fin de ayudar directamente las colectividades locales.

Por último, la Comisión Europea felicita la Diputación de Barcelona – como responsable del Observatorio – así como sus socios y todos los participantes por este segundo volumen del Anuario que ciertamente permitirá seguir avanzando en el conocimiento de este amplio proceso de cooperación descentralizada entre la UE y AL.

Riccardo Gambini
Jefe de Unidad
“Operaciones centralizadas América Latina”



La creación del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (OCD), surgido del acuerdo de varias instituciones públicas latinoamericanas y europeas, ha significado el inicio de una nueva y fructífera etapa en la manera de entender la cooperación descentralizada al desarrollo, un fenómeno que moviliza una importante y creciente cantidad de recursos y que ocupa un lugar relevante en la agenda política de muchas administraciones públicas.

La aparición de este segundo Anuario del Observatorio confirma lo acertado del planteamiento que nos ha llevado a tejer una sólida diplomacia municipal. Una diplomacia singular que surge en paralelo a la eclosión de los procesos de globalización económica, tecnológica y cultural y a su aprovechamiento para mejorar el servicio público a las personas. En este contexto el OCD ha significado un importante salto cualitativo en el desarrollo de la cooperación descentralizada en la región, tanto por la implicación de los numerosos socios

colaboradores como por el firme apoyo que ha recibido de la Unión Europea (UE).

El trabajo en red está contribuyendo a ofrecer una rápida difusión de buenas prácticas y a universalizar los avances que van surgiendo en el camino de fortalecimiento del desarrollo económico, la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental en nuestras sociedades. Trabajamos en red porque las administraciones territoriales del Norte y del Sur compartimos preocupaciones y también métodos y convicciones políticas. Por ello queremos explotar eficazmente la relación directa entre ciudadanía y poder público, no sólo para canalizar adecuadamente las demandas existentes, sino también para facilitar la comprensión y resolución de las problemáticas comunes.

Debemos seguir trabajando, pues, en la coordinación de iniciativas de cooperación descentralizada con el fin de mejorar su eficacia. Y esta nueva edición del Anuario del Observatorio constituye una excelente aportación para avanzar por esta vía, pues recoge

una nutrida colección de análisis, reflexiones y exposiciones de casos que nos remiten a la más palpitante realidad de la cooperación al desarrollo en América Latina.

En la Diputación de Barcelona estamos convencidos de que la labor del Observatorio ayuda a profundizar el conocimiento sobre la cooperación descentralizada y también a que las administraciones territoriales del Norte incrementen su implicación en ella. Tenemos que conseguir una mayor eficacia en el uso de los fondos dedicados a iniciativas de cooperación descentralizada, algo sin duda imprescindible para que aumente la confianza en la validez de estas políticas. Estamos, también, superando el hábito de la subvención puntual, sustituyéndolo por procesos de colaboración en los que nuestros socios latinoamericanos participan desde el principio como tales, con resultados manifiestamente positivos para la consolidación del tejido local en sus países, el fortalecimiento institucional de los municipios y la difusión y aplicación de buenas prácticas

en el terreno de las políticas urbanas. Estamos demostrando, en definitiva, que la activa participación de autoridades locales democráticas y fortalecidas resulta inexcusable para conseguir resultados óptimos y duraderos en el camino de la universalización de la paz, el bienestar, los derechos humanos, la democracia y la calidad de vida para todas las personas, independientemente del lugar en que vivan.

Celestino Corbacho
Presidente de la Diputación de Barcelona



En oportunidad de la presentación del Anuario 2005 del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, afirmábamos que éste constituía una señal significativa en el camino de construcción de interacciones internacionales solidarias y nuevos equilibrios desde los espacios locales. Asimismo entendíamos que era un espacio para la reflexión y la presentación de propuestas, que nos permitieran avanzar en la dirección de la cohesión social y el combate a la pobreza, la integración regional y el refuerzo de las capacidades locales. En ese sentido, la presentación del Anuario 2006, es una oportunidad para mirar el camino recorrido y para realizar algunas reflexiones en torno a los temas que han orientado nuestra agenda.

Sin lugar a dudas, 2006 fue un año de particular significación en la agenda internacional de los gobiernos locales orientada a los objetivos de la cohesión social. El Primer Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales realizado en Montevideo en octubre marcó la reafirmación del compromiso de las ciudades y los espacios locales con los grandes temas del presente y el futuro. En ese marco se abor-

dó el tema de las migraciones, la cuestión del desplazamiento de personas y comunidades, su impacto en las ciudades y en los espacios locales y las responsabilidades de los gobiernos locales.

En el actual contexto, marcado profundamente por los procesos de globalización, con un fuerte incremento en el desplazamiento de personas y comunidades entre diversos continentes y países y también de migraciones internas en nuestros países, caracterizadas por la expulsión de poblaciones enteras desde las áreas centrales a las periferias de nuestras ciudades, el abordaje de la integración social adquiere particular importancia para las ciudades y los espacios locales. En sentido opuesto a los esfuerzos de integración social, la profundización de las diferencias entre quienes quieren o deben trasladarse, entre quienes pueden o no elegir el lugar en el cual desarrollar sus proyectos de vida, se acompaña de discriminación y pérdida de referencias, con singular impacto en los espacios locales. Los procesos de exclusión y la formación de ghettos cobran nueva dimensión como patologías sociales en el contexto de la intensificación del proceso de glo-

balización, lo que supone un desafío mayor para nuestros gobiernos locales.

Estos cambios han sacudido las sociedades de todos los países con consecuencias sociales, políticas y también individuales diversas. Nuestras sociedades se miran hoy en un espejo roto, que devuelve múltiples imágenes parciales, a partir de las cuales es difícil reconstruir un todo armonioso y reconocible. Cada fragmento es incompleto, y precisa de los otros.

La ciudad moderna perdió las antiguas murallas que la aislaban y protegían, pero hoy se alzan murallas internas que fragmentan las ciudades, aislando y segregando a sus habitantes, generando nuevas formas de marginación. Barreras invisibles que van ocupando espacio en la ciudad, reduciendo el espacio de relación entre los habitantes, los espacios de inclusión, de construcción de cohesión en una sociedad.

Un modelo de ciudad que se define por murallas internas, que pone límites internos dentro de su propio territorio, es una ciudad que cierra el camino a la esperanza. Es una ciudad en la que sus habitantes no se conocen

a sí mismos, no saben de sus capacidades y limitaciones; una ciudad en la que el otro es extraño, y se depositan en el otro los miedos y los peligros. Desvinculados, separados, aislados, los habitantes de las ciudades se perciben los unos a los otros como amenaza, y al mismo tiempo no desarrollan sus propias capacidades, por lo que se perciben a sí mismos débiles y vulnerables.

Hoy nos encontramos entrando en un nuevo siglo, que nos exige continuar construyendo y forjando nuestras identidades, para poder avanzar hacia sociedades integradas, construidas sobre relaciones de mayor equidad, y hacia nuevos equilibrios locales, regionales e internacionales. El compromiso asumido por los gobiernos locales, la cooperación descentralizada y los esfuerzos realizados para fortalecer los procesos de integración local y regional son entonces herramientas a seguir construyendo y consolidando, para poder asumir plenamente los desafíos del futuro.

Ricardo Ehrlich
Intendente Municipal de Montevideo



Me complace presentarles el Anuario 2006, publicación que recoge los avances del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina en el análisis de las relaciones entre gobiernos subnacionales de ambas regiones, así como artículos destacados sobre esta temática.

Tras dos años de vida el Observatorio ha conseguido erigirse como un interlocutor destacado en el debate sobre las nuevas formas que toma la cooperación. Dada la riqueza y complejidad de la cooperación descentralizada, la ampliación del conocimiento sobre este fenómeno es una necesidad, no sólo para conocer la realidad de la acción internacional de las administraciones locales, sino también para mejorar la cooperación al desarrollo en general.

En este sentido, la aparición del Anuario 2006 representa una nueva herramienta en manos de las personas que trabajan día a día sobre la cooperación descentralizada. Tras el éxito del Anuario 2005, destinado a dar una visión general del fenómeno, este año pretendemos profundizar en algunos de los aspectos más concretos de la cooperación descentralizada.

Los contenidos del Anuario 2006 son

muchos y muy diversos, pero siempre giran alrededor de la cooperación al desarrollo de los gobiernos subnacionales. En este terreno se siguen desarrollando cambios importantes, entre los que destaca la creación de diversos foros latinoamericanos de gobiernos locales.

Hace ya un tiempo que los estados vienen cediendo protagonismo en la arena internacional. Buena prueba de ello es la multiplicación de iniciativas de cooperación descentralizada, muchas de éstas espontáneas. Sin embargo, como ilustra este Anuario, cada vez más las organizaciones supranacionales y los estados se esfuerzan en activar la participación de municipios y regiones a nivel internacional.

Sin duda, el intercambio de información entre las personas que conocen la realidad de la cooperación descentralizada es clave para influir en la constante evolución de este fenómeno, especialmente en un momento trascendental como es el diseño de nuevos programas encaminados a reforzar la cooperación descentralizada.

Ante este desarrollo es pertinente recordar la necesidad de contar con la participación activa de los principales actores de la cooperación descentralizada, no únicamente

en la implementación de estos programas, sino también en su diseño. Ello contribuye sin duda a mejorar este tipo de iniciativas, pero también a aumentar la legitimidad de los esfuerzos que otros niveles de gobierno realizan para reforzar la cooperación descentralizada.

Quisiera señalar también que, a pesar de que ésta es la principal publicación del Observatorio, nuestros esfuerzos no se limitan al análisis de la situación actual sobre cooperación descentralizada a través de su Anuario: el resto de los esfuerzos que realiza el Observatorio son la mejor indicación de nuestro compromiso con la investigación en materia de cooperación descentralizada.

La tarea del Observatorio no acaba con el análisis de los datos sistematizados; son muchas las energías dedicadas a la difusión del acervo de la cooperación descentralizada. Quizás el mejor ejemplo es la aparición del nuevo centro de recursos en la página Web del Observatorio, instrumento que contribuye a dar a conocer las principales características y límites de este tipo de cooperación con el fin de mejorar la comprensión sobre la realidad de las iniciativas de cooperación promovidas desde el mundo local. Otra clara indicación de los esfuerzos del Observatorio por mejorar

el conocimiento y la praxis en materia de cooperación descentralizada ha sido la creación de un curso de formación on-line, cuyas dos primeras ediciones han sido un rotundo éxito.

En gran medida, estas iniciativas están encaminadas a la creación de una comunidad de conocimiento en la que participen cargos electos, personal técnico, expertos y personas interesadas en la cooperación descentralizada con el fin de acercarse al objetivo general del Observatorio, que no es otro que consolidar el partenariado local Unión Europea-América Latina a través de un mejor conocimiento de la realidad que nos rodea, para multiplicar los resultados positivos de este tipo de cooperación.

Finalmente, quisiera aprovechar la ocasión para agradecer los esfuerzos dedicados a estas iniciativas por todos los miembros de las antenas del Observatorio y a las instituciones que han hecho posible la publicación del Anuario 2006, sin cuya colaboración sería muy difícil llevar a cabo las actividades del Observatorio.

Agustí Fernández de Losada
Coordinador General del Observatorio
de Cooperación Descentralizada UE-AL



A medida que, con todo el equipo del Observatorio, avanzamos en el trabajo de análisis de la cooperación descentralizada entre la Unión Europea (UE) y América Latina (AL), vamos descubriendo la riqueza y diversidad de este complejo fenómeno. Una de las tareas principales del Observatorio es de darlo a conocer en toda su amplitud, a través de sus diferentes publicaciones y, en especial, por medio del Anuario que tienen en sus manos.

La primera edición (Anuario 2005) se centraba sobre todo, como es lógico, en la génesis de la cooperación descentralizada, en su delimitación conceptual y en la situación de partida de los gobiernos locales en los diferentes campos posibles de incidencia de dicha cooperación.

El Anuario 2006 se propone seguir las líneas directrices marcadas en la primera publicación, pero poniendo el énfasis ahora en la realidad de la cooperación descentralizada y en las experiencias concretas que empezamos a conocer y a poder estudiar y difundir.

Siguiendo este propósito, se ha mantenido en el presente documento una estructura muy parecida a la del Anuario anterior, esto es, una división en cinco grandes secciones: (1) análisis de la cooperación descentralizada; (2) cohesión social y reducción de la pobreza; (3) gobernabilidad y fortalecimiento institucional; (4) procesos de integración regional; y (5) estudios de caso, pero se ha procurado ofrecer análisis más anclados en el conocimiento de las prácticas de cooperación y enriquecer cada una de las secciones del Anuario con ilustraciones de casos reales.

1. Análisis de la cooperación descentralizada

Esta sección se centra en el análisis del fenómeno de la cooperación descentralizada en general. Se trata, junto al Centro de Recursos on-line que ofrece el Observatorio (www.observ-ocd.org), de uno de los principales escaparates del Observatorio para presentar los datos detectados y sistematizados sobre este fenómeno.

El primer artículo, dedicado al análisis de los datos recopilados hasta ahora por el Observatorio, sirve de actualización de las informaciones presentadas en la misma sección en el Anuario 2005 puesto que prácticamente se ha doblado el número de iniciativas de cooperación descentralizada sobre las que extraer conclusiones. Esto ha permitido confirmar las tendencias ya detectadas y enriquecer el análisis con nuevas líneas de investigación para el futuro. El artículo, elaborado por Santiago Sarraute y Hervé Théry y titulado “Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas subnacionales de América Latina y Unión Europea” incorpora además una presentación cartográfica que permite visualizar la complejidad del fenómeno.

Asimismo, la sección cuenta con un análisis de las redes de cooperación entre gobiernos locales y regionales, “Las redes de

ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada”, elaborado por Antonio Cardarello con Jorge Rodríguez. Partiendo de una contextualización basada en el proceso de internacionalización de los actores locales, el artículo ahonda en la práctica de las redes mediante la descripción de su origen, evolución, definición, topología y ventajas de este tipo de relación. A continuación se analiza la participación en las redes identificadas por el Observatorio que cuentan con participantes tanto latinoamericanos como europeos, evidenciando que las redes representan una herramienta privilegiada de interacción entre los gobiernos subnacionales.

El artículo “URB-AL: Un caso de cooperación descentralizada”, elaborado por Rómulo Caballeros, ofrece un balance del programa de la UE tras diez años de propiciar el intercambio de experiencias y prácticas. Dicho programa, ha sido muy innovador en la cooperación UE-AL, por la manera en que ha estimulado la participación de más ciudades y regiones, así como la creación de redes temáticas y la elaboración de proyectos comunes entre gobiernos locales europeos y latinoamericanos.

Finalmente, esta sección incluye, como novedad respecto al Anuario 2005, una agenda de eventos destacados en el mundo de la cooperación descentralizada durante el año 2006. Dicha agenda pretende presentar las principales conferencias, seminarios, encuentros y cursos de formación dedicados a discutir o analizar este fenómeno, con el fin de fomentar el intercambio de información entre académicos, técnicos, electos y personas interesadas por la cooperación descentralizada UE-AL.

2. Cohesión social y reducción de la pobreza

La cooperación descentralizada es un instrumento que puede contribuir a mejorar



las políticas locales orientadas hacia la reducción de la pobreza y -de manera mucho más amplia- hacia la mejora de la cohesión social. Los municipios y regiones han de hacer frente a nuevos desafíos para construir sociedades locales más integradas y cohesionadas, y han de superar las dificultades que nacen de un reconocimiento todavía insuficiente de su papel, tanto en el ámbito competencial como en la distribución de los recursos entre los diferentes niveles de la administración pública.

Desde este punto de vista, si bien la cooperación descentralizada no es una fuente de recursos suficiente para aligerar en forma significativa la presión ciudadana sobre los niveles de gobierno responsables de esas tareas, puede ser una herramienta para fomentar intercambios que faciliten la elaboración e implementación de políticas públicas y que permitan mejorar la situación actual en el ámbito local.

La segunda sección se centra precisamente en estos temas a través del artículo elaborado por María Julia Reyna y Alicia Ziccardi, “Las políticas y programas de cohesión social de la cooperación descentralizada”, en el que se presentan las características de las cuestiones sociales que afectan al mundo local e inciden sobre la cohesión social (migraciones, empleo, género, juventud, etc.), así como el papel estratégico de la cooperación descentralizada en este ámbito.

Uno de los elementos más importantes de la cohesión social se refiere a la promoción activa de verdaderas políticas integrales de género. Para dar constancia de la importancia de dichas políticas y de los esfuerzos ya emprendidos por los gobiernos locales en este sentido, el Anuario 2006 se hace también eco, en esta sección, de la iniciativa lanzada por el Consejo de Comunas y Regiones de Europa (CCRE) que ha elaborado una Carta a la cual se puede adherir los municipios y regiones europeos, en el bien entendido que la firma de esta Carta supone para cada gobierno local

asumir una serie de compromisos concretos en este campo. Esta práctica concreta se ofrece como elemento a tener en cuenta para posibles iniciativas de cooperación descentralizada en materia de políticas locales de género.

Además, se incluye un apartado más concreto de análisis de experiencias con iniciativas destacadas de cooperación descentralizada y cohesión social.

3. Gobernabilidad y refuerzo institucional

La tercera sección del Anuario se dedica a analizar hasta qué punto la cooperación descentralizada tiene un impacto sobre las capacidades de gestión de los gobiernos locales y regionales.

El artículo “La cooperación descentralizada y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en el Norte y en el Sur”, elaborado por Carlos Hernández y Carlos Illán, analiza el impacto de este fenómeno en los procesos de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales tanto en AL como en la UE. Este último punto merece especial atención puesto que con frecuencia se visibilizan los resultados de la cooperación descentralizada en el Sur, pero no tanto en el Norte.

Además, el artículo “Cooperación descentralizada y participación ciudadana” de Miguel Azcueta reflexiona sobre la capacidad de la cooperación descentralizada para incorporar a nuevos actores sociales al juego político y la riqueza que este tipo de ejercicio produce, al reforzar la concienciación de la ciudadanía y fomentar la transparencia.

Finalmente, esta sección incluye la presentación de una serie de iniciativas que ilustran los esfuerzos en el ámbito de la gobernabilidad local en América Latina.

4. Procesos de integración regional

La integración regional de los gobier-

nos subnacionales responde a lógicas diversas. En primer lugar, el proceso de globalización hace que cada vez más los municipios y regiones compartan problemas comunes y que, consiguientemente, se de un mayor grado de intercambio de información. Además, la voluntad de internacionalización (o incluso necesidad) de ciudades y regiones fomenta en muchos casos la creación de estructuras transnacionales de actores subnacionales.

Si en el anterior Anuario se exploraban los avances generales en los procesos de integración regional y se analizaba cual era el lugar de los gobiernos locales en las instituciones responsables de dichos procesos, el Anuario 2006 se dedica a las acciones propias de integración regional emprendidas por gobiernos subnacionales.

El artículo de Álvaro Padrón titulado “Reflexiones sobre los procesos de integración en América Latina” examina los avances y los límites de los procesos de integración de gobiernos subnacionales, puesto que cada vez con mayor frecuencia los gobiernos locales y regionales crean redes e instrumentos temáticos que les permiten desarrollar nuevas estrategias para hacer frente a problemas comunes.

Por otro lado, el artículo “Cooperación transfronteriza en América Latina y la Unión Europea: Aportes al proceso de integración regional”, elaborado por Aurora Hernández, Alicia Jiménez y Juan Carlos Picón, analiza la realidad de la cooperación transfronteriza descentralizada. Más concretamente, el artículo ilustra la necesidad de los gobiernos locales fronterizos de AL de cooperar en determinados ámbitos, así como su incidencia en las agendas regionales de integración.

Finalmente, este apartado también incluye una recolección de experiencias en materia de cooperación descentralizada e integración regional.

5. Estudio de casos

La última sección de esta publicación se dedica a analizar la realidad de la cooperación descentralizada en países que destacan por su actividad en este ámbito.

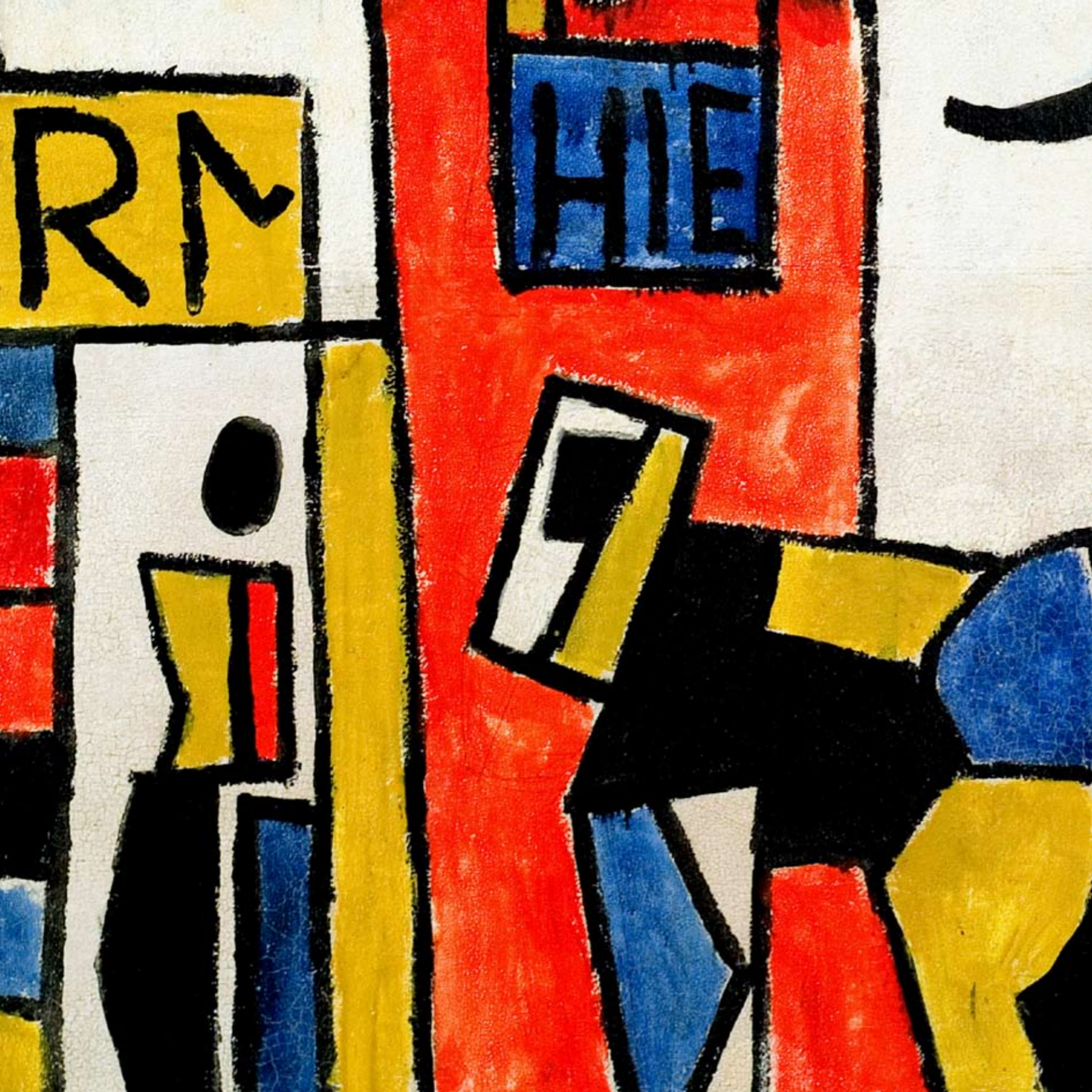
El Anuario 2005 presentaba la situación de la cooperación descentralizada en Francia. Para el Anuario 2006 se ha realizado un estudio de los casos italiano y mexicano.

En efecto, los gobiernos subnacionales de Italia son unos de los más dinámicos de la UE en materia de cooperación descentralizada con AL. Más concretamente, como señalan Marina Izzo y Andrea Stocchiero, la cooperación descentralizada de este país se caracteriza en gran medida por el dinamismo de las regiones.

Por su parte, el caso mexicano es también paradigmático. Los cambios experimentados por el sistema político en este país han abierto una puerta a los procesos de descentralización, y por ende, a la participación de los gobiernos subnacionales en la arena internacional. Asimismo, como apunta Leonardo Díaz, estos cambios han permitido que se iniciaran una serie de cambios en el marco jurídico que va a permitir mejorar la incipiente cooperación descentralizada en este país.

En conclusión, esperamos, desde el equipo del Observatorio, que la lectura del presente Anuario sea fructífera y esperamos de los lectores opiniones y sugerencias para ir mejorando progresivamente este instrumento de conocimiento y difusión de la cooperación descentralizada.





Análisis de la Cooperación Descentralizada Local

Introducción



La primera sección del Anuario se centra en analizar el fenómeno de la cooperación descentralizada. Para ello se basa en las tareas de búsqueda y sistematización de datos que realiza el equipo del Observatorio. Esta sección es, en gran medida, uno de los principales escaparates a través de los que el Observatorio presenta los datos recopilados sobre la cooperación descentralizada entre la Unión Europea y América Latina durante todo el año.

Si los esfuerzos del Anuario 2005 se centraban en definir el concepto de cooperación descentralizada y establecer sus límites, este año el análisis del fenómeno gana en profundidad a causa de la acumulación de un mayor grado de información. Obviamente, dada la complejidad del fenómeno, los resultados presentados no son finales. Sin embargo, la información aquí presentada sí permite continuar el proceso de aproximación a la cooperación descentralizada UE-AL con el fin de conseguir una mayor profundidad y conocimiento de la realidad de este tipo de cooperación.

Continuando con la tarea iniciada en el Anuario 2005, esta sección incluye un estudio sobre las relaciones de cooperación descentralizada detectadas entre ambas regiones. El análisis de este año se basa en un número de casos más elevado, a partir de los cuales se han confirmado las tendencias detectadas con anterioridad y se han extraído nuevas conclusiones. Como novedad, este artículo incorpora mapas elaborados a partir de la información existente, hecho que permite visualizar la dimensión del fenómeno que nos ocupa.

Asimismo, en base a los datos del Observatorio, también se ha elaborado un documento sobre las redes de cooperación descentralizada que existe entre la Unión Europea y América Latina. Este tipo de instrumento merece especial atención puesto que se basa en un modelo flexible de cooperación basado en un intercambio horizontal que huye del asistencialismo Norte-Sur.

Parte de los esfuerzos del Observatorio han estado encaminados también a analizar el programa URB-AL de la Comisión Europea, sin duda uno de los principales programas destinados a potenciar la creación de redes. En abril de 2006 tuvo lugar la última convocatoria de propuestas del programa URB-AL; durante sus diez años de existencia este programa ha desempeñado un papel central en el refuerzo de las relaciones entre los gobiernos subnacionales de la Unión Europea y América Latina a través del intercambio directo de experiencias entre concejales y técnicos territoriales de los dos continentes. Por ello, el artículo sobre este programa presenta sus resultados e impactos no sólo a nivel de proyectos presentados sino también a modo de aportaciones al concepto de cooperación descentralizada.

Finalmente, una breve agenda repasa los eventos más destacados en el ámbito de la cooperación descentralizada durante el año 2006. Dada la amplitud y diversidad del fenómeno se trata de una selección que ilustra la riqueza del acervo de este tipo de cooperación, en especial los eventos dedicados al análisis del fenómeno y las iniciativas de formación.

Esperamos que coincidan con nosotros en que estos artículos contribuyen a definir con mayor precisión las características, capacidades y límites de la cooperación descentralizada y que debemos seguir trabajando en la misma dirección para mejorar los frutos de este largo proceso de análisis.



Análisis de la Cooperación Descentralizada Local

Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas sub-nacionales de América Latina y Unión Europea

Santiago Sarraute Sainz*
Hervé Théry**

En este artículo se analiza la compleja red de relaciones bilaterales entre gobiernos sub-nacionales de América Latina (AL) y la Unión Europea (UE) con la intención de señalar sus principales tendencias y características. El análisis se realiza a partir de los datos obtenidos por el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL los cuales se encuentran en constante ampliación en la medida que se profundiza en el fenómeno de la cooperación descentralizada. En el artículo se muestra como dichas relaciones se concentran de forma desigual por países, siendo los más activos España, Italia, Francia, Alemania y Portugal en la UE, y Argentina, Nicaragua, Brasil, Cuba, México y Chile en AL. Además también se detecta cierta tendencia de las administraciones a actuar con sus homólogas, tanto a nivel administrativo, como de tamaño poblacional. El análisis realizado permite identificar factores que motivan o facilitan el establecimiento de relaciones bilaterales. Entre los factores más importantes destacan los lazos históricos, la lucha contra la pobreza, la solidaridad política, o las nuevas tendencias de paradiplomacia como el marketing público, alianzas políticas de lobby, o posicionamientos estratégicos de ciudades y regiones. Finalmente se compara la participación de los gobiernos activos en relaciones bilaterales con los de otras modalidades de cooperación como son las redes de gobiernos sub-nacionales o los proyectos surgidos del programa URB-AL. Al comparar se observa el enorme potencial de generación de vínculos estrechos existente en dichas otras modalidades, al ser éstas espacios privilegiados de encuentro entre instituciones que mayoritariamente todavía no participan en relaciones bilaterales.

PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada |
Paradiplomacia |
Relaciones internacionales |
Cooperación al desarrollo |

* Santiago Sarraute es el responsable de la actividad de búsqueda y sistematización de datos del OCD.

**Hervé Théry es investigador del CNRS-Credal (Paris) y profesor convidado del Departamento de Geografía de la Universidad de Sao Paulo (USP).

1. Introducción

La cooperación descentralizada entre administraciones sub-nacionales de América Latina (AL) y la Unión Europea (UE) representa ya un amplio tejido de relaciones que se traducen en intercambios políticos, técnicos, financieros, económicos y culturales. Entre las diferentes modalidades, las relaciones bilaterales destacan con respecto a otras multipartenariado como pueden ser las redes, debido a que potencian vínculos más estrechos entre administraciones públicas.

Precisamente el objetivo de este artículo es mostrar algunos rasgos de las relaciones bilaterales de cooperación descentralizada entre UE y AL, a partir de las características de las administraciones sub-nacionales participantes en las mismas.

El artículo contiene una introducción metodológica en la segunda sección en el que se precisa el objeto de estudio, la estrategia de recopilación de información y las limitaciones de la misma. En la tercera sección se presentan datos sobre las características de las relaciones y de sus participantes. En la cuarta se apuntan algunas motivaciones para el establecimiento de relaciones bilaterales. En la quinta se compara la participación en relaciones bilaterales con la que se produce en redes, y con la generada en el programa URB-AL. Finalmente se aportan una serie de conclusiones extraídas a partir de lo expuesto a lo largo del artículo.

Partiendo del artículo del anterior Anuario “Una aproximación a las relaciones de cooperación descentralizada en la UE y AL” escrito por Arnau Gutiérrez, este artículo profundiza en las relaciones bilaterales y aporta nuevos datos recopilados durante el segundo año de funcionamiento del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL (OCD).

2. Metodología

Las relaciones bilaterales de cooperación descentralizada identificadas por el OCD son aquellas en las que existe un acuerdo de partenariado entre dos administraciones públicas para iniciar un proceso de colaboración y/o intercambio. En dicha identificación no se han hecho distinciones en función de los contenidos de las relaciones, habiéndose agrupado conjuntamente aquellas relaciones más enfocadas a actuaciones de cooperación al desarrollo en sentido clásico, con intercambios culturales o relaciones enmarcadas en el fenómeno más genérico de la paradiplomacia de los gobiernos sub-nacionales (ver Aldecoa y Keating 1999). Tampoco se han efectuado distinciones en función de la duración de los acuerdos. En consecuencia es posible encontrar vínculos de carácter permanente o casi permanente como por ejemplo hermanamientos, a actuaciones limitadas en el tiempo como pueden ser los proyectos.

La estrategia inicial de identificación de relaciones bilaterales ha consistido fundamentalmente en localizar fuentes de información que ya dispusieran de relaciones bilaterales de gobiernos sub-nacionales recopiladas.¹ En una fase posterior se ha buscado información por internet relativa a las relaciones ya identificadas. Uno de los resultados de dicha segunda búsqueda ha sido la identificación de nuevas relaciones.

El resultado obtenido es una fotografía de las relaciones bilaterales entre administraciones sub-nacionales de AL y UE que facilita identificar sus tendencias generales. Sin embargo dicha fotografía presenta algunos límites, fundamentalmente debidos a la dificultad de localizar todas las relaciones existentes abarcando un territorio tan vasto y de mantener la información actualizada. En todo caso espera-

¹Ver más información en Gutiérrez Camps (2006).



mos que la lectura de este artículo contribuya a motivar el envío de información sobre este tipo de relaciones para que pueda ser incluida en futuros análisis.

Finalmente el artículo elaborado tiene las siguientes particularidades: (1) El análisis que presenta se basa en las características geográficas, poblaciones y de nivel administrativo (local, área metropolitana, intermedio y regional) de los gobiernos subnacionales. Las características poblaciones se analizan sólo en el caso de los municipios. (2) La información sobre el programa URB-AL está basada en la sistematización realizada por el OCD sobre la base de los datos aportados por la Comisión Europea. (3) Los gráficos y tablas que se exponen son todos de elaboración propia. (4) Los mapas que se presentan a lo largo del texto contienen únicamente las relaciones entre municipios.

3. Descripción de las relaciones bilaterales en cifras y mapas

El OCD ha identificado 980 relaciones bilaterales entre gobiernos sub-nacionales de la UE y América Latina, en las que están implicados un total de 1.136 instituciones públicas, o agregados de las mismas. El resultado conforma una maya densa y compleja (ver Figura 1) que se irá desgranando a lo largo de esta sección.

3.1. Cifras referidas a las relaciones

3.1.1. Análisis geográfico

La distribución geográfica de las relaciones presenta un carácter irregular en lo que respecta a las agrupaciones de países por sub-regiones

continentales.³ En términos generales se observa en el Gráfico 1 que la sub-región del Sur de Europa y las sub-regiones del Cono Sur y Centro América en AL, concentran la mayor parte de las relaciones identificadas. Esto da como resultado que la suma de relaciones entre dichas sub-regiones continentales acumula casi el 70% de las 980 identificadas. En un segundo nivel de importancia, el Centro de Europa también destaca por sus relaciones con Centroamérica y el Cono Sur, la Zona Andina y México con los países del Sur de Europa y más modestamente el Norte de Europa de nuevo con Centro América.

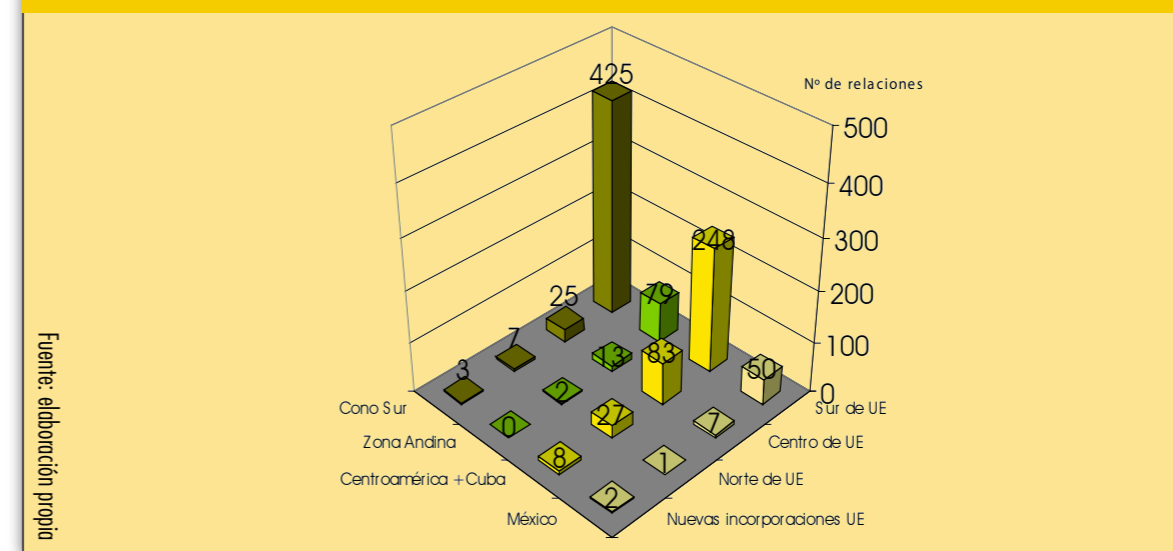
La distribución de relaciones por países muestra un grado de concentración elevado en

algunos de ellos (ver Tabla 1). Este fenómeno es más acusado en la UE donde cinco países (España, Italia, Francia, Alemania y Portugal) concentran el 87% de las relaciones del total de 25 que forman la UE (la mayoría del Sur de Europa). A esto se suma que la participación es escasa o nula en la mayoría de sus países, particularmente en los últimos incorporados a la Unión y en los del Norte de Europa. En concreto el OCD no ha detectado ninguna relación de diez países (Dinamarca, Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Irlanda, Lituania, Letonia, Luxemburgo y Malta) y escasas en comcp países más (Chequia, Eslovaquia, Finlandia, Grecia y Polonia).

En el caso de AL, aunque dicho fenóme-



Gráfico 1 | Matriz de nº de relaciones bilaterales entre sub-regiones continentales



² Se consideran niveles intermedios a todos aquellos gobiernos sub-nacionales (o agrupaciones de ellos) cuyo nivel esté entre el municipal y el regional excluyendo las áreas metropolitanas. Por ejemplo provincias (en el caso europeo), mancomunidades, comarcas, asociaciones de municipios, etc).

³ Los países considerados en cada sub-región continental son los siguientes: Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; Zona Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; Centroamérica + Cuba: Costa Rica, Cuba, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá; Sur de Europa: España, Francia, Grecia, Italia y Portugal; Centro de UE: Alemania, Austria, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos; Norte de UE: Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Reino Unido y Suecia; Nuevas incorporaciones UE: Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia .

no es menos acusado, también se observa cierta concentración de relaciones en algunos países. En concreto cinco de los 18 países estudiados (Argentina, Brasil, Nicaragua, Cuba y México) concentran el 75% de las relaciones identificadas. Sin embargo, a diferencia de la UE, se han identificado relaciones de todos los países, y son pocos los casos en los que éstas son escasas (Costa Rica, Honduras, Panamá y Paraguay).

En la Tabla 1 también se muestran concentraciones de vínculos entre países que destacan por su elevado número. En concreto las relaciones España con Argentina, Nicaragua, Cuba y México, Italia con Argentina, Brasil con Francia y Portugal y Nicaragua con Alemania suman más del 50% del total de relaciones identificadas.

Los resultados obtenidos facilitan visualizar algunas tendencias mayoritarias en las motivaciones por las cuales se han establecido vínculos de cooperación entre administraciones sub-nacionales de AL y UE. En concreto los vínculos históricos basados en los periodos de colonización y posteriormente de emigraciones desde UE a AL, así mismo los procesos de solidaridad, inicialmente políticas y posteriormente de disminución de los índices de pobreza, pueden estar detrás de un porcentaje importante de las relaciones identificadas. Estas tendencias serán analizadas con más profundidad en la sección 4 de este artículo.

Por otro lado, el hecho de que la mayoría de países de la UE mantengan escasas o nulas

relaciones con AL puede explicarse fundamentalmente por la escasa existencia de vínculos culturales de dichos países con AL. Sin embargo otros factores influyen en menor medida, como la poca tradición en el rol de donantes de cooperación al desarrollo existente fundamentalmente en la mayoría de países recientemente incorporados a la UE, o la falta de recursos y marcos reguladores en otros países.

3.1.2. Análisis poblacional y de nivel administrativo

Los gobiernos sub-nacionales de nivel municipal son las administraciones numéricamente más activas en las relaciones bilaterales detectadas ya que participan en un 91% de ellas (870 casos), de los cuales el 87% se dan sólo entre municipios (761 casos). A continuación se encuentran los gobiernos regionales (que incluyen los estados federados) los cuales participan en un 12% de las relaciones identificadas (121 casos).

Las relaciones bilaterales entre gobiernos sub-nacionales de AL y UE son por lo general más frecuentes entre homólogos. Analizando esta tendencia desde el punto de vista de los gobiernos sub-nacionales latinoamericanos, se observa claramente (ver Tabla 2a) que es más frecuente que municipios con mayor población, con menor población y administraciones supra-municipales⁴ (en menor medida), se relacionen con sus homólogos europeos con mayor frecuencia

Tabla 2a | Matriz de porcentajes de relaciones bilaterales de AL por tramos de población/ nivel administrativo

| UE/AL | Municipios AL <100.000 | Municipios AL >100.000 <500.000 | Municipios AL > 500.000 | Adm. Supra-municipales AL |
|---------------------------------|------------------------|---------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Municipios UE <100.000 | 56,81% | 32,26% | 7,96% | 18,63% |
| Municipios UE >100.000 <500.000 | 28,09% | 31,72% | 10,62% | 10,29% |
| Municipios UE > 500.000 | 14,05% | 33,87% | 76,11% | 26,96% |
| Adm. Supra-municipales UE | 1,05% | 2,15% | 5,31% | 44,12% |

Fuente: elaboración propia

Tabla 1 | Matriz de nº de relaciones bilaterales entre países

| País | España | Italia | Francia | Portugal | Grecia | Alemania | Holanda | Bélgica | Austria | Reino Unido | Suecia | Finlandia | Chequia | Polonia | Eslovaquia | TOTAL |
|-------------|--------|--------|---------|----------|--------|----------|---------|---------|---------|-------------|--------|-----------|---------|---------|------------|-------|
| Argentina | 67 | 119 | 14 | 2 | 3 | 6 | 1 | 1 | 1 | 3 | | 1 | 1 | 2 | | 221 |
| Brasil | 18 | 26 | 54 | 50 | 1 | 8 | 1 | 1 | | 1 | | | | | | 160 |
| Chile | 18 | 2 | 15 | | | | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | | | | | 41 |
| Uruguay | 20 | 6 | 1 | 2 | | | | 1 | | | | | | | | 30 |
| Paraguay | 6 | | | 1 | | 1 | | | | | | | | | | 8 |
| Perú | 8 | 3 | 13 | | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | | | | | | | 30 |
| Bolivia | 4 | | 6 | | | 1 | | 5 | | | 1 | | | | | 17 |
| Colombia | 13 | 2 | 2 | | | | | | | | | | | | | 17 |
| Venezuela | 10 | 1 | 4 | 1 | | | | | | | | | | | | 16 |
| Ecuador | 8 | 1 | 2 | | | | | 2 | | | 1 | | | | | 14 |
| Nicaragua | 81 | 8 | 7 | | 1 | 37 | 21 | 5 | 12 | 17 | 7 | 1 | 6 | | 2 | 205 |
| Cuba | 71 | 7 | 13 | 3 | | | | 1 | | 2 | | | | | | 97 |
| El Salvador | 23 | 2 | 2 | | | | | | | | | | | | | 27 |
| Guatemala | 11 | 3 | 1 | | | 1 | | 5 | | | | | | | | 21 |
| Honduras | 6 | | | | | 1 | | | | | | | | | | 7 |
| Costa Rica | 4 | | 1 | | | | | | | | | | | | | 5 |
| Panamá | 4 | | | | | | | | | | | | | | | 4 |
| México | 33 | 1 | 14 | | 2 | 6 | | | 1 | | 1 | | | | 2 | 60 |
| TOTAL | 405 | 181 | 149 | 59 | 8 | 62 | 26 | 24 | 16 | 24 | 11 | 2 | 7 | 4 | 2 | 980 |

Fuente: elaboración propia

Tabla 2b | Matriz de porcentajes de relaciones bilaterales de UE por tramos de población/ nivel administrativo

| UE/AL | Municipios AL <100.000 | Municipios AL >100.000 <500.000 | Municipios AL > 500.000 | Adm. Supra-municipales AL |
|---------------------------------|------------------------|---------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Municipios UE <100.000 | 71,69% | 15,87% | 2,38% | 10,05% |
| Municipios UE >100.000 <500.000 | 59,29% | 26,11% | 5,31% | 9,29% |
| Municipios UE > 500.000 | 24,72% | 23,25% | 31,73% | 20,30% |
| Adm. Supra-municipales UE | 4,76% | 3,81% | 5,71% | 85,71% |

Fuente: elaboración propia



Tabla 3 | N° participantes por países según características

| País | Municipios <100.000 | Municipios >100.000 <500.000 | Municipios > 500.000 | Adm. Supra municipales | Total |
|-------------|---------------------|------------------------------|----------------------|------------------------|-------|
| Costa Rica | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Cuba | 25 | 15 | 2 | 9 | 51 |
| El Salvador | 10 | 3 | 0 | 3 | 16 |
| Guatemala | 13 | 2 | 1 | 1 | 17 |
| Honduras | 1 | 1 | 2 | 1 | 5 |
| Nicaragua | 71 | 7 | 1 | 1 | 80 |
| Panamá | 0 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Argentina | 72 | 20 | 9 | 14 | 115 |
| Brasil | 30 | 28 | 18 | 9 | 85 |
| Chile | 11 | 9 | 2 | 6 | 28 |
| Paraguay | 2 | 1 | 1 | 0 | 4 |
| Uruguay | 0 | 2 | 1 | 0 | 3 |
| México | 9 | 8 | 13 | 4 | 34 |
| Bolivia | 3 | 3 | 3 | 0 | 9 |
| Colombia | 5 | 4 | 4 | 0 | 13 |
| Ecuador | 6 | 4 | 2 | 0 | 12 |
| Perú | 2 | 6 | 3 | 4 | 15 |
| Venezuela | 1 | 6 | 3 | 1 | 11 |
| Alemania | 21 | 21 | 6 | 3 | 51 |
| Austria | 9 | 2 | 1 | 1 | 13 |
| Bélgica | 17 | 1 | 0 | 1 | 19 |
| Holanda | 11 | 12 | 2 | 0 | 25 |
| Luxemburgo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Dinamarca | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Finlandia | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| Irlanda | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Reino Unido | 2 | 16 | 2 | 0 | 20 |
| Suecia | 10 | 1 | 0 | 0 | 11 |
| España | 155 | 36 | 6 | 19 | 216 |
| Francia | 56 | 9 | 2 | 29 | 96 |
| Grecia | 5 | 1 | 1 | 0 | 7 |
| Italia | 84 | 10 | 5 | 25 | 124 |
| Portugal | 25 | 11 | 1 | 1 | 38 |
| Chequia | 5 | 1 | 1 | 0 | 7 |
| Chipre | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Eslovaquia | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Eslovenia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Estonia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Hungría | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Letonia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Lituania | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Malta | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Polonia | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 |

Fuente: elaboración propia

que con el resto (en un 76%, 57% y 44% respectivamente). Si se analiza desde la realidad europea (ver Tabla 2b) sucede lo mismo claramente en el caso de las administraciones supra-municipales, los municipios pequeños y menos intensamente en el caso de los municipios de mayor población (86%, 72% y 32% respectivamente).

En el caso de los municipios medianos (entre 100.000 y 500.000 habitantes) el comportamiento es diferente, tanto comparado con los casos anteriores, como comparando la tendencia de AL y UE. En el caso de AL, las relaciones presentan una frecuencia similar tanto en porcentaje de relaciones con municipios pequeños, como de municipios grandes europeos. En el caso de los municipios UE es claramente más frecuente que se relacionen con municipios pequeños de AL (59,29%).

La misma tendencia del párrafo anterior se repite si se analizan las relaciones entre los diferentes niveles administrativos supra-municipales. Efectivamente en la mayoría de casos es más frecuente la relación con otros niveles. El único

caso que escapa parcialmente a esta tendencia es el de las regiones, las cuales se relacionan con sus homólogas en un 40% de los casos en los que participan (46 relaciones).

3.2. Cifras referidas a los participantes

Tal como se ha mencionado al comienzo de esta sección, 1.136 instituciones están participando en las 980 relaciones identificadas. Esto supone de una participación media de 1,7 relaciones por participante.

A nivel de distribución por sub-regiones continentales y por países no se observan diferencias significativas en comparación con lo descrito en el apartado 3.1.1 (ver Tabla 3). El hecho más relevante es que la distribución entre n° de participantes de AL y UE es desigual, habiendo un mayor porcentaje de europeos (56% del total de instituciones) que de latinoamericanos (44%).

Este fenómeno puede ser debido a que el rol que adoptan los gobiernos sub-nacionales europeos en la mayoría de relaciones de coop-

Figura 2 | Distribución de participantes por países



⁴ Se entiende por administraciones supra-municipales todos aquellos gobiernos sub-nacionales o agrupaciones de los mismos que no sean municipios: estados federados, regiones, provincias, áreas metropolitanas, gobiernos de comarcas, mancomunidades, asociaciones de municipios u otras figuras.

eración descentralizada es el de financiador, por lo que sus limitados recursos impiden que se prodiguen en relaciones, factor que no afecta en el caso latinoamericano. Otra causa complementaria es que algunos gobiernos sub-nacionales de AL han ganado mucha experiencia en el campo de las relaciones internacionales hecho que les facilite multiplicar sus posibilidades de contacto.

Otro hecho relevante es que los territorios de los gobiernos sub-nacionales activos en relaciones bilaterales se encuentran concentrados en algunas regiones o zonas de sus respectivos países. Este hecho se visualiza claramente en Reino Unido, Italia, Brasil, Argentina, Chile y México entre otros (ver Figura 2)

En cuanto a las características poblacionales y de nivel administrativo de los participantes, el Gráfico 2 muestra que su número disminuye al aumentar el tamaño de los municipios y el nivel administrativo de los gobiernos sub-nacionales en su conjunto. Además si se compara entre AL y UE se observa que los municipios participantes europeos son en general de menor tamaño y por el contrario participan un mayor número de administraciones supra-municipales europeas. Este

hecho puede ser debido fundamentalmente a un menor ratio de población por municipio en la UE a la vez que un mayor número y variedad de administraciones supra-municipales en dicha área geográfica. Pero también por el hecho de que los municipios latinoamericanos disponen de menos recursos y competencias que les permitan participar en la arena internacional, factor que afecta fundamentalmente a los municipios más pequeños.

Las administraciones supra-municipales más activas en las relaciones identificadas son las regiones, seguidas de los niveles intermedios (ver Tabla 4). Además se destaca que mientras se visualiza cierta paridad entre el número de regiones participantes de AL y UE, se encuentran diferencias significativas en el número de administraciones con niveles intermedios.

4. Factores que facilitan o motivan las relaciones bilaterales

Los factores que posibilitan o motivan la generación de vínculos entre dos gobiernos sub-

Gráfico 2 | Distribución porcentajes por tramos de población/ nivel administrativo

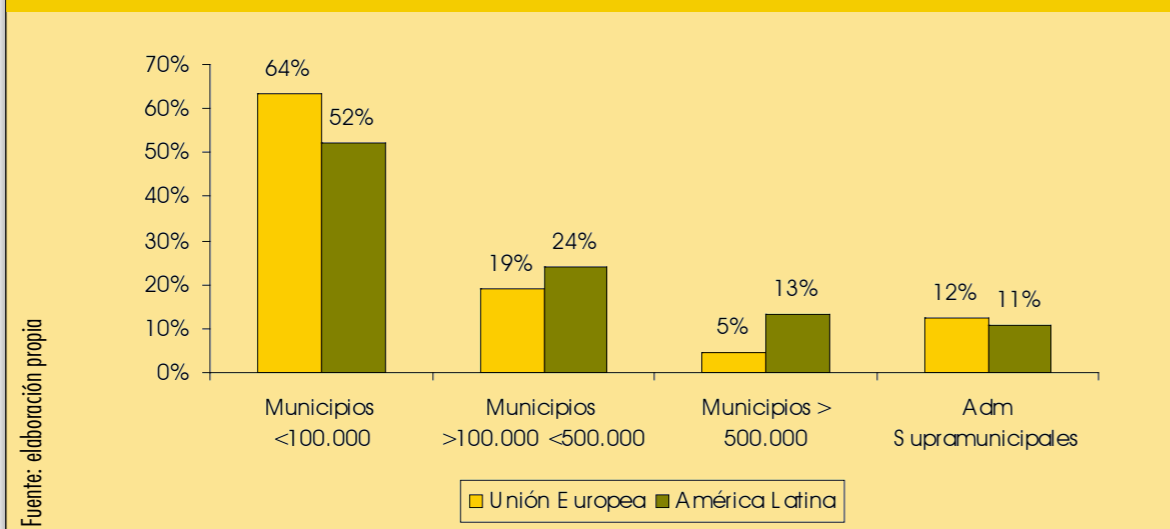


Tabla 4 | Distribución de administraciones supra-municipales por área geográfica

| Tipologías de Adm. Supra-municipales | Nº Participantes AL | Nº Participantes UE | Nº Total |
|---|---------------------|---------------------|----------|
| Áreas Metropolitanas | 2 | 9 | 11 |
| Niveles Intermedios | 14 | 31 | 45 |
| Regiones | 33 | 38 | 71 |
| Asociaciones de municipios de carácter nacional | 5 | 1 | 6 |
| Total | 54 | 79 | 133 |

Fuente: elaboración propia

nacionales de AL y UE son variados incluso para cada relación individualmente. El conocimiento detallado de los mismos se podría obtener a partir del análisis agregado de los contenidos de cada relación, estudio que no es objeto de este artículo. Sin embargo las características de la participación en relaciones bilaterales facilitan agruparlas en algunas motivaciones comunes, las cuales son el objeto de esta sección.

4.1. Lazos históricos y humanos: colonización y emigración de UE a AL

Sin duda el factor que más facilita la gener-

ación de vínculos de cooperación descentralizada son los lazos históricos entre ambas áreas geográficas, los cuales proceden de la época de colonización europea en AL, y en menor medida, de la existencia de lazos culturales más recientes, fruto principalmente de flujos migratorios de Italia y España.

El periodo de colonización dejó como uno de sus más importantes consecuencias el idioma portugués en Brasil y el castellano en el resto de AL, hecho que facilita enormemente las relaciones con Portugal y España respectivamente. La importancia de la existencia de una historia, lengua y cultura en común se observa claramente en el caso de España, cuyos gobiernos sub-na-

Figura 3 | Relaciones de Portugal con AL

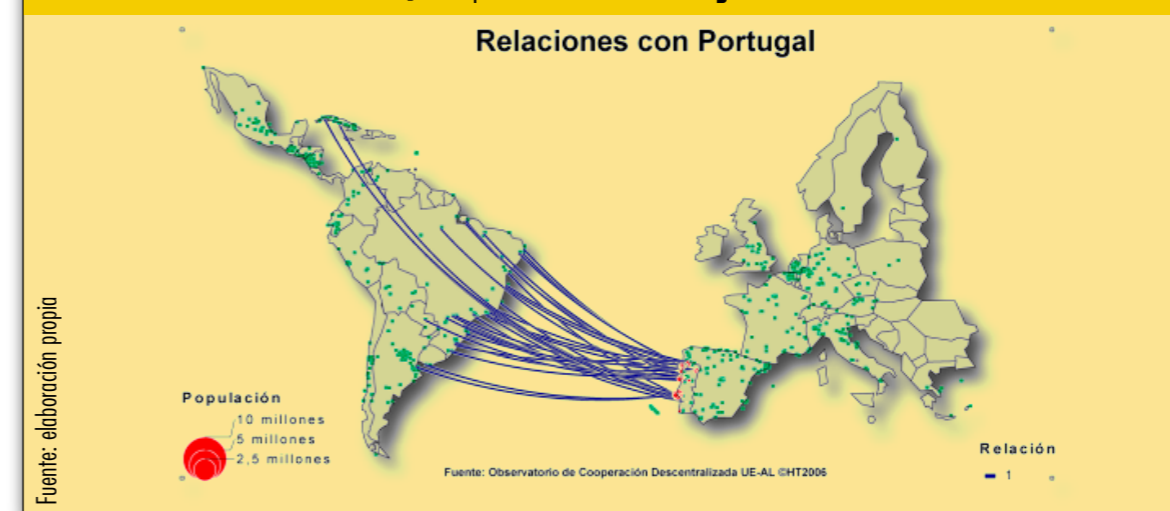


Figura 4 | Relaciones de Italia con AL



cionales tienen una presencia discreta en Brasil (11% respecto al total de las relaciones de Brasil), y mayoritaria en el resto de AL (más del 40% respecto del total de relaciones identificadas).

El mismo fenómeno sucede en el caso de Portugal en el que la gran mayoría de sus relaciones se concentran en Brasil (ver Figura 3).

El segundo país europeo con más relaciones

en AL es Italia, las cuales se concentran principalmente en Argentina, y en menor medida en Brasil (ver Figura 4), precisamente donde se concentró un volumen importante de emigrantes italianos. Este hecho pone de relieve la gran importancia que también revisten los lazos provocados por las migraciones en el fomento de relaciones entre gobiernos sub-nacionales.

Figura 5 | Relaciones de Galicia y Canarias en España con AL



Lo descrito en el caso de Italia también se reproduce en el caso de algunas zonas de España como Galicia o Canarias con importantes movimientos de emigrantes hacia Argentina y Cuba respectivamente (ver Figura 5). Incluso podrían explicar en parte la importancia concentración de relaciones entre México y España en cuyos lazos puede haber influido considerablemente la emigración española posterior al final de la guerra civil (1936-1939).

Finalmente, la importancia del factor histórico como facilitador y promotor de relaciones entre gobiernos sub-nacionales, explica a excepción de los casos de Francia y Alemania, la gran desproporción en número de participaciones entre países de la UE que se observa en la tercera sección de este artículo.

4.2. La solidaridad: afinidades políticas y disminución de desigualdades

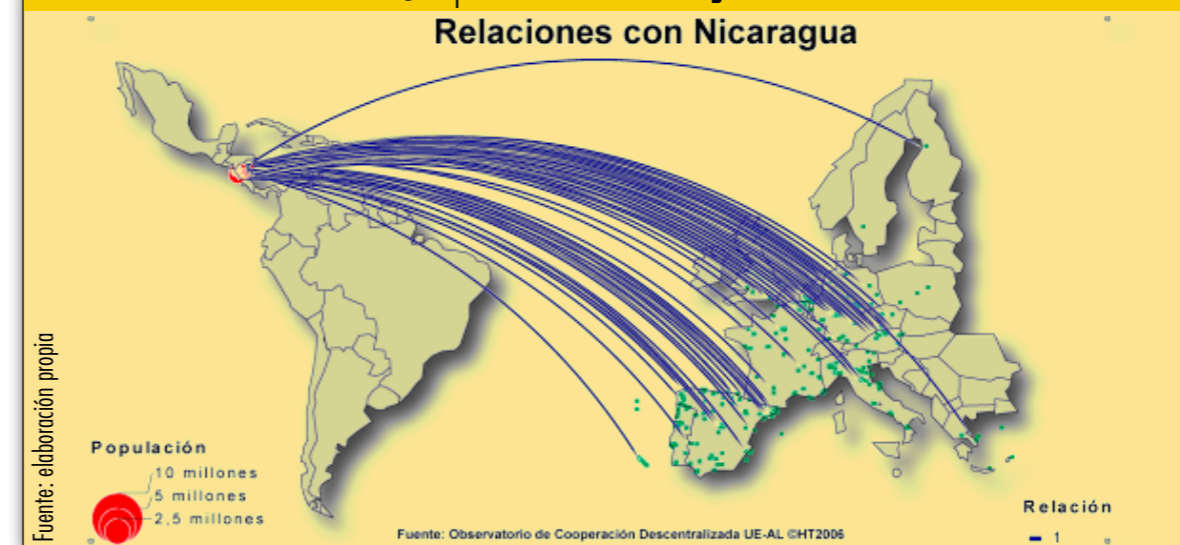
La solidaridad es otro de los factores que motivan el establecimiento de relaciones entre gobiernos sub-nacionales de AL y UE. En concreto, la solidaridad con los más desfavorecidos es quizás la tendencia que más prima para incentivar que los

municipios y otros niveles administrativos europeos se involucren en relaciones de cooperación descentralizada debido a que gran parte de la población de AL vive en condiciones de pobreza. Sin embargo dicho fenómeno difícilmente puede visualizarse concentrado en alguna zona de AL ya que la pobreza afecta en mayor o menor medida a la mayoría de sus países.

En los que sí puede acotarse el fenómeno solidario es en aquellos países con los que ha habido desde Europa una solidaridad política extendida con movimientos revolucionarios en la década de los 70 y 80 del siglo XX. El país latinoamericano que más han capitalizado dicho fenómeno ha sido Nicaragua seguido a distancia por Cuba y El Salvador.

En Nicaragua, muchos de sus hermanamientos se inician como apoyo europeo al Movimiento Sandinista, y posteriormente continúan debido en parte a la situación de pobreza en que vive la población nicaragüense y a la solidaridad para paliar catástrofes naturales, especialmente las provocadas por el huracán Mitch (1998). La distribución de la participación europea en las relaciones con Nicaragua tiene la particularidad de que concentra la mayor parte de las relaciones de los países no ubicados en el

Figura 6 | Relaciones de Nicaragua con UE



sur de Europa (ver Figura 6). En particular concentra la gran mayoría de relaciones de Alemania, Austria, Chequia, Eslovaquia, Holanda, Reino Unido y Suecia (ver Tabla 1). Además también concentra la mayor cifra de relaciones españolas en comparación al resto de países de AL, sin que exista recientemente entre España y Nicaragua lazos históricos estrechos más que un idioma en común. En consecuencia Nicaragua representa el máximo exponente del fenómeno solidario, concentrando el 21% de las relaciones bilaterales totales.

4.3. La internacionalización de las regiones y de las grandes ciudades

La entrada en la arena internacional de las grandes ciudades y de otros gobiernos supra-municipales como son las regiones, provincias o áreas metropolitanas, reviste una importancia particular

debido al volumen de relaciones en las que están inmersas (ver Figura 7). En el caso particular de las relaciones bilaterales identificadas por el OCD dichas instituciones son las más activas si se compara con municipios de pequeño tamaño (ver Gráfico 3)

Las motivaciones de dicha elevada actividad internacional son diversas, y con toda probabilidad no se circunscriben únicamente a las relaciones culturales fruto en muchos casos de lazos históricos, o a las actuaciones vinculadas a la solidaridad con movimientos políticos o con los más desfavorecidos. Otros factores como el marketing urbano, las estrategias corporativas de las empresas transnacionales y su impacto en lo local, o las alianzas entre ciudades como estrategias de ejercer de lobbies mundiales, están presentes en las agendas internacionales de los gobiernos sub-nacionales⁵, principalmente de los de mayor tamaño.

La distribución de las relaciones entre

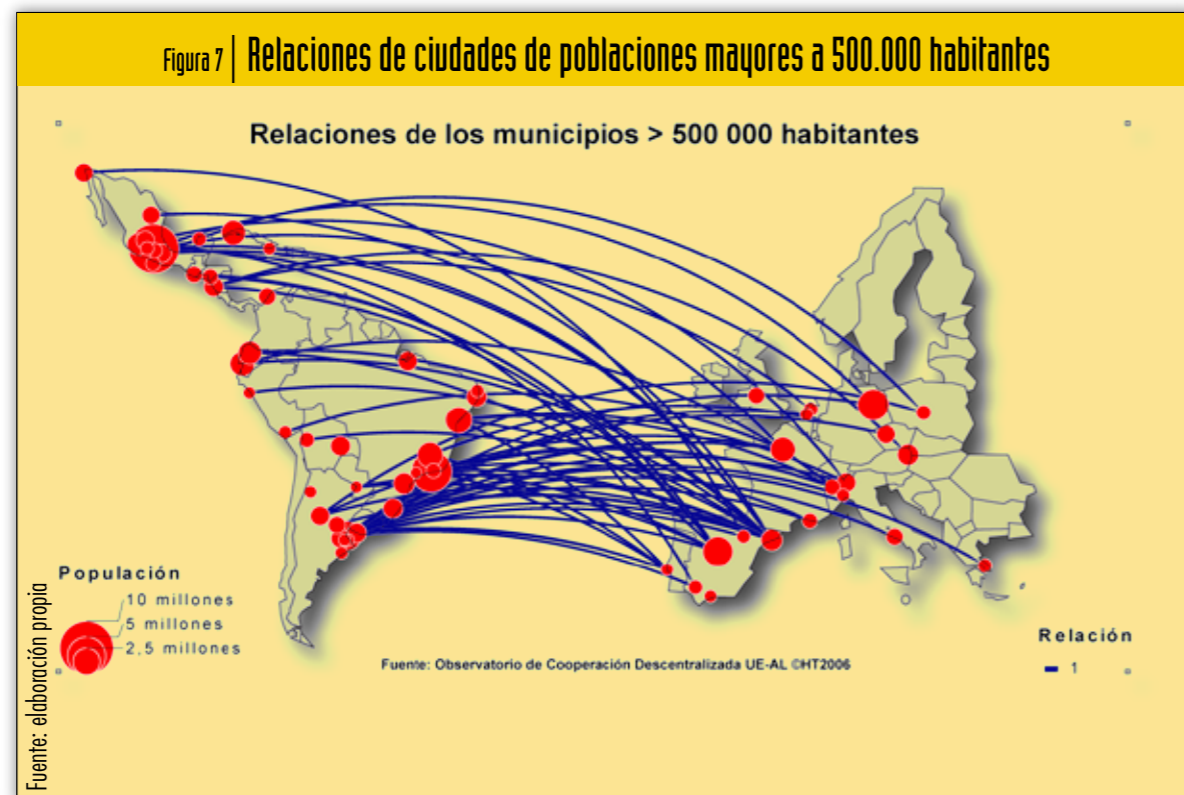
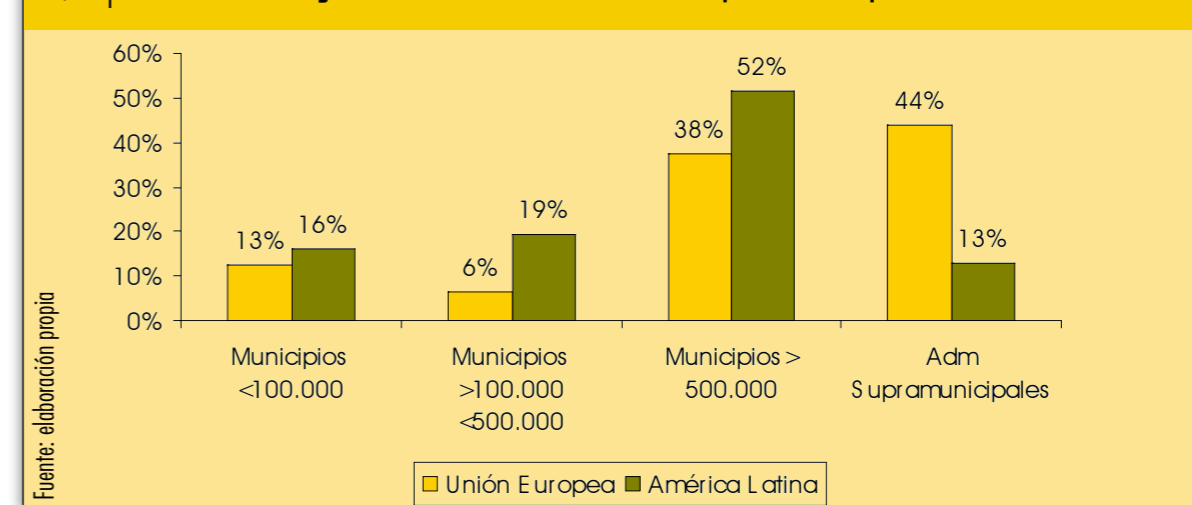


Gráfico 3 | Distribución de los gobiernos sub-nacionales más activos¹ por tramos de población/ nivel administrativo



¹ Se considera gobiernos sub-nacionales activos a aquellos que participan en 5 o más relaciones

grandes ciudades está repartida a lo largo AL y UE por lo que difícilmente se encuentra focalizada territorialmente (ver Figura 7). Este no es el caso de las regiones las cuales se concentran en países concretos. En AL los estados federales de Argentina, Brasil o México y las regiones chilenas presentan una actividad notable de relaciones de cooperación. En el caso de UE vuelven a ser España, Francia e Italia los países con más actividad, en este caso de la mano de sus regiones.

4.4. Relaciones inducidas por programas o encuentros

Desde mediados de la década de los 90 están surgiendo programas de cooperación descentralizada que facilitan el encuentro entre gobiernos sub-nacionales. En el caso de AL de-

stacan el programa URB-AL y los Programas de Desarrollo Humano Local (PDHL) implementados en Cuba y Colombia. Uno de los frutos de dichos programas son las relaciones propiciadas entre gobiernos sub-nacionales.

El programa URB-AL ha sido sin duda el programa que más relaciones entre gobiernos sub-nacionales ha facilitado. El OCD todavía no ha efectuado un estudio del impacto en términos de relaciones bilaterales promovidas. En todo caso la naturaleza del programa apunta a que no todas las relaciones generadas van a poder ser identificadas. Ello se debe a que las relaciones entre instituciones se han circunscrito en muchos casos al intercambio entre técnicos o responsables de departamentos sectoriales interesados en las diferentes temáticas promovidas por las redes sectoriales. Dichas relaciones no siempre trascienden hasta los responsables de

⁵ Javier Sánchez (2006): "La acción internacional de las autoridades locales", Módulo 1 de la formación on-line, Barcelona: OCD

⁶ Para más información ver artículo de Rómulo Caballeros en esta publicación

⁷ Para más información ver documento UNOPS (2004): Report on multilateral human development programmes. Roma: UNOPS

plasmar acuerdos institucionales, quedándose en un marco de contactos técnicos. En consecuencia el impacto de URB-AL en el fomento de relaciones difícilmente podrá ser medido en término de relaciones institucionales formalizadas entre gobiernos, que son las que recopila principalmente el OCD.

En el caso de los PDHL anteriormente mencionados el OCD no dispone todavía de la información sistematizada. En todo caso, han sido también iniciativas con un amplio potencial de generar relaciones, especialmente de Cuba con gobiernos sub-nacionales de Italia y España.

Otro caso de programa internacional que en menor ha vinculado municipios europeos y de AL es el programa NEWS (North East West South)⁸. Dicho programa fomentó a principios de los 90 que se establecieran relaciones de intercambio triangular entre municipios de Nicaragua, Holanda y la antigua Checoslovaquia. Este hecho motivó que surgieran la mayoría de los vínculos identificados entre municipios checos y eslovacos, y algunos holandeses con homólogos nicaragüenses.

Además de los programas internacionales, están surgiendo iniciativas en marcos nacionales con potencial de generar relaciones. Entre ellas se encuentran programas (Por ejemplo “Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal” o “100 Città per 100 Progetti per il Brasile” entre Italia y Brasil), y encuentros de gobiernos sub-nacionales como los “Seminario entre estructuras inter-municipales de Francia y Cono Sur” o el “Encuentro de la cooperación descentralizada

franco-brasileña” celebrados en Montevideo y Marsella respectivamente en el 2006.

5. Comparación con otras actuaciones de cooperación descentralizada

Como se ha mencionado en la introducción del artículo, las relaciones bilaterales son una de las posibles modalidades para establecer relaciones entre gobiernos sub-nacionales de AL y UE. El OCD ha sistematizado también la participación en redes URB-AL⁹, la participación en redes surgidas al margen de dicho programa¹⁰ y la de los proyectos financiados en el marco de URB-AL. En esta sección precisamente se compara la participación en relaciones bilaterales con las del resto de actuaciones sistematizadas con el objetivo de analizar sus diferencias y similitudes.

5.1. Comparación entre número de participantes

Las cifras globales de participación para cada modalidad (ver Tabla 5) muestran que las relaciones bilaterales no son solamente importantes por la intensidad de los vínculos que potencialmente genera, si no además, por el hecho de que moviliza a una cantidad considerable de gobiernos sub-nacionales. Dicha movilización reviste si cabe mayor importancia por la mayor complejidad y esfuerzo que requiere establecer y mantener relaciones bilaterales en comparación con otras formas de participación como son las redes.

Tabla 5 | Comparación entre volumen de participantes por modalidades

| Modalidades de relación | Nº de Participantes ¹ |
|-------------------------|----------------------------------|
| Relaciones Bilaterales | 1136 |
| Redes URB-AL | 909 |
| Redes No URB-AL | 706 |
| Proyectos URB-AL | 500 |

Fuente: elaboración propia

¹ Las conclusiones que facilita esta tabla deben matizarse por el hecho de que no se han sistematizado todas las redes existentes (ver nota 13)

Gráfico 4a | Distribución de porcentaje de participantes de sub-regiones continentales de AL según las diferentes modalidades de CD

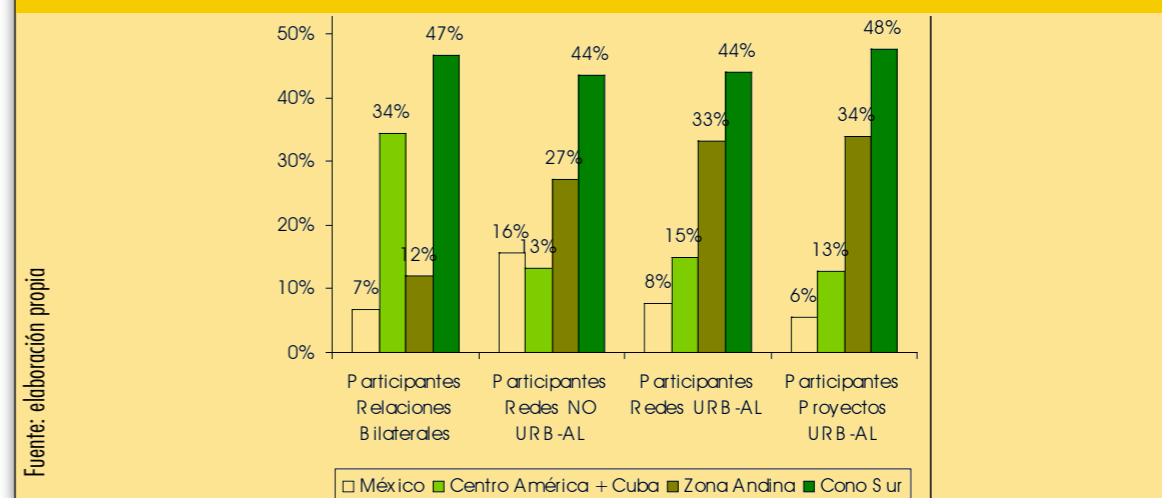
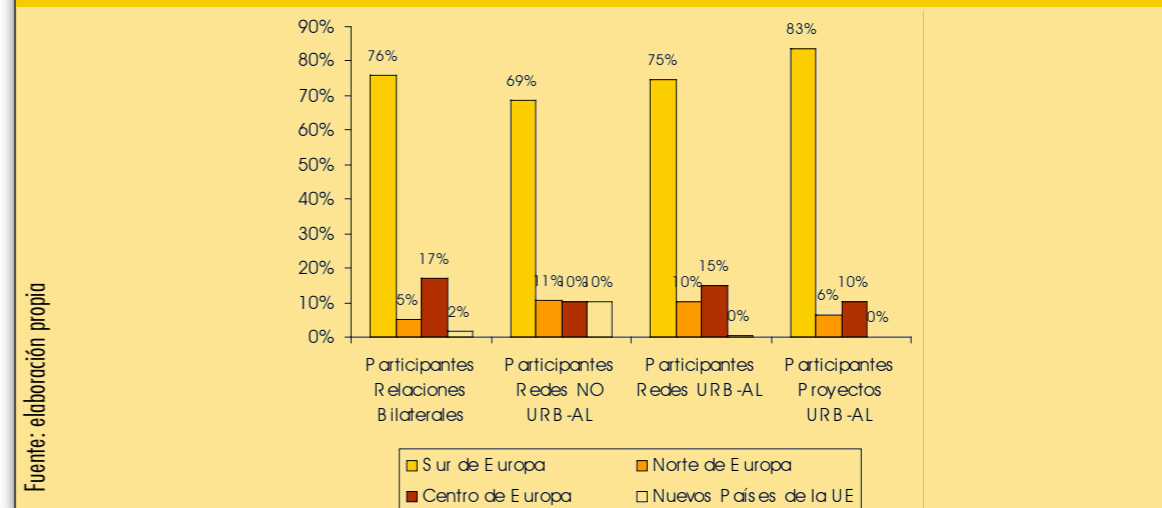


Figura 4b | Distribución de porcentaje de participantes de sub-regiones continentales de UE según las diferentes actividades de CD

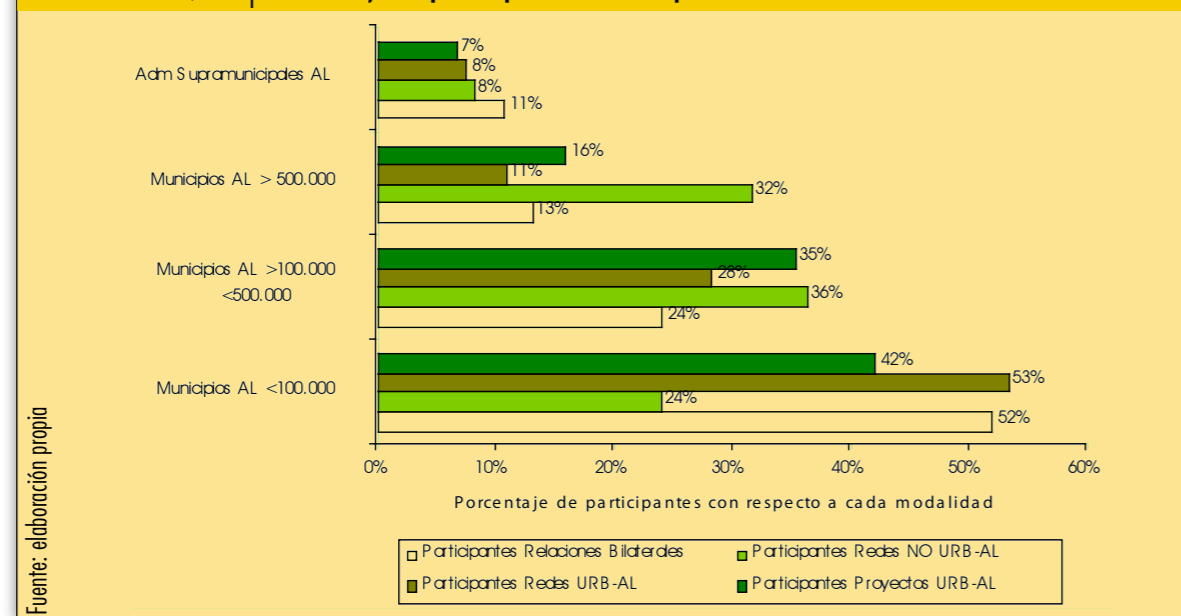


⁸ Para más información consultar http://www.trnava.sk/old/news/en_01.html

⁹ Se han sistematizados los inscritos en las redes de la Fase II y los de la 6 (Medio Ambiente Urbano) y 8 (Control de la Movilidad) de la Fase I.

¹⁰ Se ha sistematizado la participación en todas las redes identificadas surgidas al margen de URB-AL en las que están inscritos simultáneamente gobiernos sub-nacionales de AL y UE. Las únicas excepciones son las redes “Red Iberoamericana de Ciudades Digitales” y “Mayors For Peace”. Para más información ver el artículo de Cardarelo publicado en este mismo Anuario.

Gráfico 5a | Porcentaje de participantes con respecto al total de cada modalidad



5.2. Comparación de modalidades por sub-regiones continentales

La distribución del número de participantes de la diferentes modalidades de cooperación descentralizada por sub-regiones continentales muestra heterogeneidades en algunas de ellas (ver Gráficos 4a y 4b). En el caso de AL, los participantes del Cono Sur son los más numerosos en todas las modalidades sin variaciones significativas entre ellas. En el resto de sub-regiones se detectan variaciones entre las que destacan la amplia participación centroamericana en relaciones bilaterales con respecto al resto de modalidades. Esto hecho contrasta con la baja participación en relaciones bilaterales sub-nacionales de la zona andina, cuyos gobiernos sub-nacionales parecen haber encontrado en las redes y en el programa URB-AL otra entrada a la cooperación descentraliza con la UE.

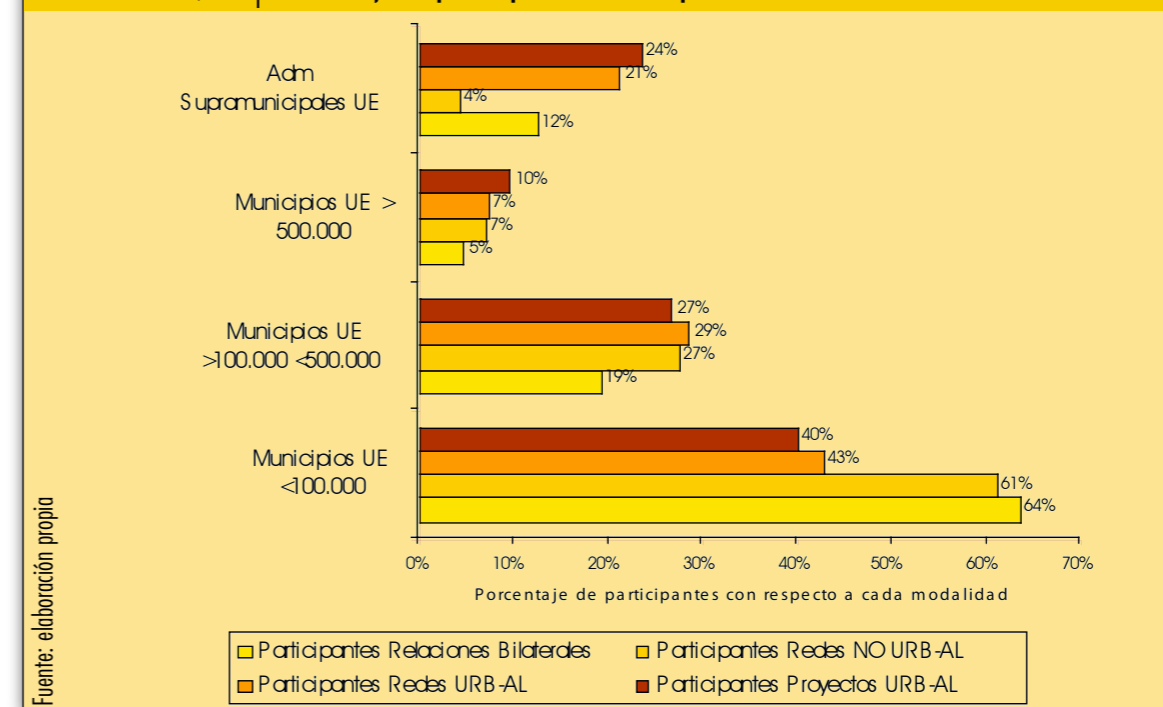
En el caso de la UE la tónica general

entre las diferentes modalidades es que el Sur de Europa es con diferencia la sub-región que cuenta con mayor número de participantes en cada modalidad (ver Gráfico 4b). La diferencia más destacada entre modalidades se encuentra en el caso de las redes NO surgidas de URB-AL en la que los participantes del Norte de Europa, Centro de Europa y las nuevas incorporaciones a la UE, suman más que en el resto (31% con respecto el total), y además cuentan con participaciones más igualadas entre ellos. La explicación de este último hecho puede estar relacionada con que la motivación de los gobiernos sub-nacionales para participar en redes internacionales no se circunscribe tanto a factores vinculados con la cercanía cultural, política u económica con AL.

5.3. Comparación de modalidades según características poblaciones y de nivel administrativo

El análisis según características poblacionales y de nivel administrativo de los participantes

Gráfico 5b | Porcentaje de participantes con respecto al total de cada modalidad



presenta diferencias significativas entre modalidades (ver Gráfico 5a y 5b). En el caso de AL las redes NO URB-AL constituyen la modalidad en la que prima más la participación de municipios de mayor tamaño. Los participantes en relaciones bilaterales y los inscritos en redes URB-AL han facilitado por el contrario más la participación de municipios pequeños y medianos, siendo bajo el porcentaje de participación de municipios grandes.

En el caso de la UE las relaciones bilaterales también son una modalidad en la que participan un mayor número de municipios pequeños. Sin embargo son las redes no URB-AL las que facilitan más la participación de pequeños municipios mientras que las actividades URB-AL han contado con mayores índices de participación de ciudades grandes y de administraciones supra-municipales que en el caso de AL.

5.4. Análisis de participantes involucrados en diversas modalidades

Algunos de los participantes identificados participan en más de una modalidad. En este apartado se analizan aquellos que participan en relaciones bilaterales a la que vez que en alguna de las otras modalidades estudiadas.

Los datos por sub-regiones continentales muestran (ver Tabla 6) que no existen diferencias significativas entre ellas, ni siquiera comparando entre AL y la UE. La única excepción a esta tendencia general se encuentra en los participantes de los países más recientemente incorporados en la UE en la que no existen coincidencias de instituciones entre modalidades. En todo caso, la baja participación en esta sub-región casi no



Tabla 6 | Porcentaje de participación simultánea en relaciones bilaterales y en otras modalidades por sub-regiones continentales

| Sub-regiones AL | Porcentaje de participación coincidente en relaciones bilaterales y en otras modalidades con respecto a cada sub-región | Sub-regiones UE | Porcentaje de participación coincidente en relaciones bilaterales y en otras modalidades con respecto a cada sub-región |
|-----------------------|---|------------------------|---|
| México | 23% | Sur de Europa | 15% |
| Centro América + Cuba | 16% | Norte de Europa | 11% |
| Zona Andina | 12% | Centro de Europa | 14% |
| Cono Sur | 19% | Nuevos Países de la UE | 0% |
| TOTAL AL | 16% | TOTAL UE | 14% |

Fuente: elaboración propia

afecta en el porcentaje global de UE.

Sin embargo si se analiza el fenómeno desde el punto de vista de las características poblacionales y de nivel administrativo de las instituciones, se observan diferencias significativas entre las mismas (ver Gráfico 6). Lo más destacado es que son pocos los municipios pequeños (menores de 100.000 habitantes) participantes en relaciones bilaterales que también participan en alguna otra modalidad, y que además el porcentaje de dicha doble participación aumenta, en la media que aumenta el tamaño de los municipios. Esta tendencia es más acusada en AL donde es mayor el porcentaje de municipios grandes que participan en varias modalidades (69%). Dicho fenómeno puede explicarse por la mayor capacidad de los municipios en la medida en que aumenta su tamaño y por tanto sus recursos, tanto de acceder a la información sobre la oferta de actividades, como de poder participar en las mismas.

6. Conclusiones

El análisis de las relaciones bilaterales de las administraciones públicas sub-nacionales de AL y UE presenta algunas constantes que

no agotan la riqueza del fenómeno.

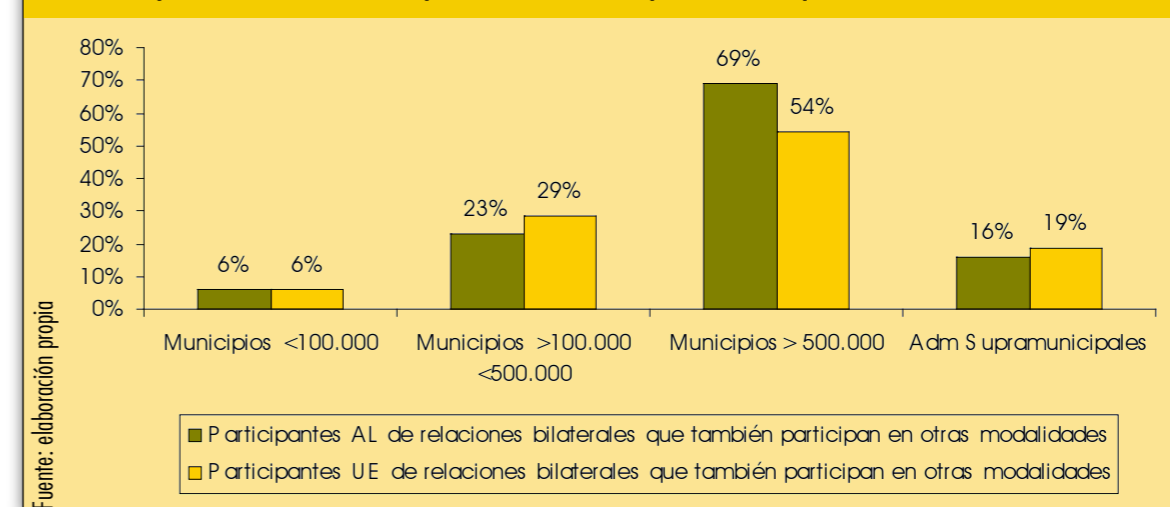
Las relaciones vienen motivadas o fomentadas por diversos factores entre los que se encuentran la lucha contra la pobreza, la solidaridad política, los lazos históricos o nuevas tendencias de marketing público, alianzas políticas de lobby, o posicionamiento estratégico de ciudades y regiones. En resumen, tanto el pasado como el presente alimentan la voluntad mutua de colaboración.

Las relaciones analizadas presentan diferencias significativas según las características de nivel administrativo o de tamaño de población en el caso de los municipios. Dichas diferencias tienden a configurar espacios de colaboración en partenariados cuyos miembros tienen en general características similares (como por ejemplo de tamaño y nivel administrativos) o preocupaciones comunes.

Otras modalidades de colaboración como las redes están dinamizando la participación de instituciones no presentes en relaciones bilaterales. Dichas modalidades constituyen espacios de encuentro privilegiados con un gran potencial de generar vínculos estrechos entre administraciones. Por este motivo (entre otros) es esperable que los lazos descentralizados entre AL y UE aumenten a medio plazo.

La diversidad de los tipos de colabo-

Gráfico 6 | Porcentaje de participación simultánea en relaciones bilaterales y en otras modalidades por características poblacionales y de nivel administrativo



ración que este breve análisis ha permitido esbozar muestra un fenómeno de relaciones cada vez más consolidado. Aunque todavía los datos disponibles no recogen la totalidad de las relaciones existentes, la riqueza de tipologías

de relaciones detectadas hace suponer que los futuros incrementos de información contribuirán con seguridad a demostrar la pujanza y vitalidad de las relaciones entre instituciones locales de ambos lados del Atlántico.

Bibliografía

Aldecoa, Francisco y Michael Keating (1999). *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass.
Gutiérrez Camps, Arnau (2006). "Una aproximación a las relaciones de cooperación descentralizada en la UE y AL". En *Anuario de la cooperación descentralizada, año 2005*. Montevideo: OCD

Sánchez, Javier (2006). "La acción internacional de las autoridades locales", Módulo 1 del Curso especializado sobre cooperación descentralizada UE-AL. Curso de Formación online del OCD.
UNOPS (2004). *Report on multilateral human development programmes*. Roma: UNOPS.



Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión descentralizada

Antonio Cardarello*
con Jorge Rodríguez**

PALABRAS CLAVE

América Latina |
Cooperación descentralizada |
Gobiernos subnacionales |
Redes de ciudades |
Unión Europea

*Docente e investigador del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Miembro de la Antena Latinoamericana del OCD.

** Coordinador General de la División de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Intendencia Municipal de Montevideo, Responsable de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades y miembro de la Antena Latinoamericana del OCD.

Este artículo describe y analiza una modalidad específica de la acción internacional de los gobiernos subnacionales de América Latina y la Unión Europea, la cual ha fomentado y fortalecido la cooperación descentralizada entre ambos continentes – las redes de ciudades. El artículo primeramente describe el origen y evolución del proceso de internacionalización de los actores locales, lo que emerge como una dimensión cada vez más importante de la política local. Asimismo se propone una definición del concepto de redes y una tipología para el análisis de las mismas basada en sus características y objetivos. En la segunda parte del artículo se estudia el fenómeno de las redes de ciudades a través de ejemplos de instituciones de América Latina y la Unión Europea. El énfasis empírico se basa en la descripción de la participación en las redes identificadas por el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL que cuentan con participantes tanto latinoamericanos como europeos. El análisis pone en evidencia el hecho de que las redes representan una herramienta privilegiada de interacción entre los gobiernos subnacionales, que favorece la cooperación descentralizada y los objetivos que los actores locales plantean para el desarrollo de sus políticas.

1. Introducción

El presente artículo se propone describir y analizar la acción internacional de los gobiernos subnacionales, centrándose en el fenómeno de las redes, una modalidad de relacionamiento horizontal entre actores locales que representa una importante dimensión de la cooperación descentralizada entre América Latina (AL) y la Unión Europea (UE). El artículo consta de dos partes: por un lado haremos una reseña de la importancia que tiene en el mundo actual la participación internacional de las ciudades. Asimismo se ofrece una breve introducción al concepto de redes de ciudades, a su historia y objetivos, los beneficios de pertenecer a una red, proponiendo así una tipología para ordenar el análisis de las mismas. En la segunda parte nos proponemos estudiar el fenómeno de las redes de ciudades a través de ejemplos que incorporen a la vez instituciones de AL y la UE. El estudio, por lo tanto, tendrá un carácter empírico teniendo como rasgo central la descripción de la participación en las redes existentes. Para ésto el análisis se nutrirá de los datos obtenidos por el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL (OCD), responsable de una base de datos en permanente crecimiento, que da cuenta de los distintos fenómenos que hacen a la cooperación descentralizada. El objeto de análisis es visualizar en qué medida las redes se desempeñan como una herramienta privilegiada de relacionamiento e interacción entre las ciudades, de modo de favorecer la cooperación descentralizada entre los gobiernos subnacionales, o el desarrollo y potenciación de los objetivos que estos actores locales se han planteado para el desarrollo de sus políticas a nivel regional, interregional y mundial.

2. Las ciudades en la escena internacional

Podemos ubicar la consolidación del lugar de los actores locales en la esfera internacional en

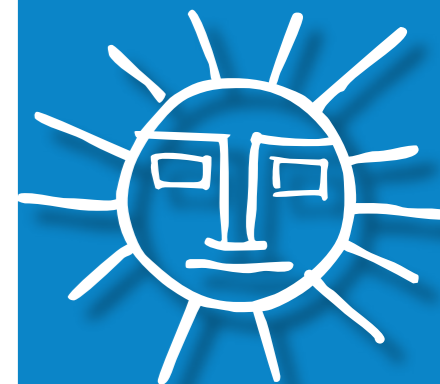
las dos últimas décadas, un fenómeno denominado por algunos autores (Godínez y Romero 2004) como “paradiplomacia”. Son muchas y muy variadas las razones por las que las ciudades y otras instancias subnacionales de gobierno, aparecen en la escena internacional, jugando en un escenario tradicionalmente reservado para los Estados. Sobre este particular Chasqueti (2006: 12) señala que “los gobiernos locales han adquirido en los últimos años un importante protagonismo en el escenario internacional. Este fenómeno alcanzó su máxima expresión cuando Joan Clos, Alcalde de Barcelona, participó – en nombre de los gobernantes locales del mundo – en la Asamblea de las Naciones Unidas en junio de 2001, y cuando en París, en mayo de 2004, se conformó la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, a partir de la fusión de las dos grandes asociaciones de ciudades (IULA y FMCU), con el objetivo de promover la cooperación y la integración de los gobiernos locales”.

Sin agotar en el análisis los motivos que explican este fenómeno, nos detendremos en tres para comenzar una aproximación del mismo. A saber: 1) la crisis del Estado-Nación, 2) la convivencia de partidos diferentes gobernando los distintos niveles, nacional y subnacional, 3) la integración regional.

En primer lugar, en un intento de explicar esta irrupción del mundo local en el escenario internacional, la hipótesis de Castells (2003) atribuye a la crisis del estado-nación y al colapso neoliberal la causa de la aparición del “estado red”,² y en ese marco la resignificación de lo local

¹ Entendemos por gobiernos subnacionales a todos aquellos que actúan en el nivel siguiente a la administración nacional, ésto incluye municipios, estados, provincias, regiones, áreas metropolitanas, etc.

² “Un Estado caracterizado por compartir la autoridad (es decir, en último término, la capacidad de imponer la violencia legitimada) a lo largo de una red. Una red, por definición, tiene nodos, no un centro. Los nodos pueden ser de tamaños diferentes y pueden ser enlazados por relaciones asimétricas en la red, de tal modo que el Estado red no impide la existencia de desigualdades políticas entre sus miembros” (Castells 1998: 365).



aumentando su poder, que exige nuevas formas de gestión y actuación de los gobiernos subnacionales. El autor analiza cómo en todo el mundo los Estados están procurando legitimarse a través de dos vías: 1) la descentralización de sus estructuras: transfiriendo competencias a los gobiernos locales (sean ellos municipales, provinciales y/o regionales) y reforzando la autonomía de su capacidad de gestión; 2) la participación activa de los ciudadanos, no sólo permitiendo que los gobiernos locales sean electos directamente, lo que democratiza y legitima su elección, sino promoviendo la participación ciudadana en diferentes actividades decisorias.

A ello se suman, en segundo lugar, motivos de índole política, tal vez complementaria con lo anterior, y generalmente asociados a la convivencia de distintos partidos en los gobiernos nacionales y subnacionales. El hecho de que diferentes partidos gobiernen en distintos niveles puede implicar problemas de cohabitación, que se traducen en problemas de relacionamiento entre ambas esferas y puede en algunos casos llevar al gobierno central a retacear recursos a gobiernos subnacionales por los que siente menos afinidad. Eso impulsaría a las ciudades a intentar a través de vínculos internacionales hacerse de recursos adicionales.

Tercero, el compromiso de las ciudades con la integración regional aparece como factor generador de las redes de ciudades. Ejemplos en este sentido son Mercociudades y la Red Andina de Ciudades en América Latina y Eurociudades en la Unión Europea. En estos procesos pudo apreciarse cómo “la integración regional alteraría inevitablemente la relación entre las ciudades y sus anteriores áreas de influencia, quedando sometidas a una serie de desafíos de difícil resolución. Tareas como la renovación y reconversión de la base productiva de las ciudades, la generación y mantenimiento de la infraestructura urbana, el desarrollo de niveles aceptables de calidad de vida y la articulación de mecanismos viables de integración social fueron consideradas metas que las ciudades no podrían resolver en forma aislada. La

asociación de ciudades en una red que defendiera sus intereses y sus puntos de vista tenía sobradas razones para desarrollarse y crecer”. (Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades 2004).

Finalmente, cabe agregar un cuarto elemento que con frecuencia no es destacado como corresponde y que es el interés temático. Este puede convertirse en un verdadero estímulo para participar del escenario internacional. Observamos entonces cómo las ciudades se especializan en una temática en particular, por ejemplo São Paulo con la pobreza urbana o Porto Alegre con el presupuesto participativo, lo que les otorga experticia y prestigio en su accionar, que las distingue de otras y las proyecta en el mundo con un sello de calidad o idoneidad en esa temática.

Las razones que explican la participación de las ciudades en el escenario internacional marcan algunas características distintivas de esa participación y también aspectos comunes o similares en las estrategias y las herramientas utilizadas. Seguramente en la gestión de los gobiernos locales no se puedan disociar estos motivos y se confundan o convivan todos ellos. Vemos esos rasgos distintivos, por ejemplo, cuando pensamos en la participación de ciudades como Málaga, que nos refiere a la temática sobre medioambiente, a Valparaíso enseguida la asociamos a una ciudad referente en el Programa URB-AL, lo mismo sucede cuando nos referimos a Montevideo y las políticas sociales, Rosario y Stuttgart o con Barcelona y el desarrollo urbano y con Porto Alegre y el presupuesto participativo.

Parece claro que en la actualidad los gobiernos locales al tiempo que se han transformado en actores relevantes de la escena internacional, también han buscado distintas formas de asociaciones que les permita tener una incidencia mayor en su área de actuación y en este sentido las redes han sido una forma privilegiada adoptada por las ciudades. Ejemplos de ello son Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), la Unión de las Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), y la União das Cida-

des Capitais de Língua Portuguesa (UCCLA), todas organizaciones que agrupan a ciudades y asociaciones de gobiernos locales de la UE y AL, o Eurociudades y Mercociudades, por mencionar dos de actuación territorial en el marco de la integración europea y sudamericana.

Al observar las estrategias desarrolladas por las unidades subnacionales para su inserción internacional, veremos que la participación en redes se ha transformado en un instrumento privilegiado en la consecución de tal fin. Aquí es necesario recordar que el Programa URB-AL fue un impulsor del trabajo en red entre las ciudades de la Unión Europea y América Latina y que sin duda, existe un antes y un después del mismo. Aunque las redes de ciudades existían antes de la ejecución de este programa, se puede afirmar que la existencia del mismo contribuyó favorablemente en el desarrollo de redes de ciudades y en la capacidad de los gobiernos locales para incrementar su participación en cooperación descentralizada.

3. Origen y evolución de las redes de ciudades

La formación de redes de ciudades no es un fenómeno que se remita a nuestra contemporaneidad, de hecho podemos rastrear su existencia en la antigüedad, desde las ciudades-estado griegas, pasando por la Europa medieval, experiencias como la Liga Hanseática y también en el origen mismo del imperio español en América, cuya organización ideal se visualizaba como una red articulada de ciudades (Meneghetti Netto 2005).

En el siglo XX se reconoce como el primer intento de crear una red de ciudades, en el sentido actual del término, el que tuvo lugar en Bélgica en 1913 cuando representantes de más de 20 países crearon la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA por su sigla en inglés). Este primer intento fue interrumpido por el comienzo de la Primera Guerra Mundial. Durante el período de entreguerras la idea de una red que agrupara a las ciudades estuvo es-

tancada y sólo cobraría vigor nuevamente tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial. En este sentido la creación del Consejo de Municipalidades y Regiones Europeo (CEMR), fundado en 1951, es el reflejo de la necesidad de aunar esfuerzos para sortear las dificultades en que estaba inmersa Europa tras el conflicto bélico. Sin duda tanto este proceso como el que simultáneamente se desarrollaba a fin de fortalecer el hermanamiento entre ciudades francesas y alemanas, se transformaría en un antecedente clave que, reforzado a partir de la creación de las FMCU, fue una de las bases sobre las que se asentó la integración europea (Batista 2006, Chasquetti 2006 y Meneghetti 2005).

En este sentido Chasquetti (2006: 12) señala que la “experiencia de la Unión Europea muestra que la construcción de redes de gobiernos regionales y locales favorece la fortaleza del proceso de integración, brinda legitimidad a las decisiones, y agrega un actor en el desarrollo de políticas comunitarias”. El autor destaca además cómo actualmente podemos observar en Europa “numerosas redes de ciudades y regiones, con un importantísimo ámbito institucional de representación de la dimensión local: el Comité de Regiones, integrado por gobiernos regionales y municipales”.

En el caso de América Latina hubo que esperar a los vientos de cambio que comenzaron a procesarse a partir de la redemocratización en que se sumergió el continente en los años 80. Entre las modificaciones detectadas no sólo hubo en una ola de reformas del Estado y de reformas a los sistemas políticos, también la búsqueda de una mayor autonomía y descentralización en el ámbito subnacional fue una de las características más destacadas de este proceso. En este sentido puede observarse cómo en este período se fue dando simultáneamente un proceso de creación de nuevos municipios junto a una mayor emancipación de los mismos, trayendo aparejado la necesidad por parte de las ciudades de insertarse en redes como forma de obtener recursos e insertarse de forma exitosa en la región y el mundo.

4. Definición del concepto

Tomamos como punto de partida, para abordar una definición del concepto redes, la definición de Scheid (2005), citada por Gutiérrez Camps (2005: 104) en el Anuario 2005 del OCD: “estructuras en las que participan actores unidos por el hecho de compartir alguna característica cuya naturaleza les permite crear vínculos en pos de la consecución de objetivos comunes. En cuanto a su finalidad, las redes tienen la voluntad de emprender acciones comunes que serían de difícil consecución si los entes que forman la red trabajaran separadamente”. Una definición similar nos ofrece Batista et al. (s/f: 4), quienes definen las redes como “una forma de organización de entidades, instituciones, grupos sociales o individuos que se relacionan entre sí según una articulación basada en el principio de la horizontalidad, – *sin un comando central* – buscando alcanzar de forma conjunta objetivos comunes determinados por ellos”³.

En cuanto a sus características, Gutiérrez Camps (2006: 104), siguiendo a Scheid (2005), entiende que entre las principales se destacan “la flexibilidad, que les otorga un carácter dinámico y una elevada capacidad de adaptación; la cooperación entre iguales, puesto que aunque se trate de actores de naturaleza dispar que interactúan sin establecer jerarquías (únicamente la figura del coordinador se sitúa en un plano superior para poder dinamizar los flujos de información entre los miembros); y la existencia de un objetivo común.”

Al pensar en los objetivos de las redes, Gutiérrez Camps (2006: 105) cita a Borja y Castells (1997), destacando: “la consolidación de espacios territoriales, económicos, políticos, demográficos, etc. para crear economías de escala, generar un valor añadido o desarrollar infraestructuras; la

³ La organización horizontal presupone una división de responsabilidades siguiendo una articulación entre los miembros de la red, lo que se opone a una organización vertical y jerarquizada.

estructuración de un sistema de lobby; la inserción en un sistema internacional que permita el acceso y la utilización de un volumen creciente de información, el intercambio de experiencias y tecnologías; la obtención de funciones de liderazgo; y la inserción de los participantes en espacios de actuación superiores”.

Otros objetivos que pueden mencionarse hacen referencia a mejorar el nivel de vida de las personas que viven en esas ciudades, promover el intercambio de experiencias y mejores prácticas entre los funcionarios de los gobiernos locales involucrados, promover la integración en un país o región, asistir el desarrollo económico, y favorecer la proyección política interna de las ciudades. A ello se suma que la pertenencia a una red facilita la implementación de proyectos transnacionales, y

Cuadro 1 | Las principales características de las redes

| | |
|----|---|
| 1. | Ausencia de un mando central jerarquizado: en las redes de ciudades, la relación se da de forma horizontal, sin jerarquía. |
| 2. | Alcance geográfico global o macro-regional: las redes de ciudades actúan en el escenario internacional con un alcance otrora inimaginable, siendo que su principal red - CGLU - se ha transformado en interlocutora ante la comunidad internacional. De la misma forma, las acciones macro-regionales de las redes han influenciado los procesos de integración regional. |
| 3. | Agilidad: tanto por su estructura horizontal como por el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación, las redes son extremadamente ágiles, tanto para la toma de decisiones como para el intercambio de informaciones y experiencias. |
| 4. | Riqueza de actores: las redes aglomeran e insertan en el escenario internacional muchos actores políticos -gubernamentales o no - que de otra forma tendrían una presencia mucho más frágil. |
| 5. | Democratización del conocimiento: las redes facilitan el compartir conocimiento que es, en verdad, la democratización para el combate de algunos problemas específicos comunes a sus miembros. Es importante destacar que, a través de las redes, las ciudades de menor porte y con poca experiencia en el área internacional pueden participar de las actividades de cooperación internacional, beneficiándose así de un rico intercambio de experiencias que, de otra manera, les estaría vedado. |

permite aumentar el flujo de la cooperación internacional de forma de mejorar la comunicación entre pueblos diferentes.

5. Tipos de redes

Al momento de pensar en una clasificación es pertinente la observación de Batista (2006: 31): “además de su alcance, que puede ser internacional o regional, las ciudades entran en red para trabajar a partir de perfiles específicos (conglomeraciones urbanas, ciudades capitales, etc.) o con una clara vocación temática. A partir de esta alianza, la orientación puede ser más estratégica y ejercer la red funciones de lobby, o más práctica, poniéndose el acento en el intercambio técnico”. Es decir, para facilitar la sistematización de las redes de ciudades podemos agruparlas en distintas categorías según el denominador común – geográfico, de perfil o

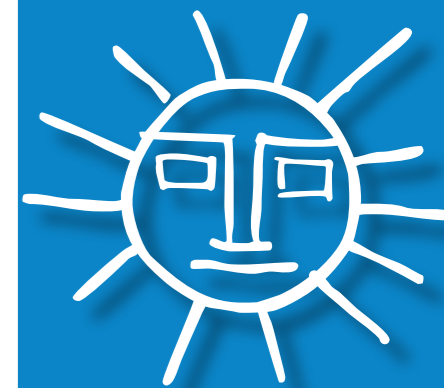
temático – que comparten, o según el objetivo en común que se plantean como meta. Así se puede distinguir entre redes temáticas, redes con perfiles específicos y redes geográficas (regionales o globales) y entre las que persiguen un objetivo político como, por ejemplo, incidir en los procesos de integración, y las que promueven el intercambio técnico.

No obstante, como todo intento de clasificar una realidad que engloba una multiplicidad de formas de relacionamiento entre las ciudades, a veces no resulta tan sencillo ubicar las redes claramente en una u otra categoría. Como lo señala Batista (2006: 32) las redes geográficas han tendido a “combinar su acción de presión política con el intercambio técnico y en algunos casos, como Eurociudades y Mercociudades, se han dotado de unidades o grupos temáticos para efectuar dicho intercambio. Igualmente, las redes donde predomina el componente de intercambio, si se especializan, pueden adoptar

Tabla 1 | Tipos de Redes

| | Territoriales o Geográficas | Con perfil específico común | Temáticas |
|--|---|--|---|
| Orientación estratégica / Lobby | Red Andina de Ciudades (vínculo con la CAN, Comunidad Andina de Naciones) Mercociudades (vínculo con Mercosur) | | ICLEI (Consejo Internacional para el Desarrollo de Iniciativas Locales) ante las Naciones Unidas |
| Orientación práctica / Intercambio técnico | FLACMA (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones) FEMICA (Federación de Municipios del Istmo Centroamericano) | Metrópolis (ciudades con más de un millón de habitantes) UCCI (Unión de las Ciudades Capitales Iberoamericanas) UCCLA (Unión de las Ciudades Capitales Luso-Afro-América-Asiáticas) | Redes URB-AL : droga y ciudad, conservación de contextos históricos, democracia local, desarrollo económico, políticas sociales urbanas, medio ambiente urbano, urbanización, transporte, financiación local, lucha contra la pobreza, mujeres políticas, sociedad de la información, seguridad ciudadana CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano) |

Fuente: Elaboración propia en base a Batista (2006) y Keiner y Kim (2007).



posicionamientos respecto de los temas que les conciernen”.

También es cierto que hay otros posibles criterios o abordajes de clasificación, que aquí nos limitamos a señalar. Uno tendría que ver con las características del coordinador. Por ejemplo, comparar coordinadores de AL versus UE, o distinguir entre aquellos coordinadores que son administraciones públicas versus los que no lo son (instituciones internacionales, ONG o incluso empresas). Otra posible manera de clasificar las redes sería según su origen o los factores que incidieron en su creación.

A continuación realizamos una breve descripción de los criterios de clasificación seleccionados para los propósitos de nuestro análisis, mediante determinados ejemplos, que den cuenta de algunos de sus rasgos fundamentales.

5.1. Redes territoriales o geográficas

Las redes territoriales pueden definirse como agrupaciones de ciudades de una misma zona geográfica⁴, que se proponen trabajar conjuntamente aquellos temas de interés común. Cada red establece su organización y funcionamiento de acuerdo con los estatutos acordados. En la mayoría de los casos una de las ciudades integrantes ejerce el rol de coordinar la misma, dicho papel es generalmente de carácter transitorio y rotativo. La organización en redes internacionales tiene como principal objetivo la expansión y el

⁴ Batista et al. (s/f: 20) señalan que si bien “las ciudades y autoridades locales se han asociado y organizado en redes en el ámbito internacional, tal movimiento también es constatado a nivel nacional. Este movimiento asociativo de las ciudades y de otras formas de gobiernos locales ha acontecido en diversos países con el objetivo de fortalecer los poderes locales y facilitar el intercambio de experiencias entre las ciudades.” No obstante, dejamos afuera del presente estudio un análisis de las lógicas de relacionamiento y funcionamiento propias las asociaciones de municipios a nivel nacional, las cuales sin duda tendrán características en común con las de las redes internacionales, pero también tendrán especificidades propias, que exceden el alcance de nuestro análisis.

estrechamiento de los vínculos de los gobiernos locales participantes, generando espacios de cooperación que excedan el ámbito local y nacional en temas comunes. La participación activa en redes internacionales permite generar acciones concretas destinadas a producir un incremento en el intercambio de experiencias entre localidades que comparten problemáticas similares, de modo de gestionar soluciones de manera conjunta, lo que sin duda redundará en un intercambio fructífero.

Las redes regionales suelen incluir diversos tópicos que interesan al colectivo identificado en un mismo territorio. Batista et al. (s/f: 11) destacan que “las redes de ciudades que actúan en el ámbito de la integración regional, como la red Mercociudades y la Eurociudades, han desempeñado un papel importante en el fortalecimiento y democratización de los procesos de integración regional”. Como ejemplos de redes internacionales de carácter regional pueden mencionarse la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), la Federación de Municipios Del Istmo Centroamericano (FEMICA), la red de ciudades del MERCOSUR (Mercociudades), la red de ciudades de la Unión Europea (Eurociudades) y la Red Andina de Ciudades (RAC).

Las redes globales tienen como principal objetivo potenciar a sus miembros, por un lado incrementando el flujo de comunicación entre los gobiernos locales y por otro fortaleciendo su peso como interlocutores frente a los gobiernos nacionales u organismos internacionales. Además buscan facilitar el acceso a fuentes nacionales e internacionales de financiamiento, así como a toda información disponible, y asimismo transformarse en un eficaz difusor de sus propias actividades. Respecto al intercambio, las redes internacionales pretenden contribuir a la profundización de experiencias que permitan a sus participantes promover el desarrollo socioeconómico local y regional y por último distinguir los factores que contribuyen a la implementación de experiencias exitosas, de modo de facilitar su replicabilidad en otros gobiernos locales. En este terreno merece

un especial destaque la creación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la mayor red de ciudades en la actualidad, producto de la fusión en mayo 2004 de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), la Federación Mundial de las Ciudades Unidas (FMCU) y Metrópolis.

5.2. Redes con perfiles específicos comunes

Algunas redes de ciudades tienen en común que están basadas en sus características diversas, ya sea por la realidad que las identifica o por su magnitud. Metrópolis, por ejemplo, articula a grandes ciudades y capitales, promoviendo intercambios de experiencia en áreas como planificación urbana, desarrollo económico, medio ambiente y transporte, para desarrollar soluciones a los desafíos comunes a las grandes ciudades. Asimismo hay redes cuyo denominador común es el hecho de ser ciudades capitales. Este es el caso de la Unión de las Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), o la Unión de las Ciudades Capitales Luso-Afro-Américo-Asiáticas (UCCLA), cuyo objetivo principal es fomentar la cooperación entre las autoridades locales de las capitales de los países de habla portuguesa, tanto a través del intercambio cultural, científico y tecnológico como de la creación de posibilidades de encuentros, con el fin de promover el progreso y el bienestar para sus habitantes. Otro ejemplo de este tipo de red sería el Foro de Autoridades Locales de la Periferia (FALP), creado por la necesidad de instituir espacios para proseguir los debates sobre la especificidad urbana que comparten las ciudades periféricas y para ampliar el universo de los protagonistas implicados.

En suma, en cada uno de estos casos, ciertas características específicas de las ciudades hacen que compartan determinada realidad que a su vez les pueda generar necesidades y experiencias en común, que se buscan abordar a través del intercambio por medio de la herramienta de las redes.

5.3. Redes temáticas

El principal objetivo de estas redes es definir y desarrollar una dimensión dentro de un área de estudio concreta, o en relación con otros temas de interés común, mediante distintas modalidades de cooperación.

La finalidad de las redes temáticas es el trabajo común, el intercambio y la colaboración entre ciudades en torno a temas bien definidos. Estos temas pueden ser propuestos por la organización o coordinador que los nuclea o por ciudades que deseen agruparse con esta finalidad. Este tipo de red (como su propio nombre indica) se ocupa en concreto de una o a lo sumo dos temáticas relacionadas.

Su composición abarca a ciudades de diferentes áreas geográficas que buscan asociarse privilegiando el intercambio de experiencias en diversos aspectos de la actividad local, tales como: las comunicaciones, el empleo, la energía, el medio ambiente, los transportes, el turismo, el urbanismo, etc.

Por lo general este tipo de red se estructura en comisiones o grupos de trabajo altamente especializados que tienen como objetivo la realización de estudios sobre sus temas específicos de interés. La actividad de estas redes se concreta a través de encuentros y conferencias internacionales, coloquios, debates on line, seminarios, etc.

Dentro de las redes temáticas podemos mencionar algunas tan destacadas como el International Council of Local Environment Initiatives (Consejo Internacional de las Iniciativas del Ambiente Local) (ICLEI) o las redes integrantes del programa URB-AL.

6. Las redes: una forma eficaz de potenciar la cooperación descentralizada.

Las redes posibilitan una cooperación privilegiada entre las ciudades que la integran; la propia interacción entre sus miembros, que tienen establecidas relaciones horizontales, crea una

serie de externalidades positivas. Podemos incluso afirmar que existe un retorno inmediato que resulta del mero hecho de participar. Quizás esto quede de manifiesto en forma más clara cuando pensamos en ciudades pequeñas o de mediano porte que alcanzan una mayor presencia, y no sólo en el exterior sino al interior de sus propios países. En este sentido son buenos ejemplos los casos de ciudades como Porto Alegre o Rosario, que a partir de integrar redes alcanzaron una mayor importancia dentro de sus respectivos países. Entre otras ventajas que depara la pertenencia a una red se destacan: la posibilidad de acceder a conocimientos, la oportunidad de generar espacios (zonas) específicas de influencia, la emergencia de condiciones favorables al desarrollo, aprovechar la experiencia de prácticas de otras ciudades, importantes ganancias en términos de gobernabilidad y participación ciudadana, profundizar la autonomía de la gestión local, etc.

Respecto a la relación que nos ocupa encontramos que la pertenencia a una red es a menudo un instrumento privilegiado de la cooperación descentralizada. En ese sentido Batista et al. (s/f: 10) destacan cómo las redes internacionales de ciudades “han sido un medio para una mayor inserción internacional de los gobiernos locales, para el incremento de la cooperación internacional descentralizada – cooperación entre ciudades – así como también es un canal de mayor resonancia internacional para la discusión y divulgación de los problemas enfrentados por los gobiernos locales”.

Generalmente cuando pensamos que una institución, sobre todo desde la UE, se plantea realizar algún tipo de cooperación con AL, la primera imagen que surge es la posibilidad de la transferencia de recursos económicos, materiales o técnicos en forma directa. Creemos que en este sentido las redes pueden transformar esa noción hacia una nueva lógica más positiva y redituable. La cooperación a partir de una red puede alterar el modo tradicional en que aquella es percibida y que pase por tanto a plantearse de una manera

diferente, a través de modalidades distintas como la posibilidad de compartir información, prácticas u objetivos comunes, de forma de conseguir o alcanzar objetivos o metas que también son compartidos.

A modo de ejemplo, en su análisis de la red de Mercociudades, Chasqueti observa cómo la existencia de esta red “fomentó activamente la cooperación horizontal entre las ciudades mediante el desarrollo de Unidades Temáticas que, con el paso del tiempo, se transformaron en verdaderas subredes de ciudades. En su accionar, estos organismos presentaron una gran autonomía de trabajo en el análisis de problemáticas específicas, la transferencia de ‘buenas prácticas’ y la formulación de proyectos comunes. Prueba de esto último es la participación conjunta de varias ciudades en ámbitos como el Programa UR-BAL de la Unión Europea o el Programa Ciudades Educadoras” (2006: 14). El autor resalta además que la misma “evolucionó como una red horizontal de ciudades con un claro sentido de cooperación e intercambio entre sus socios a partir del trabajo de sus Unidades Temáticas” (2006: 15).

Como mencionábamos anteriormente, la existencia misma de una red supone una serie de beneficios y de recursos que le reportan el sólo hecho de mantenerla activa. Supone intereses de beneficio general (a todas las ciudades involucradas) así como determina un retorno particular para aquellos que cumplen el rol de coordinarla. En tren de establecer o determinar cuáles son los beneficios que aparea ejercer la coordinación, podemos destacar la organización de seminarios, congresos, etc., actividades todas que potencian la visibilidad de una ciudad y su capacidad de influir en su país, región o incluso a nivel global.

7. Un análisis de las redes activas entre América Latina y la Unión Europea

El análisis que se muestra en este apartado se centra en las características de los

participantes de redes que tienen entre sus miembros administraciones públicas subnacionales tanto de AL como de la UE. En

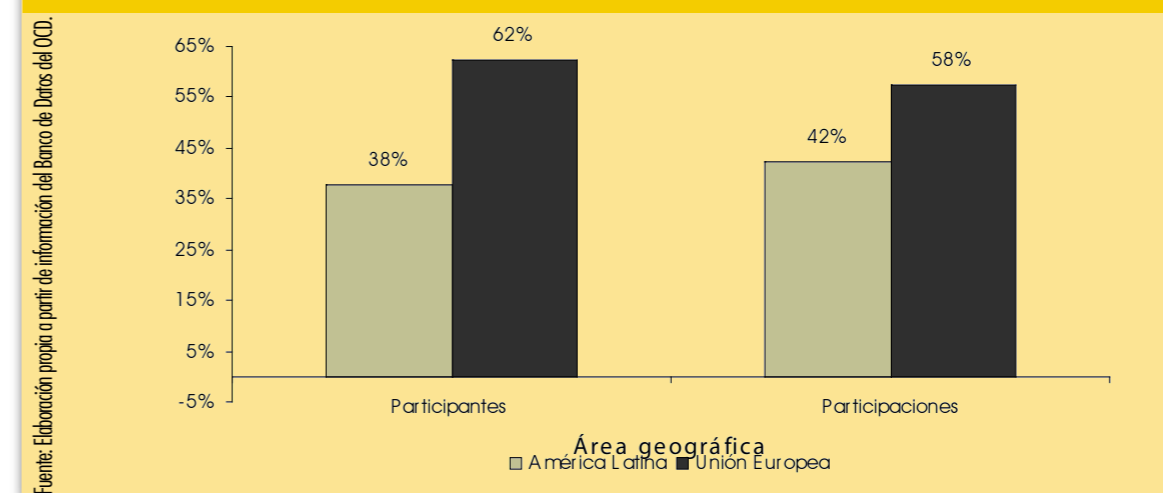
concreto las redes identificadas por el OCD que cumplen con dicho criterio se muestran en la Tabla 2.⁵

Tabla 2 | Inscritos en redes de UE y AL

| Nombre de la Red | Inscritos UE | Inscritos AL | Inscritos Total |
|--|--------------|--------------|-----------------|
| Asociación Internacional de Ciudades Educadoras | 279 | 40 | 319 |
| Foro de Autoridades Locales de la Periferia (FALP) | 20 | 11 | 31 |
| Global City Dialog | 98 | 26 | 124 |
| Local Governments for Sustainability (ICLEI) | 122 | 30 | 152 |
| Metrópolis | 11 | 16 | 27 |
| Organization of World Heritage Cities (OWHC) | 102 | 33 | 135 |
| Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) | 9 | 56 | 65 |
| Red INTERLOCAL de ciudades iberoamericanas para la cultura | 4 | 27 | 31 |
| União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa (UCCLA) | 2 | 6 | 8 |
| Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) | 3 | 20 | 23 |
| Medio Ambiente Urbano (red 6 del programa URB-AL) | 68 | 109 | 177 |
| Cities for Mobility (red 8 del programa URB-AL) | 82 | 107 | 189 |
| Mujer y Ciudad (red 12 del programa URB-AL) | 95 | 179 | 274 |
| Total | 895 | 660 | 1555 |

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco de Datos del OCD.

Gráfico 1 | Participantes y participaciones por área geográfica



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco de Datos del OCD.

⁵ La Red Iberoamericana de Ciudades Digitales y Mayors for Peace (Alcaldes por la Paz) no han sido consideradas en este trabajo al no disponer de una información completa sobre las mismas. En el caso de las redes surgidas del programa URB-AL sólo han sido consideradas aquellas que se mantienen activas.

La suma de las inscripciones de gobiernos sub-nacionales de todas las redes analizadas da como resultado un total de 1555 participaciones, en las que están implicadas un total de 1041 instituciones públicas.

7.1. La participación en redes por región y sub-región América Latina y la Unión Europea

La distribución geográfica de las relaciones presenta un carácter irregular en lo que respecta a las agrupaciones de países por regiones continentales (Ver Gráfico 1).

Del gráfico anterior se desprende que si bien la UE supera a AL tanto en el número de participantes como en el de participaciones, se

puede apreciar que la diferencia se estrecha en el número de participaciones. Esto lleva a que la ratio que resulta del número de participaciones sobre participantes arroja que AL posee un promedio superior de 1.7 contra 1.4 que tiene la UE. Es decir, aunque menos unidades subnacionales de AL participan en redes que sus pares europeos, los municipios participantes latinoamericanos tienen una mayor tasa de participaciones.

Ahora veamos qué pasa si desagregamos la participación en redes por sub-regiones (Ver Gráfico 2)⁶. Otra vez se nota una irregularidad en la participación entre las distintas sub-regiones que es notoriamente más marcada en el caso de las sub-regiones europeas.

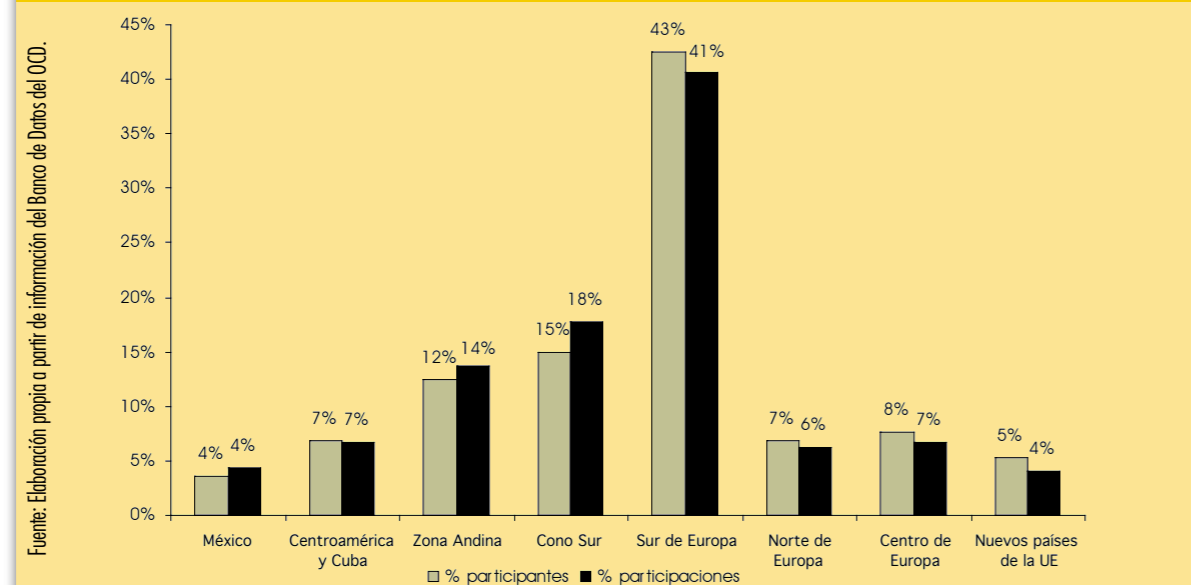
Del gráfico surge que tanto las unidades subnacionales participantes de redes como las

participaciones por ellas emprendidas se concentran mayoritariamente en la sub-región del Sur de la UE (42,5% y 40,6%) y en las sub-regiones del Cono Sur (14,9% y 17,7%) y la Zona Andina (12,4% y 13,7%) de AL. La suma de estas tres sub-regiones acumula casi el 69,7% de las unidades iden-

tificadas como participantes y el 72% de las participaciones. En un segundo nivel de importancia se encuentran el Centro y Norte de Europa así como Centroamérica; finalmente en una posición más modesta respecto a los precedentes tenemos a los países nuevos miembros de la UE y a México.

Si examinamos la participación de las sub-

Gráfico 2 | Participantes y participaciones por sub-región



⁶ L. Los países considerados en cada sub-región continental son los siguientes: Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; Zona Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; Centroamérica y Cuba: Costa Rica, Cuba, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá; Sur de Europa: España, Francia, Grecia, Italia y Portugal; Centro de UE: Alemania, Austria, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos; Norte de UE: Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Reino Unido y Suecia; Nuevos países de la UE: Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.

Gráfico 3 | Participantes y participaciones en A.L.

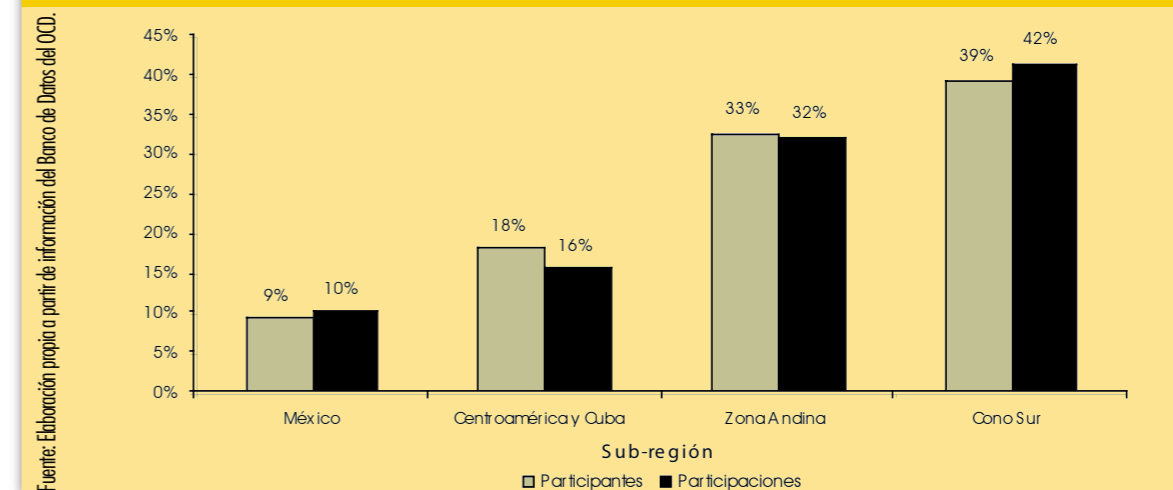
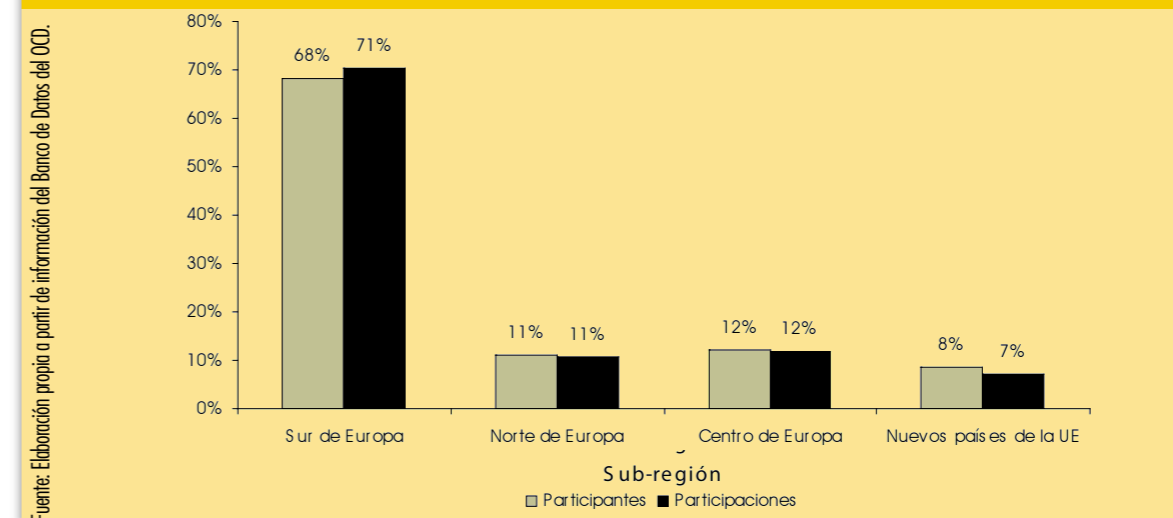


Gráfico 4 | Participantes y participaciones en UE



regiones por continente, observamos que en AL (Ver Gráfico 3) se destacan por la cantidad de participantes en este orden: el Cono Sur (39,4%), la Zona Andina (32,8%), Centro América (18,3%) y por último México (9,4%). Esta relación vale también para las participaciones con 41%, 7%, 32,3%, 15,8% y 10,3% respectivamente.

Ahora bien, cuando vemos la ratio que resulta de las participaciones sobre el número de unidades participantes nos encontramos con que México es el que cuenta con un mejor promedio (1,84), seguido del Cono Sur (1,77), la Zona Andina (1,65) y Centroamérica (1,44).

En la UE por su parte (Ver Gráfico 4), la lista la encabeza el Sur del continente, seguido del Centro, el Norte y por último los nuevos países de la UE. Esto vale tanto para unidades participantes 68,2%, 12,2%, 11,1% y 8,5% como para participaciones 70,5%, 11,6%, 10,8% y 7%.

Cuando pasamos a examinar la ratio encontramos que la situación se mantiene en cuanto a que el Sur ostenta la tasa mas elevada (1,43), pero

se altera el segundo lugar que pasa a ser ocupado por el Norte (1,35) desplazando al Centro (1,32) al tercer lugar, mientras que los nuevos miembros se mantienen en el último lugar (1,15).

7.2. La participación en redes por países

Cuando miramos por países, si tomamos a los diez primeros colocados nos encontramos con cinco de la UE y cinco de AL (Ver Gráfico 5). Por el lado de la UE tenemos a España, Italia, Francia, Alemania y el Reino Unido, mientras que por AL están Brasil, Perú, Argentina, México y Colombia. Estos diez países concentran el 70,3% de las unidades participantes. Pero con un gran desbalance favorable a los miembros de la UE, que casi duplican a los de AL al sumar el 46% frente al 24,3% de los de AL. Entre los que se destacan nítidamente están los del Sur de la UE, sobre todo España (22,2%) que por sí solo casi iguala a los cinco países latinoamericanos. Al ob-

servar dentro de cada región vemos que los cinco países de AL con mayor cantidad de unidades participantes representan el 64,4% del total de su área, mientras que los cinco mejor posicionados de la UE concentran el 73,9% del continente.

En el caso de España parece claro que la fuerte presencia se explica por haber sido el principal poder colonial en la región (superando con mucho la presencia británica o francesa), y por lo tanto por la herencia y el idioma común. A ésto se suma el importante flujo de inmigrantes españoles a fines del siglo XIX y principios del siglo XX y durante y posterior a la guerra civil española de 1936-9. En el caso de Italia podríamos rastrear, al igual que en el caso español, el importante flujo migratorio de fines de siglo XIX y principios hasta incluso mediados del siglo XX a AL, con una presencia destacada en el Cono Sur, región donde – vale destacar – se encuentra un alto porcentaje de los ciudadanos italianos que viven fuera de Italia.

Alemania, Francia y el Reino Unido (si bien con una presencia menor a las referidas anteriormente) también tuvieron sus migraciones hacia AL, y son tres de las principales potencias involucradas en la II Guerra Mundial. La experiencia de haber participado en esta conflagración, que ya señalamos antes en este artículo, fue el origen de la práctica de hermanamientos entre ciudades francesas y alemanas y llevó al convencimiento de la necesidad de la integración y al intercambio entre pueblos diferentes. En los casos de los países de AL, la presencia de las fuertes colonias de inmigrantes española e italiana influyó de una forma muy importante en la formación de las identidades nacionales e hizo que naturalmente AL se volviera hacia estos países cuando de buscar un intercambio se trató. El hecho de que en AL la participación se ubique en forma mayoritaria en el Cono Sur puede tener dos explicaciones: la existencia de la red Mercociudades y la presencia

de Argentina y Brasil. Estos dos gigantes, debido a su tamaño, poseen un alto número de unidades subnacionales participantes. Los dos antes mencionados más México son los países más grandes, con las economías más desarrolladas y mayor cantidad de ciudades y eso puede generar de por sí un plus de participación.

Podemos incluso rastrear razones de orden político, como el sentimiento anti-imperialista hacia los Estados Unidos (EEUU), lo que lleva a volcarse naturalmente hacia Europa. O incluso el hecho de que EEUU no mire hacia AL con el interés de estrechar lazos (más allá de los económicos) deja la iniciativa de establecer un contacto más productivo en otras áreas a la UE.

7.3. Las características de los participantes en redes

Además de las diferencias en la participación por región o sub-región, también interesa indagar en qué tipo de ciudades participan en las redes, para ver si existe algún patrón identificable respecto a quiénes están accediendo a esta herramienta de la cooperación descentralizada y quiénes se encuentran fuera del circuito internacional de las ciudades.

Los datos recabados por el Observatorio muestran que los participantes en redes se concentran en un 90,9% en los municipios, lo que revela una escasa participación de las autoridades supramunicipales⁷, tales como regiones, provincias, etc. Este fenómeno es un poco más fuerte en AL (92,4%) frente a la UE (90%). En AL la Zona Andina (10,9%) y México (10,8%) casi duplican al Cono Sur (5,2%) y a Centroamérica (5,6%) en la participación de autoridades supramunicipales. En la UE el Sur (11,5%) y el Norte (11,1%) aventajan al Centro (7,6%), en tanto que los nuevos países de la UE no presentan casos de autoridades supramunicipales participantes.

⁷ Aquí el término autoridades supramunicipales se refiere a cualquier nivel de la administración pública superior al municipio e inferior al estado nacional.

⁸ Aunque los Intendentes Municipales uruguayos son más que un alcalde, en realidad se hallan a medio camino entre un alcalde y un gobernador.

Gráfico 5 | Participantes por país sobre el total

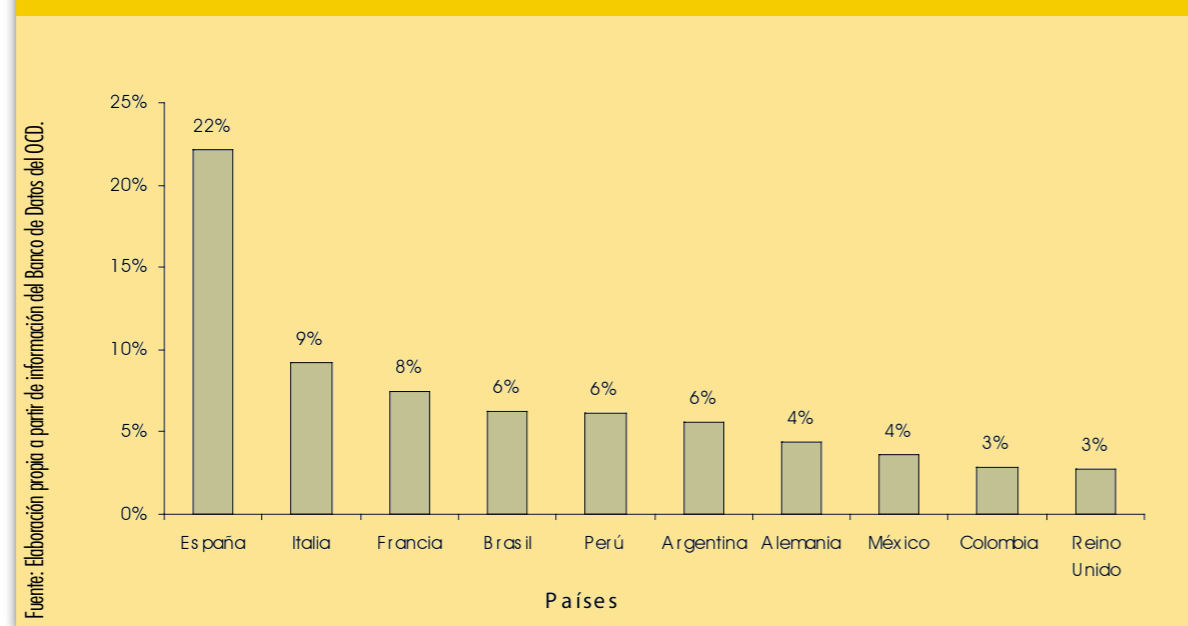
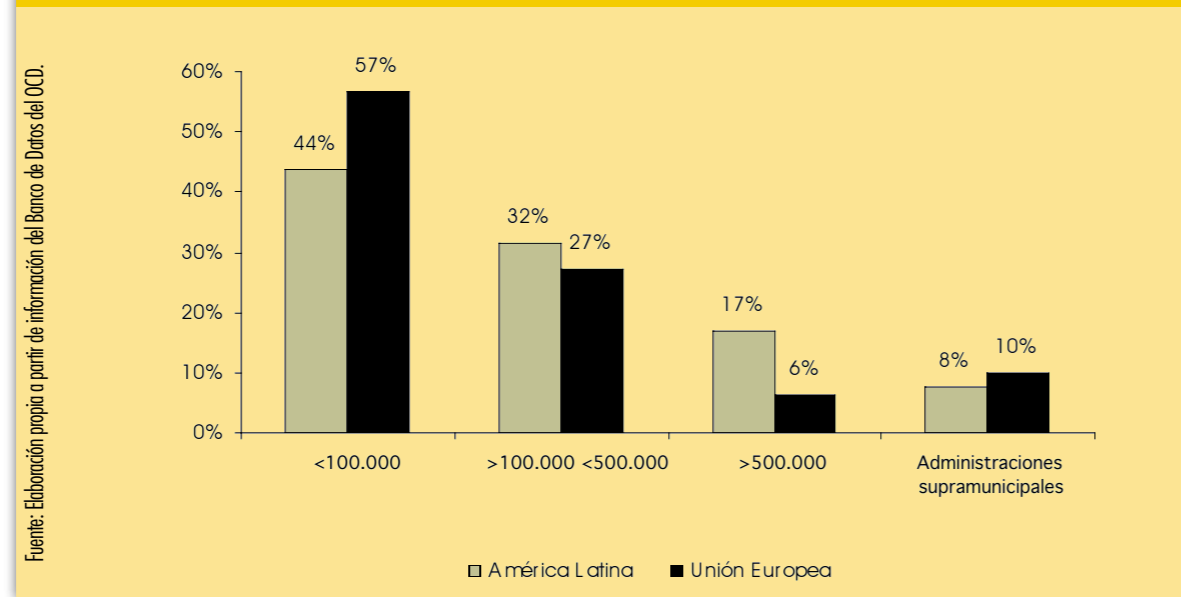


Gráfico 6 | Participantes por tramos de población



Cabe notar que no todos los países poseen autoridades supramunicipales, por ejemplo Uruguay, que pasa del nacional al local sin un pasaje por otras instancias regionales como pueden ser provincias, estados o mismo regiones⁸. De hecho en AL tenemos solamente cuatro países con una organización federal (Argentina, Brasil, México y Venezuela).

Igual fenómeno se aprecia en Europa en donde, a excepción de las zonas Sur y Norte del continente, en las que se nota un destacado involucramiento de las autoridades supramunicipales a participar de redes, en las restantes es más bien moderado – caso del Centro de Europa – o inexistente, como en los nuevos países asociados a la UE.

Veamos ahora qué pasa si desagregamos la participación en redes por el tamaño poblacional de las ciudades participantes (Ver Gráfico 6).

Del Gráfico 6 se desprende que en la UE las unidades participantes se concentran fuertemente en ciudades menores a 100.000 habitantes (57%), mientras que poco más de un cuarto (27%) son

ciudades que van de 100.000 a 500.000 habitantes, un 6% son ciudades mayores de 500.000 y un 10% autoridades supramunicipales.

En AL las relaciones son diferentes: si bien también la participación en redes se concentra mayoritariamente en las ciudades menores a 100.000 habitantes, no llega a la mitad, situándose en el 44%, mientras que se ubican relativamente cerca las ciudades que van de 100.000 a 500.000 habitantes que llegan casi al tercio (32%). Pero sin duda lo más destacado es la fuerte presencia de las ciudades mayores de 500.000 que llegan casi a un quinto (17%), en tanto que es más reducida la participación de las autoridades supramunicipales (8%).

8. Redes URB-AL y no-URB-AL

Como se señaló más arriba, el Programa UR-BAL marcó un hito en la historia de la cooperación descentralizada, en tanto que su objetivo consistió precisamente en desarrollar redes de

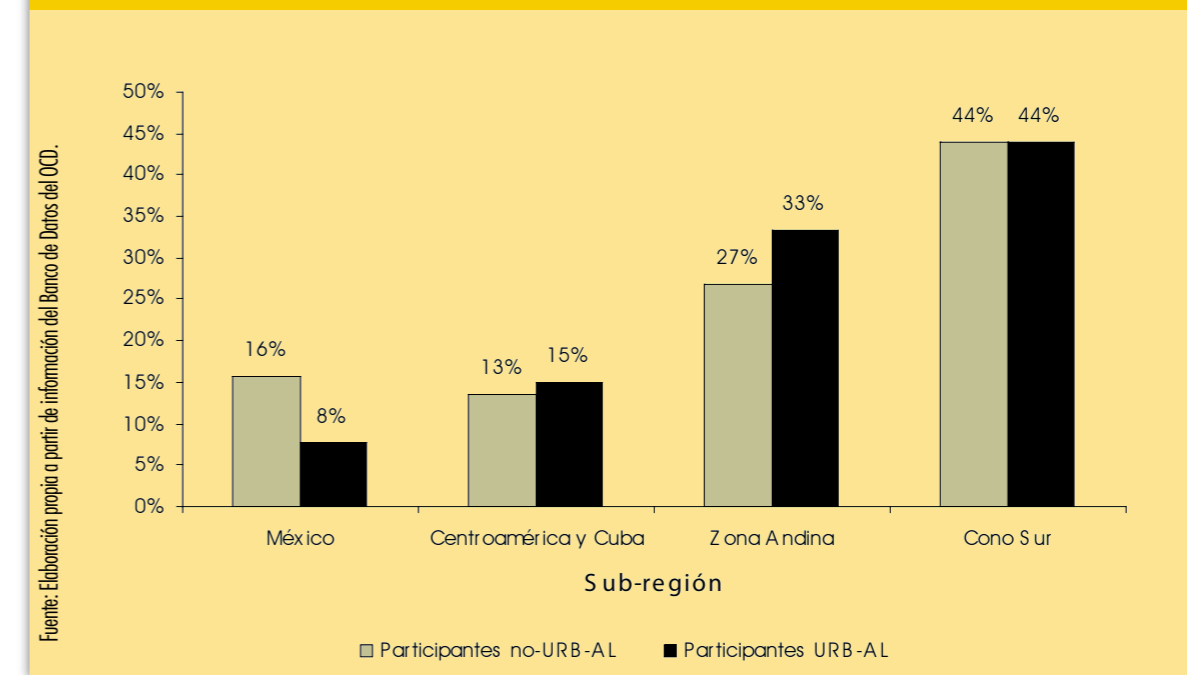
cooperación descentralizada entre colectividades locales de la UE y AL sobre temas y problemas concretos. Para de alguna manera medir el impacto de URB-AL, consideramos pertinente realizar una comparación entre la participación de ciudades en redes URB-AL y la participación en redes originadas al margen de dicho programa⁹.

Una primera comparación global de las participaciones en redes no-URB-AL con las en redes URB-AL arroja que de un total de 2452 participaciones tanto de UE como de AL, 915 (37,3%) son no-URB-AL y 1537 URB-AL (62,7%). Entre los participantes de un total de 1615, tenemos que 706 (43,7 %) son no-URB-AL y 909 (56,3%) son URB-AL.

Por continente, de las 915 participaciones no-URB-AL 265 (29%) son de AL y 650 (71%)

corresponden a la UE. De las URB-AL 1000 (65,1%) corresponden a AL y 537 (34,9%) a la UE. Si vamos a los participantes encontramos que en las no-URB-AL 171 (24,2 %) son de AL en tanto que 535 (75,8%) son de la UE. Mientras que de las URB-AL que 580 unidades participantes (63,8%) pertenecen a AL, en tanto que 329 (36,2%) son miembros de la UE. Es probable que estas marcadas diferencias entre las tasas de participación de los dos continentes se deban a dos factores. Por un lado, el Programa URB-AL tenía como objetivo específico promover la participación en particular de las autoridades locales latinoamericanas. Por otro, las redes no-URB-AL, cuyo alcance geográfico no se limita a estos dos continentes, son en su mayoría coordinadas por gobiernos territoriales europeos, lo que hace

Gráfico 7 | Participantes no URB-AL en AL



⁹A Las redes URB-AL cuya participación se analiza son las que siguen activas tanto de la Fase I como de la Fase II: URB-AL 6 (Medio Ambiente Urbano); URB-AL 8 (Cities For Mobility - Ciudades por Movilidad); y URB-AL 12 (Mujer y Ciudad). Las redes No URB-AL que se analizan son las que se muestra en la Tabla 2 con excepción de las redes originadas en dicho programa.



que tengan una mayor difusión en esa región a través de las redes regionales y nacionales de gobiernos subnacionales europeos.

Si nos fijamos en cómo se distribuyen las unidades participantes por sub-región vemos que en AL el Cono Sur se aproxima al 50% tanto en la cantidad de participantes no-URB-AL como URB-AL en ambos casos con 44% (Ver Gráfico 7).

La Zona Andina cuenta con un tercio de los participantes de URB-AL y poco más de un cuarto de los participantes no-URB-AL. Centroamérica por su parte se ubica con un 15% y un 13% de los participantes URB-AL y no-URB-AL respectivamente, en tanto que México es el único caso en que las participantes no-URB-AL superan a los URB-AL incluso duplicándolo 16% frente al 8%.

Cuando pasamos a observar a la UE (Ver Gráfico 8) encontramos que la región Sur del continente concentra la inmensa mayoría de los participantes de ambas categorías siendo un poco superior en redes URB-AL – 75% frente al 69%

de las no-URB-AL.

Por su parte el Norte está casi igual (11% de las no-URB-AL frente un 10 % de las URB-AL), las localidades centro europeas alcanzan el 15% de las URB-AL y el 10% de las no-URB-AL, mientras que finalmente los nuevos países de la UE alcanzan el 10% de las no-URB-AL y no tiene incidencia en las URB-AL.

Pasemos ahora a observar el comportamiento de las unidades subnacionales de acuerdo a sus participaciones en diversas redes (Ver Tabla 3).

Entre las 25 localidades con mayor cantidad de participaciones se destacan Barcelona, Belo Horizonte y Quito con 13. Con una menos está Montevideo, seguida de Buenos Aires, Lima y Rio de Janeiro con 11. Con diez participaciones encontramos a Málaga, Porto Alegre y São Paulo. De estas diez ciudades, ocho son sudamericanas (cuatro brasileñas, una argentina, una ecuatoriana, una peruana y una uruguaya) y dos europeas (ambas españolas).

A este primer pelotón le siguen Bogotá, La

Gráfico 8 | Participantes no-URB-AL y URB-AL en la UE

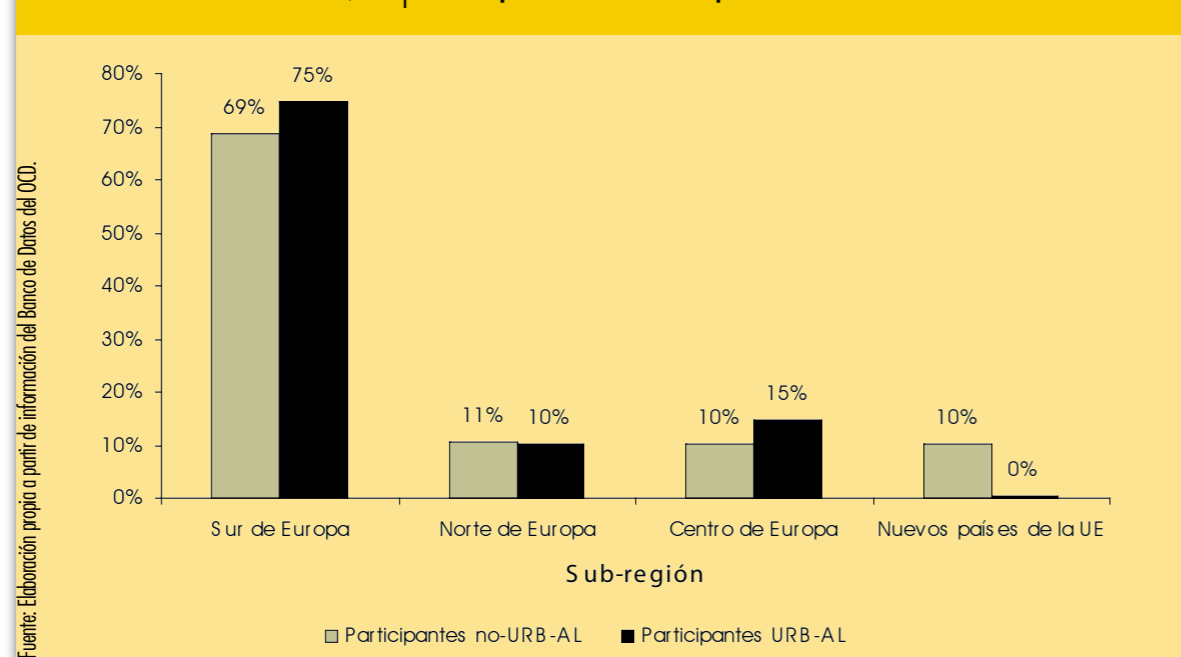


Tabla 3 | Cantidad de participaciones por localidad

| Institución | País | Ámbito de actuación | Área geográfica | Participaciones | Participaciones no-URB-AL | Participaciones URB-AL |
|--|-------------|---------------------|------------------------|-----------------|---------------------------|------------------------|
| Ayuntamiento de Barcelona | España | Municipal | Europa | 13 | 6 | 7 |
| Municipio de Quito | Ecuador | Municipal | Sudamérica | 13 | 8 | 5 |
| Prefeitura Municipal de Belo Horizonte | Brasil | Municipal | Sudamérica | 13 | 6 | 7 |
| Intendencia Municipal de Montevideo | Uruguay | Municipal | Sudamérica | 12 | 5 | 7 |
| Municipalidad de Lima | Perú | Municipal | Sudamérica | 11 | 5 | 6 |
| Prefeitura Municipal de Rio de Janeiro | Brasil | Municipal | Sudamérica | 11 | 6 | 5 |
| Municipalidad de Ciudad Autónoma de Buenos Aires | Argentina | Municipal | Sudamérica | 11 | 6 | 5 |
| Ayuntamiento de Málaga | España | Municipal | Europa | 10 | 3 | 7 |
| Prefeitura Municipal de Porto Alegre | Brasil | Municipal | Sudamérica | 10 | 5 | 5 |
| Prefeitura Municipal de São Paulo | Brasil | Municipal | Sudamérica | 10 | 4 | 6 |
| Ilustre Municipalidad de Valparaíso | Chile | Municipal | Sudamérica | 9 | 2 | 7 |
| Alcaldía Municipal de La Paz | Bolivia | Municipal | Sudamérica | 9 | 4 | 5 |
| Ayuntamiento de Madrid | España | Municipal | Europa | 9 | 3 | 6 |
| Alcaldía de Medellín | Colombia | Municipal | Sudamérica | 9 | 2 | 7 |
| Alcaldía de Bogotá | Colombia | Municipal | Sudamérica | 9 | 4 | 5 |
| Municipalidad de Rosario | Argentina | Municipal | Sudamérica | 9 | 3 | 6 |
| Comune di Roma | Italia | Municipal | Europa | 9 | 4 | 5 |
| Municipalidad de Guadalajara | México | Municipal | Centroamérica y Caribe | 8 | 4 | 4 |
| Municipalidad de Querétaro | México | Municipal | Centroamérica y Caribe | 8 | 3 | 5 |
| Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián | España | Municipal | Europa | 8 | 2 | 6 |
| Prefeitura Municipal de Santo André | Brasil | Municipal | Sudamérica | 8 | 2 | 6 |
| Ilustre Municipalidad de Viña del Mar | Chile | Municipal | Sudamérica | 8 | 2 | 6 |
| Municipalidad de Ciudad de México | México | Municipal | Centroamérica y Caribe | 8 | 3 | 5 |
| Alcaldía de San Salvador | El Salvador | Municipal | Centroamérica y Caribe | 8 | 2 | 6 |
| Alcaldía de Manizales | Colombia | Municipal | Sudamérica | 8 | 3 | 5 |

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco de Datos del OGD.

Paz, Madrid, Medellín, Roma, Rosario y Valparaíso con nueve, mientras que con ocho están Donostia-San Sebastián, Guadalajara, Manizales, Ciudad de México, Querétaro, San Salvador, Santo André y Viña del Mar. Aquí observamos también una mayoría de ciudades AL que suma un total de 12 – incluyendo esta vez dos ciudades de México y dos centroamericanas – frente a solamente tres localidades participantes de sus pares europeos.

Otra observación que puede extraerse es que de estas 25 unidades que presentan un mayor número de participaciones todas son municipios; la primera autoridad supramunicipal que se destaca es la provincia de Treviso (Italia) que cuenta con siete participaciones. También hay un claro predominio de ciudades capitales – diez lo son – y/o grandes metrópolis – 18 de estos municipios tienen una población de más de un millón de habitantes.

Finalmente, si comparamos la participación en redes URB-AL y no-URB-AL de estas ciudades que tienen las tasas más altas de participación, vemos, primero, que todas las ciudades participan en ambos tipos de redes. En diez casos tienen una participación absolutamente o casi equilibrada en redes URB-AL y no-URB-AL – Barcelona, Belo Horizonte, Lima, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Porto Alegre, La Paz, Bogotá, Roma, Guadalajara. Del resto, sólo una ciudad – Quito – tiene una tasa de participación mayor en redes no-URB-AL. Estos datos demuestran que existen vínculos entre las redes URB-AL y las no-URB-AL a través de participaciones paralelas, pero también un claro predominio de participación en las primeras sobre las segundas.

8.1. La sinergia entre Mercociudades y la Red 12 del Programa URB-AL

Para profundizar el análisis de los vínculos que se generan entre las redes URB-AL y las no-URB-AL, ahora examinaremos

la participación de las ciudades de una red de AL – Mercociudades – en la Red 12 del Programa URB-AL.¹⁰ Este análisis nos parece interesante porque aborda un eje transversal como es la temática de género y muestra la mayor participación de ciudades en la cooperación descentralizada promovida a través del Programa URB-AL, a partir de su participación en una red espontánea.

Mercociudades fue fundada en 1995 y es la asociación que agrupa a las ciudades del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay) más Chile, Bolivia y Perú. Entre sus objetivos está favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR, persiguiendo la co-decisión en las áreas de su competencia, y desarrollar la cooperación entre las ciudades de la región en torno a programas y proyectos de interés común. Mercociudades está integrada por 180 ciudades, repartidas de la siguiente manera: 64 de Brasil (35,5%), 59 de Argentina (32,8%), 20 de Paraguay (11,1%), 16 de Uruguay (8,9%), 12 de Chile (6,6%), cuatro de Bolivia (2,2%), tres de Venezuela (1,7%) y dos de Perú (1,1%).¹¹ Mercociudades cuenta con 14 Unidades Temáticas orientadas al estudio de temas diversos, como el desarrollo social, desarrollo económico local, cultura, autonomía y gestión financiera, medio ambiente, seguridad ciudadana, turismo, desarrollo urbano, género, juventud, educación, planificación estratégica, ciencia y tecnología, y cooperación internacional.

La Red 12, titulada “Promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales” pero mejor conocida como Mujer y Ciudad, se lanzó en abril de 2003. El objetivo general de la Red 12 es el de compartir experiencias y promover proyectos comunes

¹⁰ Web: www.mercociudades.org y Web: www.diba.es/urbal12

¹¹ Las ciudades de Venezuela se incorporaron a Mercociudades en la XII Reunión Cumbre, el 1 de diciembre de 2006 en la ciudad de Morón, Argentina.

Tabla 4 | Ciudades participantes en URB-AL 12 y Mercociudades

| País | Total ciudades socias URB-AL 12 (No.) | Ciudades socias URB-AL 12 e integrantes Mercociudades | |
|-----------|---------------------------------------|---|------------|
| | | No. | Porcentaje |
| Argentina | 18 | 8 | 44,4 |
| Brasil | 26 | 13 | 50,0 |
| Paraguay | 2 | 1 | 50,0 |
| Uruguay | 5 | 4 | 80,0 |
| SUBTOTAL | 51 | 30 | 58,9 |
| Bolivia | 7 | 0 | 0,0 |
| Chile | 8 | 3 | 37,5 |
| Perú | 40 | 1 | 2,5 |
| TOTAL | 106 | 30 | 28,3 |

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco de Datos del OCD.

entre entidades locales de países de la UE y AL, con la finalidad de proponer nuevos modelos de ciudad, a través de la implementación transversal de políticas de igualdad de oportunidades y de la promoción de una ciudadanía activa de las mujeres.

La Tabla 4 muestra la fuerte vinculación entre ambas redes y la gran participación de las ciudades de una en la otra. Globalmente, 30 de las 106 ciudades socias de la Red 12 de URB-AL son integrantes de Mercociudades, lo que representa casi un 30%.

Además, si examinamos la participación en la Red 12 solamente de las ciudades más activas en el proceso de integración, que son las pertenecientes a los países miembros plenos del MERCOSUR, la tasa de ciudades participantes es más alta aún. De las 51 ciudades socias de la Red 12 de estos cuatro países, 30 – casi un 60% – son integrantes de Mercociudades. Sólo Argentina tiene una

tasa de participación de ciudades socias de Mercociudades en la Red 12 menor al 50% y en el caso de Uruguay alcanza el 80%.

Estos datos señalan la existencia de una sinergia de participación en estos espacios. No obstante, para entender cabalmente los vínculos que se generan entre una red y otra, falta indagar varias dimensiones de la relación entre ambas, lo que excede el alcance de este análisis. Por ejemplo, una tarea futura para incorporar al análisis que hace el Observatorio será la de explorar los factores específicos que fortalezcan los vínculos entre una red y la otra – que pueden pasar por quiénes son los coordinadores o los mecanismos y canales de difusión de sus actividades, por ejemplo. Por otro lado, sería interesante evaluar hasta qué punto la presencia de los mismos actores en los diversos espacios de cooperación descentralizada que se generan a través de las redes actúa como un obstáculo para la entrada de nuevos so-

cios, que tienen menos experiencia en desempeñarse en el ámbito internacional.

9. Consideraciones finales

El análisis de las redes de las unidades subnacionales de AL y UE permite visualizar algunas conclusiones que no pretenden poner punto final al tema sino que, por el contrario, intentan transformarse en un punto de partida para poder analizar cabalmente el fenómeno.

En el establecimiento de redes de ciudades podemos entrever diversas motivaciones, desde las que apuntan a temas puntuales como la lucha contra la pobreza urbana, hasta las que tienen como principal objetivo facilitar la integración regional pasando por aquellas que buscan reposicionar a sus integrantes tanto en la esfera nacional como la internacional.

Las redes se han destacado como un instrumento singular capaz de fomentar la participación de unidades subnacionales que no intervenían con anterioridad en modalidades de cooperación descentralizada. En ese sentido las redes se han transformado en un ámbito proclive a forjar o plasmar vínculos estrechos entre las unidades que la componen, con el consiguiente traspaso de información, recursos y experiencias que redundan en el desarrollo de las unidades subnacionales participantes.

El hecho de promover la horizontalidad

entre las ciudades participantes genera de por sí un impacto positivo en el relacionamiento y consecuentemente en el intercambio y aprovechamiento de experiencias.

La participación en redes se ha revelado como un fenómeno básicamente municipal, relegando a las localidades supramunicipales a un segundo plano.

La pertenencia a una red genera la posibilidad de aproximarse a otras ciudades que enfrentan desafíos similares y de compartir informaciones sobre temas relevantes para la gestión de dichos problemas. Es por tanto esperable que la participación de unidades subnacionales en redes continúe in crescendo, lo que a su vez redundará en un estímulo al intercambio en diversas formas de cooperación descentralizada.

La experiencia detectada en las redes existentes permite entonces augurar que el futuro de las mismas se vislumbra prometedor, jugando un papel cada vez más importante en el incremento de las relaciones y cooperación entre instituciones locales de la UE y AL.

Por último y teniendo como referencia el caso europeo, donde las redes de ciudades jugaron y juegan un papel fundamental en el proceso de integración, la existencia de una red como Mercociudades puede resultar de vital importancia en momentos en que el proceso de integración recibe fuertes cuestionamientos por parte de algunos actores.

Bibliografía

Batista, Sinoel, Maria Fernanda Freire Lima y Maurício Fronzaglia (s/f). “Redes de ciudades”. Disponible en: http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-103_1.pdf.

Batista, Sinoel (2006). “Relaciones de cooperación entre autoridades locales europeas y latinoamericanas”. Módulo 3 del Curso especializado sobre cooperación descentralizada UE-AL. Curso de Formación on-line del OCD.

Castells, Manuel (2003). La globalización truncada de América Latina, la crisis del estado-nación y el colapso neoliberal. Documento Preparatorio, Foro Social Mundial Temático. Cartagena de las Indias, Colombia, 16-20 junio 2003.

Castells, Manuel (1998). La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Fin de milenio. Madrid: Alianza. Vol. III.

Chasqueti, Daniel (2006): “El Mercosur y las ciudades. Apuntes para una Agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR”. Montevideo: FESUR, Documento de Trabajo. Disponible en: www.fesur.org.uy.

Godínez Zuñiga, Víctor y María del Huerto Romero (eds.) (2004). Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina. Valparaíso: Municipalidad de Valparaíso/Diputación de Barcelona.

Gutiérrez Camps, Arnau (2006). “Una aproximación a las relaciones de cooperación descentralizada entre la Unión Europea y América Latina”. En Anuario de la cooperación descentralizada, año 2005. Montevideo: OCD.

Keiner, Marco y Arley Kim (2007). “Transnational city networks for sustainability. Institute for spatial and landscape planning”. European Planning Studies (A editar en 2007).

Meneghetti Neto, Alfredo (2005). Redes de cidades: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências – o caso da Rede Mercociudades. Tesis de Doctorado en Historia, presentada en la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Pontificia Universidad Católica de Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.

Sitios Web de las redes

Asociación Internacional de Ciudades Educadoras: www.edcities.bcn.es/

Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU): <http://www.cideu.org/>

Local Governments for Sustainability (ICLEI): <http://www.iclei.org/>

Metrópolis: <http://www.metropolis.org/index.html>

Organization of World Heritage Cities (OWHC): <http://www.ovpm.org/>

Red INTERLOCAL de ciudades iberoamericanas para la cultura:

[http://www.campus-oei.org/interlocal/União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa \(UCCLA\):](http://www.campus-oei.org/interlocal/União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa (UCCLA):) <http://uccla.pt/>

Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI): <http://www.munimadrid.es/ucci/>

URB-AL 6 Medio Ambiente Urbano: <http://www.urballmalaga.com/index.php>

URB-AL 8 Cities for Mobility: http://www.stuttgart.de/europa/urb-al/s_/index.html

URB-AL 12 Mujer y Ciudad: <http://www.diba.es/urbal12/>



URB-AL: Un caso de cooperación descentralizada

Rómulo Caballeros Otero*

En este artículo se realiza un balance general del Programa URB-AL con la intención de señalar sus principales logros, como ejemplo de un esfuerzo de cooperación descentralizada impulsado por la Unión Europea. El objetivo del programa es propiciar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre gobiernos locales y comunidades de la Unión Europea y América Latina. Los resultados son muy satisfactorios y se ha obtenido un razonable nivel de eficacia y eficiencia de los recursos asignados. Frente al esquema tradicional de cooperación, donde predominan las acciones de corte asistencial, el Programa constituye un buen ejemplo del salto cualitativo que significa el nuevo enfoque de cooperación descentralizada. Este ofrece alternativas de cooperación más directas y participativas, mediante el intercambio de experiencias y el apoyo institucional, para el fortalecimiento de los entes locales y municipales, considerados como nuevos ejes del desarrollo local. URB-AL responde plenamente al concepto de la cooperación descentralizada porque se basa en la movilización de un grupo meta de actores locales, se instrumenta mediante actividades de transferencia e intercambio de experiencias, las acciones son propuestas por los propios actores y todas las actividades se realizan con el principio de cofinanciamiento por parte de los beneficiarios.

PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada |
URB-AL |
gobiernos locales |
Unión Europea |
América Latina|

* Economista guatemalteco y consultor internacional; anteriormente fue Director de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en la Sede Subregional para México, Centroamérica, Panamá, República Dominicana, Haití y Cuba.

1. Introducción

En este trabajo se describen las características y se analizan los resultados más sobresalientes del Programa URB-AL, que constituye un caso específico de cooperación descentralizada, financiado por la Comisión Europea y desarrollado por gobiernos locales de la Unión Europea (UE) y de América Latina (AL).

Varias definiciones conceptuales han surgido en la actual discusión internacional orientada a captar la naturaleza específica de la cooperación descentralizada. Desde una perspectiva compleja y amplia se plantea una redefinición del concepto ya establecido sobre la cooperación para el desarrollo, mediante un cuestionamiento creciente de las formas tradicionales, verticales y centralistas de concentrar el poder, las decisiones y los recursos en los gobiernos nacionales. En un sentido más conciso se la entiende como el conjunto de actividades de cooperación entre gobiernos locales para compartir experiencias, dimensión que se asume en este documento.

Tras diez años de funcionamiento del Programa URB-AL parece oportuno reflexionar acerca de su trayectoria y de las lecciones que de ésta se desprenden. Este artículo se basa fundamentalmente en los informes elaborados por dos misiones de evaluación, realizadas a finales de 2003 (Comisión Europea 2004) y de 2005 (Comisión Europea 2006), documentos, carta de información, guías y material divulgado por EuropeAid-Oficina de Cooperación, de la Dirección de América Latina, de la Comisión Europea (CE) y en la experiencia personal del autor, derivada de varias actividades desempeñadas como consultor del programa.

Sin que tengan un carácter exhaustivo, a continuación se presentan algunos rasgos estilizados de lo que ha significado URB-AL: por un lado, respecto del propio desempeño de los gobiernos locales a partir de los aportes del Programa, y por otro, en relación con las experien-

cias para mejorar el resultado de los programas de cooperación descentralizada de Europa hacia América y, en la medida en que puedan generalizarse, también para programas de cooperación descentralizada en otras regiones.

En una primera sección se expone la evolución del nuevo esquema de cooperación descentralizada para ubicar la dimensión de URB-AL en ese proceso. Seguidamente se presenta una breve descripción del Programa URB-AL, de su gestación, alcances y objetivos, así como la organización y dinámica de su desarrollo, con objeto de definir los conceptos y términos empleados en el trabajo. En un cuarto inciso se muestran los principales resultados obtenidos y los obstáculos y limitaciones enfrentados en el desarrollo de las actividades del Programa. A continuación se evalúa el impacto del Programa en la dinámica de la cooperación descentralizada y de los efectos producidos en los gobiernos locales participantes. Finalmente, a manera de conclusión, se recogen algunos de los logros y las lecciones aprendidas durante el funcionamiento de URB-AL.

2. La cooperación descentralizada

Durante los últimos años, los esquemas clásicos de cooperación internacional se han venido replanteando en función del surgimiento de una mayor complejidad de las relaciones internacionales, la emergencia de nuevos y muy diversos actores, la difusión de procesos democráticos y la urgencia de impulsar la descentralización. Uno de esos cambios se expresa en los criterios de la cooperación descentralizada (Romero 2004).

A causa de estas transformaciones, los nuevos recursos y programas se han orientado a fomentar y potenciar las capacidades de los destinatarios de la cooperación, mediante un proceso más participativo, reforzando tanto la pluralidad de los actores como su compromiso directo con las acciones de cooperación. De esa manera



nació la cooperación descentralizada como una nueva modalidad de cooperación internacional, con una concepción del desarrollo enfocada hacia la promoción de los derechos humanos y el reforzamiento de la participación activa de múltiples actores, instaurando una práctica de solidaridad y corresponsabilidad en las relaciones internacionales.

La cooperación descentralizada se asienta en las dimensiones local y regional y su acción se relaciona de manera directa con el cambio estructural y la democratización, a fin de ampliar los espacios de intervención y compromiso de los diferentes actores de la sociedad civil. En un contexto general, en el que las estructuras centralizadas y verticales de poder son cuestionadas, la cooperación descentralizada fortalece las estructuras locales de gobierno y la participación ciudadana, a la vez que dota de mayor transparencia y eficacia a las acciones del gobierno. Su diferencia específica radica en que impulsa una extensa participación de los beneficiarios en el ciclo completo de la cooperación, desde su diseño y ejecución hasta su seguimiento y evaluación. En un sentido amplio la cooperación descentralizada es un proceso de acción colectiva que supone el compromiso y la responsabilidad de los diversos agentes en función de objetivos sectoriales bien definidos.

El enfoque de cooperación descentralizada de la UE se tradujo en la puesta en marcha de una serie de programas especializados y de iniciativas dirigidas a actores específicos. Para AL ello se materializó en el Programa URB-AL, cuyo objetivo es desarrollar vínculos directos, duraderos y sustentables entre entidades locales europeas y latinoamericanas mediante la difusión, adquisición y aplicación de mejores prácticas (best practices) en el terreno de las políticas urbanas. Ese programa se concibió como una respuesta a la importancia creciente de las ciudades y el papel decisivo de éstas en el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida de la población.

La UE, como pionera en esta modalidad

de cooperación, la define como “un nuevo enfoque [...] que busca establecer relaciones directas con órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas [...] tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo” (Comisión Europea 1992). En realidad, en la medida en que ha venido tomando forma esta expresión de la cooperación internacional, se han formulado diversas interpretaciones sobre el significado y las características de la cooperación descentralizada. Al respecto se han venido suscitando interesantes y muy extensas discusiones conceptuales sobre el particular (ver Romero 2004, Gutiérrez Camps 2006). En este artículo no se pretende dilucidar ese tema, sin embargo se considera importante hacer una referencia a la importancia que viene adquiriendo esa modalidad de cooperación, ya que URB-AL es, en el caso de AL, uno de los programas representativos en la materia.

3. El Programa URB-AL

3.1. Descripción del Programa URB-AL

URB-AL se inició en 1995 con el propósito de propiciar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre gobiernos locales y comunidades de la UE y AL, mediante un instrumento de cooperación horizontal descentralizado. El Programa, que se ha desarrollado en dos fases, responde plenamente a las prioridades políticas de la cooperación entre la UE y AL, contenidas en varias comunicaciones de la Comisión Europea (CE) (Comisión Europea 1995, 1999, 2000).

La primera fase se realizó entre 1995 y 2000, dentro del período de programación regional 1996-2000, con una asignación de 14 millones de euros. La segunda fase corresponde al período 2001-2006, con un presupuesto de 50 millones de euros. En esta fase todos los pro-

yectos fueron de tipo “A”, consistentes en actividades orientadas a promover el intercambio de experiencias y de buenas prácticas de gobiernos, mediante pasantías de personal, seminarios de formación o presentaciones de experiencias entre expertos o funcionarios de los gobiernos locales, elaboración de programas de formación destinados al personal de los gobiernos locales, desarrollo de guías metodológicas, entre otros mecanismos. El presupuesto inicial de cofinanciamiento fue de 70% aportado por la CE hasta un máximo de 100.000 euros por proyecto y la duración prevista era de hasta tres años en cada proyecto.

Sobre la base de la experiencia obtenida en la primera fase del Programa, en la segunda se introdujeron cambios que mejoraron el funcionamiento del sistema, entre los que sobresalen las modificaciones a la naturaleza de los proyectos. En primer lugar, se agregaron los proyectos tipo “B”, que contendrían propuestas de acciones concretas, por ejemplo: puesta en funcionamiento de un servicio, realización de un proyecto piloto factible de ser replicado en otras comunidades que participaran en el proyecto común, restauración de bienes culturales que poseyeran un valor patrimonial común, mediante la realización de actividades conjuntas, transferencia de sistemas de gestión, etc. En segundo lugar, se mantuvo el porcentaje de cofinanciamiento en 70% por parte de la CE pero se incrementó el máximo a financiar a 250.000 euros para los proyectos “A”; se estableció un máximo de 800.000 euros para los proyectos tipo “B” y se redujo a dos años máximo la duración de los proyectos. Formalmente esta segunda fase concluyó en julio de 2006, en la etapa de selección de las propuestas de proyectos comunes presentadas en la última convocatoria, aunque todavía se necesitará tiempo para concluir los proyectos en ejecución.

URB-AL nació como respuesta a una demanda manifestada por parte de numerosas entidades latinoamericanas para considerar un programa de colaboración que permitiera

abordar la problemática urbana en su conjunto. Fue una respuesta a la importancia creciente de las ciudades tanto en América Latina como en Europa. Desde esa perspectiva pareció conveniente elegir un enfoque descentralizado, para que los propios actores interesados participaran directamente en la definición y el desarrollo de las actividades. Al nivel reglamentario, la CE ya tenía un marco para definir y ejecutar iniciativas descentralizadas en AL.

3.2. Los componentes del Programa URB-AL

Básicamente el Programa URB-AL consistió en la dinámica interacción de tres componentes: encuentros bienales de autoridades municipales de ambas regiones, el funcionamiento de las Redes Temáticas (RT) y la ejecución de Proyectos Comunes (PC). Un cuarto componente secundario estuvo constituido por la actuación de Socios Externos.

Los encuentros bienales de autoridades municipales se abocaron a evaluar la marcha y dinámica del programa, así como a reflexionar sobre los nuevos temas que deberían abordarse en las RT existentes o en otras nuevas.

Las RT consistieron en un conjunto de participantes de gobiernos locales de ambas regiones (entre 125 y hasta 200) y en una célula de coordinación (el gobierno local de una ciudad) que asumió una relación contractual con la CE y que se responsabilizó de desarrollar conceptualmente el tema central de la red, realizar las reuniones anuales con todos los miembros y estimular la generación de PC entre los miembros.

Los Proyectos Comunes los ejecutaron conjuntos de municipios de ambas regiones, con un número limitado (no más de 15 y no menos de cinco) con criterios de diversidad geográfica en una relación de tres de AL y dos de la UE. Las actividades del proyecto fueron coordinadas por una ciudad que también tuvo una relación contractual con la CE y que se encargó de administrar los recursos asignados y de impulsar las actividades previstas en el proyecto.

Finalmente, el grupo de los Socios Externos estuvo constituido por participantes académicos, científicos o estudiosos de la materia central de una red determinada, que no participan como socios de pleno derecho, por lo que no pueden coordinar redes ni proyectos, pero que en su calidad de miembros externos participaron en el desarrollo de actividades sustantivas, aportando su conocimientos y experiencia sobre la materia.

3.3. La dinámica del Programa URB-AL

Los trabajos preparatorios de la célula de coordinación de la RT consistieron en elaborar los documentos sustantivos de la temática y efectuar la convocatoria para definir el grupo de socios. Una vez concluido ese proceso se iniciaba una relación dinámica dentro de la reunión anual. En ella los socios eran estimulados a reflexionar y debatir sobre el tema central y sobre diversos aspectos de su interés particular relacionados con el asunto tratado. De allí nacían las iniciativas de proyectos comunes que se relacionaban con la cuestión central, se adscribía un número de socios que participarían en el proyecto, los que se comprometían al desarrollo de actividades y la ejecución de tareas específicas asignadas a cada uno de ellos y se definía a la ciudad coordinadora del proyecto, que se encargaría de administrar el presupuesto y de la relación directa con los socios participantes.

Con posterioridad a la reunión anual se establecía una relación técnica entre la RT y los coordinadores de proyectos, mediante la cual la CE hacía llegar las orientaciones, guías, calendario de convocatoria y el material necesario para elaborar el documento básico que contendría la descripción del proyecto que los socios se proponían realizar.

Una vez que la CE aprobaba un proyecto y asignaba los fondos correspondientes, se iniciaba un sostenido proceso de interacción entre el coordinador del proyecto y los socios/beneficiarios en el caso de los proyectos “A”, y los be-

neficiarios/usuarios en el caso de los proyectos “B”. En esta etapa se generaron las relaciones más intensas y directas entre la coordinación y los beneficiarios de las acciones.

En los proyectos de tipo “A” esas relaciones fueron directas con los funcionarios del gobierno local y se concretaron en un ejercicio de capacitación o de intercambio de experiencias. En cambio, en los proyectos “B”, si bien la relación directa se mantuvo con los funcionarios del gobierno encargados de realizar las acciones concretas o las obras, también se estableció un vínculo con la población, los gremios, las asociaciones o los grupos poblacionales específicos (maestros, jóvenes, mujeres, adultos mayores, minusválidos y otros) que se beneficiarían de esas acciones, sobre todo en cuanto a mejoras en las condiciones de vida cotidiana.

La CE supervisaba la utilización de los fondos y con posterioridad revisaba que se hubieran realizado las actividades y acciones según lo acordado, por medio de evaluaciones y auditorías.

3.4. La pertinencia del Programa URB-AL

Es notorio que el Programa URB-AL persiguió objetivos generales y específicos consistentes con las necesidades y problemas que desde mediados del decenio de 1990 atravesaban los gobiernos locales.

Las ciudades medianas y pequeñas de la UE enfrentaban un desafío ante la creciente ponderación que venían adquiriendo los problemas de las grandes urbes, que concentraban el uso crecientes de recursos públicos. Son poblaciones estables, pero con necesidad de consolidar los procesos participativos y sobre todo con necesidades de afirmación cultural o, en otros casos, de expansión de los servicios sociales o de generar actividades productivas que dieran respuesta a la demanda de empleo. Finalmente, algunas de esas ciudades europeas han venido perdiendo aquella estabilidad en la medida en que han sido afectadas por una corriente migratoria, con mayor énfasis en los últimos años.

Desde la perspectiva de AL en general es necesario tener presente que a mediados de los años noventa aún se vivían los resabios de un período contradictorio, de tensiones políticas y sociales, algunas de ellas no exentas de enfrentamientos violentos.

Además, resultaba difícil dar respuesta a las expectativas del proceso de democratización, en medio de una prolongada crisis económica iniciada a principios de los años ochenta, con los problemas de la deuda y los desafíos que planteaban las imprescindibles reformas económicas para adaptarse a los rápidos y trascendentales cambios originados por la globalización.

Conforme avanzaron los procesos democráticos en la región se fue haciendo más evidente que las responsabilidades sobre asuntos vinculados con la calidad de vida debían recaer en autoridades más cercanas a la población que recibe los servicios o las intervenciones de gobierno.

En consecuencia, el abordaje de materias como la salud, la educación, la seguridad ciudadana, el medio ambiente, las cuestiones de género, de adultos mayores, personas con capacidades diferentes, juventud, atención a grupos vulnerables, entre otros, así como asuntos sobre la productividad y la competitividad empresarial, equidad y distribución del ingreso, entre muchos aspectos, pasaron a ser preocupación también de los gobiernos locales, tanto por la fuerza misma del creciente proceso democrático, como por la demanda de la sociedad civil que privilegiaba la posibilidad de “contraloría social” en actores más cercanos que las autoridades nacionales.

Dentro de ese cúmulo de contradicciones, se verifica el surgimiento de las organizaciones no gubernamentales (ONG) como expresión de la sociedad civil vertebrada, que en muchos casos promueven la transparencia en el manejo de las cuestiones del Estado y la capacidad de la sociedad civil para supervisar o auditar la prestación de los servicios básicos.

Los problemas que se les planteaban a

los gobiernos locales de AL, sobre todo en los países donde más profundamente se manifestaba el proceso de descentralización, eran precisamente acerca de cómo tratar esos temas, sin la experiencia suficiente, sin antecedentes sobre su naturaleza y sin funcionarios preparados para esas delicadas tareas. Las necesidades reales de los gobiernos locales para afrontar las nuevas demandas iban desde cómo estructurar el presupuesto, incluyendo fondos públicos para la prestación de servicios que anteriormente eran aportados por el gobierno central, hasta cómo enfrentar problemas del desarrollo de la comunidad relacionados con una gran diversidad de áreas.

Definitivamente, la propuesta de iniciar el proceso de relación entre ciudades y de intercambio de experiencias que impulsó URB-AL ofrecía una oportunidad de encontrar solución a los problemas inéditos, principalmente en cuanto al intercambio de experiencias mediante la ejecución de los proyectos comunes.

Por otro lado, URB-AL es coherente con la estrategia de la UE en la región, ya que constituye un socio económico y político importante para AL, es el donante principal de la región y la primera fuente de inversión directa extranjera. Las relaciones de la UE con AL se han erigido en una dimensión birregional permanente, y están en curso varios diálogos especializados con las subregiones, tales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina y América Central.

En cada uno de esos niveles, y en otros nacionales, se ha concluido una gama completa de acuerdos de cooperación basados en tres pilares: la cooperación económica, la institucionalización del diálogo político y la consolidación de las relaciones comerciales. En ese sentido, URB-AL responde principalmente a dos ejes de acción, que se encuentran contenidos en el reglamento de la CE: la asistencia técnica y financiera para el desarrollo social y la cooperación económica para el financiamiento de acciones de capacitación institucional de los sectores eco-



nómicos de los países beneficiarios.¹

Además de esas prioridades políticas, en las que URB-AL es coherente, se han registrado cambios en el modo de implementación de la cooperación externa de la UE. En mayo de 2000 tuvo lugar un acondicionamiento importante con la decisión de crear EuropeAid, de reintegrar a la Comisión las actividades que desarrollaban servicios externos y desconcentrar hacia las delegaciones la gestión de proyectos de cooperación, para brindar un servicio más local, así como una mayor coherencia en la programación, vía la producción de informes estratégicos nacionales y regionales. Luego, en 2002, la Comisión incrementó sus esfuerzos por fortalecer de redes de la sociedad civil como primera prioridad.²

En 2004, en la III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, (Guadalajara, México), se reiteró el compromiso de consolidar la asociación estratégica entre ambas regiones y se establecieron como objetivos básicos de cooperación de la UE con América Latina y el Caribe: fortalecer el proceso de integración regional e impulsar la cooperación en todos los ámbitos de la ciencia y la tecnología, además de luchar contra la exclusión social. Por último, en mayo de 2006 se celebró la IV Cumbre (Viena, Austria), en la que se refrendaron los objetivos de las cumbres anteriores incluyendo una referencia explícita de apoyo a los programas relacionados con el partenariado local entre la UE y AL.

4. Los principales resultados

Los resultados obtenidos por las actividades de las RT son particularmente importantes. En su desarrollo se generaron relaciones personales fuertes que tienden a ser permanentes y a convertirse en vehículo de consulta e intercambio de experiencias. En efecto, entre los resulta-

dos obtenidos sin duda se cuenta la múltiple y vigorosa relación de funcionarios y autoridades de gobiernos municipales de UE y AL, de ciudades grandes, medianas y pequeñas, inmersas en una variedad de circunstancias. De hecho, en las dos evaluaciones realizadas se ha detectado que aun cuando se concluyeron las actividades de una RT o de un proyecto específico, continúan funcionando las comunicaciones personales entre los socios para hacer consultas puntuales sobre aquellos temas o sobre aspectos muy diferentes al tema principal de la RT o del proyecto que generó el contacto.

Entre los resultados planeados más relevantes se considera la gran cantidad de actuaciones de las autoridades locales de UE y de AL, como consecuencia de los trabajos de las reuniones de las RT o a los resultados de los proyectos. En las investigaciones realizadas en ocasión de una de las dos evoluciones casi la mitad de los actores afirmaron que “se modificó la orientación de las políticas” o “se generaron nuevos servicios municipales o locales”; las dos terceras partes manifestaron que “se diseñaron nuevas políticas” y en una gran mayoría opinaron que “se tomaron nuevas acciones” (Comisión Europea 2004). Estos resultados no solamente van más allá de los que originalmente se planearon sino que revelan un impacto de especial importancia de dichas acciones en un considerable grupo de población.

Otro efecto relevante ha sido la producción de una gran cantidad de material sustantivo, en términos de antecedentes, realidades y acciones de buen gobierno local, frente a una gran variedad de problemas que se están “municipalizando”. Esa es una nueva realidad, al menos para AL, donde el origen del municipio sucedió al surgimiento del estado nación y donde la descentralización ha tenido una ruta diferente a la de las entidades europeas, en las que el municipio precedió al estado nación.

Los socios europeos, por su parte, reconocen un auténtico enriquecimiento al contacto con otras experiencias y niveles de conflictividad urbana. Los proyectos comunes generaron una importante cantidad de documentos valiosos que analizan, desarrollan o sistematizan los asuntos centrales de las RT o constituyen recopilaciones de prácticas de buen gobierno, reglamentos, marcos regulatorios, estructuras institucionales, y otros.

También se suscitó una dinámica de trabajo en equipo, con disciplina y sentido comunal, que para algunas ciudades ha arrojado un importante beneficio. La internacionalización de las relaciones ha permitido poner a las ciudades que asumieron liderazgos en una dimensión de la que antes no gozaron. El conocimiento y contacto directo con nuevas y antes lejanas realidades es sin duda un resultado ya previsto al diseñar el Programa. El aprendizaje en llevar a cabo trabajos en equipo y el sentido de participación en la dinámica de redes han dejado una experiencia valiosa para muchos funcionarios de gobiernos locales en ambos continentes.

4.1. Las Redes Temáticas

En general las RT cumplieron eficientemente con las funciones que se les atribuyeron. Por un lado, propiciaron el acceso de muchos de los gobiernos locales al escenario internacional. En análisis de la información disponible del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL (OCD) se encuentra que el 62% de los socios inscritos en las RT de UR-BAL de la Fase II no participan en ninguna de las 980 relaciones bilaterales de cooperación descentralizada identificadas entre gobiernos subnacionales de AL y UE. Ello implica que para la mayoría de esos países su principal vínculo externo es este programa.

Por otro lado, las RT facilitaron el intercambio de experiencias y de conocimiento, promoviendo la organización de equipos multinacionales de trabajo para el desarrollo y ejecución

de proyectos de interés común. Al mismo tiempo, los coordinadores de las redes adquirieron experiencia en el manejo de los instrumentos y normas.

Con excepción de la Red 1 (droga en la ciudad), en todas las otras RT la célula de coordinación realizó sus actividades con un nivel satisfactorio en relación con lo planeado. Naturalmente que conforme se fueron organizando nuevas redes se fue mejorando el resultado de las últimas, debido al proceso de aprendizaje que facilitaron las primeras. Aún más, una de las principales razones por las que en la primera RT se debilitaron las acciones y la célula terminó por dejar de ejercer todas sus funciones, pese a que todos sus proyectos se concluyeron favorablemente, fue porque entonces no se tenía la suficiente experiencia en trabajar con la dinámica que contempla el Programa.

Las unidades de coordinación (células) facilitaron oportunamente las guías y formularios elaborados por la CE y proporcionaron documentos que contenían lineamientos para la formulación de los proyectos comunes. En algunos casos también contribuyeron con una revisión de consistencia entre actividades, calendarios y recursos, antes de la presentación formal del documento de proyecto a la Comisión. Así se aseguró la aprobación de una creciente cantidad de proyectos en las RT más recientes.

URB-AL II se benefició de la experiencia acumulada y tanto sus estructuras organizativas como técnicas lograron elevar la eficiencia en el cumplimiento de las responsabilidades asignadas. Las funciones que competen a la CE, así como las de las RT y las de los coordinadores de proyectos, se condujeron con criterios pragmáticos y transparentes.

Las dos evaluaciones del programa encargadas por la CE evidencian que los mecanismos y las estructuras funcionaron eficientemente y cumplieron con precisión las diferentes fases del ciclo del Programa, desde la identificación de las necesidades y beneficiarios, hasta la definición de los instrumentos. La puesta en marcha de las

¹ Ver Reglamento 443/92 de la CE.

² Ver *Regional Strategy Paper (RSP)* de abril de 2002.

RT, la operatividad mostrada en las reuniones anuales, la apropiación de los conceptos por parte de los socios y el mejoramiento de la calidad de los proyectos presentados, así como la práctica adquirida en la selección de los proyectos, son indicadores que revelan eficiencia estructural y operativa de URB-AL. Así lo corroboran las encuestas realizadas, en las que la gran mayoría de los entrevistados valoran positivamente la gestión de URB-AL (Comisión Europea 2006).

A su vez, la ausencia de conflictos o el hecho de que hasta ahora el 98% de los proyectos se hayan concluido, reflejan una buena organización, gestión e interpretación de las normas y procedimientos. La oportuna preparación de material informativo, guías sobre las normas, manuales de proyectos y de presupuestos, y la elaboración de casos, dotaron al programa de instrumentos de apoyo que incidieron positivamente en su eficiencia.

La operación del programa, basada en el funcionamiento de las redes, permitió superar el modelo tradicional de cooperación regional centralizada en los gobiernos nacionales, porque se pudo identificar con mayor precisión los intereses en el plano local, definiendo a las ciudades y regiones como actores de nuevos espacios de integración e intercambio. Asimismo las RT se constituyeron en un instrumento muy útil para impulsar la integración regional. El acercamiento y la conectividad que logró su funcionamiento demuestran que existen vinculaciones temáticas y operativas importantes para establecer relaciones y asociaciones más estrechas y duraderas entre los participantes.

Las acciones desarrolladas se reflejaron en la organización de las reuniones de las 13 RT que convocaron a 2.493 miembros y celebraron en total 40 reuniones, lo que significa que, partiendo de la base de que las reuniones de las RT

duraron tres días, se produjo un total aproximado de 22.000 oportunidades de día/encuentro o de día/contacto, bilateral o de grupo.

Ese cúmulo de relaciones y oportunidades de contactos entre funcionarios y técnicos de los gobiernos locales y socios externos también reflejó el conjunto de acciones de capacitación de funcionarios para mejorar sus posibilidades de respuesta frente a los problemas específicos y los temas centrales de las respectivas redes o proyectos. Para lograr semejantes oportunidades en la cooperación tradicional se hubiera requerido mucho mayor presupuesto.

Como puede apreciarse en el Cuadro 1, las 13 Redes Temáticas que operaron lograron impulsar 188 proyectos, que trataron sobre una multiplicidad de temas. También se puede observar que conforme se fue acumulando experiencia en el funcionamiento del sistema, se fue aprobando una mayor cantidad de proyectos. Así, mientras que en la RT de “Droga y ciudad”, que fue la primera, y “Conservación de los contextos históricos urbanos”, la segunda, solamente se aprobaron 9 y 12 proyectos respectivamente, en las últimas en operar especialmente a partir de la Fase II como la del tema “Promoción de las mujeres en la instancia de decisión” o “Lucha contra la pobreza” se aprobaron 18 y 20 proyectos respectivamente.

Por otro lado, se puede observar que tanto la experiencia, como la mayor disponibilidad de recursos de los coordinadores europeos en las RT, fueron factores importantes, entre otros, para obtener mayores aprobaciones de proyectos (55,9%), frente a los 44,1% logrados por los coordinadores americanos. Ello a pesar de haberse determinado la proporción deseable de tres a dos a favor de América Latina en la participación de socios.

En cuanto al número de ciudades inscritas en cada una de las Redes Temáticas, se logró convocar a 2.493 ciudades (véase el Cua-

dro 2).³ Dentro de ese total, algunas actuaron al menos una vez en las reuniones anuales, la mayoría lo hicieron en las tres oportunidades de esas reuniones. Los socios más activos se inscribieron en más de una de las Redes. Por lo tanto el número de inscripciones llegó a poco más de 3.100.

Los tres temas de mayor convocatoria pertenecen a la Fase II y de ellos dos fueron coordinados por AL y uno por UE

A nivel global se logró aquella proporción deseable de tres a dos a favor de América Latina. Puede observarse en el Cuadro 2 que el 62,2% de las ciudades inscritas en todas las RT fueron americanas, en tanto que el 37,8% fueron ciudades europeas. Cabe señalar sin embargo que en tres de las RT la proporción fue inversa, probablemente porque esos temas resultaron más importantes para las ciudades de UE.

Finalmente, cabe observar que las ocho primeras RT, que corresponden a la Fase I tuvieron en promedio 165 socios inscritos, mientras que en las últimas cinco de la Fase II se inscribieron 234 ciudades en promedio. Ello, junto a una mayor cantidad de proyectos por Red, que redundó en mayores recursos utilizados, demuestra que conforme se fue acumulando experiencia se logró incrementar la eficiencia en la organización de las RT y en general, en el funcionamiento del sistema.

4.2. Los proyectos comunes

Los proyectos prácticamente resultaban definidos en los talleres que se realizaban en el seno de la reunión anual de la RT, donde se discutía el tema central de la iniciativa presentada. Sin embargo, fue muy importante la disponibilidad de recursos y el respaldo político del representante comunal que se proponía coordinar el proyecto, puesto que en primer lugar necesitaba asignar recursos para la elaboración del docu-

Tabla 1 | Redes, coordinadores y proyectos aprobados

| Red | Ciudad coordinadora | No. de proyectos | % del total | % del área geográfica |
|--|----------------------|------------------|--------------|-----------------------|
| 1: Droga y ciudad | Santiago de Chile | 9 | 4.8 | 10.8 |
| 5: Políticas sociales urbanas | Montevideo, Uruguay | 19 | 10.1 | 22.9 |
| 7: Gestión y control de la urbanización | Rosario, Argentina | 12 | 6.4 | 14.5 |
| 9: Financiamiento local y el presupuesto participativo | Porto Alegre, Brasil | 11 | 5.9 | 13.3 |
| 10: Lucha contra pobreza rural | Sao Paolo, Brasil | 20 | 10.6 | 24.1 |
| 14: Seguridad ciudadana en la ciudad | Valparaíso, Chile | 12 | 6.4 | 14.5 |
| Total América Latina | | 83 | 44.1 | 100.0 |
| 2: Conservación de los contextos históricos urbanos | Vicenza, Italia | 14 | 7.4 | 13.3 |
| 3: La democracia en la ciudad | Moulineaux, Francia | 13 | 6.9 | 12.4 |
| 4: La ciudad como promotora de desarrollo económico | Madrid, España | 23 | 12.2 | 21.9 |
| 6: Medio ambiente urbano | Málaga, España | 14 | 7.4 | 13.3 |
| 8: Control de la movilidad urbana | Stuttgart, Alemania | 10 | 5.3 | 9.5 |
| 12: Promoción de las mujeres en la instancia de decisión local | Barcelona, España | 18 | 9.6 | 17.1 |
| 13: Ciudad y sociedad de la información | Bremen, Alemania | 13 | 6.9 | 12.4 |
| Total Unión Europea | | 105 | 55.9 | 100.0 |
| Total de todas las Redes | | 188 | 100.0 | |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del OCD.

³ Estimación propia sobre la base de información proporcionada por el OCD para las Redes de la Fase II, de las Redes 6, 8 y de la información contenida en el Informe de Misión de Evaluación de 2004.

Tabla 2 | Ciudades inscritas en cada Red, por región

| REDES | Total inscritas ¹ | AMÉRICA LATINA | | UNIÓN EUROPEA | | | |
|--|------------------------------|----------------|----------------------------|---------------------------|-----------|----------------------------|---------------------------|
| | | Inscritas | % en el total de las Redes | % en el total de cada Red | Inscritas | % en el total de las Redes | % en el total de cada Red |
| TOTALES | 2493 | 1550 | 100.0 | 62.2 | 943 | 100.0 | 37.8 |
| Droga en la ciudad | 114 | 86 | 5.5 | 75.4 | 28 | 3.0 | 24.6 |
| Conservación de los contextos históricos urbanos | 195 | 76 | 4.9 | 39.0 | 119 | 12.6 | 61.0 |
| La democracia en la ciudad | 148 | 93 | 6.0 | 62.8 | 55 | 5.8 | 37.2 |
| La ciudad como promotora del desarrollo económico | 207 | 102 | 6.6 | 49.3 | 105 | 11.1 | 50.7 |
| Políticas Sociales Urbanas | 169 | 114 | 7.4 | 67.5 | 55 | 5.8 | 32.5 |
| Medio ambiente urbano | 177 | 109 | 7.0 | 61.6 | 68 | 7.2 | 38.4 |
| Gestión y control de la urbanización | 122 | 79 | 5.1 | 64.8 | 43 | 4.6 | 35.2 |
| Control de la movilidad urbana | 189 | 107 | 6.9 | 56.6 | 82 | 8.7 | 43.4 |
| Financiamiento local y presupuesto participativo | 255 | 175 | 11.3 | 68.6 | 80 | 8.5 | 31.4 |
| Lucha contra la pobreza | 275 | 189 | 12.2 | 68.7 | 86 | 9.1 | 31.3 |
| Promoción de las mujeres en la instancia de decisión local | 274 | 179 | 11.5 | 65.3 | 95 | 10.1 | 34.7 |
| Ciudad y sociedad de la información | 194 | 126 | 8.1 | 64.9 | 68 | 7.2 | 35.1 |
| Seguridad ciudadana en la ciudad | 174 | 115 | 7.4 | 66.1 | 59 | 6.3 | 33.9 |

¹ Se refiere al número de ciudades inscritas en cada Red.

Fuente: Elaboración propia. Para las Redes 6, 8 y las de la Fase II, sobre la base de cifras del OCD, y para el resto de las Redes de la Fase I, sobre la base de cifras de Comisión Europea (2004).

mento del mismo antes de disponer de fondos de la subvención. En segundo lugar, porque finalmente el organismo coordinador fue el que con frecuencia aportó la mayor parte de los recursos de contraparte.

Los 188 proyectos ejecutados involucraron a un total de 500 socios, quienes en total tuvieron poco más de 1.400 participaciones (véase el Cuadro 3). Si se tiene en cuenta que en el curso de su ejecución cada proyecto realizó en promedio dos reuniones, ello significa que se celebraron en total 375 reuniones y se impulsó en conjunto alrededor de 8.700 oportunidades de días/encuentro entre socios de proyectos. En el caso de los proyectos tipo “A”, sus resul-

tados estuvieron directamente enfocados a promover las relaciones entre funcionarios de los gobiernos municipales o regionales, encargados de un área específica de servicio comunal, administración municipal, planificación o ejecución de actividades de fomento de desarrollo local. Mediante una dinámica interacción e intercambio de experiencia se fomentaron las buenas prácticas de gobierno y un enriquecimiento recíproco.

El campo de intervención de los proyectos “B” es de mayor relieve, debido a los recursos financieros más significativos que puede otorgar la CE y a que pueden abarcar dimensiones de actuación territorial o institucional. A título ilustrativo cabe citar la producción de

Tabla 3 | Ciudades participantes, participaciones y Proyectos Coordinados, por sub-región

| Grupos de países | Participantes ¹ | % | Participaciones ² | % | Coficiente ³ | Proyectos coordinados por países ⁴ | % |
|-----------------------------------|----------------------------|-------|------------------------------|-------|-------------------------|---|-------|
| Sub-regiones | | | | | | | |
| México | 16 | 3.2 | 27 | 1.9 | 1.7 | 5 | 2.7 |
| Centroamérica y Cuba ⁵ | 36 | 7.2 | 91 | 6.2 | 2.5 | 2 | 1.1 |
| Zona Andina ⁶ | 96 | 19.2 | 272 | 18.7 | 2.8 | 19 | 10.1 |
| Cono Sur ⁷ | 135 | 27.0 | 535 | 36.7 | 4.0 | 54 | 28.7 |
| Sur de Europa ⁸ | 181 | 36.2 | 471 | 32.3 | 2.6 | 92 | 48.9 |
| Norte de Europa ⁹ | 14 | 2.8 | 15 | 1.0 | 1.1 | 4 | 2.1 |
| Centro de Europa ¹⁰ | 22 | 4.4 | 46 | 3.2 | 2.1 | 12 | 6.4 |
| TOTAL | 500 | 100.0 | 1457 | 100.0 | 2.9 | 188 | 100.0 |
| Área geográfica | | | | | | | |
| América Latina | 283 | 56.6 | 925 | 63.5 | 3.3 | 80 | 42.6 |
| Unión Europea | 217 | 43.4 | 532 | 36.5 | 2.5 | 108 | 57.4 |

¹ Significa el número de socios participantes.

² Significa el número de participaciones por los socios.

³ Significa el coeficiente de participaciones en relación con el número de participantes.

⁴ Significa el número de proyectos coordinados por ciudades pertenecientes a las diferentes sub-regiones.

⁵ Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala Honduras, Nicaragua y Panamá.

⁶ Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

⁷ Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

⁸ España Francia Grecia, Italia y Portugal.

⁹ Dinamarca, Finlandia Irlanda, Reino Unido y Suecia.

¹⁰ Alemania, Austria, Bélgica, Luxemburgo, y Países Bajos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del OCD.

servicios colectivos y equipamiento de interés para todas las ciudades involucradas en el proyecto, como es el caso de la Escuela Multinacional de Capacitación Municipal, o un servicio social en un área municipal especializada en la atención y asistencia a familias vulnerables; otro ejemplo sería la rehabilitación urbana de un área degradada de una ciudad. Un proyecto “B” se puede desarrollar en un municipio particular del grupo de socios, pero en todo caso debe generar beneficios para las otras ciudades participantes, la mayoría de las veces mediante

la transferencia de la experiencia generada por el proyecto.

Estos proyectos persiguen la meta de arrojar resultados tangibles y tienen como objetivo, por ejemplo, resolver un problema social mediante la rehabilitación de un edificio o una instalación de interés público. Lo tangible en esos casos no es sólo la obra física, sino que también son visibles los beneficios para los socios participantes, al compartir procesos de aprendizaje político, al generar los mecanismos de convocatoria a la población y a la sociedad civil

organizada para aceptar y participar activamente en la consecución de los resultados. Ahora bien, en los proyectos “B” participan dos tipos de actores: en primer lugar, la ciudad coordinadora del proyecto, que se beneficia directamente porque generalmente allí se genera la acción concreta. A continuación, la participación del resto de los socios es más receptiva, y se concreta en recibir la experiencia del socio beneficiario directo.

En síntesis, la diversidad y gran cantidad de proyectos impulsados por el programa significa, por un lado, la eficiencia de la organización para concitar el interés de nuevos actores (los gobiernos locales) que aprovechen las opciones ofrecidas por la cooperación internacional y, por otro, se comprueba que ha crecido el número de ciudades con experiencia, que buscan atender aspectos particulares de problemas ya trabajados en otros proyectos o enfrentados en otras ciudades. Ello ha dado origen a importantes iniciativas de proyectos comunes de tipo “B”. Además, resulta obvio el interés mutuo entre latinoamericanos y europeos para establecer conexiones de tipo institucional, cultural y económico.

La amplitud de actividades y de temas a los que se tuvo acceso con los proyectos otorgó un gran campo de posibilidades a los municipios y socios externos para indagar sobre una serie de aspectos de la problemática urbana, desde dimensiones territoriales, sociales, económicas, hasta culturales, incluyendo aspectos de gobernabilidad, democracia, y derechos humanos, cada día más relacionados con la gestión municipal. En este sentido, la Fase II ha incorporado temáticas nuevas y de carácter fundamentalmente social, como la lucha contra la pobreza, la seguridad ciudadana y la integración de la mujer a las instancias de decisión local. Así se ha dotado al programa de una mayor eficiencia para afrontar problemas de actualidad en América y en Europa, y ello ha permitido reafirmar el protagonismo de la entidad local en promover y gestionar su propio desarrollo y evaluación.

En la ejecución de los proyectos comunes se desarrolló la mayor parte de las actividades con resultados palpables. Según las dos evaluaciones realizadas, de los 188 proyectos aprobados el 98% se han concluido en su tiempo y se espera que esa proporción no varíe en los que aún se encuentran en ejecución.

También en el caso de los proyectos, se logró mantener la tendencia de la proporción deseada en lo que se refiere al número de participantes de AL y UE, pero con más énfasis en lo que se refiere a las participaciones; sin embargo, en lo que se refiere a la coordinación de proyectos, la proporción fue inversa, puesto que la ciudades de la UE coordinaron el 57,4% (véase el Cuadro 3).

Los 500 socios involucrados en el total de proyectos realizaron 1.457 participaciones, lo que significa que cada ciudad actuó de diferente manera y en diferente período, en tres proyectos en promedio.

En el mismo Cuadro 3 se observa que las ciudades de AL pertenecientes a la sub-región del Cono Sur fueron las que mayor interés y posibilidades tuvieron de participar y que mayor ratio de participaciones lograron. De allí que ésta fue la sub-región de AL que más proyectos coordinó. Dentro de ella sobresale la intensa actividad de Brasil, Argentina y Chile en ese orden, que ejecutaron el 51% de las participaciones de AL (véase el Cuadro 4).

En el otro extremo se encuentra México, que solamente tuvo 16 participantes y el coeficiente más bajo de participaciones. En la sub-región de Centroamérica,⁴ a pesar de englobar a siete países, solamente participaron 36 gobiernos locales y se coordinó dos proyectos. A su vez, la Zona Andina se ubicó en un nivel intermedio (ver nuevamente el Cuadro 3) y la participación de Perú fue la más importante (ver Cuadro 4).

En cuanto a la UE, destaca con mucha diferencia la sub-región del Sur de Europa que

³ Para fines de este trabajo y de acuerdo con las clasificaciones de las sub-regiones del OCD, en la sub-región de Centroamérica se incluyen los siguientes países: Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Tabla 4 | Participantes y participaciones por países

| País | No. de participantes | No. de participaciones | Porcentajes | | Relación participaciones a participantes |
|--------------|----------------------|------------------------|--------------------------|---------------------|--|
| | | | En el total de la región | En el total general | |
| América | 283 | 925 | 100.0 | 64.9 | 3.3 |
| México | 16 | 27 | 2.9 | 2.0 | 1.7 |
| Costa Rica | 8 | 26 | 2.8 | 1.9 | 3.3 |
| Cuba | 1 | 6 | 0.6 | 0.4 | 6.0 |
| El Salvador | 8 | 26 | 2.8 | 1.9 | 3.3 |
| Guatemala | 5 | 7 | 0.8 | 0.5 | 1.4 |
| Honduras | 4 | 8 | 0.9 | 0.6 | 2.0 |
| Nicaragua | 7 | 15 | 1.6 | 1.1 | 2.1 |
| Panamá | 3 | 3 | 0.3 | 0.2 | 1.0 |
| Bolivia | 14 | 36 | 3.9 | 2.6 | 2.6 |
| Colombia | 26 | 46 | 5.0 | 3.3 | 1.8 |
| Ecuador | 13 | 67 | 7.2 | 4.9 | 5.2 |
| Perú | 35 | 105 | 11.4 | 7.4 | 3.0 |
| Venezuela | 8 | 18 | 1.9 | 1.3 | 2.3 |
| Argentina | 38 | 160 | 17.3 | 11.7 | 4.2 |
| Brasil | 49 | 178 | 19.2 | 12.8 | 3.6 |
| Chile | 38 | 139 | 15.0 | 10.1 | 3.7 |
| Uruguay | 7 | 52 | 5.6 | 3.8 | 7.4 |
| Paraguay | 3 | 6 | 0.6 | 0.4 | 2.0 |
| Europa | 217 | 532 | 100.0 | 35.1 | 2.5 |
| España | 85 | 253 | 47.6 | 18.3 | 3.0 |
| Francia | 17 | 38 | 7.1 | 2.8 | 2.2 |
| Grecia | 5 | 8 | 1.5 | 0.6 | 1.6 |
| Italia | 56 | 132 | 24.8 | 9.6 | 2.4 |
| Portugal | 18 | 40 | 7.5 | 2.9 | 2.2 |
| Dinamarca | 4 | 5 | 0.9 | 0.4 | 1.3 |
| Finlandia | 1 | 1 | 0.2 | 0.1 | 1.0 |
| Reino Unido | 5 | 5 | 0.9 | 0.4 | 1.0 |
| Suecia | 4 | 4 | 0.8 | 0.3 | 1.0 |
| Alemania | 9 | 19 | 3.6 | 1.4 | 2.1 |
| Austria | 1 | 4 | 0.8 | 0.3 | 4.0 |
| Bélgica | 9 | 19 | 3.6 | 1.4 | 2.1 |
| Holanda | 3 | 4 | 0.8 | 0.3 | 1.3 |
| Total | 500 | 1457 | | 100.0 | |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del OCD.

alcanzó la mayor participación (181) y coordinó la mayor cantidad de proyectos (92) de todo el programa. Esa circunstancia estuvo especialmente definida, por una parte, por España, vinculada con la identificación idiomática, y por otro lado, por el especial interés de Italia en algunos temas. Las otras sub-regiones tuvieron una participación más discreta, probablemente por las barreras del idioma, según las dos evaluaciones comentadas (Comisión Europea 2004 y 2006).

En cuanto a la ejecución de proyectos es importante subrayar que los países de AL respondieron con particular entusiasmo a la dinámica de la Cooperación Descentralizada, ya que el coeficiente de participación promedio (3.3), resultó muy superior al de la UE (2.5). Ello demuestra el gran interés que algunos países americanos le dieron al programa, porque visualizaron la posibilidad de ganar espacios de acción y autonomía respecto al agobiante peso de las autoridades nacionales y la posibilidad de encontrar respuestas, por parte de los socios de la UE, a los nuevos desafíos que les planteaba el proceso de descentralización. Por otro lado, las diferencias de participaciones de la sub-región de AL responden en buena parte a la tardía tendencia que se ha vivido en los países de Centro América y México, en comparación con las más antiguas expresiones de descentralización de los países del Cono Sur. En cambio las importantes deferencias de participación de los países de la UE están definidas, en buena parte, por las dificultades de comunicación por las barreras del idioma.

Desde otro punto de vista, parece importante señalar el impacto que pudo haber tenido el programa en la población: el objetivo primordial de URB-AL. El Cuadro 5 muestra que las acciones del programa se realizaron tanto en pequeñas ciudades de menos de diez mil personas como en megalópolis de más de un millón de habitantes. Con base en las cifras del Cuadro 5 se estima conservadoramente que, aunque no se puede hacer una estimación de la población beneficiada directa o indirectamente por el Programa, las acciones de URB-AL se realizaron en

un ámbito total de entre 80 y 100 millones de habitantes..

En general, la mayor parte de las participaciones se realizaron en los tramos intermedios de entre diez y 250 mil habitantes. Además, se observa que en el primer tramo (de hasta diez mil habitantes) la participación fue modesta, sobre todo de AL, siendo más importante la de UE. En el otro extremo, la participación de las grandes ciudades (más de un millón de habitantes), fue de 9,7% pero las ciudades de AL fueron tres veces las de UE, aunque la mayor participación, tanto en AL como UE, fue en el tramo de 100 a 200 mil habitantes. Ahora bien, en cuanto a las participaciones regionales en los distintos estratos, destaca el hecho de que la mayor proporción de AL se concentró en el tramo de 700 mil a un millón de habitantes, en tanto que la UE tuvo una mayor ponderación en el tramo de diez a 50 mil habitantes, reflejando las diferentes dimensiones poblacionales de ambas regiones. De hecho en las dos evaluaciones se refleja que uno de los beneficios reportados por los participantes de la UE ha sido el de poder examinar el manejo de los problemas urbanos y municipales de las grandes urbes de AL.

4.3. Algunas lecciones

No obstante el carácter positivo del balance general sobre las bondades del Programa URB-AL, en las evaluaciones realizadas (Comisión Europea 2004 y 2006) se han identificado algunas debilidades cuya superación posibilitaría potenciar mucho más los resultados de otros programas de esta naturaleza. Precisamente, los favorables resultados se lograron a pesar de que durante los dos primeros años la implementación del programa sufrió las consecuencias de la debilidad de la formulación inicial (Comisión Europea 2004). Además, los cambios de las entidades de gestión del programa, así como los de la estructura de ayuda exterior de la Comisión, no facilitaron la gestión.

Tabla 5 | Porcentaje de participantes y participaciones de las regiones por tramos de población

| Rangos en miles de habitantes | América Latina | | | Unión Europea | | |
|-------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| | % del tramo en total de participantes | % de participantes en el tramo | % de participaciones en el tramo | % del tramo en total de participantes | % de participantes en el tramo | % de participaciones en el tramo |
| hasta 10 | 7.3 | 50.0 | 62.9 | 11.2 | 50.0 | 37.1 |
| 10 a 50 | 20.8 | 58.7 | 57.3 | 22.5 | 41.3 | 42.7 |
| 50 a 100 | 17.0 | 59.5 | 66.5 | 17.8 | 40.5 | 33.5 |
| 100 a 250 | 20.8 | 56.3 | 64.3 | 24.9 | 43.8 | 35.7 |
| 250 a 500 | 16.6 | 69.4 | 70.9 | 11.2 | 30.6 | 29.1 |
| 500 a 750 | 5.0 | 54.2 | 58.2 | 6.5 | 45.8 | 41.8 |
| 750 a 1000 | 2.7 | 63.6 | 74.5 | 2.4 | 36.4 | 25.5 |
| más de 1000 | 9.7 | 80.6 | 83.5 | 3.6 | 19.4 | 16.5 |
| TOTAL | 100.0 | 60.5 | 68.4 | 100.0 | 39.5 | 31.6 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del OCD.

Otras de las debilidades, en especial para un programa descentralizado, fue la falta de herramientas de seguimiento y divulgación de las actividades, por lo que no se constataban adecuadamente los resultados de URB-AL. En ese sentido, parecería aconsejable que los trabajos o actividades de las RT continuaran mientras se ejecuten los proyectos. El hecho de que el período de ejecución de los últimos proyectos sea más prolongado provoca algunas dificultades, particularmente en lo referido a la difusión de los resultados obtenidos al ponerlos en práctica. Por lo tanto hubiera sido deseable que la relación contractual de la célula de la RT incluyera la responsabilidad de cerrar las actividades de todos sus proyectos y elaborar la correspondiente memoria institucional. Esta deficiencia se procura subsanar con el actual proyecto específico: el Centro de Documentación del Programa URB-AL (CDPU) que está desarrollando el consorcio Málaga-Valparaíso.

Cabe subrayar también que la articulación de los distintos escenarios urbanos – ciu-

dades grandes y pequeñas de América y Europa – con marcos institucionales disímiles y contradicciones operativas, torna compleja la gestión en ciertas áreas. Esta diversidad ha influido para que los principales beneficiados de las RT sean ciudades o municipios mejor dotados económicamente y más activos en el escenario internacional, lo que en algunos casos pudo haber acentuado las asimetrías (véase el Cuadro 3).

Por otro lado, no se previó un mecanismo para que las unidades coordinadoras tuvieran alguna posibilidad de dar seguimiento con mayor continuidad a las actividades de los proyectos antes de las reuniones anuales. Por eso no fue posible corregir algunos inconvenientes surgidos durante la ejecución de los proyectos, como retraso en la presentación de los documentos de base o en la celebración de las reuniones de los proyectos, debilidad en su contenido o falta de comunicación entre la coordinación del proyecto y los socios.

En las dos evaluaciones citadas se pudo constatar que a lo largo de la ejecución del

programa persistieron las dificultades para convocar a la participación de algunos países y de municipios menores de AL. Los criterios de participación fueron desfavorables para algunos de los países andinos y especialmente para los centroamericanos. Igualmente en Europa la participación se concentró en la sub-región sur, mientras que la de las otras fue menor (véase el Cuadro 5).

Una de las debilidades del sistema, en especial para AL, fue la falta de familiarización previa de los socios con los procedimientos y requerimientos de la CE. En ese sentido hubiera sido útil disponer de algún apoyo técnico para poder avanzar más rápidamente en la elaboración de los documentos de proyectos, principalmente en aquellos casos en los que se carecía de experiencias previas. Este tema parece importante en un programa de cooperación descentralizada ya que a menudo las unidades que disponen de experiencia sobre la elaboración de proyectos y procedimientos presentan documentos sólidos que generalmente son seleccionados.

En cambio, aquellos participantes con mayores limitaciones, precisamente los que deberían de obtener mayores beneficios del programa, no logran la aprobación de sus propuestas porque éstas presentan claras debilidades en la consistencia técnica. Por lo tanto los requisitos para coordinar proyectos inclinan la asimetría hacia entidades con mayores recursos y experiencia. Ello puede explicar que las redes coordinadas por ciudades europeas hayan logrado la mayoría de proyectos, aun cuando se buscó aquella relación de dos a tres en las participaciones a favor de AL, en las Redes y en los Proyectos (véase el Cuadro 3)

En el aspecto operativo, la falta de capacitación administrativa de los beneficiarios frente a la aplicación de las condiciones contractuales, impidió en algunos casos la agilización de los desembolsos para financiar oportunamente las actividades. Finalmente, parece que se requiere de una mayor precisión en la

descripción de funciones tanto de los coordinadores de las RT como de los proyectos, con objeto de homogeneizar las condiciones en que actúan y los resultados que obtienen, de modo que se evite el hecho de que diferente nivel de acceso a la información o una mayor iniciativa se traduzca en mayor acceso a recursos de una determinada RT o Proyecto.

5. Las características de la cooperación descentralizada de URB-AL

El principio de la cooperación descentralizada tuvo gran pertinencia para el desarrollo del Programa URB-AL, porque se basó en la movilización de un grupo meta de actores locales a través de RT y se instrumentó con un principio horizontal, mediante actividades de transferencia y de intercambio de experiencias; las actividades fueron propuestas por los propios actores, todas se realizaron con el principio de cofinanciamiento por parte de los beneficiarios y todos los participantes (municipios) fueron elegibles sin la intervención de las instancias gubernamentales nacionales ni ONG.

Con estas orientaciones se lograron economías de escala y mayor eficiencia (si se compara con el coste unitario de proyectos bilaterales), la toma de decisión fue más rápida, ya que una vez aprobado el esquema, los procedimientos son más cortos; se logró que los beneficiarios directos se involucraran más en la implementación de las acciones; se gestaron múltiples acciones e intercambios, que permiten un enriquecimiento mutuo entre los participantes; se alcanzó una cobertura amplia de las regiones a través de redes específicas a los grupos metas y se logrearon efectos multiplicadores ocasionados por las redes.

Pese a las obvias virtudes de un programa de cooperación descentralizada, como es el caso de URB-AL, existen algunos elementos que deben ser superados en el futuro, conforme se enriquezcan las experiencias de su puesta

en práctica. En particular es oportuno destacar estos señalamientos: la dinámica de las múltiples acciones diluye la visibilidad de los efectos; en cuanto a la multiplicidad de pequeños proyectos, su administración implica un fuerte equipo de gestión (interno o externo de la CE) para los numerosos actos administrativos y un seguimiento técnico intenso; a su vez, el principio del cofinanciamiento y el nivel establecido favorecen en general a los socios más sólidos y con mayores recursos, al tiempo que limita la participación de socios más débiles; y finalmente, se debe considerar la dificultad de la CE para medir el impacto y para estructurar una memoria de esos programas lo que le permitiría reutilizar los resultados de los proyectos.

6. Las perspectivas

La Unión Europea ha decidido concluir el programa URB-AL con los últimos proyectos aprobados en el mes de julio, tal como estaba previsto, y no se vislumbra que puede iniciarse una nueva fase del mismo. Con el paso del tiempo se fueron desgastando los temas y se fueron haciendo rutinarios y repetitivos los procedimientos así como el contenido de los proyectos. Sin embargo, el mecanismo de cooperación descentralizada ha demostrado sus bondades tanto en este programa como otros que se están realizando y es natural esperar que gradualmente vayan surgiendo otras iniciativas de esta naturaleza.

Por un lado la cantidad de actividades que pueden desarrollarse con limitados recursos significa un aliciente para los donantes en la medida que se pretenda extender los resultados esperados a gran cantidad de beneficiarios. Por otro lado, el hecho de que los beneficiarios definan sus propias metas y objetivos induce a una clara apropiación de los resultados por parte de ellos, lo que produce una mayor

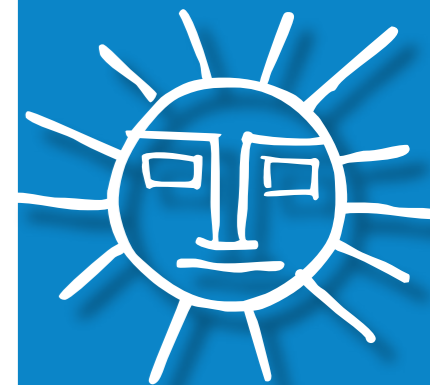
sostenibilidad de las actividades y los resultados. Finalmente, el propósito de impulsar los valores de la democracia y la participación requiere de procedimientos convergentes en los que las soluciones a los problemas surjan del intercambio de experiencias, antes que en los tradicionales mecanismos de asistencia con tintes asistencialistas.

En consecuencia, debe esperarse que la UE continúe utilizando la cooperación descentralizada como instrumento eficaz en sus objetivos de impulsar el desarrollo económico y social tanto en América Latina como en otras regiones. Nuevos temas de prioridad para la Unión Europea, como la cohesión social o la sociedad de la información, junto con otros dirigidos a consolidar la sostenibilidad de la democracia y la equidad, así como el combate a la exclusión o la estabilización de los movimientos migratorios son indudablemente áreas en las que la cooperación descentralizada podrá jugar un papel determinante.

7. Principales conclusiones

En general, en las evaluaciones se encontraron evidencias de que los resultados del programa son positivos y que se ha logrado un razonable nivel de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos asignados. URB-AL ha mostrado ser un programa útil y muy pertinente para las necesidades de los participantes y capaz de adaptarse e incorporar el tratamiento de los temas abordados en el diálogo UE-AL.

Se ha desarrollado un instrumental pertinente y valioso para conectar a las colectividades locales de AL y de la UE, permitiendo que se definan múltiples proyectos específicamente adaptados a las necesidades expresadas por los actores locales. Las Redes han tenido la capacidad de adecuarse a las necesidades de las entidades locales europeas y latinoamericanas. El



acento ha ido cambiando desde el predominio de los temas propiamente públicos, más tradicionales en la práctica municipal, hacia asuntos más vinculados con el desarrollo, la promoción del bienestar y la participación social.

Se observa un salto cualitativo en la concepción y aplicación de URB-AL que ha posibilitado superar el esquema tradicional

de los programas de cooperación, en los que se priorizan las acciones de corte asistencial. URB-AL ejemplifica alternativas de cooperación más directas y más participativas mediante el intercambio de experiencias y el apoyo institucional, para el fortalecimiento de los entes locales y municipales, considerados como nuevos ejes del desarrollo local.

Bibliografía

Comisión Europea. Carta de Información del Programa URB-AL. Números 1-19 y ediciones especiales. Bruselas: CE EuropeAid-Oficina de Cooperación, Dirección de América Latina.

Comisión Europea (2006). Evaluación Intermedia del Programa URB-AL, Fase II (2001-2005). Bruselas: CE.

Comisión Europea (2004). Misión de evaluación final de la Fase I del Programa URB-AL. Bruselas: CE.

Comisión Europea (2001). Guía del Programa II Fase. Bruselas: CE EuropeAid-Oficina de Cooperación, Dirección de América Latina.

Comisión Europea (2000). “Seguimiento de la primera cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea”, COM (00) 670. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (1999). “Una nueva asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI”, COM (99) 105. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (1995). “Unión Europea-América Latina - Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000”, COM (95) 495. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (1992). Decentralized Cooperation. Objectives and Methods, Bruselas: Comisión Europea.

Conferencia sobre Partenariado local Unión Europea-América Latina (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 Base (abril). Diputación de Barcelona/Municipalidad de Valparaíso.

Gutiérrez Camps, Arnau (2006). “Una aproximación a las relaciones de cooperación descentralizada entre la Unión Europea y América Latina”. En Anuario de la Cooperación Descentralizada Año 2005. Montevideo: OCD.

Romero, María del Huerto (2004). “Una aproximación contextual y conceptual a la Cooperación Descentralizada”. En Víctor Manuel Godínez Zúñiga y María del Huerto Romero (eds.), Tejiendo Lazos entre Territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina. Valparaíso: Diputación de Barcelona/Municipalidad de Valparaíso/Comisión Europea.



Agenda 2006 de la cooperación descentralizada*

El objetivo global del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (OCD) es consolidar el partenariado local entre estas dos regiones, profundizando y multiplicando sus resultados, impactos y beneficios sobre las políticas urbanas. Una dimensión importante de esta meta tiene que ver con la visibilización y difusión de las actividades llevadas a cabo por los múltiples actores de la cooperación descentralizada. Luego del primer año de existencia del Observatorio, y tomando en cuenta la valoración positiva del mismo como un espacio de intercambio y como un multiplicador de información (por ejemplo, en las evaluaciones de la I Conferencia Anual), se consideró oportuno incluir en el Anuario 2006 un artículo específico que recogiera la mayor parte posible de las actividades que tuvieron que ver con la cooperación descentralizada entre gobiernos locales de la Unión Europea y América Latina en el curso de este año.

* Recopilación de información a cargo de las Antenas Europea y Latinoamericana del OCD, redacción a cargo de la Antena Latinoamericana del OCD.

1. Introducción

Este artículo tiene como objetivo ofrecer un panorama de las acciones de distinta índole relacionadas con la cooperación descentralizada entre la Unión Europea (UE) y América Latina (AL) que han tenido lugar en el transcurso del año 2006. Relevar un año de cooperación descentralizada no es tarea sencilla, ya que es un fenómeno dinámico y la información sobre encuentros, instancias de formación, publicaciones o acuerdos de cooperación todavía está poco sistematizada. Por lo tanto los datos aquí presentados representan un primer intento de recopilación - no exhaustiva - de tales actividades.¹

En general las actividades recopiladas se dieron a conocer por los medios de comunicación electrónicos, como las páginas Web y listas de difusión de correo electrónico de los distintos actores de la cooperación - gobiernos locales y regionales, y redes o asociaciones de los mismos, ministerios de relaciones exteriores, agencias de cooperación, y unas pocas agencias o consultoras especializadas sobre cooperación descentralizada. Por otro lado, en la medida en que el Observatorio se ha consolidado como referente en el ámbito de la cooperación descentralizada en el curso del último año, también los actores locales se nos han acercado, generando flujos directos de información hacia el OCD que facilitan la difusión de estas actividades.

En cuanto al contenido de la información aquí ofrecida, por un lado se relevaron los encuentros sobre la cooperación descentralizada que tuvieron lugar tanto en el ámbito europeo como latinoamericano. Descartamos aquellos eventos que trataban la cooperación descentralizada de una de las dos regiones con otros

continentes, como por ejemplo las relaciones de cooperación desarrolladas entre los países europeos y los países de Europa Central, Rusia, África, Medio Oriente o Asia. Por otro lado destacamos las instancias de formación que se dictaron sobre cooperación descentralizada, ya que éstas hablan del sostenido interés de los actores locales en acceder a las herramientas necesarias para promover la práctica de la cooperación descentralizada en ambos continentes. Nos pareció también pertinente hacer mención de los sitios Web que ofrecen información - nueva o actualizada en el último año - sobre las relaciones de cooperación descentralizada en Europa y América Latina, o que promueven las prácticas de cooperación en el ámbito local. Asimismo buscamos incluir los principales materiales bibliográficos publicados en 2006.

Por razones de espacio la presentación de la información es necesariamente sintética, aunque hemos intentado en lo posible incluir, además de los datos básicos de cada ítem, un pequeño resumen de su contenido y una dirección de Internet para permitir que la persona que tenga interés pueda acceder a una información más completa sobre el mismo. Finalmente el artículo incluye algunas reflexiones generales sobre lo que fue la agenda de la cooperación descentralizada en el año 2006, destacando algunos de los ítems que se consideran de particular relevancia o interés para el conjunto de los actores involucrados.

2. La agenda 2006 de la cooperación descentralizada

2005-2006

Oct. 2005-oct. 2006. San Sebastián (España). Master Universitario en Cooperación Internacional Descentralizada: Paz y Desarrollo

¹Cualquier información sobre actividades de cooperación descentralizada que se quiera difundir a través de las publicaciones del OCD puede ser enviada a las siguientes direcciones electrónicas: observatoriomontevideo@prodo.imm.gub.uy; ocd.bcn@diba.es



llo, Análisis y Gestión de la Agenda Global en el marco del Sistema NNUU. Universidad del País Vasco. www.zi.lp.chu.es.

Nov. 2005-junio 2006. París (Francia). Diploma de estudios superiores: L'Action Internationale des Collectivités Locales. Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS, Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicas). www.iris-france.org/fr/pages/ipris/progs06/aicl.pdf.

2006-2007

Abril 2006-marzo 2007. Presencial y a distancia. Diplomado en Gestión y Desarrollo Local. Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). www.uimunicipalistas.org.

Mayo 2006-dic. 2007. Guayaquil (Ecuador). Maestría en Gobernabilidad y Gerencia Política. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil; George Washington University. www.ucsg.edu.ec/catolica/secundarias_ucsg/html/sistemapostgrado/maestria_gobernabilidad/maestriapensamiento.htm

ENERO

14. Lille (Francia). Taller: 'Concevoir un micro-projet de solidarité internationale' ('Concebir un micro-proyecto de solidaridad internacional'). Lianes coopération. www.lianescooperation.org

21. Lille (Francia). Taller: 1, 2, 3... Partez! Préparation au départ et à la rencontre avec une autre culture ('Prontos, listos, ya! Preparación para la partida hacia y el encuentro con otra cultura'). Lianes coopération. www.lianescooperation.org

23-24. Caracas (Venezuela). Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social. Encuentro de alcaldes, alcaldesas y representantes de gobiernos locales de todo el mundo, creado en 2001 en el marco del Foro Social Mundial. Entre los temas abordados: inclusión social; políticas y servicios públicos; ciudades periféricas; derechos humanos en la ciudad; cooperación descentralizada; ciudadana y demo-

cracia participativa. www.fal-caracas2006.org

FEBRERO

8-10. Washington (Estados Unidos). Bureau Ejecutivo de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). En un diálogo con el Banco Mundial, los alcaldes del mundo colocaron la financiación de las ciudades en el centro del debate sobre la gobernanza mundial. www.cities-localgovernments.org

13-15. Viena (Austria). International Partnership Fair (Feria Internacional de Parteneriado). 2a Reunión del Programa para el Desarrollo Económico Local y la Creación de Empleos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD/LEED), Foro sobre Parteneriados y Gobernanza Local. Este encuentro busca favorecer el intercambio de experiencias y búsqueda de nuevos parteneriados locales para la mejora del desarrollo económico local y la inclusión social. Organizado por OCDE-ZSI (Centro de Innovación Social). www.partnershipfair.zsi.at

20 feb.-23 junio. XV Programa de Pasantías para funcionarios públicos de la Comunidad Andina. www.comunidadandina.org

22. La Plaine Saint Denis (Francia). Formación: Intercommunalité et international. Agence COOP DEC Conseil. www.coopdec.org

23 Paris (Francia). Formación: Les institutions internationales et la coopération décentralisée (Las instituciones internacionales y la cooperación descentralizada). Agence COOP DEC Conseil. www.coopdec.org

MARZO

2-3. Lisboa (Portugal). 1ª Conferencia de Alto Nivel EULARO-OBREAL (Observatorio de Relaciones Europa América Latina). El foro Euro-Latinoamericano pretende establecer un ámbito para el diálogo entre las comunidades políticas, académicas, empresariales y diplomáticas de la Unión Europea y América Latina. <http://www.obreal.unibo.it/News.as>

px?Action=Data&IdNews=115&Actual=False 6-8. Porto Alegre (Brasil). Seminario Red 9 URB-AL: "Financiamiento Local y Presupuesto Participativo". Los 153 participantes de 16 países abordaron experiencias de Presupuesto Participativo haciendo hincapié en dos ejes principales: sostenibilidad, y calificación/sistematización de los Presupuestos Participativos. Organizado por la Prefeitura de Porto Alegre. http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/urbal/infos/urbal_info_23_es.pdf

7-9. Málaga (España). 'Normas y procedimientos para la ejecución de proyectos URB-AL'. Formación presencial sobre concepción y gestión de proyectos URB-AL u otros proyectos europeos de cooperación descentralizada. Centro de Documentación del Programa URB-AL (CDPU). www.centrourbal.com

9-10. Bruselas (Bélgica). International Coordinators in Europe: 'Making connections' (Coordinadores Internacionales en Europea: 'Haciendo conexiones'). Este segundo encuentro de responsables de relaciones internacionales y europeos de las regiones y gobiernos locales abordó entre otros temas las diferentes modalidades de cooperación descentralizada. Organizado por SALAR, ANCI-IDEALI, Danish Regions, AMF, AFLRA, LGIB, Deutscher Städtetag, ARRICOD. <http://www.ideali.be/en/news316.html>

10-11. Málaga (España). Seminario de inauguración del Centro de Documentación del Programa URB-AL y del Observatorio del Medio Ambiente Urbano. Organizado por el Ayuntamiento de Málaga y la Municipalidad de Valparaíso. www.centrourbal.com

22-24. Sevilla (España). Taller 'Identification and exchange of strategies for improving the effectiveness of city-to-city cooperation projects in support of the millennium development goals' ('Identificación e intercambio de estrategias para mejorar la efectividad de los proyectos de cooperación de ciudad a ciudad en apoyo a las metas del milenio'). UN-Habitat Best Practices Seville Centre for C2C Coopera-

tion. DLC@urbanismo-sevilla.org

27-28. Bruselas (Bélgica). EU-LAC Conferencia de Alto Nivel 'Promoviendo la cohesión social: las experiencias de la UE y América Latina y el Caribe'. Unas 200 personas de la sociedad civil, el mundo empresarial, la academia, el movimiento sindical, organizaciones internacionales y gobiernos locales se juntaron con el objetivo de promover conjuntamente la cohesión social en ambas regiones. Organizada por la Comisión Europea. http://ec.europa.eu/world/lac-vienna/events/social_cohesion.htm

28-30. Montevideo (Uruguay). I Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada. Expertos y autoridades locales de Europa y América Latina debatieron el tema de la cooperación descentralizada local tanto en el plano teórico, como desde su propia praxis, en torno a cuatro temáticas: integración regional; inclusión social y lucha contra la pobreza; fortalecimiento institucional y gobernabilidad; y los temas de género. www.observ-ocd.org/

29-31. Valencia (España). 5º Foro de la Alianza Mundial de Ciudades Contra la Pobreza. En este encuentro se buscó crear estrategias conjuntas a nivel local y regional para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Organizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). www.ch.undp.org/wacap

ABRIL

20. México DF (México). Taller Regional Centroamérica, México y El Caribe de Lucha contra la Pobreza Urbana. Reunió a alcaldes de la región y a expertos en temas de pobreza urbana, políticas sociales y desarrollo económico. Organizado por la Unión de Ciudades y Capitales Iberoamericanas (UCCI), el Gobierno del Distrito Federal, y la Fundación Friedrich Ebert-México. www.munimadrid.es/ucci http://www.fondeso.df.gob.mx/memoria/3er_taller/boletinPrensa.pdf

21. México DF (México). XXI Reunión

de Alcaldes de Centroamérica, México y El Caribe. UCCI. www.munimadrid.es/ucci

24-26. Viena (Austria). Seminario Internacional REAL (Relaciones Europa-América Latina) 2006. Se abordaron las relaciones Europa-América Latina en dos ejes temáticos principales: cohesión social e integración regional. Entre las conclusiones y propuestas del Seminario se destaca “potenciar la cooperación descentralizada local”. www.real2006.net

26. París (Francia). Jornada de formación: ‘Les institutions internationales et la coopération décentralisée’ (‘Las instituciones internacionales y la cooperación descentralizada’). Agence COOP DEC Conseil. www.coopdec.org

MAYO

1. Quito (Ecuador). Congreso de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA). FLACMA tiene entre sus objetivos promover la integración latinoamericana desde el ámbito municipal, fomentando la cooperación, los hermanamientos y la solidaridad intermunicipal. www.flacma.org

3-5. Estocolmo (Suecia). Urban Futures 2.0. Conferencia europea sobre la gobernabilidad urbana y partenariados, cuyos objetivos son: abordar los desafíos futuros para las ciudades y promocionar nuevas instituciones y herramientas para el diálogo y el partenariado. Organizado por: Ciudad de Estocolmo, Ministerio de Justicia de Suecia, Comisión Europea. www.urbanfutures.se

9 mayo-8 junio. Madrid (España). Pasantías en Relaciones Internacionales. UCCI. www.munimadrid.es/ucci

10-12. Innsbruck (Austria). 23ª Asamblea General del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE). El CMRE reúne a unas 100.000 ciudades y regiones de Europa. Promociona la autonomía local y regional, en el seno de la UE, influye en las políticas europeas y favorece el intercambio de información.,

a nivel local, regional e internacional. Organizada por el CMRE y el Comité de Regiones de Europa (CCRE). www.ccre.org

12. Viena (Austria). 4ª Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y América Latina / Caribe. La Cumbre permitió avances en la relación entre las partes, incluyendo iniciar negociaciones sobre una asociación con los países centroamericanos y posiblemente con la Comunidad Andina. www.eu2006.at/en/The_Council_Presidency/EU_LAC_Summit_Vienna/UEALCespagnol/index.html

15. París (Francia). Jornada de formación ‘Les institutions internationales et la coopération décentralisée’ (‘Las instituciones internacionales y la cooperación descentralizada’). Agence COOP DEC Conseil. www.coopdec.org

16-17. París (Francia). Coloquio: ‘Ville et mondialisation: Réseaux de ville et politiques publiques dans le cadre des programmes européens’ (Ciudad y globalización: Redes de ciudades y políticas públicas en el marco de los programas europeos). Organizado por la Université Paris VIII.

16-19. Bahía Blanca (Argentina). IX Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. En este seminario se analizaron las problemáticas territoriales derivadas del proceso de globalización en curso a través de un intercambio entre investigadores de Europa y América Latina. Organizado por los Departamentos de Economía y de Geografía y Turismo de la Universidad Nacional del Sur. <http://www.uns.edu.ar/congresos/ixrii/index.asp>

17-18. Lyon (Francia). GLOBAL CITY: Foro internacional de los actores de la ciudad. Construir la ciudad sostenible. Este foro juntó a más de mil participantes, urbanistas, cámaras de comercio y empresarios, para intercambiar estrategias, métodos y soluciones que aporten al desarrollo de una visión sostenible de la ciudad. Organizado por Global Cities. www.globalcityforum.com

21-30. Brasil. 7ª Gira Internacional de Capacitación para Autoridades sobre Desarrollo Local: ‘Generando herramientas para el desarrollo desde las ciudades’. ONWARD, Organización para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. www.onward.org.br/programacion_esp.php

22-24. Marsella (Francia). I Encuentro de cooperación descentralizada franco-brasileña. Con el objetivo de hacer un balance de la cooperación entre los dos países, se analizó la especificidad de ésta, buscando asimismo profundizar el diálogo y acuerdos entre ambas regiones. Organizado por PACA (Región de Francia) y Cités Unies France http://www.cites-unies-france.org/html/regions/ameriquelat/ameriquelat_index.html

22 mayo-2 junio. Madrid (España). XXV Programa Iberoamericano de Formación Municipal. Incluye módulos sobre: cooperación internacional; políticas sociales; servicios municipales de emergencia). UCCI. www.munimadrid.es/ucci

26. Udine (Italia). Seminario: ‘Come possono gli enti locali essere attori di cooperazione?’ (¿Cómo pueden las entidades locales transformarse en actores de la cooperación?). Destinado a los funcionarios públicos de la región, el seminario analizó la cooperación descentralizada y su aporte al desarrollo de los territorios. Regione FVG (Italia). http://www.provincia.udine.it/p2k/Home/Ente/Uffici/Politiche%20Sociali,%20Lavoro%20e%20Coll%20ocamento/Politiche%20Sociali/Osservatorio%20per%20le%20politiche%20sociali%20e%20le%20politiche%20di%20part/Immigrazione/Eventi/26maggio2006_coop_ud.pdf

JUNIO

1-2. Rosario (Argentina). Agencias de Cooperación Internacional con líneas en desarrollo económico local. Organizado por Mercociudades-UTDEL (Unidad Temática Desarrollo Local). <http://www.mercociudades.org/index.php?module=PostWrap&page=/>

descargas/paginas/desarrolloeconomico.htm

6-8. París (Francia). Taller: ‘Coopération décentralisée et développement durable’ (‘Cooperación descentralizada y desarrollo duradero’). Cités Unies France. www.cites-unies-france.org/html/formations/index.html

7. París (Francia). Jornada de formación ‘Les institutions internationales et la coopération décentralisée’ (‘Las instituciones internacionales y la cooperación descentralizada’). Agence COOP DEC Conseil. www.coopdec.org

8-9. México DF (México). Primer Foro Nacional sobre Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales. Debate nacional en torno a la Diplomacia Federativa congregando a académicos, representantes de agencias de cooperación y organismos internacionales y funcionarios locales, compartiendo experiencias exitosas de activismo internacional como una herramienta para fortalecer el desarrollo local. Secretaría de Relaciones Exteriores. <http://www.sre.gob.mx/eventos/forogoblocales/programa.htm>

12-14. Montevideo (Uruguay). Encuentro Internacional ‘Desarrollo Local y Cooperación Descentralizada para las Metas del Milenio’. Congregó a gobiernos locales del país y agencias de cooperación internacional. Se hizo especial hincapié en los aportes de la cooperación descentralizada para el desarrollo local. Organizado por PNUD, ART, UNFPA, AECI, Presidencia Uruguay. http://www.ilsleda.nazioniunite.it/eventi/details.php?ev_id=26&lang=es

14-16. Gijón (España). XII Seminario sobre ‘Gestión Pública Local: La cooperación de los gobiernos locales al desarrollo’. Organizado por el Ayuntamiento de Gijón y la Universidad de Oviedo. http://www.xixon.izquierdaxunida.com/iu.php?id_tipo_comunicado=11

16. Torino (Italia). Seminario ACEL Torino Localworld. ‘La valorizzazione delle competenze locali nei programmi internazio-

nali' ('Evaluación de las competencias locales en los programas internacionales'). La Agenzia di Cooperazione degli Enti Locali (ACEL, Agencia de Cooperación de las Entidades Locales), creada por la Provincia de Torino y 35 gobiernos locales de la provincia, brinda capacitación, transferencia de saberes y asistencia a los gobiernos locales en el desarrollo de su cooperación internacional. <http://www.acel.to.it/index.php?p=nw>

19-23. Vancouver (Canadá). 3º Foro Urbano Mundial. En este evento que reunió a más de 10.000 participantes se abordó entre otros temas la innovación y acción local en la lucha contra la pobreza, la inclusión y la cohesión social en las ciudades, la planificación urbana y la participación ciudadana, el desarrollo de partenariados y el intercambio de experiencias. Organizado por UN-Habitat, Gobierno de Canadá, Globe Foundation. <http://www.wuf3-fum3.ca/>

JULIO

5-7. Lyon (Francia). Codatu XII: 'Decentralized cooperation for urban transports: Experiencing direct cooperation between local governments worldwide' ('Cooperación descentralizada para el transporte urbano: Experiencias de cooperación directa entre gobiernos locales en el mundo'). Se abordó el tema de la cooperación descentralizada y el transporte urbano, insistiendo en la necesidad de asociaciones entre sectores públicos y privados para la mejora de los sistemas de transporte. Organizado por CODATU (Cooperación para la movilidad urbana en el mundo en vías de desarrollo), una asociación que desde 1980 facilita el intercambio de experiencias acerca de sistemas de transportes urbano y periurbanos. <http://www.codatu.org/english/conferences/lyon06.htm>

13-14. San José (Costa Rica). XII Asamblea Plenaria de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI). www.munimadrid.es/ucci

13-15. Washington (EEUU). Conferencia Internacional de Ciudades Hermanas. 1.200 delegados de 39 países se reunieron para festejar el 50º aniversario de esta organización norteamericana. Organizada por Sister Cities International. www.sister-cities.org/sci/sci-programs/Conference

14. Roma (Italia). Seminario 'Il contributo delle autonomie locali e della società civile italiana nei rapporti con l'America Latina' El seminario analizó los partenariados territoriales como modalidad de cooperación entre ambas regiones y el apoyo a la cooperación transfronteriza como una manera de apoyar el desarrollo local, así como propuestas para la inclusión social en el continente. Finalmente se analizó la relación entre la autonomía local y la sociedad civil italiana. Organizado por el Centro de Studi di Politica Internazionale (CESPI, Centro de Estudios de la Política Internacional) y el Istituto Italo-Latino Americano. <http://www.cespi.it/PROG-CONVEGNI/Cespi-IILA-14luglio06.pdf>

25-26. Llançà (España). Jornadas sobre Cooperación Descentralizada y la Diplomacia Municipal por la Paz: 'La Cooperació des d'Administracions Sotsestatal' ('La cooperación de las administraciones subestatales'). Organizadas por el Centre Català d'Anàlisi i Informació Internacional (CCAII, Centro Catalán de Análisis e Información Internacional). www.ccaii.net/epi

25-28. Belo Horizonte (Brasil). II Forum della cooperazione decentrata

Italia-Brasile (II Foro de la cooperación descentralizada Italia-Brasil). Este seminario buscaba favorecer los proyectos de cooperación descentralizada entre los dos países en torno a las temáticas de los derechos de la mujer, política de vivienda, infancia y juventud, movilidad urbana, gestión de los recursos hídricos y residuos. Se organizó en el marco del Proyecto 100 Ciudades, cuyo objetivo es crear una red de ciudades activas en la cooperación descentralizada entre Brasil y Italia, para apoyar al

proceso de descentralización y democracia participativa en Brasil. www.progetto100citta.it

27-29. Calí (Colombia). II Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales: 'Experienciamérica - Transfiriendo información al mundo'. El objetivo principal del Congreso era identificar los temas que sirvan a los municipios para lograr sacarlos de su entorno y llevarlos al conocimiento del concierto mundial, de tal manera que siguiendo parámetros de corte internacional, logren posicionarse y obtener créditos en los ámbitos de cogestión, producción, turismo y comercialización. Organizado por FLACMA. www.flacmacongreso.com

AGOSTO

10 ago.-11 set. Santo Andre (Brasil). 2º Curso sobre Integración Regional, Gobiernos Locales y Sociedad Civil. Mercociudades. mercociudades@santoandre.sp.gov.br

SEPTIEMBRE

Set.-dic. On-line. Curso de formación on-line 'Especialista en Cooperación Descentralizada UE-AL'. OCD. http://www.observ-oed.org/act_formacio.php

4-5. Sao Paulo (Brasil). Seminario 'Las nuevas realidades y potencial de cooperación entre UE-AL'. El objetivo del seminario es promover el debate entre los coordinadores de los papers y miembros destacados de la comunidad académica e intelectual, de manera de permitir una mejor integración de los trabajos finales. OBREAL-EULARO - Observatorio de relaciones Europa América Latina. <http://www.obreal.unibo.it/News.aspx?IdNews=147&IdPerson=3410&IdNewsletter=38>

6-8. Montevideo & Canelones (Uruguay). Seminario Francia-Cono Sur 'Intermunicipalidad y cooperación descentralizada'. Se analizó experiencias de asociación entre municipios que respondan a las problemáticas de gestión de los residuos, gestión del transporte y desarrollo local. Intendencia Municipal de

Montevideo, Intendencia Municipal de Canelones (Uruguay) Cités Unies France, Local (Francia).

11-27 set. Paris. Curso intensivo de formación: 'L'action internationale des collectivités locales' ('La acción internacional de las colectividades locales'). Tres módulos diseñados para responsables de relaciones internacionales en gobiernos locales, cuyos objetivos son: adquirir conocimientos sobre el marco regulatorio y la acción en materia de relaciones internacionales de una colectividad local; desarrollar capacidades en materia de planificación, gestión y financiamiento de un proyecto de acción internacional; construir una primera red de contactos vinculados a la cooperación descentralizada. Agence COOP DEC Conseil. www.coopdec.org

14-17. Lyon (Francia). Congreso de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. Uno de los 4 ejes del congreso abordó la cooperación entre las ciudades, con un taller dedicado a la cooperación entre servicios públicos. Ciudades Educadoras. www.aice2006.lyon.fr

28-29. Perpignan (Francia). Seminario: 'L'évolution du champ d'action internationale des collectivités locales de 1992 à 2006' ('Evolución del campo de acción internacional de las colectividades locales de 1992 a 2006'). En la 5ª edición de la Universidad de verano se abordó las redes de cooperación entre gobiernos locales: actores e implicancias para la cooperación. Asociación de Responsables de Relaciones Internacionales y Cooperación Descentralizada (ARRICOD) en Francia. <http://arricod.free.fr/p4.htm>

OCTUBRE

2-3. San José (Costa Rica). Seminario de formación 'Impulsar un nuevo modelo de cooperación descentralizada en Centroamérica'. OCD. http://www.observ-oed.org/act_formacio.php

2-6. Lisboa (Portugal). 11ª Conferencia

Internacional de Metrópolis. La conferencia se centró en el tema de las migraciones, y las ciudades como lugares de llegada o de partida de los migrantes. Metrópolis. www.ceg.ul.pt/metropolis2006/index.html

4-6. San José (Costa Rica). VI CONFEDELCA (Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local). Se analizaron los procesos de descentralización, de participación ciudadana y desarrollo local en la región. CONFEDELCA es un espacio de intercambio y debate, de generación de propuestas entre distintos actores en Centroamérica. www.confedelca.org

4-8. Perugia (Italia). Conferencia Internacional de Autoridades Locales por la Paz y los Derechos Humanos. Fundado en 1986, la coordinación nacional de entes locales por la paz y los derechos humanos reúne gobiernos locales italianos que promocionan la paz, los derechos humanos, la solidaridad internacional y la cooperación. Organizada por Enti Locale Pace. <http://www.entilocalipace.it/agenda.asp>

5-6. Viedma (Argentina). VIII Seminario Nacional de la Red MUNI (Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales). Presentación de experiencias y análisis de casos en tres ejes - gobierno local y políticas públicas; gestión concertada y ciudadanía; territorio y desarrollo - con el objetivo de ligar los resultados de la investigación con los procesos de gestión y capacitación de los gobiernos locales. www.cedet.edu.ar/sitio/agenda/SeminarioRedMunimayo2006.pdf#search=%22Red%20Muni%22

6-7. Biarritz (Francia). 7º Foro de Biarritz 'Identités, Intégrations' ('Identities, Integrations'). Se centró en la situación de las relaciones entre Europa y América latina, las migraciones, en el que los gobiernos locales contaron con un espacio para presentar su visión propia. Organizado por CMEAL. www.cmeal.org

10. París (Francia). 'Les institutions in-

ternationales et la coopération décentralisée'. Organizado por la Agence COOP DEC Conseil. www.coopdec.org

12-13. Lisboa (Portugal). Conferencia de Lisboa sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio '8 Ways to Change the World! The Contribution of Local and Regional Governments to the Achievement of the MDGs'. Como contribución desde los gobiernos locales a los ODM se recalco la cooperación descentralizada y los hermanamientos entre ciudades. CCRE - Comité de Regiones de Europa. www.ccre.org/docs/eight_ways_to_change_the_world_draft_programme_en.doc www.ccre.org/docs/declaration_finale_omd_lisbonne_en.doc

16-20. Morón (Argentina). Curso de formación ILPES. Mercociudades Unidad Temática Desarrollo Económico Local.

17-21. Turku (Finlandia). Asamblea de la Red Europea de 'Ciudades Saludables' de la OMS. En su asamblea anual se abordaron los siguientes temas: Progreso e innovación en políticas urbanas saludables e inclusivas, especialmente para responder a las demandas específicas de las comunidades más vulnerables. La red europea de ciudades saludables reúne más de 1200 ciudades de 30 países. El programa 'Ciudades Saludables' de la OMS se dirige hacia gobiernos locales para incidir en políticas urbanas que tomen en cuenta las desigualdades en el acceso a la salud, y las necesidades de los grupos más vulnerables. www.euro.who.int/healthy-cities

18-20. La Romana (República Dominicana). III Reunión Anual de la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI). OLAGI fue creada en diciembre de 2004 por 14 países con más de 150 representaciones que ejercen administración del nivel de gobierno intermedio en los países Latinoamericanos. www.olagi.org/

23-26. Valparaíso (Chile). Curso de formación: 'Normas y procedimientos para la ejecución de proyectos comunes (A y B) del

programa URB-AL'. Centro de Documentación del Programa URBAL (CDPU). www.centrourbal.com

25-28. Lyon (Francia). Foro internacional económico y social 'Por una mundialización responsable'. Una de las metas de este encuentro tenía que ver con hacer de las ciudades y de los territorios los actores de la mundialización, considerando el territorio como un lugar de aprendizaje mayor de la cooperación entre protagonistas en la intersección de las redes que se extienden a escala del planeta. Organizado por Ville de Lyon, Grand Lyon, Rhône Alpes. www.forum-lyon.com

26-27. Montevideo (Uruguay). 1º Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales. El tema de las migraciones fue central a esta convocatoria en la que participó el OCD presentando el primer anuario de la cooperación descentralizada. Organizado por la Diputación de Barcelona, Intendencia Municipal de Montevideo, Intendencia Alcaldía de Santa Tecla, UCCI. www.foroiberoamericanolocal.org

31. Marrakech (Marruecos). Consejo Mundial de CGLU. www.cities-localgovernments.org

NOVIEMBRE

9-10. Santa Lucía de Tirajana (España). Acción formativa 'La evolución de la cooperación internacional de los entes locales. Code-sarrollo.' FEMP. http://www.femp.es/index.php/femp/formaci_n/acciones_formativas/cooperaci_n_internacional

17. Valencia (España). IV Jornadas de Municipalistas por la Cooperación Internacional para el Desarrollo: 'La gestión de la cooperación, la homologación de bases y procedimientos'. Se debatió sobre todos aquellos aspectos que puedan mejorar la calidad y la transparencia de los entes locales en la gestión de los recursos que destinan a la cooperación, así como intercambiar experiencias. Organizadas por Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional (MUSOL).

<http://www.musol.org/index2.php>

22-23. París (Francia). Coloquio: 'La coopération décentralisée change-t-elle de sens?' ('¿La cooperación descentralizada cambia de sentido?'). El seminario convocó a unos 200 participantes, teóricos y practicantes. Organizado por Cités Unies France y Centre de Recherches Internationales (CRIS) de la Universidad de la Sorbonne, Paris. www.cites-unies-france.org

22-25. Manchester (Reino Unido). 21ª Asamblea General Anual Eurocities. 'Knowledge Cities: Villes du Futur' ('Ciudades de conocimiento: Ciudades del futuro'). El debate se centró en las oportunidades que ofrece la economía del conocimiento, y cómo las ciudades europeas pueden aprovechar de ésta para enfrentar problemáticas como el de la competitividad, la durabilidad y la inclusión social. Eurocities reúne desde 1986 las principales ciudades europeas en una plataforma de intercambio de experiencias y búsqueda conjunta de soluciones innovadoras. <http://www.eurocities.org>

24. París. Jornada de formación 'Les institutions internationales et la coopération décentralisée' ('Las instituciones internacionales y la cooperación descentralizada'). Agence COOP DEC Conseil. www.coopdec.org

29 nov.-3 dic. Morón (Argentina). XII Cumbre de la Red Mercociudades. Reunió a alrededor de 500 intendentes, alcaldes y representantes de cerca de 200 ciudades de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile, Perú y Venezuela para evaluar lo actuado durante el año 2006 y proyectar el trabajo del año próximo. Mercociudades es la principal red de municipios del Mercosur fundada en 1995 con el objetivo de favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del Mercosur y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las municipalidades de la región. www.mercociudades.org

30 nov.-1 dic. Córdoba (España). II



Foro Andalucía Solidaria. Este foro tenía la finalidad de consolidar el espacio de discusión multidisciplinaria que con carácter bianual se viene celebrando desde su primera edición en 2004, en torno a la problemática, lineamientos y características de la cooperación andaluza al desarrollo. Organizado por el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI). http://www.andaluciasolidaria.org/index.php?option=com_content&task=view&id=45&Itemid=118

DICIEMBRE

4. Bonn (Alemania). Taller Internacional: 'La cooperación Europa-AL: Conceptos, actores, dinámicas'. Se llevó a cabo una reflexión sobre los desafíos de la cooperación en una agenda post-desarrollista; cooperación y género; democracia y multiculturalismo; medio ambiente y desafíos al concepto de soberanía nacional. Organizado por OBREAL y el Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE, Alemania). <http://www.obreal.unibo.it/News.aspx?Action=Data&IdNews=146>

7-8. Oxford (Reino Unido). IV Reunión Anual 'Democracia y Lucha contra la Desigualdad'. REDGOB & BID. http://ocaribe.org/red/info_02.htm

3. Algunas reflexiones sobre la agenda

Los datos arriba presentados constatan que el tema de la cooperación descentralizada estaba claramente instalado en la agenda internacional tanto en Europa como en América Latina en el año 2006, con un total de casi 60 encuentros relevados. Los eventos se reparten de manera bastante igual entre el continente americano (27) y el europeo (30). De los países con mayor actividad resaltan España, Francia e Italia del lado europeo, y Uruguay, México y Brasil del lado latinoamericano. Muchos de estos encuentros se celebraron por

primera vez mientras que otros ya establecidos se repetían, afianzándose así en la agenda de la cooperación internacional como espacios de encuentro y debate.

Además de eventos expresamente dedicados a la cooperación descentralizada entre gobiernos locales de Europa y América Latina, el tema fue abordado en eventos de carácter más general, donde la cooperación descentralizada emerge como una nueva dimensión de los debates. Por ejemplo el Foro Internacional Económico y Social 'Por una mundialización responsable', que tuvo lugar en Lyon (octubre), tenía como uno de los temas, 'Las ciudades y los territorios - actores de la mundialización'. Asimismo el 7° Foro de Biarritz (octubre), dedicado a las relaciones entre Europa y América Latina, incluyó una conferencia magistral sobre el papel de los alcaldes en Europa y América Latina. También la declaración final del encuentro anual de la World Alliance of Cities Against Poverty (WACAP, Alianza Global de Ciudades Contra la Pobreza) (marzo) destacó el papel importante que juega la cooperación entre los territorios para la lucha contra la pobreza, y planteó una serie de demandas dirigidas a los gobiernos centrales para que éstos faciliten el desarrollo de tales políticas. Finalmente cabe mencionar el Foro Urbano Mundial (junio) en el que se abordaron, entre otros temas, la innovación y acción local en la lucha contra la pobreza, la inclusión y la cohesión social en las ciudades, la planificación urbana y la participación ciudadana, el desarrollo de partenariados y el intercambio de experiencias.

En el espacio Europeo la celebración de la 21ª Asamblea General de Eurocities (noviembre), que reúne a las principales ciudades del continente, así como la 23ª Asamblea General del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (mayo), reflejan la larga historia de articulación entre las ciudades y los gobiernos territoriales en esa región. Por otro lado, la celebración del Segundo Encuentro de Respon-

sables de Relaciones Internacionales de Europa (marzo) demuestra la más reciente tendencia a que esa articulación aparezca como la dimensión de una estrategia más amplia de internacionalización de estos actores locales. Este Encuentro reunió a más de 380 profesionales responsables de relaciones internacionales de gobiernos territoriales de toda Europa, notándose en particular la creciente participación de los gobiernos locales de los nuevos estados europeos, siendo la preocupación principal de los participantes la necesidad de orientar la acción exterior de los gobiernos locales más allá de la simple búsqueda de subvenciones europeas.

En América Latina se celebró en Montevideo la I Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada (marzo) que contó con la presencia de destacados expertos y autoridades locales de Europa y América Latina, quienes debatieron el tema de la cooperación descentralizada local tanto en el plano teórico, como desde su propia praxis. En Centroamérica la VI edición de CONFEDELCA (octubre) confirmó su carácter de espacio impulsor de la cooperación descentralizada para los gobiernos locales de la región. Las reuniones de los gobiernos locales integrantes de la Red Mercociudades también han ido integrando la temática de la cooperación descentralizada local como un factor importante para la promoción del desarrollo local. Su XII Cumbre, que se celebró en la ciudad argentina de Morón (29 noviembre-1 diciembre), contó con la participación de representantes de más de 160 ciudades de la región, entre las cuales por primera vez se encontraban ciudades venezolanas, luego de la reciente incorporación de Venezuela al MERCOSUR. También cobran una importancia cada vez mayor los numerosos encuentros de autoridades locales del continente, tales como la XXI Reunión de Alcaldes de Centroamérica, México y el Caribe (enero), el Congreso de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA) que se juntó en la ciudad de Qui-

to (Ecuador) en abril y nuevamente en junio en la ciudad de Cali (Colombia). Finalmente en 2006 se celebró el primer Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales en el marco de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno, con el propósito de apoyar y complementar desde una óptica local dicha cumbre. Estos encuentros han permitido estrechar los vínculos entre los gobiernos locales, tanto Norte-Sur como Sur-Sur, y difundir e intercambiar nociones y experiencias en materia de cooperación descentralizada.

También cabe señalar algunas reuniones nacionales organizadas para coordinar la acción exterior de los gobiernos locales. En México, Chile y Uruguay se organizaron seminarios con el objetivo de sensibilizar a los gobiernos locales respecto a los desafíos planteados por la internacionalización de las ciudades y a las modalidades de acceso a la cooperación descentralizada. En estos tres países es notable el rol de las instituciones de los gobiernos centrales tales como los ministerios de asuntos exteriores, o de planificación, quienes han organizado estos seminarios en base a su propia experiencia en cooperación internacional y junto con la presencia de gobiernos locales europeos, o agencias de cooperación. Asimismo son destacables los encuentros binacionales, como el encuentro de la cooperación descentralizada Franco-Brasileña, o entre regiones italianas y chilenas. Entre los países más activos se debe reconocer el fuerte protagonismo de Brasil quien organizó encuentros binacionales con Francia e Italia.

También se pueden detectar algunas preferencias según los países respecto a la modalidad específica de cooperación descentralizada en la cual se centra la atención. Así se nota que en Chile se prioriza la cooperación transfronteriza y la cooperación triangular, mientras que México a través de su cancillería está promocionando los hermanamientos. En el caso de Francia se prioriza la cooperación en torno a modalidades de gestión municipal

y territorial, como el intermunicipalismo, y en Italia, el Centro de Estudios de Política Internacional (CESPI) en el proyecto RISTIS prioriza la integración regional y la cooperación transfronteriza.

Se constata también una tendencia a la focalización temática de los seminarios en los que se trata el tema de la cooperación descentralizada, siendo temas claves de los encuentros del año 2006 el transporte, la cohesión social y el agua. Esto parecería indicar que la cooperación descentralizada ya no es sólo abordada en sí como práctica, sino como una modalidad más al servicio de la resolución de problemáticas específicas.

La necesidad de instancias de formación y capacitación es una constante en la voz de los gobiernos locales que participan en los encuentros de la cooperación descentralizada. En particular de los gobiernos locales más pequeños, que carecen de conocimientos sobre las posibles fuentes de financiamiento y la manera de emprender proyectos de cooperación descentralizada.

En el transcurso del 2006 se detectaron 26 instancias de formación sobre cooperación descentralizada, pero es de suponer que otras más escaparon a nuestro conocimiento. Entre los países más activos en términos de brindar oportunidades de formación para la cooperación descentralizada aparecen Francia, Italia y España a nivel europeo. En América Latina, México y Chile desarrollaron este año programas de capacitación dirigidos a los funcionarios de los gobiernos locales con la intención de estimular el emprendimiento de vínculos internacionales y la planificación de proyectos locales con aportes de la cooperación descentralizada. En la organización de estos eventos se nota la importancia de la articulación entre distintos organismos de los gobiernos nacionales - como en el caso chileno, donde el curso fue brindado conjuntamente por la Agencia de Cooperación Chilena, Subdere (la Subsecretaría de Desarrollo Regional) y el Ministerio de

Relaciones Exteriores - o entre éstos y otros actores, como la academia en el caso mexicano.

Las instancias de formación que tuvieron lugar a lo largo de 2006 apuntaron a coordinar mejor las actividades de cooperación internacional de los entes locales, impulsar la cooperación directa entre ellos, y familiarizar a los técnicos y electos locales en las políticas de cooperación al desarrollo vinculadas a los movimientos migratorios. También se buscaba orientar las líneas de cooperación internacional de los municipios hacia la optimización de recursos. El público de estos cursos y talleres se compone principalmente de funcionarios de gobiernos locales y de gobiernos centrales.

La respuesta a los cursos de formación ofrecidos por el Observatorio de Cooperación Descentralizada en 2006 reflejó claramente el interés que existe, en particular en América Latina, en acumular conocimientos y herramientas prácticas sobre esta modalidad de cooperación. Tanto para el taller de formación presencial sobre cooperación descentralizada organizado en el marco del VII CONFEDLCA (octubre), como para la primera edición del curso de formación on-line del OCD (octubre 06-enero 07) los cupos previstos fueron superados ampliamente por las personas que hicieron la preinscripción.

4. Fuentes y recursos de información

Terminamos este artículo con algunas referencias de materiales bibliográficos y electrónicos elaborados en 2006 que brindan análisis, reflexión, datos y nuevos conocimientos sobre el fenómeno de la cooperación descentralizada.

4.1. Materiales bibliográficos

La revista electrónica PARINAS, "Revista de Cooperación Descentralizada, Internacionalización de las Regiones y Paradiplomacia".

Creada por el Instituto de Estudios Internacionales (INTE) de la Universidad Arturo Prat, a petición de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). <http://www.inteunap.cl/parinas2006/>

Boletín de asuntos internacionales de los gobiernos locales. Publicado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de México. Proporciona informaciones sobre la acción exterior de los gobiernos locales. <http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/images/boletin5.htm>

Boletín Electrónico del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. <http://www.observ-oed.org/novetats.php>

Revista Observa del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. <http://www.observ-oed.org>

Anuario de la Cooperación Descentralizada Unión Europa-América Latina 2005. Publicado por el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Montevideo, 2006.

Guide de la Coopération Décentralisée. Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales. Publicado por la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (Comisión Nacional de la Cooperación Descentralizada) del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia. Paris, 2006, segunda edición.

Pierre Laye. La coopération décentralisée des collectivités territoriales. Publicado por Territorial en la colección Dossiers d'Experts, número 454, octubre 2005, ISBN: 2-84130-579-1; 200 págs.

Guía Práctica de Normas y procedimientos para la Ejecución de Proyectos Comunes (A y B) del Programa URB-AL. Publicado por CI-DOB. Disponible en <http://centrourbal.com/portal/index.php?id=162>

4.2. Portales sobre la cooperación descentralizada

Todos los portales incluidos en esta sección han sido creados o actualizados en el

transcurso del año 2006. Ante la diversidad y movilidad de las informaciones disponibles sobre la Web no se pretende aquí una presentación exhaustiva.

Portal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de Chile (Subdere) dedicado a promover la cooperación entre regiones chilenas y el mundo y que propone un sistema integral de gestión de la acción exterior de los gobiernos locales. El Sistema Integrado es un espacio común de colaboración institucional de servicios públicos, orientado a fomentar el intercambio entre las regiones de Chile y de otros países en las siguientes materias: científico-tecnológico, desarrollo y gestión territorial, desarrollo cultural, político-institucional y otras que puedan significar un aporte al desarrollo territorial. <http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/channel.html>

Portal de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México. Con enlaces a los principales portales dedicados a la acción exterior de los gobiernos locales. Publican también el Boletín de asuntos internacionales de los gobiernos locales (ver arriba). <http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico>

El Centro de Documentación del Programa URB-AL (CDPU) tiene como objetivo recuperar, centralizar, sistematizar, y difundir todos los proyectos comunes desarrollados en las redes del programa europeo URB-AL de cooperación con América Latina. Tiene a su disposición, accesible mediante un buscador multivariable, una excelente base de datos de buenas prácticas en la resolución de problemas comunes urbanos sobre cohesión social, configuración urbana, desarrollo local, turismo, recursos naturales, residuos, gobernanza, seguridad, Sociedad de la Información, etc. <http://www.centrourbal.com/>

Sitio Web de AFCCRE, la sección francesa del Consejo de Municipios y Regiones de Europa. Se destaca en particular un Anuario con los hermanamientos de los gobiernos locales. www.afccre.org

Sitio italiano dedicado a la cooperación internacional con especial enfoque sobre la cooperación descentralizada. <http://piazzadellacooperazione.oics.it/>

El Centro de Estudios, Formación e Información sobre la Cooperación América Latina-Europa (CEFICALE) es una asociación sin ánimo de lucro creada en respuesta al interés suscitado en 2005 por la publicación de la Guía sobre la cooperación entre América latina y la Unión Europea. El objetivo de CEFICALE es animar el desarrollo de las relaciones entre Europa y América Latina. Se dirige principalmente a las instituciones de enseñanza de los dos continentes. <http://www.ceficale.org/>

La European Urban Knowledge Network (EUKN, Red Europea de Conocimiento Urbano) es una iniciativa europea en la que participan 15 Estados Miembros de la UE y

dos redes de ciudades. El principal objetivo de esta red es fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias relacionados con el medio urbano. Cuenta con una biblioteca de recursos sobre políticas urbanas (economía, empleo, medio ambiente, transporte, inclusión e integración social, etc.) <http://www.eukn.org/espana/>

El Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) cuenta con una nueva página electrónica en la que se pueden encontrar ecos de la actualidad, publicaciones, artículos y entrevistas, proyectos y campañas llevadas a cabo por los municipios andaluces. Cuenta con una página de enlaces hacia organizaciones sociales colaboradoras del FAMSI, centros de investigación social, ONG, otros fondos de cooperación y organizaciones españolas, europeas, e internacionales. www.andaluciasolidaria.org

Cohesión social y reducción de la pobreza

La cohesión social representa una dimensión central de la asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina, que requiere un intercambio de experiencias entre las dos regiones en el marco de un enfoque multi-sectorial, participativo y descentralizado, con la integración de diferentes niveles de gobierno. Aunque generalmente los instrumentos para combatir las desigualdades y la exclusión social se encuentran a nivel nacional, los gobiernos locales y regionales son los que se enfrentan diariamente a los problemas derivados de estas problemáticas. A pesar de sus limitaciones presupuestarias y las a veces poco consolidadas capacidades institucionales, los procesos de descentralización hacen que las autoridades locales se vean obligadas a asumir un protagonismo creciente en la lucha por la cohesión social.

Ante esta realidad, uno de los objetivos prioritarios del Observatorio tiene que ver con precisar y difundir el rol que puede jugar la cooperación descentralizada entre gobiernos locales y regionales europeos y latinoamericanos para fortalecer las capacidades que tienen estos actores de promover la cohesión social a través de las políticas públicas locales. Por lo tanto, esta sección del Anuario está dedicada a ofrecer información y análisis de los instrumentos de que disponen los niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía para promover la cohesión social y los modos en que la cooperación descentralizada contribuye a fortalecerlos. Un aspecto de la cohesión social que resulta clave para el Observatorio es la igualdad de género, entendida ésta como un derecho fundamental para todas las personas y un valor capital para la democracia en el nivel local, que no solamente ha de ser reconocido legalmente, sino que además se ha de ejercer efectivamente en todos los ámbitos de la vida, tanto políticos como económicos, sociales y culturales.

El primer artículo de esta sección analiza los nuevos desafíos que presenta la actual "cuestión social"- en particular los relacionados con la migración y las transformaciones en el mercado de trabajo - y las capacidades que tienen los gobiernos subnacionales latinoamericanos para enfrentarlos a través de la promoción de políticas locales de cohesión social. Luego examina el papel estratégico que cumple la cooperación descentralizada al abrir espacios que permiten a los gobiernos locales reflexionar e identificar estrategias para la reversión de procesos de retroceso socioeconómico en sus territorios, y al impulsar el desarrollo de programas sociales basados en el partenariado y el intercambio de experiencias, lo cual contribuye a rediseñar la actuación social de los gobiernos locales en torno a nuevos ejes.

En segundo lugar, en esta sección se reproduce la "Carta europea para la igualdad de mujeres y hombres en la vida local" elaborada por el Consejo de Municipios y Regiones de Europa en mayo de este año. Este documento se basa en la convicción de que los gobiernos locales y regionales europeos deben desempeñar un papel crucial en la aplicación del derecho a la igualdad de mujeres y varones, en todos los ámbitos que recaigan en su responsabilidad. Representa por lo tanto una importante declaración del compromiso colectivo de los gobiernos territoriales europeos en pos de una meta insoslayable que hace a la cohesión social, a la profundización de la democracia y a la posibilidad de un desarrollo local sustentable.

Por último se ofrece un breve resumen de tres experiencias de cooperación descentralizada UE-AL en materia de cohesión social e igualdad de género.

Introducción





Las políticas y programas de cohesión social de la cooperación descentralizada

María Julia Reyna*
Alicia Ziccardi**

Este artículo se propone explorar los desafíos que presentan para los gobiernos locales y regionales de Europa y América Latina los graves problemas sociales y urbanos generados por los principales rasgos de la actual “cuestión social”, en particular la migración internacional y las transformaciones en el mercado laboral. Se evalúa la pertinencia del concepto de la cohesión social que orienta las políticas sociales promovidas por la cooperación descentralizada entre estas dos regiones y se analizan las capacidades diferenciales que tienen los gobiernos locales de una y otra región para promover tales políticas. Asimismo se presenta una aproximación sobre el papel estratégico que cumple la cooperación descentralizada al impulsar proyectos y programas sociales del ámbito local, lo cual contribuye a rediseñar la actuación social de los gobiernos locales en torno a nuevos ejes como la superación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, la nueva gobernanza local y la promoción de la participación ciudadana. Finalmente, se ofrecen algunas observaciones y recomendaciones para el fortalecimiento de las relaciones interregionales descentralizadas en materia de políticas sociales.

PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada |
Cohesión social |
Exclusión |
Gobiernos locales |
Pobreza |
Políticas sociales |

* Profesora de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

** Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y Profesora del Posgrado en Ciencias Sociales y Políticas y de Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1. Introducción¹

En los últimos años la cooperación descentralizada entre la Unión Europea (UE) y América Latina (AL) ha colocado importantes esfuerzos en dar impulso a programas y proyectos destinados a enfrentar la pobreza, la desigualdad y la exclusión social a fin de contribuir a generar mayor cohesión social. Los gobiernos de las ciudades del siglo XXI en el marco de los profundos cambios que se advierten en la vida económica y social en ambas regiones comparten actualmente experiencias, participan en redes interregionales para la transferencia de conocimientos, profundizan el debate y las propuestas en encuentros internacionales e inclusive diseñan conjuntamente innovadoras y democráticas políticas sociales que permitan restaurar y/o fortalecer la cohesión social en las sociedades locales.

En este artículo se presentan inicialmente los principales rasgos de la llamada “cuestión social” entre los cuales se destacan dos: los intensos procesos de migración internacional y las profundas transformaciones que se advierten en el mercado de trabajo: desempleo, precariedad e informalidad. Dado los efectos que generan estos procesos se recupera el concepto de cohesión social incorporado en las políticas sociales que promueve la cooperación descentralizada entre los gobiernos locales y regionales de Europa y América Latina. Se analizan también las capacidades diferenciales que tienen los gobiernos locales de las ciudades de una y otra región para promover estas políticas públicas de cohesión social. En este marco se introduce el papel estratégico que cumple la cooperación descentralizada al impulsar la creación y desarrollo de proyectos y programas sociales del ámbito local lo cual contribuye a

rediseñar la actuación social de los gobiernos locales en torno a nuevos ejes tales como: la superación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, la nueva gobernanza local y la promoción de la participación ciudadana, a partir de analizar proyectos y programas de la cooperación descentralizada. Finalmente se aportan un conjunto de observaciones y recomendaciones para el fortalecimiento de las relaciones interregionales en materia de políticas de políticas sociales del ámbito local.

2. La cuestión social y las ciudades del siglo XXI

En el contexto de la globalización económica, la aplicación de políticas neoliberales, el debilitamiento de la sociedad salarial y la reestructuración de los regímenes de bienestar la cuestión social en las ciudades del siglo XXI está signada por un conjunto de procesos de orden económico, social, institucional entre los cuales los más relevantes para los fines de este trabajo son: 1) las migraciones internacionales y 2) las condiciones que prevalecen en el mercado laboral: desempleo, bajos salarios, precariedad e informalidad.

2.1. Las migraciones internacionales

A comienzos del siglo XXI la magnitud y características de las migraciones internacionales constituyen factores que afectan la cohesión social, al incrementarse la demanda de nuevos puestos de trabajo y de un conjunto de servicios públicos básicos (salud, educación, vivienda) en las ciudades receptoras de esta población. Ante ello los gobiernos locales deben diseñar e implementar políticas sociales para lograr una mayor cohesión social en sus ciudades y, sin duda, esta problemática será uno de los

¹ Las autoras agradecen a Oscar Torres y a Cecilia Nieto su apoyo en el proceso de recolección y análisis de información para la elaboración de este trabajo.



principales ejes de actuación de la cooperación descentralizada en los años venideros.

En el continente americano se registran intensos procesos migratorios y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL 2004) estima que en los Estados Unidos (EEUU) hay 15 millones de inmigrantes latinoamericanos, en su mayoría mexicanos y centroamericanos, que equivale a poco más de la mitad del número total de inmigrantes recibidos. Estos inmigrantes, predominantemente hombres, se encuentran en una situación de gran precariedad personal y en su mayoría carecen de documentación lo cual los coloca en la ilegalidad para acceder al mercado laboral, debiendo aceptar bajas remuneraciones y un conjunto de situaciones de alto riesgo personal a cambio obtener un ingreso que garantiza su supervivencia y les permite enviar remesas de dinero a sus familias, las cuales residen en sus lugares de origen. Pero también debe señalarse que la fuerte presencia de latinoamericanos, principalmente mexicanos, en las ciudades de EEUU incorpora nuevas tradiciones, valores y prácticas culturales a la vida social de ese país.

Por otra parte, esta migración de latinoamericanos, a diferencia de la décadas anteriores en que las causas eran de tipo político, tiene actualmente móviles principalmente económicos y se dirige no sólo hacia el norte y en algunos casos inclusive a Europa sino hacia países de la misma región. Algunos países latinoamericanos como Argentina, Costa Rica, México y Venezuela registran el mayor número de inmigrantes provenientes por lo general de países limítrofes o de localización cercana. Estos trabajadores también deben aceptar bajas remuneraciones y un altísimo costo social puesto que al riesgo personal que asumen al migrar en condiciones de precariedad y sin la documentación requerida se suman los efectos

de la desintegración familiar, el incremento de la responsabilidad de las mujeres que pasan a ser jefas de hogar y la ausencia de la figura paterna vital para la educación de los niños y los jóvenes. Sin embargo, debe señalarse que también una característica que presenta la migración más reciente procedente de América Latina hacia Europa es el aumento de las mujeres que dejan su país de origen tanto tras la búsqueda de empleo como para resolver situaciones de reencuentro familiar.²

En el caso de los países de la Unión Europea, los movimientos migratorios por causas económicas provienen del entorno inmediato Turquía, Túnez, Marruecos y Argelia. A esto se suma una migración intra-regional de trabajadores originarios de países de la propia comunidad, como es el caso de Grecia, España, Italia, Portugal e Irlanda, los cuales migran hacia Alemania, Francia, Holanda, Bélgica y Reino Unido, países que poseen mayor desarrollo económico y/o mejores oportunidades de empleo, aunque se afirma que a partir de los noventa este es un proceso más moderado que en décadas pasadas (Albuquerque 1993). También existe una intensa migración de origen político, a partir de conflictos que llevaron a la desintegración de algunos estados nacionales, como es el caso de la antigua Yugoslavia, cuya disolución ha desencadenado un conflicto armado en Croacia, Bosnia y Herzegovina. Además las condiciones políticas y económicas de las últimas décadas del siglo XX en América Latina llevaron a que se intensifique nuevamente la migración particularmente hacia España y, en menor medida, a Italia. Sin duda uno de los principales problemas de estos inmigrantes es el aprendizaje de otro idioma e integrarse a otra cultura tratando de preservar su propia identidad. En muchos casos son descendientes de inmigrantes que llegaron masivamente a América

² La Organización de las Naciones Unidas (ONU 2006) estima que de los 180 millones de migrantes que hay en el mundo, el 50% son mujeres; en América Latina, según CEPAL, las tres cuartas partes de las mujeres inmigrantes de la región son principalmente mujeres jóvenes, en plena edad productiva, muchas de ellas jefas de familia, cuyos destinos finales son EEUU, España, Japón, Canadá y el Reino Unido.

en diferentes momentos de los siglos XIX y XX, lo cual les facilita la obtención de la ciudadanía europea y la posibilidad de transitar por los países de la Unión.

Desde el punto de vista de la responsabilidad social que deben asumir las autoridades de las ciudades receptoras de esta migración, la presencia de estos nuevos ciudadanos es ciertamente problemática, puesto que no sólo se incrementa la demanda de bienes y servicios básicos en la ciudad sino que su origen multicultural impone nuevos desafíos a la convivencia social. Para enfrentar esta situación los gobiernos locales diseñan nuevas políticas públicas, en particular políticas sociales, a fin de que las ciudades puedan cumplir con la función de ser un espacio de integración social y territorial (entre otros, véase Cachón 2004).

1.2. La crisis de la sociedad salarial: desempleo, precariedad laboral y pobreza urbana

En el marco de la globalización, la aplicación de políticas neoliberales y el debilitamiento de las organizaciones sindicales las sociedades europeas y latinoamericanas enfrentan profundas transformaciones. Una de ellas es la crisis la sociedad salarial y de los diferentes tipos de regímenes de bienestar social que se instalaron desde el fin de la posguerra (Castel 1997). Así, en el mercado de trabajo urbano tiende a prevalecer la precariedad y la informalidad, las altas tasas de desempleo. En el caso de las ciudades latinoamericanas se agregan las bajas remuneraciones que perciben grandes mayorías de trabajadores. Por ello, una de las principales consecuencias de estas transformaciones estructurales es el crecimiento de la pobreza urbana y la aparición de nuevas formas de exclusión social que afectan principalmente a las mujeres y a los jóvenes de nuestras ciudades.

En los primeros años del siglo XXI la tasa de desempleo regional promedio oscilaba entre el 8% y el 9% pero en veinticinco regiones

alcanzaba el 18% es decir, el doble. Si se considera el género se advierte que la tasa de desempleo de las mujeres es superior a la de los hombres en dos tercios de las regiones pero al mismo tiempo existen grandes disparidades (Boletín de la Unión Europea 2004). Por otra parte, en el caso de las ciudades europeas esta situación laboral afecta la calidad de vida de los ciudadanos ya que impide que funcione el mecanismo del seguro de desempleo, diseñado originalmente para situaciones de desempleo de excepción, que aseguraba a los trabajadores temporalmente sin trabajo un mínimo de ingresos para garantizar su supervivencia y la de su familia. Pero además estos diferentes fenómenos económicos, sociales y demográficos pusieron en crisis los diferentes regímenes sociales de bienestar creados en la Europa desde la posguerra, regímenes que nunca fueron plenamente desarrollados en los países de América Latina, con lo cual la situación es más crítica en esta región.

En el caso de América Latina se estima que en el año 2004 un total de 9,4 millones de mujeres en áreas urbanas estaban desempleadas (ONU 2006). Esta situación afecta también a los jóvenes que enfrentan actualmente mayores dificultades que en el pasado, para acceder a una actividad remunerada y/o prolongar su permanencia en el sistema educativo. La tasa de desocupación de los jóvenes en la región alcanza al 15,7%, que es más del doble que la de los adultos, y además entre los jóvenes la tasa de desempleo de las mujeres supera a la de los hombres en más de un 50%. En el año 2002 se estimaba que una tercera parte de los jóvenes urbanos eran pobres (CEPAL 2004). En este sentido, si bien la perspectiva de género que defiende los derechos de igualdad para las mujeres es ya un componente incorporado en las políticas sociales, en el caso de los jóvenes, como se verá más adelante, es en el 2006 cuando su problemática comienza a ser considerada como prioridad de las políticas sociales a desarrollar en el marco de la cooperación descentralizada.

Sin duda es la precariedad y la informalidad que prevalece en el mercado de trabajo urbano y las prácticas de exclusión de ambas regiones la principal causa de la pobreza urbana. Particularmente en las ciudades latinoamericanas la expresión espacial de estos procesos es la masiva presencia de actividades informales en las calles de las ciudades, colocando a los gobiernos locales en la necesidad de actuar para intentar resolver la creciente tensión entre el derecho al trabajo y el derecho a la ciudad que generan estos procesos. Según CEPAL (2004), en el año 2002, de un total de 221 millones de pobres el 66% habitaba en ciudades. Esta situación ha llevado a señalar que en la región se asiste a un proceso de urbanización de la pobreza. Sin embargo, la misma fuente informa que entre el 2003 y el 2006 América Latina “ha mostrado un notable desempeño económico y social. Este período ha sido el mejor en 25 años en términos de progreso en la reducción de la pobreza, mejora en la distribución del ingreso en algunos países, disminución del desempleo y aumento en el número de puestos de trabajo” (CEPAL 2006). Pero tanto en las ciudades latinoamericanas como europeas se advierte diferentes formas de exclusión social, tales como las prácticas discriminatorias por género o etnia, que afectan a diferentes colectivos sociales, así como los obstáculos para acceder a la justicia, el crédito, los servicios básicos o la vivienda, fuentes de desigualdad social. Esto ha llevado a que la ONU afirmara en años recientes que el mundo está atrapado en el dilema de la desigualdad, porque pese al considerable crecimiento económico que se registra en muchas regiones, es más desigual que hace diez años. La desigualdad se manifiesta de manera amplia y diversa en las diferencias económicas y sociales que existen entre el campo y la ciudad, entre regiones ricas y regiones pobres, entre las condiciones de vida de opulencia en la que viven algunos sectores de la población y la miseria de las mayorías. En América Latina, que es la

región más desigual del mundo, determinados colectivos sociales – indígenas, mujeres jefas de hogar, adultos mayores, discapacitados, jóvenes de las clases populares – acumulan un conjunto de desventajas económicas, sociales, institucionales.

Todos estos procesos generan una ruptura del tejido social y provocan efectos negativos sobre la cohesión social. Así, mientras en las ciudades europeas se acepta que existe cierto malestar social, en las latinoamericanas la gravedad de la situación es tal que se genera un clima propicio para que proliferen la inseguridad y la delincuencia hasta niveles nunca antes alcanzados. Por ello, a pesar de que la naturaleza de los problemas vinculados a la pobreza, la exclusión y la desigualdad en las ciudades puede ser similar en la región europea y latinoamericana, la intensidad y masividad de estos procesos en ésta última es infinitamente mayor y constituye uno de los principales desafíos y ejes del trabajo que ha asumido la cooperación descentralizada, a fin de trabajar conjuntamente para lograr una mayor cohesión social.

2. La cohesión social en la agenda de la cooperación descentralizada

2.1. Las estrategias y los instrumentos de la Unión Europea

Dado que la pobreza, la exclusión y la desigualdad son complejos procesos que generan efectos negativos sobre la sociedad provocando situaciones de extrema fragmentación y/o segmentación de la misma, las acciones y políticas sociales persiguen crear condiciones de mayor equidad y por esa vía alcanzar sociedades más justas, en las que funcionen los mecanismos necesarios para lograr una mayor cohesión social. En este sentido, la noción de cohesión social incluida en las políticas de la Unión Europea desde hace varias décadas fue

retomada en el **Consejo Europeo de Lisboa**, celebrado en el año 2000, al formularse una estrategia global de lucha contra la exclusión social y la pobreza, para disminuir las profundas desigualdades económicas y sociales existentes en los estados miembros y/o regiones. Esta estrategia definió tres ejes de actuación: la creación de empleos estables y de calidad, la modernización de las estructuras económicas y el refuerzo de la cohesión social.

Actualmente, la cohesión social es una política regional destinada a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas de la UE. Los principales instrumentos utilizados para su logro son los denominados **Fondos Estructurales**¹, y el **Fondo de Cohesión**², instrumentos de solidaridad financiera que cumplen una importante función de redistribución y un impacto significativo en la competitividad de las regiones, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos.

2.2. Los planteamientos originales de la cooperación descentralizada

En el campo de la cooperación descentralizada entre la Unión Europea y América Latina la cohesión social constituye una preocupación a partir de las últimas décadas y es en 1995 cuando la Comisión dio a conocer un conjunto de acciones para el fortalecimiento de estas relaciones de cooperación a fin de luchar contra la pobreza

y la exclusión social. Cuatro años después, en la **Cumbre de Río** de Janeiro, la Comisión puso de manifiesto su preocupación por la situación prevaleciente en América Latina, considerada la región más desigual del mundo y señaló la necesidad de actuar para contrarrestar esta situación. Pero fue en la **Reunión Ministerial Institucionalizada entre el Grupo de Río y la UE** de marzo de 2003 en que se exponen las limitaciones económicas, políticas y sociales que generan las condiciones de miseria y la exclusión social que prevalecen en ambas regiones.³

Un diagnóstico compartido entre ambas regiones se incluye en la Declaración de la **Cumbre de Guadalajara** (México) de mayo de 2004, donde la cohesión social pasa a ser una de las problemáticas prioritarias al considerarse que la pobreza, la exclusión y la desigualdad son afrentas a la dignidad humana que debilitan la democracia y amenazan la paz y la estabilidad. En la misma se señala la necesidad de emprender medidas para combatir la xenofobia y la discriminación, especialmente motivadas por causa del género, la raza o las creencias, combatir todo tipo de violencia, especialmente contra las mujeres e intrafamiliar y garantizar el respeto a la diversidad cultural. Ambas regiones coincidieron también en transformar esa preocupación común en compromisos concretos diseñando políticas de cohesión social que permitan enfrentar de manera eficaz la pobreza, la desigualdad y la exclusión.

Las áreas que se incluyen en las políticas

¹ Los Fondos Estructurales son: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola – Sección Orientación (FEOGA-O) – y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Los fondos estructurales que atienden a la política de cohesión social tienen como objetivo el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (por debajo del 75% de la renta media per cápita de la UE). Casi el 70% de los fondos están asignados a este objetivo. Los dos primeros persiguen también como objetivo explícito la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales, mientras que el Fondo Social Europeo persigue la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo.

² El Fondo de Cohesión Social está destinado a aquellos Estados miembros que cuentan con un PNB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria. Concentra sus actuaciones en proyectos medioambientales y de interés común en materia de infraestructura de transportes.

³ Véase el discurso pronunciado por el Comisario Patten en Vouliagmeni, el 28 de marzo de 2003.

y programas de cooperación descentralizada a fin de lograr mayor cohesión social son: educación, nutrición, salud, vivienda, agua potable, alcantarillado, desarrollo de infraestructura, empleo intensivo y decente. Al mismo tiempo se identifican un conjunto de instrumentos que es necesario activar para lograr una mayor cohesión social tales como: aumento de la inversión pública, desarrollo de mecanismos financieros innovadores de carácter multilateral, nivel adecuado de gasto público para los sectores sociales, creación de infraestructura básica, fondos de solidaridad nacionales, mejor acceso a los servicios sociales y a otras actividades que beneficien a los grupos pobres y marginados, evitando la dependencia excesiva del financiamiento externo para estas políticas. Asimismo, se requieren políticas económicas que alienten la inversión y una mejor distribución del ingreso para reducir las brechas existentes de desigualdad y falta de equidad y políticas fiscales que permitan una mejor distribución de la riqueza y garanticen niveles adecuados de gasto social.

En la **Cumbre de Guadalajara, México, 2004** se declaró la cohesión social como un objetivo compartido y un eje fundamental de las relaciones entre las regiones UE y América Latina y el Caribe (ALC) y se crea el Programa EUROsociAL, cuyo objetivo es promover intercambios de experiencias, conocimiento especializado y buenas prácticas en el campo social entre las dos regiones, en particular en los sectores educativo y de salud, que son considerados fundamentales para aumentar la cohesión social. También se hizo un llamado a la Comisión Europea, al Banco Interamericano de Desarrollo, a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, al Fondo Monetario Internacional, al Banco Europeo de Inversiones y al Banco Mundial para que contribuyan a alcanzar estos objetivos.

2.3. Los nuevos planteamientos sobre la cohesión social [2006]

2.3.1. La Cumbre de Alto Nivel de Bruselas

Los días 27 y 28 de marzo de 2006, a iniciativa de la Unión Europea, se realizó en Bruselas una **Conferencia de Alto Nivel sobre la lucha contra las desigualdades sociales, la pobreza y la exclusión en los países de la UE y ALC**, en la que participaron no sólo los miembros de la Comisión y ministros de diferentes países de ambos continentes sino también representantes de la sociedad civil, empresarios, sindicatos, organizaciones sociales y universidades. En esa ocasión Vladimir Spidla, Comisario de la Comisión Europea, responsable en materia de Empleo, Asuntos Sociales e igualdad de Oportunidades afirmó que: “Ningún país europeo o latinoamericano puede enfrentarse en solitario a los retos que plantean la globalización, el desarrollo sostenible y la cohesión social. Debemos encontrar fórmulas originales de cooperación regional que supongan un apoyo colectivo a las reformas, respetando la diversidad de los países. América Latina da los primeros pasos en este sentido y la UE puede aportar su experiencia, ya dilatada, basada en una estrategia integrada al servicio del crecimiento y del empleo y en diversos instrumentos, desde la definición de los derechos fundamentales hasta una política de cohesión ambiciosa”.

Se sostuvo que estas políticas integradas deben tener por objetivo la igualdad de oportunidades, el acceso universal a la educación y sanidad y que deben promover el trabajo digno. Además deben tener por objetivo eliminar las discriminaciones y la pobreza. La actuación del gobierno debe acompañarse de una mayor participación de todos los agentes económicos, sociales y de la sociedad civil a fin de construir “una gobernanza moderna, con capacidad de crear consensos compartidos

sobre las reformas necesarias para promover el desarrollo sostenible”. Las líneas estratégicas de intervención propuestas son: 1) el respeto de los derechos fundamentales y la promoción de la igualdad y de la inclusión social, 2) el desarrollo de los recursos humanos, 3) el empleo productivo y el trabajo digno, 4) la integración regional y sus instrumentos financieros y el fomento del diálogo social.

También cabe mencionar que en la reunión de Bruselas de 2006, reconociendo la importancia central de esta problemática, la Comisión Europea de Empleo, Asuntos Sociales e igualdad de Oportunidades propuso la creación de un **Foro de Cohesión Social**, como lugar privilegiado para discutir los grandes temas del desarrollo social y humano, reuniendo para ello a agentes y autoridades públicas, sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales, europeas y de América Latina y el Caribe.

2.3.2. La Conferencia Anual de la Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo, Uruguay

Del 28 al 30 de marzo de 2006 se realizó en la ciudad de Montevideo la **Primera Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación descentralizada**. En la declaración final los participantes acordaron presentar un conjunto de recomendaciones ante la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y Caribe y de la Unión Europea celebrada en Viena, el 12 de mayo de 2006, entre las cuales se incluyen las relacionadas con las políticas de cohesión social. En el tercer punto de la Declaración se afirma que “en los últimos años, diversos programas, proyectos y acciones de cooperación descentralizada entre entidades locales de la Unión Europea y América Latina – promovidas tanto por instituciones de carácter local como por la propia Comisión Europea – han realizado importantes contribuciones al desarrollo urbano. Remarcamos la importancia

de continuar apoyando el desarrollo de este tipo de iniciativas, orientando las acciones particularmente hacia el reforzamiento de la acción de los gobiernos locales en el ámbito de la cohesión social, la gobernabilidad democrática y la integración regional”.

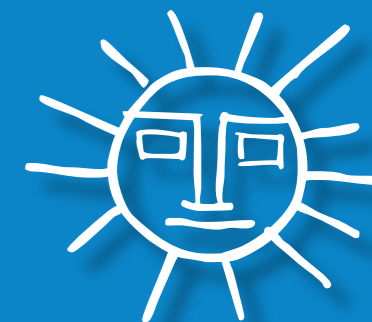
Asimismo, la temática la pobreza, la desigualdad y la exclusión social son consideradas como los problemas más urgentes que tienen que enfrentar los gobiernos locales y regionales y se afirma que tienen un papel decisivo en la promoción de la cohesión social las iniciativas dirigidas a gobiernos locales y regionales de Europa y América Latina, buscando un impacto directo sobre esta última región. En particular interesa promover aquellas políticas dirigidas a la integración de los inmigrantes y la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, reforzando la perspectiva de género en las diversas políticas públicas locales y en la promoción de la ciudadanía activa de las mujeres.

Estos debates internacionales previos contribuyeron a enriquecer el diálogo de la **IV Reunión Cumbre de Viena, Austria, 2006** en la que fueron discutidos y analizados profundamente los problemas de la pobreza, la exclusión y la desigualdad y se formularon propuestas para lograr una mayor cohesión social en el marco de la cooperación.

2.3.3. La Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, Viena

En mayo de 2006, en el marco de la **IV Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe** celebrada en Viena, se reafirmó la intención de enfrentar la pobreza, la desigualdad y la exclusión social a fin de lograr sociedades más integradas y con mayor cohesión social, se

³Es también el caso de conceptos como vulnerabilidad, inestabilidad e inseguridad, también bastante utilizados por la literatura.



profundizó el diagnóstico social y se definieron nuevas estrategias en materia de políticas públicas, fomento a la responsabilidad social de las empresas, estímulo al diálogo social y a la participación de la sociedad civil, así como respeto a la diversidad étnica.

En la Declaración de Viena del 12 de mayo de 2006 los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe reafirman el compromiso con la promoción de un crecimiento económico equitativo y sostenido, con el fin de crear más y mejores empleos y luchar contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, y reconocen también la necesidad de promover políticas públicas – políticas fiscales y de protección social – responsables que conlleven una mejor distribución de la riqueza y de los beneficios del crecimiento económico. Asimismo, se considera la generación de trabajo decente como un elemento clave para sustentar el desarrollo económico y social, prestando especial atención al tema del empleo de los jóvenes, entre otros medios a través de la creación de capacidad técnica mediante políticas de educación y formación profesional. Entre los instrumentos mencionan la necesidad de adoptar estrategias generales e integradas y políticas públicas para garantizar la igualdad de oportunidades y mejores condiciones de vida y de trabajo para todos, así como un mayor acceso a la educación, la salud y el empleo, integrando en ellas la perspectiva de género y dando prioridad a los grupos de población más vulnerables, incluidas las personas con discapacidad. Por otra parte, reconocen la necesidad de generar políticas públicas específicas para la protección de los niños y de los jóvenes, con el fin de prevenir la reproducción de la pobreza.

Pero más allá de reafirmar el compromiso gubernamental, se afirma la importancia de fomentar la **responsabilidad social de las empresas, de estimular el diálogo social y la participación de todos los interlocutores pertinentes, incluida la sociedad civil, así**

como el respeto a la diversidad étnica, con el fin de construir sociedades más cohesionadas. En este contexto los intercambios de experiencias entre los países y regiones de Europa y América Latina constituyen espacios valiosos en la búsqueda de políticas sociales de cohesión que permitan superar el malestar social que caracteriza a las sociedades del siglo XXI.

3. Las capacidades institucionales de los gobiernos locales

Ante estas difíciles situaciones económicas y sociales cabe preguntarse: ¿cuál es el papel que deben desempeñar los gobiernos locales (municipales) en materia de políticas sociales urbanas a inicio del siglo XXI, a fin de lograr sociedades más equitativas e incluyentes en las que exista una auténtica cohesión social? Sin duda es una interrogante difícil por las situaciones diferentes que prevalecen entre las ciudades de la región europea y latinoamericana. En esta última, las políticas sociales han estado concentradas, por lo general, en las instancias de los gobiernos centrales y/o estatales (provinciales) y sólo, recientemente y en algunos países comienzan a ser delegadas otorgándose competencias y recursos para el desarrollo de una acción pública desde el gobierno local. En la región europea, en cambio, existe una importante tradición de actuación social realizada por los gobiernos locales, particularmente de las ciudades.

3.1. Capacidades institucionales diferenciadas

Existe cierto consenso en que los gobiernos locales de las ciudades del siglo XXI deben cumplir un conjunto de funciones en diferentes ámbitos entre las cuales las más importantes son:

⁴El PNUD fue pionero en la diseminación de ese concepto.

a) En lo económico: promover el desarrollo económico sustentable, creando condiciones propicias para atraer la inversión y generar empleo digno, facilitando las iniciativas que provienen de la economía social, invirtiendo en cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, así como en la conservación y uso del patrimonio histórico

b) En lo social y cultural: garantizar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos a la salud, la educación, el empleo, la vivienda, la cultura, actuando con criterios de calidad y equidad – de género, origen étnico, país o el lugar de residencia – reconociendo la multiculturalidad y el resguardo de la identidad étnico-cultural.

c) En lo institucional: reconocer que las nuevas responsabilidades ejercen presiones sobre las capacidades institucionales y financieras (Declaración del OCD, Montevideo, 2006), requieren una nueva gobernanza local que garantice un rediseño institucional eficaz para atender las demandas de la ciudadanía y que opere con criterios de transparencia y rendición de cuentas de los gobernantes, y que en el diseño y gestión de las políticas públicas incluya a los diferentes actores económicos, sociales y civiles involucrados en estos asuntos públicos.

d) En lo político: consolidar y fortalecer la democracia local ampliando las formas de representación política y social. Promoviendo la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas a fin de combinar y fortalecer la democracia representativa con prácticas propias de la democracia participativa. Para ello es de fundamental importancia que el gobierno local diseñe y promueva la inclusión de la ciudadanía, a través de la creación de espacios e instrumentos de participación ciudadana (Ziccardi 2003) y potencie su empoderamiento de las acciones públicas locales (cfr. Declaración del OCD, Montevideo, 2006).

Varias de las acciones que se enmarcan en este ideario se impulsan desde la cooperación descentralizada; acciones que, desde la

creación de la Red 5 de URB-AL con sede en la ciudad de Montevideo hace casi una década, se llamó la atención sobre la importancia de diseñar y aplicar, con criterios de integralidad en las políticas socio-económicas y ambientales del ámbito local (cfr. Bodemer, Coraggio y Ziccardi 1999). Al mismo tiempo se afirmó que para ello los gobiernos locales debían innovar sustancialmente en su estructura y organización institucional, así como en el contenido de las políticas públicas destinadas a atender las necesidades y demandas sociales.

Sin duda, es precisamente en este aspecto en el que la cooperación descentralizada puede jugar un papel estratégico en la medida que los gobiernos locales de las ciudades latinoamericanas puedan beneficiarse de las experiencias que ya han desarrollado los de la región europea. Pero debe señalarse que la situación institucional de los gobiernos locales en Europa y en América Latina es sustancialmente diferente. En el viejo mundo el gobierno local constituye un ámbito de gobierno que posee competencias específicas y concurrentes con los otros ámbitos, central e intermedio, y sobre todo ejerce autónomamente las funciones de gobierno y de administración que rigen la vida de sus sociedades y sus territorios. En los países latinoamericanos, en cambio, existen situaciones de desarrollo institucional diferenciales entre las ciudades de la región, siendo que en las ciudades capitales es donde se concentran las mejores capacidades y recursos (humanos, tecnológicos, financieros) mientras que en la gran mayoría de los gobiernos locales se advierten fuertes limitaciones relacionadas principalmente con cuestiones tales como: diseños institucionales que reproducen la estructura y funcionamiento del ámbito del gobierno central; una dependencia de los ingresos que proceden del gobierno central y limitaciones para generar recursos propios; personal sin calificación profesional adecuada y reclutamiento de funcionarios según criterios de pertenencia política o grupal; políticas públicas locales sectoriales



con una débil coordinación institucional; restringidas políticas de promoción del desarrollo económico local aun cuando uno de los principales problemas es el desempleo urbano; formas de participación ciudadana formales y en muchos casos apatía y desinterés de gran parte de la ciudadanía para participar en los espacios institucionalizados. Todo ello no favorece que la actuación gubernamental local actúe con eficacia para lograr mayor cohesión social en las sociedades locales.

Por todo ello la cooperación descentralizada es vista actualmente como de una de las formas de fortalecer las capacidades locales de la región latinoamericana a través de la transferencia de conocimientos entre gobiernos locales, sin requerir otros ámbitos gubernamentales que actúen como intermediarios. Un avance en esta línea fue el **IV Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social**, en Barcelona en mayo de 2004, realizado después de la constitución de una nueva organización de “Ciudades y Gobiernos Locales Unidos”, en cuyo interior se creó una Comisión sobre Inclusión Social y Democracia Participativa. En la Declaración en la que participaron más de 300 ciudades provenientes de 44 países se acordó establecer un proceso de formalización de la **Red de Autoridades Locales por la Inclusión Social**, dando cabida a las distintas redes, foros y expresiones de los entes locales y la sociedad civil.

Más recientemente, como ya se dijo, en el año 2006, en la **Declaración de Montevideo de la Primera Reunión Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE AL** se reconoció explícitamente este desarrollo institucional diferencial entre los gobiernos locales de ambas regiones y se propuso generar iniciativas de promoción de la cohesión social dirigidas a gobiernos locales y regionales de ambas regiones, pero buscando un impacto directo sobre América Latina. Asimismo, se identificó como ejes prioritarios de esta actuación la integración de los inmigrantes, reforzar la perspectiva de género en las diversas

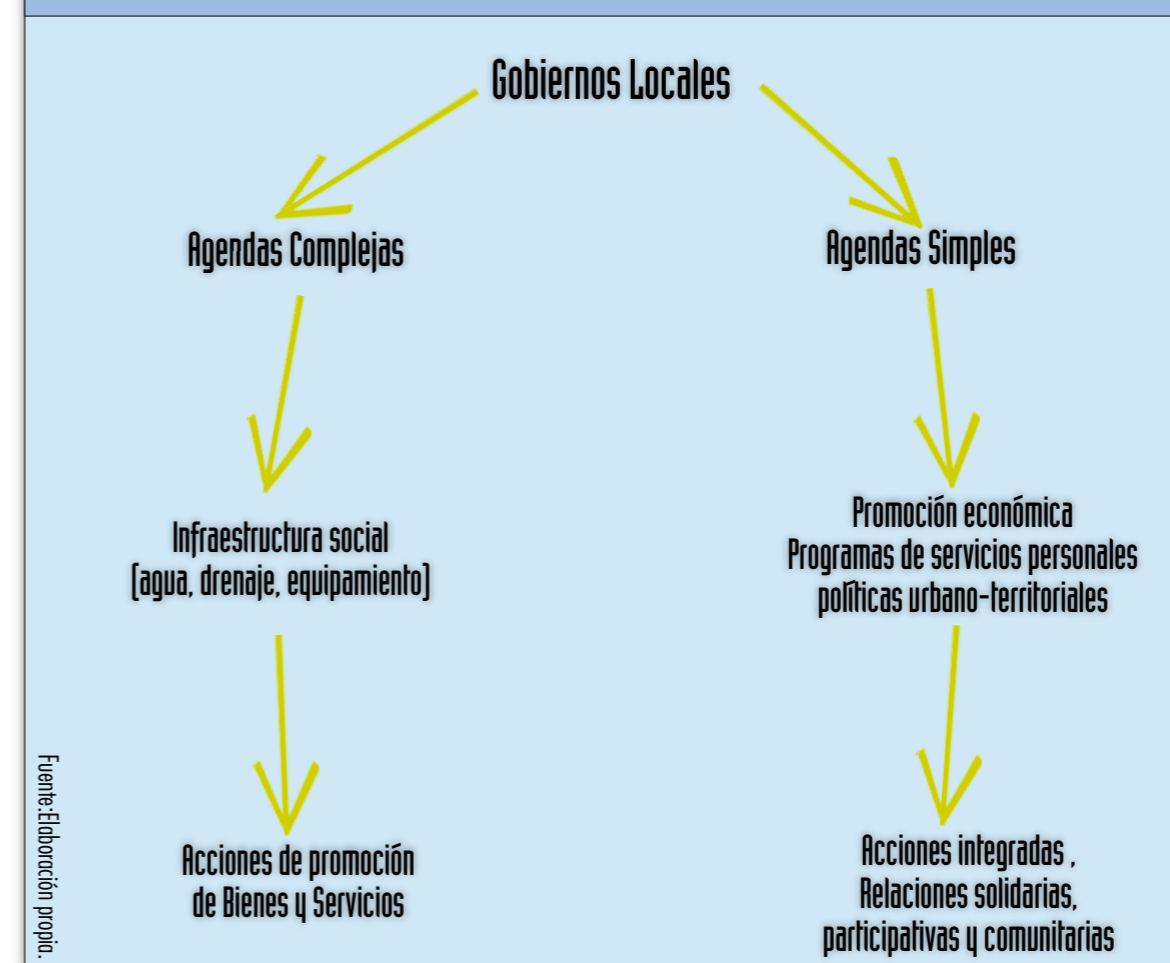
políticas públicas locales y la promoción de la ciudadanía activa de las mujeres.

3.2. Las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales

Las políticas públicas constituyen formas de actuación y/o acción gubernamental en determinados campos de la vida económica, social y política en los cuales se requiere la participación activa del Estado. Sin embargo recientemente se acepta que lo público es un espacio de actuación más amplio, que no puede estar confinado al ámbito gubernamental, sino que debe incluir a diferentes actores económicos, sociales y políticos que estén involucrados de manera directa en la agenda de problemas y asuntos de la nación. De todas formas, los ámbitos de gobierno central o federal, estatal o provincial y municipal o local son los principales encargados de implementar las políticas públicas y éstas implican diferentes etapas, necesariamente consecutivas -diseño, operación o gestión, seguimiento y evaluación- en las cuales pueden participar también otros actores.

En el conjunto de las políticas públicas, las llamadas políticas sociales son aquellas que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos. Entre éstas pueden mencionarse las políticas de salud, educación, vivienda, recreación, que se dirigen al conjunto de la ciudadanía adoptando criterios de universalidad porque son parte de la responsabilidad social del Estado. Aunque sus contenidos varían temporalmente y en diferentes contextos sociales, lo común en todas las políticas sociales es dar los lineamientos generales para garantizar al conjunto de la ciudadanía el acceso a bienes y servicios básicos que son considerados parte de los derechos sociales, consagrados por lo general en las leyes supremas de los estados (Constitución de la República). Pero la acción social gubernamental actualmente tiende a combinar y aplicar de manera simultánea políticas

Gráfico 1: De políticas sociales simples a políticas socio-económicas complejas



universales y políticas focalizadas (Cardoso y de Oliveira 2000).

Un tipo particular de **políticas sociales** son las denominadas **políticas sociales de atención, reducción o combate a la pobreza**, que se han diseñado e implementado en diferentes ciudades de AL, las que tienden a garantizar las condiciones de supervivencia otorgando transferencias monetarias y en algunos casos generando capacidades básicas (salud, educación). Ahora bien, estas políticas de atención a la pobreza, junto con otras políticas sociales

destinadas a regiones o zonas urbanas precarias o degradadas y a grupos sociales vulnerables (madres solteras, jefas de hogar, adultos mayores sin recursos, discapacitados, VIH etc.) son por lo general políticas en las que se aplican diferentes criterios de focalización y que implican una forma de intervención social del Estado indispensable para corregir las desigualdades sociales. Por esta razón estas políticas suelen denominarse también políticas de **discriminación positiva o de acción afirmativa**.

Además las políticas sociales – educación,

salud e inclusive las de vivienda y las urbanas – fueron en sus orígenes competencia del gobierno nacional, pero los procesos de descentralización de las últimas décadas tienden a traspasar su operación, y en menor medida su diseño y evaluación, a los gobiernos intermedios (estatal o provincial) o locales (municipales). Por ello, según Brugué y Gomá (1998), el principal desafío de las políticas sociales, que en Europa se sustentaron originalmente en un modelo de estado de bienestar que encuentra hoy severas restricciones para garantizar su permanencia, es la construcción de una agenda compleja en la que se identifican tres ámbitos de actuación: a) las políticas de promoción económica local; b) las políticas locales de bienestar social y c) las políticas urbanas y de territorio. Es decir, se trata de promover acciones públicas innovadoras lo que implica pasar de una agenda simple a una agenda compleja, realizando un rediseño relacional de políticas sociales, creando nuevas relaciones entre la esfera pública local y la sociedad y aplicando nuevos instrumentos de participación personal, comunitaria y empresarial. Sobre la base de los conceptos desarrollados por estos autores y de la perspectiva de análisis contenida en el documento base de la Red 5 de URB-AL se presentan en el Gráfico 1 los principales ejes contenidos en las políticas sociales simples y su paso hacia políticas socio-económicas complejas.

Lo cierto es que en el marco de los procesos de globalización económica existen mayores coincidencias en la necesidad de revalorizar el papel fundamental que pueden jugar los gobiernos locales en el diseño e implementación de las políticas públicas, en particular las políticas sociales urbanas. Pero se trata de acciones públicas que implican pasar de una agenda simple a una compleja y el rediseño de las políticas y programas sociales con criterios de integralidad, expresando la intención de construir ciudadanía, fortalecer el capital social y/o sentar las bases para el ejercicio de la corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía. Se trata también de

relacionar entre sí las diferentes actuaciones públicas que realizan las instituciones del gobierno de diferentes ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) planteando nuevos instrumentos de participación personal, comunitaria y empresarial, tareas en que la cooperación descentralizada puede cumplir un rol fundamental.

4. La cooperación descentralizada para la cohesión social

Las principales y más recientes acciones de transferencias de conocimientos y de experiencias de cooperación descentralizada, compartidas entre la región europea y latinoamericana, para la cohesión social indican que se transita por un nuevo camino a partir de introducir cambios sustanciales en el paradigma de la cooperación descentralizada. Por ello se tratará de exponer seguidamente estas modificaciones desde una perspectiva histórica.

4.1. Cambios en el paradigma de la cooperación descentralizada

El estilo de cooperación descentralizada que se va configurando entre Europa y América Latina está en estrecha relación con los paradigmas de desarrollo que se suscriben en cada época, los que inciden en el alcance de la cooperación y en la orientación de los intercambios que se producen. Partiendo de un modelo de asistencia o ayuda basado centralmente en una concepción generalista y estado-céntrica, en que el “instrumento de este modelo clásico es la transferencia de recursos realizadas a título de subvención a fondo perdido o donaciones sin contraprestación” de estado a estado (González-Badía Fraga y Ruiz Seisdedos 2003), se va configurando progresivamente uno nuevo centrado en el “desarrollo humano”. Este exige, al decir de Romero (2006), un replanteamiento de los términos en los que se concebía y gestionaba la cooperación al incorporarse el papel del

fortalecimiento institucional y el buen gobierno en los procesos de desarrollo, en la creación de condiciones que permitan alcanzar o reconstituir la cohesión social. Así, se reconoce ampliamente que el camino del desarrollo supone mucho más que crecimiento económico, implica el progreso de las personas, las sociedades y de los territorios. Es un proceso integral en el que una “sociedad maximiza sus beneficios, aprovechando las oportunidades que se le presentan tanto en el marco institucional, como en el estado del conocimiento científico y tecnológico a los fines de utilizar eficientemente sus recursos humanos, naturales, cognitivos, económicos y políticos, con el objeto de alcanzar el bienestar físico y emocional de la mayoría de sus miembros” (Brito 2002).

En este mundo global, marcado por severas desigualdades, las ciudades y regiones han asumido un papel importante en este sentido. Estas instancias locales y subnacionales son quienes – si bien no ocurre como dinámica generalizada a nivel latinoamericano – facilitan y dinamizan el proceso de desarrollo posicionando a las ciudades/regiones en términos de competitividad, de productividad y de solidaridad. Por ello es relevante el planteo formulado por Bodemer, Prats y Whitehead (2004) cuando afirman que Europa debería apoyar una “Red Latinoamericana de poderes locales y regionales” para la generación de entornos favorables, destinados a compartir estrategias de gobernabilidad y desarrollo local.

El nuevo enfoque de la cooperación descentralizada supera la matriz donante-receptor y se basa en lo que se denomina una relación de partenariado, acciones basadas en el intercambio entre pares. Coincidimos con Romero (2006: 53) cuando define la cooperación descentralizada local como “el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo de carácter más participativo [... y que] se asienta básicamente sobre los principios de multilateralidad, interés mutuo y partenariado”. Se trata de un sistema de

intercambio en el que participan una pluralidad de actores de naturaleza diversa (público-privado) que coinciden a la hora de llevar adelante una iniciativa de la cual todos obtendrán una ventaja. Es un tipo de acuerdo de carácter voluntario, en el que se intercambian saberes y se fortalecen capacidades en materia de asistencia técnica, de formación de recursos humanos, transferencia de tecnologías, además de movilizar recursos financieros.

4.2. La cooperación horizontal para la superación de la pobreza, la exclusión y la desigualdad social

Puede decirse que la cooperación descentralizada local ha desempeñado un papel de relevancia en materia de cohesión social a nivel latinoamericano, al desarrollarse a partir de los años noventa un conjunto de iniciativas (redes, observatorios, seminarios, banco de datos) que expresan el interés de abordar situaciones complejas, tanto para Europa como para Latinoamérica. De esta manera se posibilitaron encuentros sobre las formas con que las ciudades abordaban las situaciones de pobreza y exclusión, así como también para compartir prácticas innovadoras para atender estos problemas sociales. Los espacios locales fueron encontrando a lo largo de estos años instancias en las que pudieron reflexionar e identificar estrategias para la reversión de procesos de franco retroceso socioeconómico en sus territorios.

Para ejemplificar los alcances y contenidos que han adquirido estas nuevas relaciones de cooperación descentralizada u horizontal se expondrán seguidamente dos experiencias cuyo principal compromiso es mejorar la cohesión social en las ciudades: la red constituida por la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras y el Programa URB-AL.

4.2.1 La Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE)

Esta red, pionera en intercambios entre ambas regiones y que integra en la actualidad a



más de 353 ciudades de Europa y de América Latina, está comprometida en la **ampliación de los espacios educativos en las ciudades**. Los principios desarrollados en su Carta (1990) se inscriben en una perspectiva integral del desarrollo humano, correspondiéndole a los gobiernos locales asumir con responsabilidad compromisos en la formación y promoción de la calidad de vida de sus habitantes. Es su interés impulsar políticas públicas integrales y participativas, que integren claramente componentes educadores y amplíen los espacios formales de aprendizaje e integración. Se parte de asumir el agotamiento de las instituciones tradicionales de socialización – la escuela y la familia – identificándose potencialidades educadoras en el espacio urbano. Así, las ciudades desde este punto de vista pueden constituirse en múltiples escenarios de generación de aprendizajes y de fortalecimiento de la cultura cívica.

La red fue impulsada por el gobierno de la Ciudad de Barcelona y ofrece un conjunto de servicios entre los cuales se destacan:

- El Banco Internacional de Datos de Ciudades Educadoras (BIDCE) que compila experiencias educadoras de ambas regiones además de documentos de interés sobre la temática.

- Las redes temáticas para intercambiar “ideas y buenas prácticas” en ejes tales como: fracaso escolar, transición escuela trabajo; educación en valores; tecnologías de la información y la comunicación.

- Las redes territoriales que agrupan ciudades de un mismo país se proponen agendas comunes de trabajo, habiéndose organizado siete, de las cuales dos funcionan en América Latina y cinco en Europa.

- Otros instrumentos de encuentro promovidos por la Red son los Congresos Mundiales que se realizan bianualmente y que operan como un lugar de reconocimiento y de mayor proximidad entre los miembros dedicados a la presentación de las iniciativas

educadoras innovadoras ejecutadas en los espacios locales.

Es un tipo de asociación de interés mutuo que exige la voluntad política explícita tanto del nivel ejecutivo de gobierno (intendentes, prefeitos, alcaldes) como del nivel legislativo (concejos, cámara de representantes o vereadores). Se intenta lograr un tipo de acuerdo que supere los períodos de gestión gubernamental, ya que las iniciativas, destinadas a trabajar con componentes educativos, exigen acciones integrales y sostenidas.

La agenda de AICE ha ido evolucionando, hecho que se advierte al revisar las experiencias incorporadas al BIDCE o las temáticas de sus Congresos. Entre las mismas se advierte una marcada preocupación por recuperar iniciativas para la articulación entre la escuela y el mundo del trabajo y la producción teniendo a los colectivos juveniles como centro de preocupación; el fracaso escolar y el desarrollo de plataformas de colaboración entre las agencias implicadas en el tema; la ciudadanía y la participación ciudadana; la cultura de paz; el género, la interculturalidad y la inmigración; el achicamiento de las brechas digitales como forma de combatir la exclusión.

En su reciente declaración política de Lyon-Francia, en setiembre de 2006, se propone: 1) dar prioridad en la educación a la infancia y a la juventud, junto a la promoción de una educación a lo largo de la vida; 2) reforzar la democracia participativa y 3) reforzar la cooperación entre las ciudades educadoras con otras redes de ciudades.

Se destacan dos iniciativas: una referida a juventud, que fue un proyecto de la Oficina de AICE-América Latina y otra del Secretariado General vinculada a la utilización del espacio público para la participación e integración social. El primero sistematizó 17 experiencias locales de políticas de juventud en temáticas como salud, deporte, recreación, educación y participación. Se plantea como una iniciativa que sirva de insumo para lograr

a futuro abordajes de carácter más integral que consideren a las juventudes como actores estratégicos del desarrollo. La convocatoria establecía un criterio de selectividad para identificar prácticas de carácter innovador que estimulen nuevas formas de relación entre el estado, las organizaciones de la sociedad civil y las juventudes.

La otra iniciativa está vinculada a la **gestión participativa de los espacios públicos** y reúne 21 experiencias sistematizadas en 2006. Recupera la forma en la que han sido diseñados para la apropiación por parte de las ciudadanas y ciudadanos, el uso cívico de los mismos y la participación comunitaria en su conservación, la visualización de nuevos usos, como así también la convivencia entre diferentes colectivos. En este sentido el **espacio público** es entendido como el lugar de lo común, de lo universal, visualizándolo como facilitador de niveles crecientes de integración social, en la medida en que habilita mayores vinculaciones y asociacionismo en espacios sociales heterogéneos. Esta asociación promueve un estilo de colaboración entre sus miembros que es valiosa a la hora de ponderar su incidencia en la incorporación de dimensiones para abordar situaciones de pobreza.

En este sentido, puede decirse que Barcelona ha sido originalmente un referente para muchas ciudades latinoamericanas, en materia de descentralización, participación ciudadana, gestión estratégica del territorio, renovación urbana, así como también en la organización de sus servicios sociales. Pero en la actualidad muchas ciudades latinoamericanas registran interesantes e innovadoras prácticas de inclusión de la ciudadanía en decisiones públicas o en la gestión participativa de los presupuestos públicos.

4.2.2. El Programa URB-AL

Este programa desde sus inicios está orientado a temas de desarrollo local. Desde

su creación, en 1995, ha sumado a más de 430 ciudades, articuladas a través de proyectos relacionados con temáticas tales como: políticas sociales urbanas, droga, conservación de los contextos históricos, participación, control de la urbanización, democratización de las ciudades, etc. Las ciudades europeas y latinoamericanas y las organizaciones de la sociedad civil que las integran encuentran una oportunidad de intercambio en los seminarios o reuniones internacionales y en la participación a través de proyectos comunes en las redes creadas (Gutiérrez Camps 2006).

En los objetivos de las diferentes Redes del Programa URB-AL están presentes tensiones y/o preocupaciones vinculadas a la necesidad de generar una estrategia más compleja en materia de combate a la pobreza. Pero a pesar de reconocer que los procesos de inclusión /exclusión en las ciudades responden a una pluralidad de causas, en los proyectos aprobados no prevalecen iniciativas que privilegien un enfoque integral. Actuar estratégicamente en este campo requiere de una mirada global que integre la mayor cantidad de componentes que actúen de forma coordinada, utilicen los múltiples recursos disponibles y aprovechen sus potencialidades sinérgicas en el territorio.

Sin embargo, merece destacarse el salto cualitativo que implicó el tránsito de proyectos de tipo “A” al “B” y el impacto favorable que tuvo para los actores involucrados. Los proyectos tipo “A” aportan elementos de reflexión, conocimiento y diagnóstico respecto de determinadas temáticas que permiten generar líneas de base para establecer comparaciones en materia de consecución de los objetivos planteados. Esto crea nuevas capacidades que pueden ser puestas en juego en los proyectos de tipo “B”, ya que cuentan con problemas identificados, mensurados y un buen nivel de avance en la configuración de los cuadros de situación local. Son una bisagra importante para ampliar y profundizar problemáticas urbanas, así como los niveles de interés teórico



y de acción por parte de los municipios. Estos diagnósticos fueron sumamente valiosos para ambas regiones así como también los documentos base generados por los expertos como insumo para una mejor comprensión de la compleja y dinámica trama social.

Una de las primeras experiencias de cooperación descentralizada en materia de políticas sociales fue la constitución de la **Red 5** sobre “Política sociales urbanas”, coordinada por la ciudad de Montevideo. El aporte del documento base (Bodemer, Coraggio y Ziccardi 1999) coadyuvó a definir a la política social “como el conjunto de medidas e instituciones cuyo objeto es el bienestar de la población”. Mientras que la política económica tiene como objetivo el crecimiento, el lucro o la acumulación del capital, la política social se ocupa de los equilibrios sociales. Pero cabe señalar que esta diferenciación no es nítida ya que los procesos y la política económica producen efectos y estructuras sociales, en tanto transforman o desarrollan a organizaciones, clases y relaciones sociales. Incluso inciden en la emergencia de nuevos sistemas de valores, visiones del mundo y derechos.

En el caso de la **Red 7** de “Gestión y control de la urbanización”, coordinada por Rosario, Argentina, hay dos intervenciones de carácter “B” “SUMA. Una solución urbana desde una mirada alternativa” y otra sobre “Intervenciones de planificación y recalificación urbana: el enfoque multidisciplinar e integrado” de la región de Toscana-Italia, que se inscriben en una estrategia más integral.

En este Programa URB-AL los proyectos relacionados con cuestiones de género tienen un importante peso. La **Red 12** de “Promoción de las mujeres en las instancias de decisión local”, coordinada por la Diputación de Barcelona, adopta una perspectiva de género transversal y de promoción de una ciudadanía activa de las mujeres. Incluye 13 proyectos de tipo “A” sobre temáticas vinculadas a la inserción de la mujer en el mercado de trabajo, autodeterminación,

procesos de empoderamiento, formación y capacitación política de mujeres, entre otros. Sólo uno aborda la problemática de la mujer inmigrada, coordinado por la comarca de l’Alt Empordá, España. La importancia que tienen estas iniciativas en los programas de cooperación descentralizada está relacionada con la capacidad de organización que las agrupaciones de mujeres han logrado históricamente, logrando imponer en las agendas de gobierno la temática de igualdad de género, como así también con el grado de profesionalización de los cuadros técnicos a la hora de presentar proyectos a evaluación y aprobación.

En la actualidad sólo se encuentra en ejecución un proyecto sobre “Integración de los inmigrantes en la ciudad como forma de combate a la pobreza” coordinado por Granada, España, perteneciente a la **Red 10** “Lucha contra la pobreza urbana”, que coordina San Pablo, Brasil. En este sentido, tanto en AICE como en URB-AL la problemática de los inmigrantes internacionales no ha adquirido centralidad frente a las difíciles situaciones sociales y políticas que desencadenan estos procesos y las exigencias que los gobiernos locales deben enfrentar para dar respuestas en materia de salud, vivienda, educación, promoción social, respeto a la identidad étnica y cultural, como condiciones de vida básicas que permitan alcanzar la integración de estos nuevos colectivos sociales a la sociedad en la que habitan.

Respecto a intervenciones dirigidas a la infancia, la AICE cuenta con la Red temática de Pequeña Infancia que coordina Lyon, Francia. Debe decirse que sobre este eje de actuación existe un conjunto de recursos provenientes de otras organizaciones y de diferentes ámbitos de gobierno pero no presenta un lugar central en las agendas de cooperación descentralizada; algo similar sucede con los proyectos sobre adultos mayores.

En el marco del Programa URB-AL, la **Red 10** de Lucha contra la pobreza urbana

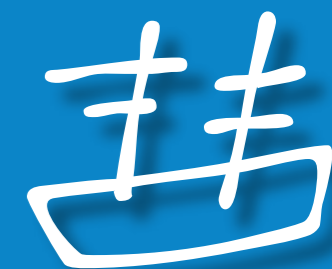
busca desarrollar intercambios para mejorar la calidad de las políticas sociales. Sus objetivos plantean la necesidad de acciones sostenidas en el tiempo, ya que la remoción de la pobreza exige sostenibilidad y compromisos por parte de los actores involucrados. Esta red se propone el intercambio de conocimientos y de información sistematizada para la toma de decisiones, apoyando el trabajo de muchas administraciones locales que implementan nuevos diseños en sus sistemas de información. Es interesante mencionar el **Proyecto Ciudad y ciudadanos/as por la inclusión social**, coordinado por la Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay, proyecto de tipo “B” que surge de un proyecto de tipo “A” denominado “Metodologías y herramientas para la creación de Observatorios de Inclusión Social” en las ciudades, coordinado por la Alcaldía de Saint-Denis durante los años 2003 y 2004. Ambas iniciativas mantuvieron los mismos socios en las distintas instancias.

Se recuperan para su elaboración las siguientes recomendaciones: contar con apoyo técnico para montar Observatorios capaces de gestionar sistemas de información social georeferenciados; lograr acceder a ámbitos de discusión conjunta sobre la elaboración de indicadores que expresen la multicausalidad de la exclusión local; disponer de lecturas comparadas sobre aspectos emergentes de los procesos de exclusión; promover el intercambio mutuo y horizontal entre actores provenientes de ámbitos académicos y, por último, generar mecanismos para el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil que ejecutan acciones exitosas vinculadas a temáticas de pobreza en los espacios locales. Estas recomendaciones ya fueron incorporadas y demuestran el interés de los socios frente a la necesidad de aprovechar los recursos desarrollados y plantearse un trabajo cuyo desafío es poner la información al servicio de los gobiernos locales y de las organizaciones de la sociedad civil. Precisamente en los

objetivos para la segunda etapa del proyecto se plantea “aportar un mejor abordaje por parte de los gobiernos locales y la sociedad en su conjunto, de los fenómenos relacionados con la problemática de la exclusión/inclusión tanto en la Unión Europea como en América Latina” (ver URB-AL 2005: 8).

La propuesta de trabajo plantea tres líneas claras de actuación que se desarrollarán en forma articulada y complementaria en base al trabajo en red de los municipios involucrados: 1) “Aumento del conocimiento y comprensión de los actuales fenómenos de la inclusión y exclusión social, que permita una definición e implementación más eficiente y adecuada de las políticas públicas locales que se dirigen a la superación de las problemáticas asociadas a la exclusión, 2) La puesta en funcionamiento de **Observatorios de Inclusión Social** como instrumentos adecuados para la sistematización, el procesamiento y la difusión de información pertinente y actualizada y que esté al servicio de actores diversos directamente implicados en esa área de intervención y 3) El apoyo a la sociedad civil en sus esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de sectores de población excluidos. Ello supone brindar oportunidades de consolidación y desarrollo a iniciativas en funcionamiento que se consideren sostenibles e innovadoras en el área de la inclusión social” (Ídem.).

Los **Observatorios de Inclusión-Exclusión** ponen su énfasis en un estilo de monitoreo y evaluación de los resultados de las políticas de combate a la pobreza urbana con un fuerte contenido participativo. La iniciativa contempla la incorporación de actores sociales a lo largo del ciclo de trabajo, tanto para definir y evaluar la complejidad de la pobreza como para participar en las intervenciones que se promueven en la materia. Además se busca explícitamente instituir un instrumento que sirva a las organizaciones de la sociedad civil desarrollando información que sistematice, procese y visibilice proyectos sociales innovadores.



Una de las primeras actividades propuestas, en sintonía con generar canales de participación para sociedad civil, es la instrumentación de una **Convocatoria a Iniciativas de Inclusión Social**, que busca fortalecer la participación a través del apoyo a prácticas locales de la sociedad civil que aporten en temáticas referidas a inclusión social, convivencia ciudadana y seguridad pública. Uno de los criterios de elegibilidad propuesto es el de incentivar dos presentaciones por organización social, debiendo estar radicadas en los municipios pertenecientes a la red de Mercociudades. Esta iniciativa se encuentra en plena etapa de ejecución y se están ejecutando las primeras acciones previstas.

4.2.3. La nueva gobernanza local y la promoción de la participación ciudadana

La cooperación horizontal promueve un estilo de gestión en los proyectos comunes que involucra a una multiplicidad de agencias. La creciente complejidad de la época exige no sólo la renovación de los mapas cognitivos sino también de los instrumentos que posibilitan dotar de mayor gobernabilidad al territorio. Los gobiernos locales comprometidos en mejorar la calidad de vida ciudadana procuran generar procesos para la transformación y consolidación en sus capacidades de gobierno y de ciudadanía.

Las claves estratégicas que exige el desarrollo son al menos dos: una vinculada a dotar de mayor gobernabilidad democrática al territorio y la segunda, orientada a promover un estilo de **gobernanza** que incorpore a los actores relevantes en el proceso. En términos de Sen (1999) el desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades que disfrutaban los individuos. Ellas dependen de otros determinantes como lo son las instituciones sociales y económicas y los derechos políticos y humanos. Desde esta concepción finalista del desarrollo plantea la

exigencia de eliminar las principales fuentes de “privación de la libertad”: pobreza, regímenes autoritarios, escasez de oportunidades de empleo, de educación, de vivienda, baja calidad de los servicios públicos, inseguridad etc. Es decir que se le atribuye al proceso de desarrollo un conjunto de estándares que potencien y posibiliten las opciones de ampliar los horizontes de bienestar social.

Es importante el aporte de Joan Prats (2004) para la comprensión entre ambos términos. La noción de gobernabilidad trata que la transición a la democracia y la democracia misma sean gobernables, tanto para evitar la regresión al autoritarismo como para avanzar y consolidar la democracia mejorando su desempeño económico, social y democrático. Para él lo que “está en juego en muchos países no es el buen gobierno; sino la gobernabilidad misma, en la medida en que si un territorio se torna ingobernable lo amenaza la anomia y la desintegración social”. Siguiendo esta línea de análisis, la gobernabilidad y la gobernanza son conceptos interrelacionados. La gobernanza está relacionada a las instituciones y reglas capaces de captar acuerdos institucionales relevantes, de constituir relaciones más horizontales entre redes de actores de cuya calidad depende la gobernabilidad. Este tipo de desafíos es de carácter internacional.

En este sentido la cooperación descentralizada ha promovido vínculos que quiebran un modelo de tipo jerárquico en la gestión del desarrollo, generando redes tanto de actores estatales como no estatales (sindicatos, universidades, organizaciones de la sociedad civil) que aportan a una construcción del orden social más democrático, basado en mayores niveles de intercambio y de ayuda mutua entre los actores.

Las dos experiencias de Redes seleccionadas otorgan un lugar destacado a la participación de los ciudadanos en las iniciativas que llevan adelante. La AICE en el artículo No. 18 de su Carta sostiene que “la ciudad estimulará

el asociacionismo como forma de participación y corresponsabilidad cívica, a fin de canalizar actuaciones al servicio de la comunidad y obtener y difundir información, materiales e ideas para el desarrollo social, moral y cultural de las personas. A su vez, contribuirá en la formación para la participación en los procesos de toma de decisiones, de planificación y de gestión que la vida asociativa conlleva.”

Los gobiernos locales -tanto europeos como latinoamericanos- comprometidos en crear y recrear un contexto favorable para la renovación de las prácticas públicas, se han comprometido en modernizar sus administraciones para tener gobiernos ágiles, transparentes y eficientes. Esta estrategia descansa en las capacidades que fue logrando el municipio para involucrar la participación de las vecinas y vecinos en los asuntos públicos. Una participación que promueve derechos sociales y capacidades ciudadanas, que se instituye como un lugar para el aprendizaje colectivo, que hace más eficientes las políticas locales y nutre a la política local con más democracia en la convicción de las consecuencias redistributivas que poseen las decisiones de gobierno.

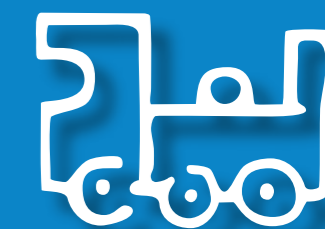
En cuanto a URB-AL, un aporte clave en este sentido fue el realizado por la Red 9 de “Financiamiento local y presupuesto participativo” que se propuso: identificar buenas prácticas en materia de financiamiento local y democracia participativa, además de centrar su interés en los mecanismos e instrumentos para la obtención de financiamiento del desarrollo local y la creación de redes de democracia participativa. Conscientes de que el combate a la pobreza y el logro de mayores niveles de cohesión social requieren no sólo de administraciones públicas eficaces, eficientes y transparentes, sino también de la concurrencia de recursos tanto del sector privado como de las organizaciones de la sociedad civil.

En la línea de la creación de una batería de Observatorios que vienen a cubrir vacíos en cuanto a contar con experiencias

sistematizadas y confiables que posibiliten el diseño, comparabilidad, evaluación de políticas de calidad, resulta relevante indagar el impacto que ha logrado en las políticas de cohesión social el **Observatorio Internacional de la Democracia Participativa** (OIDP), coordinado por la ciudad de Barcelona. Esta iniciativa fue presentada y ratificada en el año 2001 en el encuentro del Programa URB-AL Red 3 realizado en Belo Horizonte (Brasil) y en la Conferencia Internacional de Saint Denis (Francia). Su constitución oficial se produjo en noviembre de 2001 en la Conferencia del OIDP, realizada en Barcelona del 21-24 de noviembre de 2001, donde se aprobó su Reglamento de funcionamiento. El OIDP trabaja en coordinación con la nueva organización mundial de ciudades, **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos** (CGLU), y con otras redes de municipios. Sus principales objetivos:

- Impulsar la cooperación entre los municipios, fundamentado en el intercambio de experiencias de democracia participativa en el ámbito municipal. Para ello se crea un banco de experiencias.
- Cooperar con los municipios en la búsqueda de recursos para la aplicación y el desarrollo de las experiencias objeto de este Observatorio. Para ello se crea un banco de recursos tanto económico, de conocimientos y de cualquier otro tipo que pueda ser de interés.
- Abrir una agenda de actividades para difundir todos aquellos actos o programas de interés de los municipios.
- Disponer de un espacio de noticias donde se puedan conocer todos aquellos elementos noticiables.
- Avanzar en los estudios y la reflexión de los conceptos y las prácticas de la democracia participativa.
- Ampliar el Observatorio a todos aquellos municipios de cualquier zona del mundo interesados en colaborar en este proceso.

En el año 2006 el OIDP creó la **Dis-**



tinción de Buenas Prácticas de Democracia Participativa, que pretende incentivar la puesta en práctica de experiencias innovadoras en el ámbito local y difundir aquellas prácticas que favorecen la participación e implicación de la ciudadanía en los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas. El objetivo de esta distinción es reconocer aquellas nuevas experiencias en el campo de la democracia participativa, coordinadas por gobiernos locales, que puedan ser susceptibles de réplica. Por otra parte, la VI Conferencia organizada por el OIDP y el Ayuntamiento de Recife, que se realizó en el mes de noviembre de 2006, sobre “Planificación estratégica participativa para la construcción democrática de las ciudades”, uno de los ejes temáticos fue la inclusión social y la convivencia en la ciudad.

Una iniciativa provechosa del OIDP es la creación de un conjunto de **Observatorios Locales de Democracia Participativa (OLDP)** en nueve ciudades de Europa y América Latina, cuya misión es conocer y evaluar la calidad del desarrollo de las formas de democracia participativa y poder orientar las experiencias que se están llevando a cabo en la región. Este proyecto también se enmarca dentro del programa de cooperación descentralizada URB-AL de la Comisión Europea del cual el OIDP también forma parte, siendo los OLPD un proyecto de tipo “B”.

De esta forma se plantea una nueva línea de actuación que posibilita la puesta en marcha de Observatorios Locales en las ciudades socias del proyecto, sin abandonar el objetivo de generar un espacio de intercambio y reflexión sobre experiencias innovadoras en participación ciudadana para las ciudades interesadas. Esto implica dar un salto cualitativo a nivel de impacto, al poner a las ciudades en el centro de la escena con la instalación de los Observatorios Locales. Por un lado, se puede disponer de recursos propios para generar información y compilar experiencias para ser posteriormente evaluadas por cada ciudad. Y

por el otro, dotar al Observatorio Internacional de mejores experiencias con la puesta en marcha de los Observatorios Locales, a partir de socializar esfuerzos e información accesible a la totalidad de las ciudades. Esta articulación de una iniciativa en otras de carácter más amplio posibilitará en el futuro conocer y evaluar la calidad del desarrollo de las formas de democracia participativa de modo comparado, para lo cual el OIDP ha diseñado ya un conjunto de indicadores. Otro rasgo interesante a observar es como las ciudades miembros del proyecto han incorporado las actividades del Observatorio Local a la gestión de acuerdo con las condiciones histórico-sociales particulares y los avances logrados por las políticas públicas de participación ciudadana.

En cuanto a las apropiaciones locales de la iniciativa, tanto de ciudades de la Unión Europea como de América Latina, se sintetizan en el Cuadro 1.

5. Algunas recomendaciones para fortalecer la cooperación descentralizada en materia de cohesión social

Las capacidades de los gobiernos locales de diseñar e implementar políticas sociales que permitan otorgar mayor cohesión en la vida social y comunitaria encuentran fuertes límites en el interior de los complejos aparatos gubernamentales del ámbito nacional y de los ámbitos intermedios (provincias, estados, comunidades). Por ello es importante que los gobiernos locales puedan potenciar sus capacidades a través de su participación en redes, proyectos, experiencias de cooperación descentralizada u horizontal buscando dar respuesta a los problemas sociales que en el cotidiano agobian a las sociedades locales, aprendiendo a captar y combinar conocimientos y recursos provenientes de diferentes fuentes y ampliando la participación de actores de la sociedad civil, a fin de que las políticas

CUADRO 1: Observatorios locales de participación ciudadana en ciudades de la UE y AL

Observatorio Local de Barcelona-España:

se dedica al monitoreo de las Normas Reguladoras de Participación Ciudadana (NRPC) aprobadas recientemente por el Ayuntamiento, que son un instrumento legal que permite observar, analizar y evaluar la calidad de los procesos participativos en la ciudad. Las Normas surgen de una fase de diagnóstico de la situación a partir de recopilar información cuantitativa para su posterior valoración cualitativa mediante la incorporación de las opiniones y percepciones ciudadanas. Dicho diagnóstico participativo se articula con la constitución del OLDP para continuar el seguimiento de las NRPC.

Observatorio Local de la Diputación de Barcelona-España:

realiza un diagnóstico de la situación de la participación ciudadana y la democracia local a través de la observación del proceso en los municipios de la provincia de Barcelona. Pretende realizar un catálogo de buenas prácticas en democracia participativa con la intención de ser el impulsor en otras ciudades de Planes Directores de Participación Ciudadana. Este instrumento, además de poder ser replicado, aportará a la formación profesional de los agentes involucrados en las áreas de democracia participativa de la región.

Observatorio local de la ciudad de Buenos Aires-Argentina:

se articula con el proceso de descentralización del gobierno de la Ciudad promovido hacia las 16 comunas con que cuenta la misma y se articula con una iniciativa local denominada Sueña tu barrio, que tiene como principal objetivo proponer a los vecinos/as un ejercicio de visualización de futuro, y con el Plan Estratégico de la Ciudad. El Observatorio facilita la relación entre los actores comprometidos en el desarrollo local y aprovecha y sistematiza información ya elaborada.

Observatorio local de Donostia-España:

se relaciona directamente con la voluntad política de llevar adelante un Plan Municipal de Participación que impulse, desde una perspectiva relacional, la complementariedad y la vinculación entre los agentes, los procesos y los espacios para la participación en San Sebastián. El aporte del Observatorio es diagnosticar la forma en que el Ayuntamiento de San Sebastián difunde y promueve el derecho a la participación. En este sentido, la participación se concibe como una política transversal que transpone a toda la organización municipal.

Observatorio Local de la Paz-Bolivia:

esta iniciativa surge asumiendo la crisis de representación política que atraviesa la sociedad local y la demanda constante al gobierno por mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. En este contexto el Observatorio se presenta como un espacio superador, un espacio común de interacción e intercambio entre los distintos actores implicados en los procesos de participación vinculados a la gestión municipal de la ciudad de La Paz.

Observatorio Local de Porto Alegre-Brasil:

tiene como objetivo analizar los resultados de la participación de la población en el mejoramiento de los niveles de calidad de vida urbana, así como su impacto en la constitución de capital social a escala barrial. Procura ampliar el nivel de conocimiento de los ciudadanos sobre su realidad local a través de materiales de apoyo, mapas sociales, económicos, de infraestructura, ambiental así como un inventario de iniciativas ciudadanas a escala territorial.

Observatorio Local de Saint Denis-Brasil:

se centra en el acompañamiento y promoción de la participación de la población en el Plan Local de Urbanismo que define las metas de desarrollo para los próximos diez años. La participación de los actores influirá en la definición de las grandes líneas de actuación y de ordenación de la ciudad.

Observatorio Local de San Pablo-Brasil:

lleva adelante una serie de políticas de participación ciudadana a través de la Secretaría Especial de Participación y Parcería, y desde esta entidad acompañará las acciones del Observatorio.



sociales sean auténticas políticas públicas que contribuyan a fortalecer la cohesión social. En cierta medida, y como se vio en los últimos apartados de este trabajo, es claro que la cooperación descentralizada ha promovido un conjunto de proyectos y acciones directamente relacionadas con la necesidad de crear nuevas condiciones que permitan reestablecer la cohesión social al incorporar en las redes, proyectos, observatorios y acciones específicas temáticas directamente vinculadas con la lucha contra la pobreza urbana y la exclusión social, introduciendo criterios de integralidad en las políticas sociales, incluyendo las necesidades y demandas las mujeres, los jóvenes y los niños e instrumentos de participación ciudadana que, como el presupuesto participativo, establecen nuevas bases para una gobernanza democrática.

Cabe mencionar que el intercambio de experiencia entre la UE, AL y el Caribe constituye una vía de progreso hacia la cohesión social. Las experiencias de la UE para fomentar la cohesión social pueden ser de gran utilidad en el campo de la cooperación con los países de América Latina y el Caribe, a fin de que los países de esta región puedan encontrar sus propios métodos de lucha contra la desigualdad, la exclusión y la pobreza. En este sentido la UE puede ofrecer su experiencia a partir de difundir: 1) la multiplicidad de soluciones y experiencias positivas (diferentes sistemas de protección social, educación, lucha contra la discriminación y la exclusión, etc.) aplicadas y realizadas en todo su territorio; 2) las prácticas de coordinación de las políticas de lucha contra la exclusión social y la pobreza entre los distintos Estados miembros y los beneficios de la cooperación a nivel europeo y 3) los métodos probados de su política regional para la recuperación económica y social de algunas regiones de Europa menos desarrolladas que otras.

Finalmente, a partir del análisis presentado, pueden ofrecerse algunas recomendaciones para el futuro de las relaciones de cooperación horizontal o descentralizada tales como:

- Capacitar recursos humanos para trabajar en gestión de la cooperación descentralizada, introduciendo esta temática en la formación de profesionales de las relaciones internacionales y ofreciendo cursos de actualización para graduados y agentes incorporados en el sistema.

- Coordinar las agendas entre las diferentes agencias de cooperación.

- Elaborar un conjunto de indicadores sociales básicos y comunes para que los gobiernos locales puedan sistematizar un conjunto de informaciones que permitan el análisis comparativo intra e interregional, para el diseño de políticas sociales innovadoras hacia la cohesión social.

- Crear un criterio distributivo justo de los fondos de la cooperación, para que se beneficie al conjunto de ciudades de ambas regiones, incluyendo ciudades medianas y pequeñas que no cuentan con trayectoria internacional pero que pueden beneficiarse participando en experiencias de la cooperación descentralizada.

- Fortalecer y si es necesario formalizar las acciones conjuntas que se dan actualmente de manera espontánea entre redes, como por ejemplo: la AICE-Delegación AL y el convenio de cooperación con la Unidad Temática de Educación de Mercociudades o las iniciativas conjuntas de AICE-AL y la Unidad Temática de Juventud, o del Programa de URB-AL de la Comisión Europea y las Unidades Temáticas de Mercociudades y la Red de Ciudades Iberoamericanas Vinculadas por la Planificación Estratégica Urbana (CIDEU) entre otros.

- Garantizar la permanencia y accesibilidad de las iniciativas que han significado un avance en materia de compilación y sistematización de información, así como los recursos necesarios, ya que es sumamente costoso para muchas ciudades mantener estos sistemas.

- Favorecer, a través de iniciativas de cooperación descentralizada, nuevas articulaciones que impliquen el reconocimiento, la aceptación y la integración de la “complejidad” como un elemento intrínseco al proceso político.

Bibliografía

Albuquerque, F. (1993). “Pautas de localización y desarrollo territorial en la Comunidad Europea”. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, Vol. XIX, No. 57 (julio), pág. 59-77. Instituto de Estudios Europeos, Universidad Católica de Chile.

Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades (1991). *Las ciudades y las políticas sociales en Europa*. Barcelona: Congreso Europeo de Bienestar Social.

Bodemer, Klaus, Joan Prats y Lawrence Whitehead (2004). “Manifiesto de la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo”. En Carlos Binetti y Fernando Carrillo (eds), *¿Democracia con igualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo / Comisión Europea.

Bodemer, Klaus, José Luis Coraggio y Alicia Ziccardi (1999). *Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo*. Documento Base Lanzamiento Red URB-AL No. 5. Montevideo.

Brito, Morelia (2002). “Buen gobierno local y calidad de la democracia”. *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 12-13, pág. 249-275.

Brugué Quim y Ricard Gomá (1998). “Las políticas públicas locales: Agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional”. En Quim Brugué y Ricard Gomá, *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Brugué Quim, Ricard Gomá y Joan Subirats (2002). “De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas”. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 3ª. Época, No. 33 (sep.-dic.), pág. 7-45.

Cachón, Lorenzo (2004). “Inmigrantes y pobreza en ciudades europeas”. *La era urbana*. La Revista de la ciudad global, Edición

especial “Pobreza y exclusión en las ciudades” (marzo), pág. 20-21. Quito.

Cardoso, Ruth, Augusto Franco y Miguel Darcy Oliveira (2000). “Um novo referencial para a ação social do Estado e da Sociedade: Sete lições da experiência da Comunidade Solidária”. En: PNUD-Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Seminário “Estratégias Inovadoras de Parceria no Combate à Exclusão Social” (24-25 enero).

Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.

Castells, Manuel y Jordi Borja (1997). *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2000). *Transformaciones del trabajo femenino urbano*. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2004). *Panorama Económico de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2006). *Panorama Económico de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Europea (1992). *Decentralized cooperation. Objectives and methods*. Bruselas: CE.

Godínez Zúñiga, Víctor Manuel y María del Huerto Romero (eds.) (2004), *Tejiendo Lazos entre Territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. Valparaíso: Diputación de Barcelona / Municipalidad de Valparaíso / Comisión Europea.

González-Badía Fraga, Juan y Susana Ruiz Seisdedos (2003). *La cooperación al desarrollo: Un reto para los entes locales descentralizados*. Granada: Instituto de Investigación Urbana y Territorial / Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Gutiérrez Camps, Arnau (2006). “Una aproximación a las relaciones de Cooperación Descentralizada entre la Unión Europea y



América Latina”. Anuario de la Cooperación Descentralizada, Año 2005, Montevideo: OCD. Disponible on-line en: <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=471>.

Prats, Joan (2004). “Gobernabilidad para el desarrollo. Propuesta de un marco conceptual y analítico”. En Carlos Binetti y Fernando Carrillo (eds), ¿Democracia con igualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo / Comisión Europea.

Romero, María del Huerto (2006). “La cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina”. Anuario de la Cooperación Descentralizada, Año 2005, Montevideo: OCD. Disponible on-line en: <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=471>

Saltalamacchia, Homero y Alicia Ziccardi (2005). “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación”. Revista Mexicana de Sociología, Año 67, No. 1 (enero-marzo), pág. 31-97.

Sen, Amartya (1999). Desarrollo y libertad. Buenos Aires: Editorial Planeta.

URB-AL (2005). URB-AL Info, No. 22. Carta de Información del Programa URB-AL.

Ziccardi, Alicia (2003). “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”. En Alicia Ziccardi (coord), Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. México: IISUNAM, COMECOSO, INDESOL.

Direcciones electrónicas

Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE) <http://w10.bcn.es/APPS/eduportal/pubPortadaAc.do>

Boletín de la Unión Europea 2004. <http://europa.eu/bulletin/200411/p103005.htm>

Carta de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, http://www.bcn.es/edcities/aice/estatiques/espanyol/sec_charter.html

Centro de Documentación del Programa URB-AL. <http://www.centrourbal.com/>

Observatorio de Cooperación Descentralizada. <http://www.observ-ocd.org>

Observatorio Internacional de la Democracia Participativa. www.bcn.es/observatorio

ONU Centro de Noticias. www.un.org
Programa URB-AL. http://ec.europa.eu/europeaid/projects/urbal/index_es.htm



La Carta Europea para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la Vida Local

Consejo de Municipios y Regiones de Europa*

En la 23ª Asamblea General del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), celebrada en Innsbruck en el mes de mayo de 2006, esta institución lanzó la “Carta europea para la igualdad de mujeres y hombres en la vida local”. Esta iniciativa tiene el objetivo de que los gobiernos locales y regionales se comprometan a utilizar sus facultades y las de sus asociados en favor de una mayor igualdad de género.

La Carta, redactada en el marco de un proyecto llevado a cabo por el CMRE y con el apoyo del 5º programa de acción comunitaria para la igualdad de mujeres y de hombres de la Comisión Europea, va destinada a los gobiernos locales y regionales de Europa, invitándoles a adoptar una postura pública sobre el principio de igualdad entre mujeres y hombres, y a aplicar en su territorio los compromisos allí definidos.

La iniciativa resulta de especial interés para el Observatorio puesto que ilustra el gran impacto en el ámbito de la cohesión social que pueden tener los esfuerzos combinados de gobiernos subnacionales de diversos países. Además refleja el creciente reconocimiento de que, para llegar a la instauración de una sociedad basada en la igualdad, es de capital importancia que los gobiernos locales y regionales integren plenamente la dimensión del género en sus políticas, en su organización y en sus prácticas.

* Con la colaboración de los siguientes socios: Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Bulgaria, Unión de Municipalidades Chipriotas, Unión de las Ciudades y de los Municipios de la República Checa (SMOCR), Asociación Finlandesa de Poderes Locales y Regionales, Asociación Francesa del CCRE (AFCCRE), sección alemana del CCCRE (RGRE), Unión Central de Ciudades y Municipios de Grecia (KEDKE), Asociación Nacional Húngara de Autoridades Locales (TÖOSZ), Asociación Italiana del CCRE (AICCRE), Federación Toscana del AICCRE, Sindicato de Ciudades y Ayuntamientos Luxemburgueses (SYVICOL), Asociación de Ciudades Polacas (ZMP), Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Asociación de Municipios Vascos (EUDEL), Ayuntamiento de Cartagena (España), Ayuntamiento de Valencia (España), Ayuntamiento de Francfort del Meno (Alemania), Ayuntamiento de Saint-Jean de la Ruelle (Francia), Ayuntamiento de Viena (Austria), Agencia de Tiempo y de Movilidad de Belfort-Montbéliard (Francia), y Comité Permanente para el Partenariado Euro-mediterráneo de Organismos Locales y Regionales (COPPEM).

Primera parte

Principios

Quienes ratificamos esta Carta para la igualdad de las mujeres y de los hombres en la vida local, reconocemos en lo que sigue los principios fundamentales de nuestras acciones.

1. La igualdad de mujeres y hombres constituye un derecho fundamental

Este derecho ha de ser aplicado por los gobiernos locales y regionales en todos los campos donde se ejerzan sus responsabilidades, lo que incluye su obligación de eliminar cualquier forma de discriminación, sea ésta directa o indirecta.

2. A fin de asegurar la igualdad de mujeres y hombres, se debe tener en cuenta la discriminación múltiple y la desventaja

La discriminación múltiple y la desventaja, aparte de la relativa al género, basada en la raza, el color, los orígenes étnicos y sociales, las características genéticas, la lengua, la religión o las convicciones, las opiniones políticas o cualquier otra opinión, la pertenencia a una minoría nacional, la propiedad, el nacimiento, la discapacidad, la edad, la orientación sexual o el nivel económico, se han de tener en cuenta para tratar de la igualdad de mujeres y hombres.

3. La participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones es un

requisito para la sociedad democrática

El derecho a la igualdad de mujeres y hombres requiere que las autoridades locales y regionales tomen las medidas necesarias y adopten todas las estrategias apropiadas para promover una representación y una participación equilibradas de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la toma de decisiones.

4. La eliminación de los estereotipos de género es indispensable para la instauración de la igualdad de mujeres y hombres

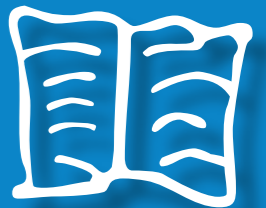
Las autoridades locales y regionales han de promover la eliminación de los estereotipos y de los obstáculos en los que se fundan las desigualdades de condición y posición de las mujeres y que conducen a la desigual valoración de los roles que desempeñan mujeres y hombres en materia política, económica, social y cultural.

5. Integrar la dimensión del género en todas las actividades de los gobiernos locales y regionales es necesario para que avance la igualdad de mujeres y hombres

La dimensión del género ha de ser tenida en cuenta en la elaboración de las políticas, en los métodos e instrumentos que afectan la vida cotidiana de la población local – por ejemplo por medio de técnicas de incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas,¹ y en la toma en consideración del género en la elaboración y el análisis de los presupuestos.² A este fin, la experiencia de la vida local de las mujeres, incluidas sus condiciones de vida y de trabajo, se han de analizar y tomar en consideración.

¹ *Mainstreaming*: En julio de 1997, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) definió el concepto de *mainstreaming* como sigue: “La transversalización de género consiste en evaluar las implicaciones de las mujeres y de los hombres en todas las acciones planificadas, comprendiendo la legislación, los procedimientos o los programas, en todos los ámbitos y a todos los niveles. Esta estrategia permite integrar las preocupaciones y las experiencias de las mujeres y de los hombres en la aplicación, la aplicación, el control y la evaluación de procedimientos y de programas en todos los ámbitos políticos, económicos y sociales, para que se beneficien de manera igualitaria y que no se perpetúe la desigualdad.”

² *Gender budgeting*: La integración de una perspectiva de género en el proceso presupuestario es una aplicación de la aproximación integrada de la igualdad entre las mujeres y los hombres en el proceso presupuestario. Esto implica una evaluación con una perspectiva de género de los presupuestos existentes a todos los niveles del proceso presupuestario, así como una



6. Planes de acción y programas con los recursos apropiados son herramientas necesarias para hacer avanzar la igualdad de mujeres y hombres

Los gobiernos locales y regionales deben elaborar planes de acción y programas con los medios y recursos, tanto financieros como humanos, necesarios para su aplicación.

Estos principios son el fundamento sobre el que se basan los artículos expuestos en la siguiente Parte Tercera.

Segunda parte

La aplicación de la carta y sus compromisos

Quien firma se compromete a tomar las siguientes medidas específicas para aplicar las disposiciones de esta Carta:

1. En un plazo razonable (que no puede exceder de dos años) después de la firma, el gobierno local o regional que firma esta Carta se encarga de elaborar y de adoptar su plan de acción para la igualdad y después de su aplicación.

2. El plan de acción para la igualdad presentará los objetivos y las prioridades del gobierno signatario, las medidas que pretende adoptar y los recursos afectados a fin de que sea efectiva la Carta y sus compromisos. El plan presentará igualmente el calendario propuesto para su aplicación. Si el signatario ya dispone de un plan de acción para la igualdad, revisará el mismo, a fin de asegurar que se traten todos los temas pertinentes contenidos en esta Carta.

3. Cada gobierno signatario realizará amplias consultas antes de adoptar su plan de acción para la igualdad y difundirá el mismo tras su adopción. También deberá rendir cuentas públicamente con regularidad de los progresos realizados en la aplicación del plan.

4. Cada signatario revisará su plan de acción para la igualdad, si lo exigieran las circuns-

tancias, y elaborará un plan suplementario para cada período siguiente.

5. Cada signatario se compromete, por principio, a participar en el sistema de evaluación apropiado, que se redactará a fin de seguir los progresos de la aplicación de esta Carta y a ayudar a los organismos ejecutivos locales y regionales europeos a intercambiar entre ellos sus conocimientos sobre los medios eficaces para conseguir una mayor igualdad de mujeres y hombres. Con este objetivo, deberán ser accesibles los planes de acción para la igualdad y otros documentos públicos pertinentes.

6. Cada signatario informará por escrito al Consejo de Municipios y Regiones de Europa del hecho de la adopción de la Carta, de la fecha de la ratificación y del punto de contacto designado para asegurar toda la futura colaboración relativa a la Carta.

Tercera parte

Responsabilidad democrática

Artículo 1

1. El gobierno signatario reconoce que el derecho a la igualdad es una condición previa fundamental de la democracia y que la sociedad democrática no se puede permitir ignorar la capacidad, los conocimientos, la experiencia y la creatividad de las mujeres. A estos efectos, debe asegurar, sobre la base de la igualdad, la inclusión, la representación y la participación de las mujeres procedentes de otros lugares y pertenecientes a grupos de edad diferentes en toda la esfera de la toma de decisiones políticas y públicas.

2. El signatario, en su calidad de responsable elegido democráticamente para promover el bienestar de su población y de su territorio, se compromete en consecuencia a promover y a favorecer la aplicación concreta

de este derecho en todas las esferas de actividad – en tanto que representante democrático de la comunidad local, proveedor y comanditario de servicios, planificador y regulador, y empleador.

Responsabilidad democrática

El papel político

Artículo 2 -La representación política

1. El gobierno signatario reconoce la igualdad del derecho de mujeres y hombres a votar, a ser candidatos y candidatas, a ser elegidos y elegidas.

2. El signatario reconoce la igualdad del derecho de mujeres y hombres a participar en la formulación y en la aplicación de políticas, a ejercer los mandatos públicos y a cumplir todas las funciones a todos los niveles del ejecutivo.

3. El signatario reconoce el principio de la representación equilibrada en todas las instituciones elegidas que participen en la toma de decisiones públicas.

4. El signatario se compromete a tomar todas las medidas apropiadas para defender y apoyar los derechos y principios más arriba enunciados, incluyendo:

- Animar a las mujeres a inscribirse en las listas electorales, a ejercer su derecho de sufragio universal y a ser candidatas a los mandatos y funciones electivos.

- Animar a los partidos y grupos políticos a adoptar y a aplicar el principio de la representación equilibrada de mujeres y de hombres.

- A este fin, animar a los partidos y grupos políticos a tomar todas las medidas legales, incluida la adopción de cuotas cuando se consideren adecuadas, a fin de aumentar el número de mujeres elegidas para ser candidatas y posteriormente elegidas.

- Fijar las reglas de sus propios procedimientos y reglas de conducta, a fin de que las candidatas y representantes elegidas no se vean

afectadas por formas estereotipadas de comportamiento o de lenguaje, o por cualquier otra forma de acoso.

- Adoptar las medidas que permitan a las personas representantes elegidas conciliar vida privada, vida profesional y vida pública, por ejemplo asegurando que los horarios y los métodos de trabajo, así como el acceso a guarderías para sus hijos y personas a su cargo, permitan a todos y a todas una plena participación en sus funciones.

5. El signatario se compromete a promover y a aplicar el principio de la representación equilibrada en sus propios organismos de toma de decisiones o consultivos y en sus nombramientos para cualquier órgano externo.

6. Sin embargo, allí donde la autoridad no haya alcanzado hasta entonces una representación equilibrada de mujeres y de hombres, se compromete a aplicar el principio arriba mencionado, de manera que no pueda ser menos favorable al sexo con representación minoritaria que en la situación presente.

7. El signatario se compromete también a asegurar que ningún puesto público o político, para el que nombre o elija un representante, esté por principio reservado a un sexo en razón de actitudes estereotipadas.

Artículo 3-Participación en la vida política y cívica

1. El gobierno signatario reconoce que el derecho de los ciudadanos a participar en asuntos públicos es un principio democrático fundamental y que las mujeres y los hombres tienen el derecho a participar en igualdad en el gobierno y en la vida pública de su región, municipio y comunidad local.

2. En lo que se refiere a las diferentes formas de participación pública en sus propios asuntos, por ejemplo por medio de comités consultivos, de consejos de barrio, de participación virtual o procesos de planificación participativa, el signatario se compromete

a actuar de forma que mujeres y hombres tengan la posibilidad de participar en los mismos con igualdad en la práctica. Allí donde los medios no consigan que esta participación contribuya a la igualdad, se encargará de desarrollar y de probar nuevos métodos para lograrlo.

3. El signatario se ocupará de promover una participación activa en la vida política y cívica de mujeres y hombres pertenecientes a todos los grupos de la comunidad, en particular de las mujeres y de los hombres miembros de grupos minoritarios que de otra forma podrían verse excluidos.

Artículo 4-El compromiso público para la igualdad

1. El signatario deberá, como representante democrático de su municipio o de su territorio, aceptar el compromiso público y formal de aplicar el principio de la igualdad de mujeres y hombres en la vida pública, incluyendo:

- el anuncio de la firma de esta Carta, previo debate y ratificación por la institución representativa más elevada;
- el compromiso de aplicar las obligaciones contenidas en esta Carta y de rendir cuentas pública y regularmente de los progresos realizados en el transcurso del período de aplicación del plan de acción para la igualdad;
- la promesa de que el signatario y las personas electas de la autoridad se adherirán y tendrán una buena conducta en materia de igualdad de género.

2. El signatario utilizará su mandato democrático para incitar a las demás instituciones públicas y políticas, así como a organizaciones privadas y las de la sociedad civil, a tomar medidas que aseguren el ejercicio, en la práctica, del derecho a la igualdad de mujeres y hombres.

Artículo 5-Trabajar con sus entidades socias para promover la igualdad

1. El signatario se encargará de colaborar con todas sus entidades socias del sector público y del sector privado, así como de las procedentes de la sociedad civil, a fin de promover una mayor igualdad de mujeres y hombres en todos los aspectos de la vida en su territorio. A este fin, buscará en particular la cooperación con sus entidades sociales socias.

2. El signatario consultará con las instituciones y organismos asociados, incluidas sus entidades sociales socias, para la preparación y la revisión de su plan para la igualdad y sobre otros temas importantes relativos a la igualdad.

Artículo 6- Evitar los estereotipos

1. El gobierno signatario se compromete a evitar y a prevenir, en la medida de lo posible, los prejuicios, prácticas, utilización de expresiones verbales y de imágenes fundadas sobre la idea de la superioridad o de la inferioridad de uno u otro sexo, o sobre los roles femeninos y masculinos estereotipados.

2. A este fin, el signatario garantizará que su propia comunicación, pública e interna, cumpla plenamente este compromiso y que promueva imágenes positivas de ambos sexos, así como ejemplos igualmente positivos.

3. El signatario ayudará a sus colaboradores, por medio de formación o por otros medios, a identificar y a eliminar las actitudes y los comportamientos estereotipados y orientará su comportamiento a este respecto.

4. El signatario realizará actividades y campañas destinadas a favorecer la concienciación en relación con el papel contraproducente de los estereotipos de género en la lucha por la igualdad de mujeres y hombres.

Artículo 7- Buena administración y consulta

1. El signatario reconoce el derecho de mujeres y hombres a que sus asuntos sean tra-

tados con igualdad, imparcialidad y justicia, así como en un plazo de tiempo apropiado, incluidos:

- el derecho de ser escuchados y escuchadas antes de que se adopte cualquier decisión individual que les concierna y que pudiera tener una incidencia negativa;
- el deber para la autoridad de dar razones sobre sus decisiones;
- el derecho de tener información sobre los temas que les conciernan.

2. El signatario reconoce que en todo lo que recaiga en sus competencias, la calidad de sus políticas y su toma de decisiones se vería seguramente mejorada si las personas afectadas por las mismas tuvieran la ocasión de ser consultadas, y que es de capital importancia que las mujeres y los hombres tengan, en la práctica, un igual acceso a la información pertinente y una idéntica posibilidad de actuar.

3. El signatario se compromete por tanto a considerar como apropiadas las siguientes medidas:

- Asegurarse de que las modalidades de comunicación y de información tengan en cuenta las necesidades de mujeres y hombres, incluyendo su acceso personal a las tecnologías de la información y comunicación.
- Asegurarse, cuando haya consultas, de que los puntos de vista que tengan menos oportunidades de ser oídos puedan ser tomados en cuenta plenamente en el proceso de consulta y que se realicen acciones positivas legales para asegurar esta participación.
- Cuando sea conveniente, llevar a cabo consultas separadas para las mujeres.

Marco general para la igualdad

Artículo 8-Compromiso general

1. En el ámbito de sus competencias, el gobierno signatario reconocerá, respetará y promoverá los derechos y los principios pertinentes de la igualdad de mujeres y hombres

y combatirá los obstáculos y la discriminación vinculados al género.

2. Los compromisos definidos en esta Carta se aplican al signatario, allí donde, total o parcialmente, procedan respecto a su poder legal.

Artículo 9-Valoración de Género

1. El signatario se encargará de efectuar, en el ámbito de sus competencias, una valoración de género, como queda definido en este artículo.

2. A este fin, el signatario se encargará de establecer un programa para la aplicación de sus valoraciones de género, de acuerdo con sus propias prioridades, recursos y calendarios, que se incluirá o tomará en cuenta en su plan de acción para la igualdad.

3. Las valoraciones de género tendrán en cuenta las siguientes medidas:

- La revisión de políticas, procedimientos, prácticas, modelos en uso actualmente, de manera que se aprecie si en los mismos existen discriminaciones, si están fundados en estereotipos de género y si tienen en cuenta, de manera adecuada, las necesidades específicas de mujeres y hombres.
- La revisión de la concesión de recursos, financieros u otros, con los objetivos enunciados más arriba.
- La identificación de las prioridades y de los objetivos, de manera que traten las cuestiones pertinentes surgidas por estas revisiones y se aporten mejoras identificables en el suministro de servicios.
- La aplicación, desde el comienzo del proceso, de un análisis de cualquier propuesta significativa para las políticas nuevas o modificadas para los procedimientos y los cambios en la concesión de recursos, a fin de identificar su impacto potencial sobre las mujeres y sobre los hombres, y de tomar las decisiones finales a la luz de este análisis.

- Tener en consideración las necesidades

o los intereses de aquéllos que sufren discriminaciones o dificultades múltiples.

Artículo 10-Discriminaciones múltiples u obstáculos

1. El gobierno signatario reconoce que está prohibida la discriminación por motivo de sexo, raza, origen social o étnico, caracteres genéticos, lengua, religión o creencias, opiniones políticas u otras, pertenencia a una minoría nacional, propiedad, nacimiento, incapacidad, edad u orientación sexual.

2. Además, el signatario reconoce que, a pesar de esta prohibición, numerosas mujeres y hombres sufren discriminaciones múltiples y encuentran obstáculos, lo que incluye desventajas socio-económicas que tienen un impacto directo sobre su capacidad para ejercer los demás derechos definidos y precisados en esta Carta.

3. El signatario se compromete, dentro del ámbito de sus competencias, a llevar a cabo medidas apropiadas para combatir los efectos de las discriminaciones y obstáculos, incluyendo:

- asegurar que las discriminaciones múltiples y obstáculos, así como sus valoraciones de género, se tratarán en su plan de acción para la igualdad;
- asegurar que las cuestiones planteadas por las discriminaciones múltiples y obstáculos se tomarán en cuenta en la aplicación de acciones o de medidas que figuran en los demás artículos de esta Carta;
- tomar medidas específicas para tratar las necesidades particulares de las mujeres y hombres inmigrantes.

El rol de empleador

Artículo 11

1. En sus funciones de empleador, el gobierno signatario reconoce el derecho a la igualdad de mujeres y hombres en todos los

aspectos del empleo, incluidas la organización del trabajo y las condiciones laborales.

2. El signatario reconoce el derecho a la conciliación de la vida profesional, social y privada, así como el derecho a la dignidad y a la seguridad en el trabajo.

3. El signatario se compromete a tomar todas las medidas oportunas, incluidas acciones positivas en el límite de sus poderes legales, para concretar los derechos arriba enunciados.

Las medidas citadas en el punto 3 comprenden lo siguiente:

a) La revisión de políticas y procedimientos relativos al empleo en el seno de su organización, así como el desarrollo del área de “empleo” de su plan para la igualdad, a fin de tratar las desigualdades en un plazo apropiado, cubriendo, entre otros aspectos:

- la igualdad de salarios, incluyendo un salario igual para un trabajo de valor equivalente;
- disposiciones que permitan la revisión de los salarios y las remuneraciones, modalidades de pago y de jubilación;
- medidas para garantizar de manera equitativa y transparente la promoción y las oportunidades de desarrollo de carrera;
- medidas para asegurar una representación equilibrada de mujeres y hombres en todos los niveles, en especial para corregir cualquier desequilibrio en los niveles superiores y de dirección;
- medidas para suprimir la segregación profesional basada en el género y para animar al personal a solicitar y ocupar puestos no tradicionales;
- medidas para asegurar una contratación equitativa;
- medidas para asegurar condiciones de trabajo apropiadas, sin peligro para la salud y con toda la seguridad;
- procedimientos de consulta de las personas empleadas y de sus sindicatos, asegurando una participación equilibrada de mujeres y

hombres en los organismos consultivos o de negociación.

b) La prohibición del acoso sexual en los lugares de trabajo por medio de una declaración pública sobre el carácter inaceptable de tal comportamiento, a la que se añadirá el apoyo aportado a las víctimas, la introducción y la aplicación de políticas transparentes sobre la forma de tratar a los culpables y de los esfuerzos destinados a concienciar sobre esta cuestión.

c) La búsqueda de una composición personal, a todos los niveles, conforme a la diversidad social, económica y cultural de la población local.

d) La ayuda para la conciliación de la vida profesional, social y privada por medio de:

- la introducción de políticas que permitan, cuando sea conveniente, adaptaciones del horario de trabajo y disposiciones de ayuda frente a personas dependientes de empleados y empleadas;
- animar a los hombres para que hagan uso de sus derechos en cuanto a ausencias por causa de ayudas a personas a su cargo.

Concursos y contratos públicos

Artículo 12

1. El gobierno signatario reconoce que en la ejecución de sus tareas y de sus obligaciones relativas a los suministros de bienes y de servicios, incluidos los contratos de compra de productos, el recurso a servicios y la realización de trabajos, es de su responsabilidad el promover la igualdad de mujeres y hombres.

2. El signatario reconoce que esta responsabilidad adquiere un especial significado cuando propone conceder a otra entidad jurídica el suministro de un importante servicio público, del que el signatario es responsable por ley. En tales casos, el signatario garantizará que la entidad jurídica que reciba el contrato (cualquiera que fuera su estatus jurídico) está

obligada a asegurar la promoción de la igualdad de mujeres y hombres exactamente como lo hubiera hecho el signatario si hubiera facilitado el servicio.

3. Además, el signatario se encargará de aplicar, cada vez que las juzgue apropiadas, las siguientes medidas:

a) Para cada contrato significativo que vaya a firmar, tomar en consideración las implicaciones de género y las oportunidades que ofrece este contrato para la promoción de la igualdad legal.

b) Garantizar que las disposiciones del contrato tienen en cuenta los objetivos de igualdad de mujeres y hombres

c) Asegurar que los demás términos y condiciones del contrato en cuestión tengan en cuenta y reflejen estos objetivos.

d) Utilizar los poderes otorgados por la legislación europea sobre las licitaciones públicas para precisar las condiciones de rendimiento referentes a las consideraciones sociales.

e) Sensibilizar al personal laboral o asesor que tiene la responsabilidad de tratar las licitaciones públicas y los contratos de alquiler en cuanto a las exigencias de sus funciones en relación la igualdad de género, incluyendo asegurar su formación en la materia.

f) Garantizar que los términos del contrato principal contengan la exigencia de que todos los subcontratistas cumplan las obligaciones pertinentes para promover la igualdad de mujeres y hombres.

El papel del prestatario de servicios

Artículo 13-La educación y la formación continua

1. El gobierno signatario reconoce el derecho a la educación para todos y todas y reconoce además el derecho a acceder a una formación profesional y continua. El signatario reconoce que el derecho a la educación cumple una función vital en todas las etapas de la existencia, para que quede garantizada

una auténtica igualdad de oportunidades, se formen las aptitudes esenciales para la vida y para el trabajo y se abran nuevas oportunidades para el desarrollo profesional.

2.El signatario se encargará, en el ámbito de sus competencias, de asegurar o promover el acceso igualitario a la formación profesional y continua para mujeres y hombres, chicas y chicos.

3.El signatario reconoce la necesidad de eliminar cualquier concepto estereotipado de los roles de mujeres y hombres en todas las formas de educación. Para conseguir esto, se encargará de tomar o de promover, como convenga, las siguientes medidas:

- La revisión del material educativo, de los programas escolares y otros, de los métodos de enseñanza, a fin de garantizar que los mismos luchen contra actitudes y prácticas estereotipadas.

- La aplicación de acciones específicas para promover la elección de carreras no convencionales.

- La inclusión específica, en los cursos de educación cívica y de educación ciudadana, de elementos que destaquen la importancia de una participación igualitaria de mujeres y hombres en el proceso democrático.

4.El signatario reconoce que la manera en que las escuelas y otros centros educativos estén dirigidos representa un modelo importante para la niñez y la juventud. Se encargará por tanto de promover una representación equilibrada de mujeres y hombres a todos los niveles de la dirección y del gobierno de los centros escolares.

Artículo 14-La salud

1.El signatario reconoce el derecho de todos y todas a beneficiarse de un elevado nivel de salud física y mental y afirma que el acceso de las mujeres y los hombres a prestaciones médicas y a tratamientos de calidad, así como a la prevención, es de vital importancia para la concreción de ese derecho.

2.El signatario reconoce que para asegurar la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres para disfrutar de una buena salud, los servicios médicos y de salud han de tomar en consideración sus diferentes necesidades. Reconoce además que estas necesidades no provienen solamente de diferencias biológicas, sino igualmente de diferentes condiciones de vida y de trabajo, así como de actitudes y supuestos estereotipados.

3.El signatario se compromete a llevar a cabo, allí donde se ejerzan sus responsabilidades, todas las acciones necesarias para promover y asegurar a sus ciudadanos y ciudadanas el mejor nivel sanitario posible. A este fin, el signatario se compromete a llevar a buen fin o a promover las siguientes medidas:

- La incorporación de la perspectiva de género en la planificación, aporte de recursos y suministro de servicios médicos y de salud.

- La garantía de que las actividades destinadas a promover la salud, incluidas las destinadas a tener una buena alimentación y la importancia del ejercicio físico, conlleven el reconocimiento de las diferentes actitudes y necesidades de mujeres y hombres.

- La garantía de que las personas que trabajan en el ámbito sanitario, incluidas las que trabajan para la promoción de la salud, reconozcan las formas en las que el género afecta a los cuidados médicos y sanitarios y tengan en cuenta la diferente experiencia que las mujeres y los hombres tienen de estos cuidados.

- La garantía de que mujeres y hombres tengan acceso a una información adecuada sobre cuestiones de salud.

Artículo 15-Cuidados y servicios sociales

1.El gobierno signatario reconoce el derecho de disponer de los servicios sociales necesarios y de beneficiarse de la asistencia de un servicio social en caso de necesidad.

2. El signatario reconoce que mujeres y hombres tienen necesidades diferentes que pueden provenir de diversas condiciones eco-

nómicas y sociales, así como de otros factores. En consecuencia, a fin de asegurar a las mujeres y a los hombres un igual acceso a la ayuda social y a los servicios sociales, la organización firmante tomará todas las medidas razonables para asegurar:

- la incorporación de la perspectiva de género en la planificación, el financiamiento y la prestación de ayudas sociales y de los servicios sociales;

- la garantía de que las personas implicadas en la prestación de ayudas sociales y servicios sociales reconozcan las formas en que el género afecta a estos servicios y que tengan en cuenta las diferentes experiencias que mujeres y hombres tienen de estos servicios.

Artículo 16-El cuidado de menores

1. El gobierno signatario reconoce el papel esencial que desempeñan los sistemas de buena calidad de cuidado de menores, económicamente abordables, accesibles a los padres y madres y a las demás personas que se ocupan de la niñez, cualquiera que fuera su situación financiera, en la promoción de una igualdad real de mujeres y hombres y en su aptitud para conciliar su vida profesional, pública y privada. El signatario reconoce además la contribución que aporta el cuidado de menores a la vida económica y social, así como a la confección del vínculo social en el seno de la comunidad local y en todo el conjunto de la sociedad.

2. El signatario se compromete a hacer del suministro y de la promoción de tales sistemas de cuidado, directamente o a través de otros prestatarios, una de sus prioridades. Igualmente se compromete a promover la prestación de estos sistemas por otros agentes, incluida la prestación o la ayuda aportada a los sistemas de cuidado por empleadores locales.

3. El signatario reconoce también que la educación de los y las menores requiere que se comparta la responsabilidad entre mujeres y hombres, y la sociedad en su conjunto, y se

encargará de enfrentarse a los estereotipos de género, según los cuales la guarda de niños se considera una responsabilidad principal de las mujeres.

Artículo 17-Cuidados a otras personas

1. El signatario reconoce que las mujeres y los hombres tienen la responsabilidad de ocuparse de las personas a su cargo además de los y las menores y que esta responsabilidad puede afectar su capacidad para desempeñar plenamente su papel en la sociedad.

2. El signatario reconoce que, además, esta responsabilidad recae de manera desproporcionada en las mujeres, y de este modo constituye un obstáculo para la igualdad de mujeres y hombres.

3. El signatario se encargará de enfrentarse a esta desigualdad de manera conveniente:

- incluyendo entre sus prioridades la ejecución y la promoción de sistemas de cuidado, directamente o a través de otros prestatarios, que sean de gran calidad y económicamente asumibles;

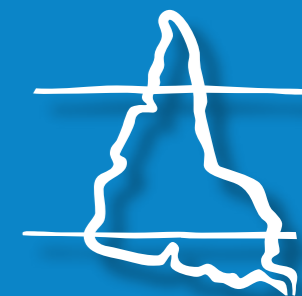
- facilitando apoyo y promoviendo las oportunidades necesarias a quienes padecen aislamiento social en razón de sus responsabilidades en la materia;

- realizando campañas contra los estereotipos que presuponen que los cuidados a las personas a su cargo son en primer lugar responsabilidad de las mujeres.

Artículo 18-La inclusión social

1. El gobierno signatario reconoce que todos tienen el derecho de ser protegidos contra la pobreza y la exclusión social y que, en general, las mujeres están más inclinadas a sufrir la exclusión social, porque acceden en menor medida que los hombres a los recursos, a los bienes, a los servicios y a las oportunidades.

2. El signatario se compromete por tanto, en toda la gama de sus servicios y de sus



responsabilidades, y trabajando con sus socios a tomar medidas en el marco de una aproximación globalmente coordinada para:

- Promover, para quienes viven o pueden llegar a vivir en situación de exclusión social o de pobreza, el acceso efectivo al empleo, a la vivienda, a la formación, a la educación, a la cultura, a la información y a las tecnologías de la comunicación, a la asistencia social y médica.

- Reconocer las necesidades específicas y la situación de mujeres que sufren exclusión social.

- Promover la integración de las mujeres y los hombres inmigrantes, teniendo en cuenta sus necesidades específicas.

Artículo 19 – La vivienda

1. El signatario reconoce el derecho a la vivienda y afirma que el acceso a una vivienda de buena calidad es una de las necesidades fundamentales para el bienestar del individuo y de su familia.

2. El signatario reconoce igualmente que la mujeres y los hombres tienen a menudo necesidades específicas y distintas en materia de vivienda, que se han de tener en cuenta plenamente, ya que:

a) por término medio, las mujeres disponen de menores ingresos y de más bajos recursos financieros que los hombres y por ello necesitan viviendas correspondientes a sus medios;

b) las mujeres están a la cabeza de la mayoría de las familias monoparentales, con la necesidad, en consecuencia, de acceder a viviendas sociales;

c) los hombres en estado de vulnerabilidad están a menudo sobre-representados entre las personas sin domicilio fijo (SDF).

3. El signatario se compromete a:

a) facilitar o promover el acceso a una vivienda de nivel y de dimensiones adecuadas, en un medio adecuado, allí donde los servi-

cios indispensables sean accesibles;

b) tomar medidas para prevenir la carencia de vivencia, en particular facilitando asistencia las personas que carecen de la misma, basándose en criterios de necesidad vulnerabilidad y no discriminación;

c) intervenir, según sus facultades, sobre el precio de las viviendas, para hacer que las mismas sean accesibles a quienes no disponen de recursos suficientes.

4. El signatario se encargará igualmente de asegurar o de promover la igualdad del derecho de las mujeres y de los hombres a convertirse en arrendador, propietario o titular de propiedad, o otra forma de tenencia de la propiedad, y se compromete a utilizar su facultad o su influencia para asegurar a las mujeres el mismo acceso al préstamo y a otras formas de ayuda financiera y de crédito con el fin de adquirir una vivienda.

Artículo 20-Cultura, deporte y tiempo libre

1. El signatario reconoce el derecho de mujeres y hombres a tomar parte de la vida cultural y a disfrutar de la vida artística.

2. El signatario reconoce además el papel que desempeña el deporte en el enriquecimiento de la vida de la comunidad y la garantía del derecho a la salud, tal como se ha definido en el artículo 14. Reconoce que las mujeres y los hombres tienen derecho a un igual acceso a las actividades y a las instalaciones culturales, deportivas y de tiempo libre.

3. Reconoce que las mujeres y los hombres tienen experiencias e intereses diferentes en materia de cultura, de deporte y de tiempo libre y que éstos puede resultar de actitudes estereotipadas y de acciones sexuadas. Se compromete en consecuencia a implementar o promover, cuando sea conveniente, medidas que permitan:

- asegurar a mujeres, hombres, chicos y chicas el beneficio de un igual acceso a las instalaciones y a actividades deportivas, cultu-

rales y de tiempo libre;

- animar a mujeres, hombres, chicos y chicas a participar en igualdad en deportes y en actividades culturales, incluidas aquéllas que tradicionalmente han sido consideradas principalmente como “femeninas” o “masculinas”:

- animar a asociaciones artísticas, culturales y deportivas a promover actividades culturales y deportivas que critiquen una visión estereotipada de las mujeres y de los hombres;

- animar a las bibliotecas públicas a criticar los estereotipos de género a través de su catálogo de libros y otros documentos, así como en las demás actividades promocionales.

Artículo 21-Seguridad

1. El signatario reconoce el derecho de todas las mujeres y de todos los hombres a la seguridad de su persona y a su libertad de movimientos y el hecho de que estos derechos no pueden ser plena o igualmente ejercidos, tanto en el ámbito público, como en el privado, si las mujeres y los hombres son víctimas de la inseguridad o si estiman que ésta se ve amenazada.

2. El signatario reconoce además que las mujeres y los hombres, en parte a causa de obligaciones y de formas de vida diferentes, deben a menudo hacer frente a problemas diferentes relativos a la seguridad y que éstos deben ser tratados de forma consecuente.

3. El signatario se compromete por tanto:

a) a analizar, teniendo en cuenta el género, las estadísticas referidas al volumen y a los tipos de incidentes (incluidos los crímenes graves cometidos contra la persona) que afecten a la seguridad de las mujeres y de los hombres y, cuando sea conveniente, calibrar el nivel y la naturaleza del miedo ante la criminalidad u otras fuentes de inseguridad;

b) a desarrollar y a aplicar estrategias, políticas y acciones, incluidas mejoras específicas en el estado o en la configuración del entorno (por ejemplo los puntos de conexión de los transportes, los aparcamientos, el alumbrado público), para asegurar la vigilancia policial y otros servicios vinculados, para aumentar la seguridad de las mujeres y de los hombres en la práctica y para tratar de reducir su percepción de falta de seguridad.

Artículo 22 – La violencia de género

1. El signatario reconoce que la violencia de género, que afecta a las mujeres de una manera desproporcionada, constituye una violación de un derecho humano fundamental y es una ofensa a la dignidad y a la integridad física y moral de los seres humanos.

2. El signatario reconoce que la violencia de género nace de la idea que tiene el agresor de la superioridad de un sexo sobre el otro, en el contexto de una relación de poder desigual.

3. El signatario se compromete por tanto a instaurar y a reforzar políticas y acciones contra la violencia de género, incluyendo:

- suministrar o ayudar a crear estructuras de asistencia y de socorro a las víctimas;

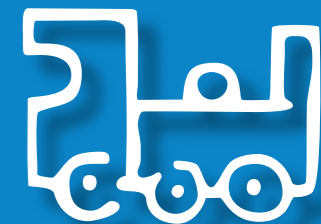
- facilitar una información pública, en todas las lenguas empleadas principalmente en el ámbito local, acerca de las ayudas disponibles;

- garantizar que se han formado equipos profesionales para identificar y socorrer a las víctimas;

- promover campañas de sensibilización y programas de educación destinados a las víctimas presentes o potenciales, así como a los agresores.

Artículo 23 – El tráfico de seres humanos

1. El signatario reconoce que el delito de tráfico de seres humanos, que afecta a



mujeres y adolescentes de manera desproporcionada, constituye una violación de un derecho humano fundamental y es una ofensa a la dignidad y a la integridad física y moral de los seres humanos.

2. El signatario se encargará de instaurar y de reforzar las políticas y las acciones destinadas a prevenir el tráfico de seres humanos, incluyendo:

- información y campañas de sensibilización;
- programas de formación para los equipos profesionales encargados de identificar y socorrer a las víctimas;
- medidas para promover la demanda;
- medidas apropiadas para asistir a las víctimas, incluido el acceso a tratamiento médico, a una vivienda adecuada y segura y a intérpretes.

PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Artículo 24-Desarrollo sostenible

1. El signatario reconoce que en lo que se refiere a la planificación y al desarrollo de estrategias para el futuro de su territorio, los principios del desarrollo sostenible se han respetar plenamente. Que éstos deben incluir una integración equilibrada de la dimensión económica, social, medioambiental y cultural, y que incluirá igualmente la necesidad de la igualdad de mujeres y hombres.

2. El signatario se compromete por tanto a tomar en consideración el principio de igualdad de mujeres y de hombres como dimensión fundamental del conjunto de su planificación, o del desarrollo de sus estrategias, en todo cuanto se refiere al desarrollo sostenible de su territorio.

Artículo 25-Planificación urbana y local

1. El signatario reconoce la importan-

cia del desarrollo de su espacio, de sus transportes, de su economía, y el de sus políticas y planes de utilización de los suelos, a fin de crear las condiciones en las que puede llegar a ser más fácilmente una realidad el derecho a la igualdad de mujeres y hombres.

2. El signatario se compromete a garantizar que en la concepción, la elaboración, la adopción y la aplicación de estas políticas y de estos planes:

- que la necesidad de promover la igualdad real en todos los aspectos de la vida local se toma plenamente en consideración;
- que tendrán en cuenta correctamente las necesidades específicas de las mujeres y de los hombres, por ejemplo respecto al empleo, al acceso a los servicios y a la vida cultural, la educación y el ejercicio de las responsabilidades familiares, fundados en datos pertinentes locales u otros, incluidas las valoraciones de género realizadas por la organización firmante;
- se realizarán adaptaciones de gran alcance que tengan en cuenta las necesidades de mujeres y de hombres.

Artículo 26-Movilidad y transporte

1. El signatario reconoce que la movilidad y el acceso a los medios de transporte son condiciones fundamentales para que mujeres y hombres puedan ejercer gran número de sus derechos, trabajos, actividades, incluido el acceso al empleo, a la educación, a la cultura y a los servicios básicos. Reconoce igualmente que el desarrollo sostenible y el éxito de un municipio o de una región depende en gran medida del desarrollo de una infraestructura y de un servicio público de transporte eficaz y de gran calidad.

2. El signatario reconoce también que las mujeres y los hombres tienen a menudo en la práctica necesidades y hábitos diferentes en cuestiones de desplazamientos y de transportes, basados en factores tales como los in-

gresos, las responsabilidades en relación con los hijos e hijas y otras personas a su cargo, o los horarios de trabajo y que, por consiguiente, las mujeres utilizan más los transportes públicos que los hombres.

3. El signatario se compromete por tanto:

- a) a tener en cuenta las respectivas necesidades de desplazamiento y las modalidades de utilización de los transportes de mujeres y hombres, incluidos los transportes públicos urbanos y rurales;
- b) a actuar de manera que los servicios de transporte ofrecidos a los ciudadanos en su territorio ayuden a responder a las necesidades específicas, así como a las necesidades comunes de mujeres y hombres, y a la consecución de una verdadera igualdad de mujeres y hombres en la vida local.

4. El signatario se compromete igualmente a promover la progresiva mejora de los transportes públicos en su territorio, incluidas las conexiones intermodales, a fin de tratar las necesidades específicas y comunes de mujeres y hombres en materia de transporte, debiendo ser regulares, económicamente abordables, seguros o accesibles, y contribuir al desarrollo sostenible.

Artículo 27-Desarrollo económico

1. El signatario reconoce que el logro de un desarrollo económico equilibrado y sostenible es una componente vital del éxito de una municipalidad o de una región y que sus actividades y servicios en este campo pueden promover de forma significativa el avance de la igualdad de mujeres y hombres.

2. El signatario reconoce la necesidad de aumentar el nivel y la calidad del empleo de las mujeres y reconoce además que el riesgo de pobreza vinculado al desempleo de larga duración y al trabajo no remunerado es especialmente elevado para las mujeres.

3. El signatario se compromete, en rela-

ción con sus actividades y servicios en el campo del desarrollo económico, a tener en cuenta las necesidades y los intereses de las mujeres y de los hombres, así como las oportunidades que permitan hacer avanzar la igualdad y a tomar las medidas adecuadas para lograrlo. Estas acciones pueden incluir:

- ayudar y animar a las mujeres empresarias;
- asegurar que en el apoyo a las empresas, tanto financiero como de otro tipo, se promueva la igualdad de mujeres y hombres;
- animar a las mujeres que se están formando a adquirir las competencias y obtener las calificaciones necesarias para lograr empleos generalmente considerados como “masculinos” y viceversa;
- animar a quienes emplean a contratar mujeres en formación o becarias que tengan competencias y calificaciones generalmente consideradas como “masculinas”, ofreciéndoles puestos adecuados, y viceversa.

Artículo 28-El medio ambiente

1. El signatario reconoce su responsabilidad en la mejora de la calidad del medio ambiente en su territorio, incluyendo políticas locales relativas a los desechos, el ruido, la calidad del aire, la biodiversidad y el impacto del cambio climático. Reconoce el derecho legal de mujeres y hombres a beneficiarse de sus servicios y de sus políticas en materia de medio ambiente.

2. El signatario reconoce que en numerosos lugares los modos de vida de mujeres y hombres son diferentes, que las mujeres y los hombres tienden a distinguirse en el uso que hacen de los servicios locales y de los espacios al aire libre, o incluso que se enfrentan a problemas medioambientales diferentes.

3. En consecuencia, el signatario se compromete, en lo referente al desarrollo de sus políticas y servicios medioambientales, a conceder una consideración plena e igual a las



necesidades específicas ligadas a las respectivas modalidades de vida de mujeres y hombres y al principio de solidaridad entre las generaciones.

El papel de regulación

Artículo 29-Los gobiernos locales como reguladores

1. En la ejecución de sus tareas y de sus competencias, como regulador de las actividades pertinentes en su territorio, el gobierno signatario reconoce la importancia que el papel de una regulación efectiva sobre la protección de las personas consumidoras desempeña en el mantenimiento de la seguridad y del bienestar de la población local y que las mujeres y los hombres pueden verse afectados de diferente forma por las actividades pertinentes de regulación.

2. En la ejecución de sus tareas de regulación, el signatario se compromete a tener en cuenta las necesidades, intereses y condiciones de existencia específicos de mujeres y hombres.

Hermanamientos y cooperación internacional

Artículo 30

1. El signatario reconoce el valor del hermanamiento y de la cooperación europea e internacional de las colectividades locales y regionales para la aproximación de la ciudadanía y para la promoción del intercambio de conocimientos y del entendimiento mutuo más allá de las fronteras nacionales.

2. El signatario se compromete, en sus actividades en materia de hermanamiento y de cooperación europea e internacional:

- a implicar en estas actividades, de forma igualitaria, a mujeres y a hombres procedentes de horizontes diferentes;
- a utilizar sus relaciones de hermanamiento y sus partenariados europeos e internacionales como una plataforma de intercambio de experiencias y de conocimientos sobre las cuestiones de igualdad de mujeres y hombres;
- a integrar la dimensión de género en sus acciones de cooperación descentralizadas.





Análisis de experiencias: Cooperación descentralizada, inclusión social y género*

Uno de los objetivos centrales de las relaciones de cooperación descentralizada relevadas por el Observatorio tiene que ver con la generación de espacios de inclusión social que tiendan hacia la reducción de la pobreza, de la exclusión social y de la desintegración del tejido social de las comunidades participantes. Entre tales experiencias cabe también destacar los proyectos de promoción de cohesión social que hayan integrado la perspectiva de género. En este sentido se busca la reincorporación de los individuos a sus espacios sociales comunes, su integración, la reconstrucción de los tejidos sociales que le son propios así como el fortalecimiento del pluralismo y la confianza en las instituciones políticas. En suma, la reconstrucción de las capacidades sociales e individuales de las colectividades locales hacia el fortalecimiento de las organizaciones de base, los sistemas de redes y las alianzas de tipo público-privado.

En este sentido el presente artículo pretende mostrar tres experiencias distintas y destacadas de cooperación descentralizada para la inclusión social con perspectiva de género. La primera muestra la Alianza Madriz-Madrid, ejemplo exitoso de un tipo de cooperación descentralizada que, basada en una red municipal de cooperación al desarrollo, representa un nuevo modelo de cooperación descentralizada sustentado en un sistema de cooperación abierta, participativa y de enfoque municipalista para la mitigación de la pobreza y el desarrollo sustentable. El segundo ejemplo, representado por la cooperación de Santa Cruz de Tenerife y el Gobierno Regional de Canarias con la Intendencia Municipal de Montevideo, se constituye como un buen ejemplo de fortalecimiento de los programas municipales de atención de salud, sustentados en un enfoque no tradicional de atención y prestación de los servicios. El tercer y último ejemplo llevado adelante por la Municipalidad de Independencia representa las acciones que pueden emprender las municipalidades para fortalecer el desarrollo local, la inclusión social y la reducción de la pobreza mediante la búsqueda de cooperación y el fortalecimiento de los lazos de relacionamiento.

* Selección de experiencias y redacción a cargo de la Antena Latinoamericana del OCD. Agradecemos la colaboración de William Moreno Arce, Jefe de Cooperación Internacional de la Municipalidad de Independencia.

1. Alianza Madriz-Madrid (Nicaragua-España)

1.1. La Alianza

La Alianza Madriz-Madrid (AMM) es una red municipal de cooperación al desarrollo orientada a lograr la mayor eficacia de los recursos destinados a esa cooperación. La AMM se define básicamente como un instrumento para reforzar las capacidades de los municipios así como de las autoridades locales de Madriz en la lucha por la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y la mejora de la gobernabilidad, en la búsqueda de transparencia democrática, responsabilidad compartida y el involucramiento de las ciudades y sus organizaciones.

La Alianza, surgida en abril de 2002, es promovida por la Federación de Municipios de Madrid (FMM) con la colaboración de la Comunidad de Madrid y la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC). Como entidad colaboradora se encuentra el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD), además de recibir el apoyo de la Presidencia de Nicaragua, la Agencia Española de Cooperación en Nicaragua (OTC), el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) y otras instituciones nicaragüenses y españolas. Actualmente forman parte de la Alianza nueve municipios de Madriz y veintiún ayuntamientos de Madrid.

1.2. Los objetivos de la Alianza

La AMM tiene como misión fortalecer las capacidades de los municipios de Madriz para que sean los propios municipios los que planifiquen y dirijan de forma integrada la cooperación para el desarrollo de sus comunidades, lo que conduce a su vez a un fortalecimiento de la Alianza.

Buscando el compromiso del mayor nú-

mero de ayuntamientos de Madrid, el objetivo inicial de la Alianza se centraba en potenciar el desarrollo y el fortalecimiento institucional de las alcaldías de Madriz, para dotarlas de recursos y capacidades para captar y conducir de acuerdo con la sociedad civil los recursos de la cooperación externa, sumando a la Alianza las agencias de cooperación, las instituciones y las ONG. De este modo la Alianza se muestra como un ejemplo interesante de cooperación descentralizada local con participación e involucramiento de otras organizaciones locales.

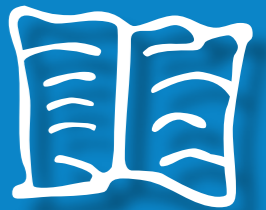
Son expectativas de la Alianza contribuir a aumentar los niveles de inversión destinados a mejorar los indicadores de bienestar y desarrollo humano en el Departamento de Madriz, así como reforzar las estructuras municipales, generando nuevos espacios de participación social y mayor involucramiento de los agentes cooperantes.

1.3. Proyectos destacados

La Alianza representa un nuevo modelo de cooperación descentralizada que se sustenta sobre la base de un modelo de asociación abierta a todas las ONG, agencias, organismos y organizaciones de base comunitaria que asuman una visión participativa y un enfoque municipalista. De este modo la AMM pretende superar algunas de las actuales insuficiencias de la cooperación descentralizada municipal.

Entre los distintos proyectos realizados en el marco de la Alianza, se seleccionaron dos destacados en el área de la atención a la infancia y la juventud.

1) El Plan de Acción desde los Municipios de Madriz para el desarrollo de soluciones eficaces en la atención a la infancia y la adolescencia, orientado básicamente a erradicar la mendicidad, el trabajo infantil y la deserción escolar de los niños y niñas y jóvenes entre 10 y 16 años. Este proyecto se sustenta en generar mecanismos para fortalecer las autoridades locales y en particular su capacidad



técnica para atender las necesidades de este sector poblacional en la dimensión local y departamental, así como desarrollar acciones y programas que contribuyan a la erradicación de la pobreza y marginalidad infantil.

2) El actual emprendimiento impulsado por la FMM, en colaboración con la Fundación Comparte, la Fundación Febretto y la AMM, busca el apadrinamiento de niños y niñas de Madriz, miembros de familias refugiadas, víctimas de los desplazamientos humanos por desastres naturales y conflictos armados (<http://www.apadrinamadriz.org/>).

1.4. Municipios participantes:

Por Madriz: Somoto, San Lucas, Telpaneca, Totogalpa, Las Sabanas, Palacagüina, San José de Cuzmapa, San Juan de Río Coco, Yalagüina.

Por Madrid: Alcobendas, Alpedrete, Aranjuez, Arganda del Rey, Becerril de la Sierra, Boadilla del Monte, Cadalso de los Vidrios, Collado Villalba, Fuenlabrada, Getafe, Laganés, Madrid, Móstoles, Parla, Rivas Vaciamadrid, San Martín de los Valdeiglesias, San Martín de la Vega, San Sebastián de los Reyes, Torrejón de Ardoz, Torrelodones, Valdemoro, Villanueva de la Cañada, Villanueva del Pardillo.

Para más información:

Alianza Madriz-Madrid – <http://fm-madrid.com/proyectos.php>

2. "Fortalecimiento del Programa Municipal de Salud de los Barrios de Montevideo": Intendencia Municipal de Montevideo-Santa Cruz de Tenerife y el Gobierno Regional de Canarias

2.1. Resumen del proyecto

El programa, financiado conjuntamente

por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, el Gobierno Regional de Canarias y ejecutado por la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), pretendió fortalecer los programas municipales de salud en los barrios de Montevideo de enero a junio de 2004, los cuales venían siendo desarrollados por la IMM desde hace una década.

Específicamente el programa pretendió contribuir a la mejora de la atención en los servicios de salud barriales que gestiona la IMM directamente y de forma compartida con los actores barriales. De este modo el proyecto se orientó en sus dos fases a atender a la población más pobre de la ciudad de Montevideo, que concurre a los servicios fijos de salud y policlínicas móviles. El proyecto pretendía de este modo generar un impacto cualitativo en el bienestar de la población potencialmente beneficiaria, ya que la misma habita en asentamientos irregulares y pertenece a las barriadas empobrecidas de la ciudad con altas tasas de desempleo y exclusión social. En este sentido el programa benefició directamente a unas 200.000 personas de una población de 1.000.000 que habita en las zonas periféricas de Montevideo e indirectamente a unas 600.000.

2.2. Objetivos

Como objetivos el programa se propuso:

- 1) extender la atención de salud a aquellas zonas en donde no existían servicios instalados a través del mecanismo de "policlínicas móviles", las que aplicaron un mecanismo de atención alternativa "no jerarquizada" en la promoción de la salud y en la prevención primaria y secundaria;
- 2) incorporar equipamiento y material de contenido educativo;
- 3) acondicionar las policlínicas fijas municipales;
- 4) incorporar el Sistema de Información

de Salud en dichos centros para favorecer la adecuada gestión de los procesos y resultados, generando el conocimiento de variables epidemiológicas y de cobertura imprescindibles para la atención primaria de salud y la adecuada complementación con los servicios nacionales que operan en el departamento;

5) la realización de actividades educativas y el fortalecimiento de una "Comisión de Apoyo al Programa de Atención a la Mujer".

2.3. Población beneficiaria

Un punto interesante del proyecto en materia de mejoramiento de la asistencia en salud de las poblaciones desfavorecidas – en especial la de mujeres, niños y niñas – fue reforzar la atención pediátrica, ginecológica, de enfermería, de medicina general y odontológica, aplicando un modelo alternativo para la educación, atención y prevención, donde se eliminan los mecanismos tradicionales de atención jerarquizada; de este modo se reorientó la atención a mujeres y adolescentes en situación de embarazo, planes de anticoncepción, control del cáncer, entre otras.

2.4. Acciones destacadas

Del proyecto pueden destacarse como buenas prácticas los siguientes aspectos:

- 1) la capacidad del mismo para dar soporte en una fase inicial a un modelo de gestión público-privada que la IMM venía llevando adelante pero que necesitaba apoyo y fortalecimiento para garantizar el servicio;
- 2) el énfasis en los aspectos preventivos y educativos más allá de brindar solamente asistencia en el primer nivel de atención de salud;
- 3) la construcción de un mecanismo interesante y replicable en materia de las formas de gestión de los sistemas de salud, en cuanto conjuga a instituciones públicas, empresas

privadas, ONG, población organizada y la cooperación internacional;

4) la incorporación del servicio de asistencia móvil a través del establecimiento de "policlínicas móviles", lo que extendió y garantizó la atención a las poblaciones más desfavorecidas y excluidas de la periferia de la ciudad. De esta manera se alcanzó a los sectores más vulnerables como son adultos mayores, madres embarazadas, niños y niñas recién nacidos y jóvenes (estos últimos por drogas, embarazo precoz y enfermedades contagiosas);

5) la constitución de un modelo de programa basado sobre una infraestructura flexible, que permite ser adaptada y replicable según las necesidades priorizadas por la población y los equipos de campo disponibles.

Para más información:

Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife - <http://www.sctfe.es/aytosc>
Gobierno Regional de Canarias – <http://www.gobcan.es/>
Intendencia Municipal de Montevideo- <http://www.montevideo.gub.uy/>

3. Desarrollo Social con Cooperación Internacional-Municipalidad de Independencia (Perú)

3.1. La iniciativa

Como forma de generar y sostener el desarrollo local, la Municipalidad de Independencia crea en 2003 la Unidad de Cooperación Internacional y Formulación de Proyectos, acción que le ha permitido participar en diferentes proyectos así como en la firma de acuerdos de hermanamiento y cooperación. De hecho la municipalidad de Independencia se caracteriza por ser un municipio que no recibe suficientes aportes del gobierno central y a su vez cuenta con una población con al-



tos niveles de pobreza, característica común a varios municipios latinoamericanos pero que sin embargo Independencia ha apuntado a enfrentar mediante un plan estratégico 2003-2006, orientado a generar desarrollo local mediante el fortalecimiento de la cooperación internacional.

3.2. Primeras acciones

Una de las primeras acciones de la Unidad de Cooperación fue la de incluir a Independencia como socio de las redes temáticas del Programa URB-AL de la Comisión Europea. De este modo comenzaron a consolidar los vínculos ya existentes con algunas ciudades latinoamericanas y europeas. Es así que en 2003 obtienen la aprobación del proyecto denominado “Autodeterminación de las Mujeres a través del Empleo Local”, que fue seguido de otros proyectos comunes como: “Observatorio Internacional para los derechos y oportunidades de las mujeres jefas de familia” (Comuna de Latina); “E-Presupuesto” (Ciudad de Esbjerg); “Participación de las Mujeres en el Presupuesto Participativo” (Prefeitura Municipal de Recife) e “Inseguridad Colectiva y Auto-protección” (Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife).

3.3. Fortaleciendo las redes

La estrategia de desarrollo local se complementó de este modo con una línea municipalista de inclusión en diferentes redes de gobiernos locales, como ser la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), así como con la Federación Española de Municipios y Provincias, además de concretar varios de convenios de hermanamiento con ciudades europeas y latinoamericanas.

3.4. Hermanamiento y cooperación para la inclusión social

Bajo el supuesto de que la cooperación internacional ofrece excelentes oportunidades para promover el desarrollo local y el fortalecimiento del gobierno municipal, Independencia viene consolidando dos relaciones de cooperación descentralizada: una con el ayuntamiento de Trápaga (Vizcaya, País Vasco) y la otra con las Comunas de Eybens, Gieres y Poisat (Francia), ambas orientadas a la generación de redes de agua y alcantarillado en los asentamientos humanos de las poblaciones pobres del distrito y otras acciones para la inclusión social. Si bien – como expresa la propia Municipalidad de Independencia – los aportes no han tenido una gran magnitud económica, han generado un considerable impacto social que ha permitido satisfacer en gran medida las necesidades básicas de la población que vive en las zonas más pobres de la municipalidad.

La cooperación francesa que se viene desarrollando desde 1989 a través de las comunas de Eybens, Gieres y Poisat, ha financiado consecutivamente obras de agua y alcantarillado en siete asentamientos humanos del distrito, por un valor de 80 mil euros durante la presente gestión municipal. Este financiamiento se viene realizando desde hace diez años, el que además se ha ido reinventando y mejorando a través del involucramiento de la Unidad de Cooperación de la Municipalidad de Independencia en acuerdo con el Consulado de Francia en el Perú. La particularidad de este proyecto es que involucra a otros actores en la cooperación como es SUM-Canadá (ONG canadiense que trabaja en el Perú), que administra los fondos franceses y ejecuta las obras, además de cubrir algunos de los gastos del proyecto. En ese sentido, estos proyectos involucran cuatro fuentes diferentes: la cooperación francesa, además del aporte del SUM-Canadá, de la Municipalidad y el de las propias comunidades beneficiadas.

Por su parte el acuerdo relativamente reciente con el Ayuntamiento de Valle de Trápaga realizado en 2003, y mediante el cual se ha financiado consecutivamente la construcción de redes de agua y alcantarillado en un asentamiento, incluyendo la construcción de la red y la conexión domiciliar a 60 familias, se ha acompañando de la construcción de espacios de inclusión y recreación para los niños desfavorecidos de la municipalidad. En este acuerdo es de destacar que, desde el inicio de la cooperación, el Ayuntamiento de Trápaga se ha establecido como contacto en España para la ampliación de relaciones solidarias en beneficio de la Municipalidad de Independencia, lo que permite el intercambio

de información y experiencias sobre el desarrollo alcanzado para ambas municipalidades en los temas referidos a urbanismo, socioculturales, productivos, de intercambio comercial y de desarrollo y asistencia técnica.

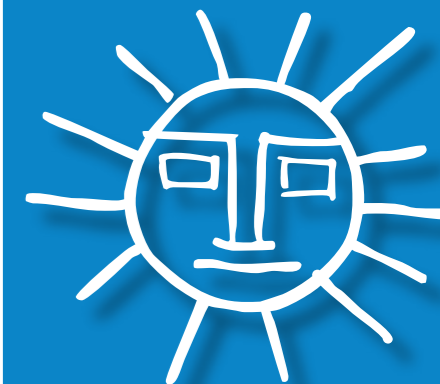
Para más información:

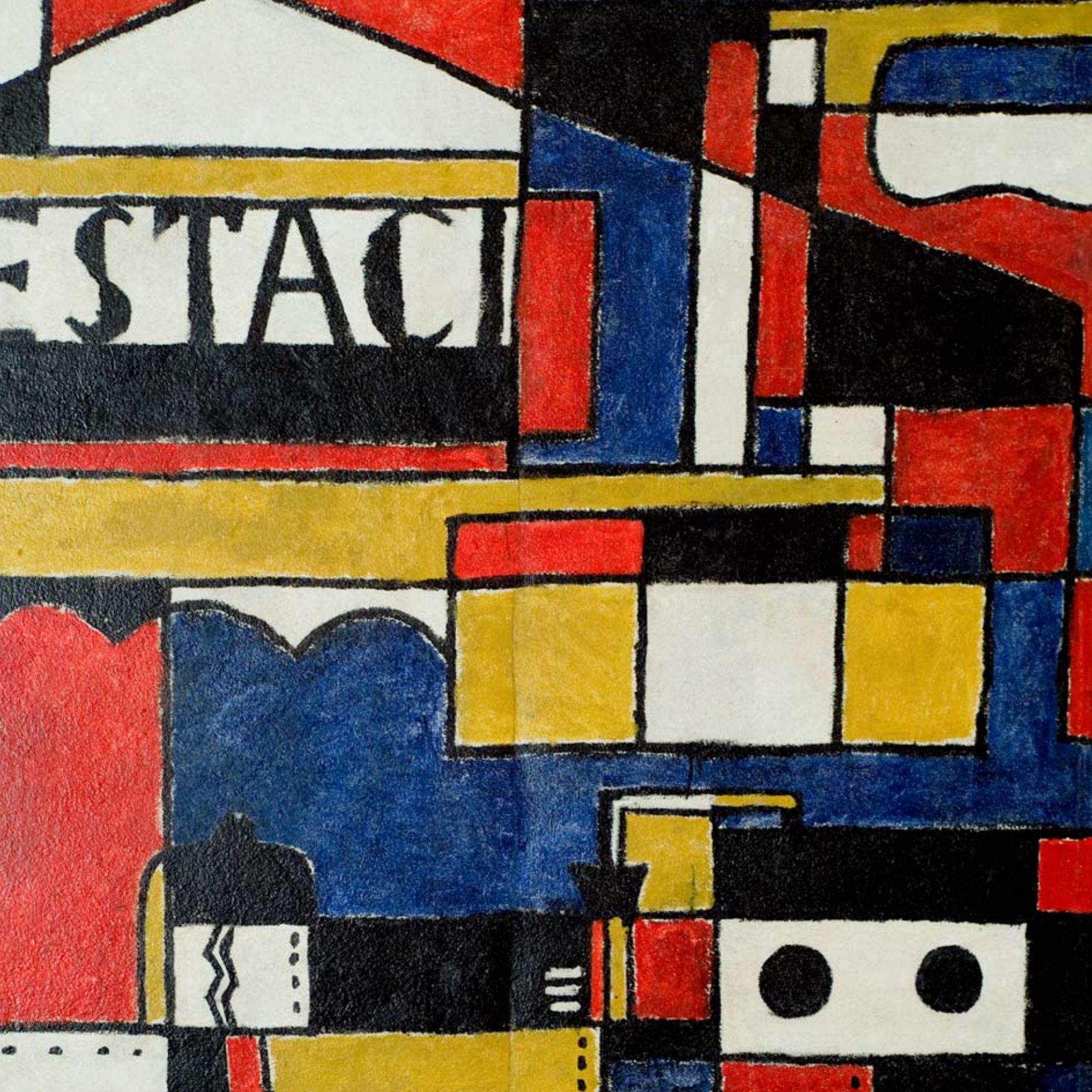
Municipalidad de Independencia <http://www.muniindependencia.gob.pe/>.

Ayuntamiento de Trápaga <http://www.valledetrapaga-trapagaran.org/index2.html>

Comuna de Eybens <http://www.ville-eybens.fr/>

Comuna de Gieres <http://w.mairie-gieres.fr/>





Gobernabilidad y fortalecimiento institucional

Algunos de los principales impactos de la cooperación descentralizada entre la Unión Europea y América Latina se encuentran en el ámbito de la gobernabilidad y el fortalecimiento institucional de sus participantes. Esta sección se dedica a analizar precisamente este tipo de iniciativas en un terreno que es quizás en el que se observa con mayor claridad la “horizontalidad” de la cooperación descentralizada.

Los artículos que componen esta sección se centran en identificar el impacto de la cooperación descentralizada en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en el Norte y el Sur. El refuerzo institucional resulta un ámbito de especial importancia para el Observatorio, puesto que se trata de una de las características más destacadas de nuestro modo de entender la cooperación descentralizada; para que una iniciativa de cooperación descentralizada pueda ser considerada exitosa es básico que tenga un efecto positivo sobre las capacidades de gestión de los gobiernos subnacionales.

El primer artículo de esta sección se centra precisamente en analizar el impacto de la cooperación descentralizada en el refuerzo de las capacidades de gestión. Este tipo de impacto toma diversas formas: habitualmente se concreta acercando instrumentos que mejoran las capacidades de gobierno de municipalidades y regiones, pero también abre nuevos espacios políticos para los gobiernos subnacionales.

El segundo artículo trata un aspecto concreto de la gobernabilidad: la participación ciudadana, puente entre la sociedad civil y los poderes públicos. Este concepto es clave en el análisis de los procesos a través de los cuales las sociedades participan en el diseño e implementación de iniciativas de cooperación descentralizada, especialmente si se tiene en cuenta que los gobiernos subnacionales son los más cercanos a la ciudadanía.

Finalmente, esta sección incluye un apartado con algunas iniciativas de cooperación descentralizada sobre gobernabilidad y refuerzo institucional. Obviamente, no pretende ser una descripción exhaustiva, pero sí ilustra algunas de las interesantes iniciativas y los importantes esfuerzos detectados en este ámbito.

Introducción





La cooperación descentralizada y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en el Norte y en el Sur

Carlos Hernández Ferreiro* y Carlos Illán Sailer**

PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada |
Fortalecimiento institucional |
Gobiernos locales |
América Latina |
Unión Europea |
Nueva política territorial |

En este artículo se analiza el impacto de la cooperación descentralizada en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales tanto en el Norte como en el Sur. Nuestro punto de partida es que a través de la cooperación descentralizada se crean relaciones sinérgicas. Estas relaciones tienen un impacto beneficioso sobre la consolidación de las instituciones locales que se manifiesta a través de dos mecanismos fundamentales. En primer lugar los programas de cooperación descentralizada han servido para acercar a los poderes locales, fundamentalmente en el Sur, diversos instrumentos que mejoran su capacidad de gobierno y gestión. En segundo lugar, la cooperación abre un nuevo espacio para la política local que ha hecho que las instituciones locales se consoliden como actores políticos en un contexto en el que las estructuras de autoridad política son cada vez más difusas.

* Carlos Hernández Ferreiro es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por el Instituto Universitario Europeo de Florencia.

** Carlos Illán Sailer es investigador en el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.

1. Introducción

Hace unos años, en el marco de una entrevista informal con un funcionario internacional cubano en Roma, éste hacía la siguiente valoración sobre el papel de la cooperación descentralizada: “La cooperación descentralizada es la cooperación que verdaderamente funciona. Yo he visto los proyectos funcionando en el nivel local, proyectos sobre desarrollo humano en Cuba y cómo se creaban sinergias entre los participantes de acá y de allá. Sabe, la cooperación descentralizada funciona porque va más allá de las distinciones entre donantes y receptores de ayuda”. Independientemente de la importancia que queramos conceder a la cooperación descentralizada en el marco global de las políticas de cooperación al desarrollo, no hay duda de que la cooperación descentralizada ha crecido como un cuerpo cada vez más vibrante, cada vez mejor gestionado y con mayores recursos para la realización de proyectos.

En este artículo intentamos valorar el papel de la cooperación descentralizada en el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad de los poderes locales tanto en el Sur como en el Norte. Entenderemos el fortalecimiento institucional desde una perspectiva amplia. Esto es, como el conjunto de procesos a través de los cuales se refuerzan las capacidades de las instituciones locales para desempeñar aquellas funciones que tienen encomendadas. Este proceso tiene una dimensión político-institucional

a través del fortalecimiento de la autonomía local y de la democracia local. Además el fortalecimiento institucional tiene una dimensión técnico-administrativa al intentar mejorar del impacto de los poderes locales sobre los itinerarios de vida de los ciudadanos de un territorio determinado, a través de la incorporación de nuevos modelos de políticas públicas o la mejora de las estructuras y recursos humanos de las administraciones públicas locales.

Nuestro punto de partida es que a través de la cooperación descentralizada los entes sub-estatales del Norte y del Sur establecen patrones de relación que son multidireccionales y complejos. En otras palabras, se articulan modelos de relaciones que van más allá, como decía nuestro interlocutor, de la distinción tradicional entre entidades donantes y entidades receptoras. Antes bien, se crean sinergias que redundan en la creación de efectos positivos para la articulación institucional de los poderes locales y regionales tanto en el Sur como en el Norte. Estas sinergias se articulan a través de diferentes “mecanismos”. En primer lugar, a través de las iniciativas de cooperación descentralizada en el ámbito específico del fortalecimiento institucional, los municipios y los entes regionales, especialmente en el Sur aunque no exclusivamente, han conseguido tener acceso a recursos y modelos para la articulación de sus políticas públicas a los que de otra manera no hubieran podido acceder.

En muchos países de América Latina la cooperación descentralizada ha tenido un impacto positivo a través de la exportación de

¹ Los autores reconocen que se trata de una definición generalista. En este estudio se pretende estudiar el fortalecimiento de las instituciones locales desde una perspectiva amplia, que pone el acento en la mejora de las posibilidades de los poderes locales para tener un impacto positivo en los itinerarios de vida de sus ciudadanos y que por tanto en cierta manera sobrepasa la distinción entre fortalecimiento institucional y fortalecimiento de las capacidades. Entendemos que, en cierta medida, ambas dimensiones están íntimamente relacionadas. Sin una definición adecuada de las capacidades y responsabilidades de los poderes locales, éstos no pueden llevar a cabo aquellas políticas públicas que demandan sus ciudadanos. Sin embargo, la mejora de los instrumentos de definición de la autonomía local debe entenderse como un continente que tiene que ser complementado con el fortalecimiento de las capacidades de los poderes locales para poder satisfacer desde su autonomía política las demandas de los ciudadanos. Las implicaciones de esta definición para la articulación de proyectos de cooperación descentralizada se discuten en las conclusiones de este artículo. Agradecemos a los miembros de las Antenas del Observatorio por llamarnos la atención sobre estas cuestiones.



buenas prácticas institucionales para la gestión de políticas públicas concretas, así como ha coadyuvado en el desarrollo de un movimiento municipalista que cada vez más está consiguiendo articular los intereses de los gobiernos sub-estatales en la zona, en el marco de complejos procesos de descentralización que, en la mayoría de los casos, han venido acompañados de importantes procesos de reforma de la administración pública y de democratización de las instituciones.

Pero además, existe lo que podríamos llamar un “mecanismo indirecto” a través del cual las relaciones de cooperación descentralizada han permitido el fortalecimiento de los entes sub-estatales. Así, la cooperación descentralizada al desarrollo ha abierto nuevos espacios desde los que articular la acción política de las instituciones y por tanto fortalecer su papel no sólo frente a la sociedad sino también frente a otros agentes institucionales.

Desde mediados de los años ochenta se comienza a construir una nueva forma de entender la política en los niveles locales y regionales, tanto en el Norte como en el Sur. La política territorial (territorial politics) deja de tener como único punto de referencia al Estado para cobrar nueva carta de naturaleza a través de nuevos patrones de interacción con otros agentes sub-estatales, organismos supranacionales o con los movimientos sociales. Como intentaremos mostrar más adelante, el desarrollo de la cooperación descentralizada como praxis dentro del ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo ha creado un marco inigualable para este nuevo modo de entender la política en los niveles de gobierno sub-estatales.

Para muchos entes sub-estatales, la cooperación descentralizada se ha convertido en el marco a través del cual se articula el diálogo con las asociaciones de la sociedad civil, así como la participación de las mismas en distintas iniciativas públicas. Además a través de la cooperación descentralizada se estructuran programas cada vez más complejos de proyección exterior

de los gobiernos sub-estatales, sobre todo en el caso de la cooperación descentralizada llevada a cabo desde los gobiernos regionales de Europa. Más aún, a través de la cooperación descentralizada, los entes municipales están reforzando su papel institucional frente a otros niveles de gobierno tanto en el Sur como en el Norte.

Nuestro objetivo en el presente artículo es analizar ambos mecanismos e ilustrar sus patrones de funcionamiento a través de algunos ejemplos seleccionados. Para ello hemos dividido el artículo de la siguiente manera. En primer lugar, analizamos el impacto de la cooperación descentralizada en los municipios de América Latina. Los gobiernos locales en esta región se enfrentan a un profundo proceso de cambio. Los procesos de descentralización que comienzan a activarse en la región a partir de los años 80, junto con los procesos de transición y consolidación democrática, han alterado el rol de los municipios en el contexto de la institucionalidad latinoamericana. Los municipios latinoamericanos han intentado consolidarse, en el marco de las profundas reformas que han tenido lugar en la región, a través de su participación en programas de cooperación descentralizada en el ámbito del fortalecimiento institucional. Además la cooperación descentralizada ha coadyuvado en la progresiva internacionalización de los municipios latinoamericanos, reforzando su papel como agentes del desarrollo.

En segundo lugar, analizamos el impacto de los programas de cooperación descentralizada en los municipios del Norte. En este caso el fortalecimiento de los poderes locales se produce principalmente a través del mecanismo indirecto que hemos mencionado más arriba. Los municipios del Norte han sabido situar la cooperación descentralizada en el marco de un proceso más amplio de redefinición del espacio político local.

En la última parte del artículo intentaremos presentar algunas consideraciones finales sobre la cooperación descentralizada como instrumento para el fortalecimiento institucional.

2. Cooperación descentralizada y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en el Sur

2.1. Fortalecimiento institucional de los poderes locales en América Latina

En los países de América Latina la descentralización y la construcción de la ciudadanía son dos asignaturas de primer orden de los procesos paralelos de modernización económica, lucha contra la pobreza y democratización. En este contexto, el fortalecimiento de las capacidades de los municipios aparece como un factor condicionante para ir mejorando el grado en que las instituciones del país se hacen más “abiertas” y susceptibles de ser reformadas. Además, este papel es reconocido de manera general por los gobiernos centrales, los organismos internacionales y la sociedad en su conjunto como un requerimiento de la participación de la sociedad civil en el proceso de desarrollo.

Conviene, por tanto, tener en cuenta que al hablar de fortalecimiento institucional se debe mencionar también el marco en el que se sitúa tal práctica: los procesos de descentralización emprendidos desde finales de los 80 y, sobre todo, principios de los 90 del siglo pasado en América Latina. De hecho, tratar de concretar más el papel del fortalecimiento institucional pasa por recordar que, en última instancia, los objetivos de cualquier gobierno local en el ámbito de las políticas públicas son, por un lado, la eficiencia en la prestación de los servicios junto con la rendición de cuentas a los usuarios de los servicios y, por otro, el fomento de la democratización, esto es, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

En las próximas secciones analizaremos el impacto de los programas de cooperación descentralizada en dos ámbitos del fortalecimiento institucional de los poderes locales en América Latina. En primer lugar, la relación entre des-

centralización y democracia y el papel que los poderes locales pueden jugar como catalizadores de la participación política y como espacio para la promoción de una sociedad más igualitaria en el ámbito del ejercicio de los derechos de ciudadanía.

En segundo lugar, analizaremos el impacto que han tenido algunas iniciativas de cooperación descentralizada sobre las capacidades de las instituciones locales para convertirse en catalizadores del desarrollo socio-económico de las comunidades, a través de distintos proyectos de asistencia técnica y de capacitación.

Finalmente analizaremos algunos de los efectos indirectos que ha tenido la cooperación descentralizada entre la Unión Europea (UE) y América Latina para las municipalidades de la región. En concreto trataremos de explicar como a través de la participación en programas de cooperación descentralizada las ciudades latinoamericanas han conseguido desarrollar nuevos modelos de gobernanza desde los que responder a algunos desafíos globales.

2. Descentralización, democracia y fortalecimiento de las instituciones locales en América Latina

Una de las cuestiones principales, que se han abierto a raíz de los procesos de descentralización en América Latina, es la de la capacidad de los gobiernos locales para reforzar el desarrollo de la democracia en los países de la región.

Así, si bien es cierto que en la mayoría de los casos los procesos descentralizadores no han acabado con la cultura política centralista que persiste en la región, sí podemos decir que los procesos de descentralización se han desarrollado en el marco de procesos de reforma más amplios que pretendían no sólo mejorar el funcionamiento de las administraciones públicas en estos países sino también acercar de alguna manera la democracia a la ciudadanía y abrir los sistemas políticos a una mayor participación.



Cuadro 1: Potenciando la participación de las mujeres en Escazú, Costa Rica

En el Municipio de Escazú, se ha venido desarrollando un proyecto sobre igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en el ámbito local. El objetivo de este proyecto ha sido el de potenciar las capacidades de las mujeres en el ejercicio de sus derechos de ciudadanía así como mejorar la igualdad y la equidad entre géneros, potenciando las capacidades de los poderes locales para integrar las necesidades e intereses de las mujeres y las mejoras de sus condiciones de vida. Entre los principales resultados se puede destacar la mejora de los instrumentos de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, la creación de una cultura empresarial a la vez que se ha consolidado el rol de las mujeres en el ámbito municipal en defensa de sus intereses y necesidades y una cultura de la equidad de géneros.

Fuente: Programa URB-AL

Desde este punto de vista, Andrew Selee (2004) argumenta que el desarrollo del binomio descentralización y democratización ofrece resultados dispares en la zona. Según este autor el impacto de la descentralización en el refuerzo de la participación y de las capacidades de control por parte de los ciudadanos de la acción de las instituciones sigue siendo un elemento elusivo, ya que existe evidencia empírica que nos permitiría sostener tanto la hipótesis de que la descentralización refuerza el asentamiento de las instituciones democráticas, como la hipótesis contraria.

Mientras en un país como Guatemala se observa que la descentralización ha tenido efectos beneficiosos sobre la participación política de las comunidades indígenas, o mientras que en México el nivel local se constituye como una arena política verdaderamente competitiva, la realidad del ejercicio del poder político en la región nos muestra como los poderes locales también se insertan en redes que ejercen poder político desde una perspectiva casi patrimonial, convirtiendo a las instituciones locales en un

recurso más dentro de la estructura de intercambios entre el poder y sectores específicos de la sociedad (O'Neill 2005).

La cooperación descentralizada ha tenido así un impacto bastante discreto en esta área. De manera directa, los programas de cooperación descentralizada destinados a la promoción de la democracia local han tendido a la instauración y desarrollo de procesos decisionales participativos (como pueden ser los presupuestos participativos) o a mejorar las condiciones de participación en la vida pública de grupos sociales marginados como pueden ser los indígenas, mujeres, etc.

La construcción de sistemas políticos más inclusivos y más democráticos sigue siendo una cuestión que queda a merced de las distintas políticas nacionales y del desarrollo de procesos de reforma comprensivos que permitan reducir la brecha de desigualdad existente en América Latina en el ámbito del ejercicio de los derechos civiles de ciudadanía.

La cooperación descentralizada está colaborando en la construcción de espacios más

Cuadro 2: E-democracia y desarrollo de la democracia local en América Latina

El programa E-ágora coordinado desde el municipio francés de Issy-les-Moulineaux ha intentado explorar el uso de las nuevas tecnologías en la experiencia democrática de las comunidades locales. Esta iniciativa, financiada desde el programa URB-AL de la Unión Europea, ha intentado no sólo mejorar el acceso de los ciudadanos a las tecnologías de la información que pudieran facilitar la participación política, sino también evaluar en qué medida las nuevas tecnologías sirven para mejorar las capacidades de control y los procesos de formación de la opinión pública en el contexto político local. Desde la experiencia comparativa en diversos municipios, el programa E-ágora ha podido establecer diversos patrones y vías alternativas para la mejora de la calidad de la democracia local a través del uso de las nuevas tecnologías de la información

Fuente: Programa URB-AL

genuinamente democráticos en el nivel local, sin embargo el futuro desarrollo de una cultura democrática y de inclusión en el marco del ejercicio de los derechos de ciudadanía así como su articulación siguen siendo cuestiones abiertas en un escenario político global en el que las formas de autoridad son cada vez más fluidas.

En el ejemplo que incluimos a continuación, la incorporación de tecnologías de la información al funcionamiento de las democracias locales es vista como un instrumento importante en la mejora de la calidad democrática de los poderes locales en América Latina.

2.3. Descentralización, fortalecimiento de la autonomía local y cooperación descentralizada

La segunda de las cuestiones que se han abierto en el marco de los procesos de descentralización en América Latina es hasta qué punto los poderes locales pueden ejercer como agentes políticos en el desarrollo de políticas

públicas y la prestación de servicios básicos para la sociedad, destinados a tener un impacto positivo en los itinerarios de vida de los ciudadanos.

A partir de los años ochenta se han venido elaborando modelos destinados a demostrar cómo los poderes locales pueden jugar un papel de catalizador en el crecimiento económico y la mejora de las condiciones de vida de las comunidades. Sin entrar en detalles sobre los distintos modelos ofrecidos, los argumentos proporcionados por la literatura especializada se centran en la capacidad de los entes locales para reducir los costes y las asimetrías en la información, dando lugar a modelos de políticas públicas más eficientes y eficaces en la promoción del desarrollo económico.

Además, la creciente globalización de los intercambios económicos y el desarrollo de nuevos modelos de producción que operan en una escala que va de lo global a lo local, sin que los Estados tengan ya la capacidad para actuar como intermediarios entre la esfera económica y los territorios, han situado a los poderes

Cuadro 3: Un ejemplo de hermanamiento-cooperación en el ámbito del fortalecimiento de los poderes locales — Amsterdam y Managua

El hermanamiento entre las Alcaldías de Amsterdam y Managua, suscrito en 1984 y revalidado en octubre de 1997, busca cómo fortalecer el municipalismo y la democracia local, al igual que la promoción de la participación ciudadana y el bienestar social. Entre sus objetivos específicos están:

- *Estimular el apoyo en la prestación de asistencia técnica y financiera de parte de los distintos grupos, organizaciones sociales e instancias municipales de Amsterdam para con sus homólogos en Managua.*
- *Promover las actividades informativas, educativas y de concienciación que contribuyan a un mejor entendimiento social y cultural entre los ciudadanos de ambas ciudades.*

En el marco de este hermanamiento, la Alcaldía de Managua ha desarrollado los siguientes proyectos: Plan Maestro del Area Central (PMAC), Plan para el manejo de desechos sólidos para Managua, Plan de manejo de la cuenca de ciudad Sandino (PlaMaCs) y Arborización en Nueva Vida. Actualmente se encuentra en ejecución el Plan General de Desarrollo Municipal (PGDM).

Fuente: Programa URB-AL

en el centro de un debate global sobre nuevos modos de desarrollo económico y el impacto de las dinámicas de la globalización sobre los territorios y las comunidades.

En este contexto los poderes locales en todo el mundo reciben nuevas atribuciones en la prestación de servicios públicos y sociales o el desarrollo de instrumentos de planificación económica, que les permiten actuar sobre estas dinámicas y promover de manera efectiva el desarrollo socio-económico de sus territorios.

América Latina no es una excepción. Si comparamos el nivel de presencia de las administraciones públicas locales en las sociedades latinoamericanas de nuestros días con las de veinte años atrás podemos convenir, con la literatura especializada, que los procesos de descentralización han colocado en manos de los poderes locales recursos para la gestión de

su propio desarrollo socio-económico (Selee 2004, Helmsing 2001, Oxhorn, Tulchin y Selee 2004, Montero y Samuels 2004).

Esta mayor presencia de las administraciones locales en los itinerarios de vida de los ciudadanos ha tenido, sin embargo, costes de adaptación significativos. La necesidad de crear nuevos modelos de políticas públicas, de formar adecuadamente al personal que opera en las administraciones públicas, la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos de policy que sean más eficientes, y todo esto en el contexto de procesos de descentralización que en muchos casos no acaban de definir con claridad lo que podríamos considerar el área de la autonomía política de los municipios.

En este contexto los programas de hermanamientos y de asistencia técnica sponsorizados, desde una perspectiva de cooperación

descentralizada, han tenido un impacto positivo en el refuerzo de las capacidades de los gobiernos locales en la gestión de servicios y materias que afectan directamente al desarrollo de mejores niveles de vida para la ciudadanía.

La evolución de los programas de hermanamientos entre los entes locales en Europa y América Latina está marcada por un incremento de las actuaciones destinadas a potenciar el desarrollo integral del municipio.

La implicación de las Corporaciones en programas de ámbito europeo y la constitución de redes de municipios se manifiesta como una tendencia generalizada, lo que demuestra que los hermanamientos pueden estar en constante evolución y servir de marco para cualquier novedad, permaneciendo abiertos a las transformaciones sociales y al desarrollo de las relaciones internacionales.

Como fruto de esta evolución surgen los llamados hermanamientos-cooperación dirigidos a reforzar, desde un enfoque solidario, la colaboración entre municipios, encauzando su actividad hacia proyectos de cooperación al desarrollo a través de aportaciones económicas y asesoramiento técnico, articulando, al mismo tiempo, vínculos de reciprocidad.

De la misma manera, más allá de los hermanamientos, los ayuntamientos y los municipios han venido desarrollando una amplia actividad de asistencia técnica en el ámbito del fortalecimiento municipal.

Estos programas cumplen diversos objetivos, entre otros: la exportación de buenas prácticas de gestión, la mejora de la capacitación del personal de las administraciones locales, el desarrollo de programas específicos para la gestión de los recursos locales, la mejora de los instrumentos de planificación para el desarrollo económico.

Un ejemplo innovador en este sentido puede ser el proyecto “Practicar: un laboratorio para el intercambio de experiencias y la capacitación en políticas públicas específicas”. Este es un proyecto que nació en el marco de la

Red 10 del programa URB-AL y que está coordinado por el ayuntamiento de Roma y desarrollado por 15 ciudades socias. El objetivo general es la elaboración de instrumentos y la difusión de “buenas prácticas” para fortalecer las políticas públicas en la lucha contra la nueva pobreza urbana, en una visión que une investigación y acción.

2.4. La internacionalización de las ciudades latinoamericanas como efecto colateral

Uno de los espacios del fortalecimiento institucional que más ha pasado inadvertido para la literatura especializada es el de la internacionalización de las ciudades Latinoamericanas.

Los cambios operados en la esfera económica y en la esfera política mundial hacen que las relaciones entre los distintos niveles de gobierno operen cada vez menos bajo el paradigma de la soberanía y cada vez más bajo la idea de autonomía. En otras palabras, nuestro modo de entender la política ha cambiado desde un orden jerárquico, donde el principio de soberanía del Estado se convertía en el elemento clave a la hora de definir los distintos patrones de relación dentro del sistema, hacia un nuevo orden donde la soberanía es cuestionada como principio rector dando lugar a nuevas formas de autoridad política mucho más flexibles.

La internacionalización de los gobiernos sub-estatales, como se conoce al conjunto de actividades por las cuales las ciudades y las regiones adquieren una dimensión internacional para sus políticas, se convierte en un instrumento político de primer orden a la hora de atender los desafíos que plantean un mundo cada vez más globalizado en lo económico y en el que los recursos de autoridad son cambiantes.

Aunque ya analizaremos este fenómeno de manera más pormenorizada más adelante, al hablar del impacto de la cooperación des-



centralizada en el fortalecimiento institucional de los municipios del Norte, baste decir aquí que la consolidación institucional tanto de municipios como de regiones pasa por la gestión de programas de internacionalización desde los que responder a los desafíos mencionados más arriba, además de asegurar una mejor gobernabilidad del territorio. Así, los gobiernos locales democráticos han ido creando y fortaleciendo redes de relación entre ellos mismos y con el conjunto de organismos inter- y supra-nacionales.

Independientemente del uso que hacen de otras estrategias de internacionalización, los municipios latinoamericanos han conseguido entrar en contacto con otros actores que operan en la arena internacional a través de su participación en distintos programas de cooperación al desarrollo y de cooperación descentralizada. Entre otros, organismos supranacionales como Naciones Unidas (NNUU), el Banco Mundial o la UE, fundaciones filantrópicas, organizaciones no gubernamentales, fundaciones públicas, y también ciudades y regiones de otros países.

La multilateralización de la esfera de la cooperación internacional ha facilitado el acceso de los entes sub-estatales a los programas de ayuda internacional para el desarrollo. Desde los años noventa la esfera de la cooperación se ha abierto a la participación de diversos actores en un intento de hacer que ésta se aproximase más al ciudadano, tanto en las áreas de destino de los programas de ayuda como en los países de origen.

Los programas de cooperación descentralizada han tenido un papel cada vez más importante en el desarrollo de las agendas de cooperación de varios organismos multilaterales (NNUU, Banco Mundial y UE entre otros). Estos programas han visto en la participación de las ciudades un modo de asegurar la sostenibilidad y la eficacia de los programas de ayuda así como de promocionar un modelo de desarrollo económico más próximo al ciudadano y por tanto más participativo.

En este contexto, las ciudades latinoame-

ricanas se han movilizado a través de diversos patrones. En algunos casos, las instituciones municipales responden a la presión de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) que operan en el territorio y que generalmente están vinculadas con otras ONGD y redes que operan en otras partes del mundo, mientras que, en otros casos, son las ciudades y los municipios los que entran directamente en contacto con organismos internacionales en busca de financiación para el desarrollo de proyectos en el territorio.

Otro modo de articularse en la arena de la cooperación internacional es a través del ejercicio de distintas modalidades de presión política, en el marco de procesos de negociación de distintos programas de ayuda internacional entre el Estado y los organismos internacionales u otros Estados, consiguiendo que estos programas tengan un impacto directo en la ciudad o el municipio.

Finalmente, los gobiernos sub-estatales y las ciudades latinoamericanas han sabido aprovechar los vínculos establecidos a través de los flujos de inmigración y emigración para establecer relaciones con otras ciudades en otras partes del mundo.

Las ciudades latinoamericanas, sobre todo aquellas situadas en áreas rurales (que no tienen acceso a otros medios para su internacionalización), han encontrado, en la implementación y la participación en programas de cooperación al desarrollo, una ventana para incorporarse a las lógicas de una política en la que la transición entre lo global y lo local está cada vez menos mediatizada por otras estructuras institucionales tradicionales.

La creciente participación en la esfera internacional de los entes locales, a través de los distintos ámbitos de la cooperación internacional, ha resultado en una progresiva expansión del rol de los municipios en el marco de las cada vez más complejas agendas políticas globales. Como muestra el siguiente ejemplo, éstos están intentando realizar una aportación

Cuadro 4 : Gobiernos locales y desarrollo sostenible en América Latina Extractos de la Carta de Ñuñoa

Alcaldes y alcaldesas, concejales y concejalas, funcionarios municipales, representantes de la sociedad civil y expertos de América Latina respondieron a la convocatoria de la I. Municipalidad de Ñuñoa y la Secretaria Regional del Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI) para discutir una propuesta regional para implementar los acuerdos de la Cumbre de Naciones Unidas para Desarrollo Sustentable que tuvo lugar en Johannesburgo (Sudáfrica) entre el 27 de agosto y el 4 de septiembre de 2002. La cita tuvo lugar en la Casa de la Cultura de Ñuñoa (Chile) entre el 17 y 19 de Octubre de 2002 como la primera conferencia post Johannesburgo de los gobiernos locales latinoamericanos "Compromisos para el Desarrollo Sustentable, de la agenda a la acción".

El documento se basó en la Declaración del Gobierno Local ante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, la Agenda del Municipio Latinoamericano de IULA/ FLAC-MA y el Documento de Diálogo preparado por autoridades locales: "En pro del desarrollo sostenible: la acción local hace avanzar el mundo".

Fuente: Programa URB-AL

desde el punto de vista de la institucionalidad local al desarrollo de dichos debates y a la implementación de políticas públicas desde los niveles territoriales de gobierno.

Se trata, en este caso de la aplicación de mecanismos indirectos a través de los cuales los gobiernos sub-estatales de la región mejoran su posición y su acceso a marcos de decisión donde se gestionan agendas y problemas globales, mejorando así la capacidad de los gobiernos locales y regionales para ofrecer respuestas a dichos desafíos.

En el ejemplo que mencionamos más arriba se evidencia claramente la movilización de los municipios latinoamericanos en el marco de las agendas internacionales sobre el desarrollo sostenible. Como veremos más adelante, a través de la movilización en el ámbito de las grandes agendas internacionales los poderes locales consiguen dotar de nuevos contenidos a

su esfera de autonomía política, en un contexto en el que el desempeño de la función pública tiene lugar en una arquitectura de autoridad cada vez más compleja.

En el caso que nos ocupa más arriba, a través de los compromisos adquiridos en el ámbito de la agenda global de la sostenibilidad medioambiental, los poderes locales consiguen atraer la atención de los organismos internacionales convirtiéndose en partners fundamentales a la hora de implementar dichas agendas. Del mismo modo consiguen acceder a recursos, tanto económicos como de know how, fundamentales a la hora de orientar sus políticas públicas (como pueden ser las estrategias de planificación y de uso del territorio), mejorando el output de las instituciones y su capacidad para responder a los desafíos que la globalización y la internacionalización plantean para la gobernabilidad de las instituciones locales.

3. Cooperación descentralizada y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en el Norte

3.1. Introducción

La participación de las municipalidades europeas en proyectos de cooperación internacional al desarrollo no es un fenómeno novedoso. En el marco de la Unión Europea, ya en los años 70 municipios de varios países comenzaron a desarrollar, en colaboración con ONG, proyectos de cooperación internacional al desarrollo en distintos países de África y América Latina. Estas actividades parecían en su momento ser más el resultado de respuestas a presiones internas que consecuencia de una aproximación consistente al fenómeno de la pobreza y sus consecuencias.

A partir de mediados de los años 80 los municipios (y las regiones) comienzan a desarrollar un perfil más activo en el ámbito de la cooperación internacional. Así, la experiencia acumulada en la cooperación con ONG, la articulación de una retórica del desarrollo económico que ponía en el centro el papel de las instituciones y particularmente el desarrollo de los gobiernos locales, el desarrollo de iniciativas supranacionales (como la UE) y de un modelo de cooperación que estimulaba la participación de los entes locales y regionales en un intento de fomentar un desarrollo más próximo a la ciudadanía han sido citados tradicionalmente entre los elementos que han coadyuvado al desarrollo de un papel más activo de los municipios y también las regiones en el ámbito de la cooperación internacional (a través del desarrollo de lo que hoy conocemos como cooperación descentralizada).

Sin entrar en un análisis detallado de las diversas experiencias, la cooperación descentralizada en Europa puede ser definida como

un ámbito en crecimiento. Al aumento de recursos gestionados por los entes sub-estatales, desde que las primeras iniciativas de cooperación descentralizada comenzaron a desarrollarse, hay que añadir el desarrollo de mejores técnicas de gestión y evaluación de los proyectos de cooperación.

Sin embargo, para entender en toda su complejidad el fenómeno de la cooperación descentralizada, y particularmente el impacto que ésta ha tenido en el fortalecimiento institucional de los municipios en el Norte, debemos incidir en el análisis de algunos cambios significativos que han tenido lugar en el ámbito de la política territorial en Europa y que han convertido a la cooperación descentralizada en un nuevo ámbito desde el que desarrollar nuevos modos de entender lo local como un espacio para lo político.

3.2. Cooperación descentralizada y los cambios en la política territorial en Europa

Desde mediados de los años ochenta la política territorial ha sufrido una serie de cambios progresivos que han alterado nuestro modo de entender el papel político-institucional y económico de los poderes locales y regionales en Europa.

En primer lugar, la creciente internacionalización de la economía hace que los Estados comiencen a perder su papel mediador tradicional entre los mercados y los entes sub-estatales. Antes bien, la lógica de la economía globalizada coloca a los municipios y a los gobiernos regionales frente a frente con los actores de un mercado cada vez más internacionalizado y por tanto con la racionalidad de las decisiones estratégicas tomadas por dichos actores. El resultado es la revitalización de la dimensión territorial de la economía, la planificación se convierte en un instrumento fundamental a la hora de atraer los flujos de capital, así como comienzan a desarrollarse nuevos patrones de desarrollo y modernización que

sitúan a los entes territoriales en un marco de competición absoluta con otros territorios por los recursos que se derivan de la inversión de capitales extranjeros.

En segundo lugar, el proceso de integración europea y los cambios operados en la arena internacional han alterado el modo en que la autonomía política de los entes locales y regionales había venido definiéndose tradicionalmente.

El orden jerárquico tradicional, que situaba a los entes territoriales en una posición subordinada a la Administración del Estado, se ha subvertido a través de la recolocación de capacidades decisorias en ámbitos supranacionales, pero también en los ámbitos locales y regionales. La autonomía de los entes locales y regionales no se define exclusivamente frente al Estado, sino que se sitúa en un milieu de relaciones inter-institucionales en que actores de diversos niveles interactúan en el marco de procesos decisorios cada vez más complejos (Keating 1992).

El desarrollo de la cooperación descentralizada ha generado una nueva estructura de oportunidad para el desarrollo de políticas innovadoras, a través de las cuales los municipios y las regiones se enfrentan a las condiciones que impone el nuevo orden político europeo sobre el contenido de la autonomía política y su desarrollo (Hernández Ferreiro 2005).

En las próximas secciones intentaremos analizar de manera breve algunos mecanismos a través de los cuales se manifiesta este proceso de fortalecimiento institucional en los niveles sub-estatales. Así discutiremos cómo a través de la participación en diversos programas de cooperación descentralizada los municipios han venido desarrollando una política activa de internacionalización. En segundo lugar veremos de manera breve cómo la articulación y la participación en programas de cooperación descentralizada ha servido a los municipios para consolidar el espacio político municipal.

3.3. Nuevos espacios para la política municipal. La internacionalización de los municipios en el Norte

Ya en las secciones de este artículo hemos hablado de la importancia de la internacionalización de los municipios en América Latina. De manera similar, la participación en programas de cooperación descentralizada por parte de los municipios en el Norte ha abierto la posibilidad de mejorar sus estrategias de internacionalización.

La internacionalización de las ciudades y municipios, como ya hemos explicado anteriormente, es un fenómeno en expansión que está ligado a los nuevos modos de entender la política en contextos de autoridad cada vez más difusos. Los cambios en las estructuras de autoridad, la expansión de la democracia y la descentralización han facilitado el acceso de los gobiernos sub-estatales a la arena internacional. De hecho, el desarrollo creciente de los movimientos sociales transnacionales (como las ONGD) ha convertido a los espacios sub-estatales en un foro para el debate y la movilización política. Por otro lado, el crecimiento de la interdependencia y la integración supranacional, tanto económica como política, ha generado nuevos espacios y oportunidades para la movilización política de los actores sub-estatales así como nuevos desafíos a los que las ciudades y las regiones deben responder a través de nuevas formas de movilización política.

Pero además podemos identificar una serie de motivaciones específicas que empujan a los actores sub-estatales a desarrollar distintos programas de internacionalización, de modo que podemos decir que la gobernanza de los entes sub-estatales tiene una creciente dimensión internacional.

En primer lugar, los gobiernos sub-estatales ven en las estrategias de internacionalización un modo de responder a las presiones

Cuadro 5: "Nuestro mensaje para las Naciones Unidas y la comunidad internacional"

En la Declaración final del XXXIV Congreso Mundial de la IULA se realizaba el siguiente llamamiento:

"35. Los municipios reconocemos y apoyamos la atmósfera y las posibilidades crecientes de cooperación con organizaciones internacionales. No obstante, si se pretende resolver con éxito los desafíos a los que se enfrenta la humanidad, los gobiernos locales deben asumir y asumirán un papel esencial. Pedimos el reconocimiento adecuado de dicha función y la colaboración sincera en todos los ámbitos para poder garantizar la gestión eficaz de nuestros intereses, desafíos y tareas comunes".

derivadas del impacto sobre el territorio de los cambios en el sistema productivo. En segundo lugar, los gobiernos sub-estatales ven en la acción exterior un medio de responder a aquellos desafíos derivados de la gobernanza local que requieren de la participación de diversos agentes, en lo que se ha venido a llamar cross-border housekeeping (prácticas de cooperación transfronteriza). En tercer lugar, los gobiernos sub-estatales ven en la proyección exterior un medio para proteger el espacio de autonomía política en un contexto de autoridad política cada vez más difusa (Keating 1999, Kincaid 2003).

La creciente proyección internacional de los municipios ha tenido un impacto muy importante en el desarrollo de los programas de cooperación descentralizada al desarrollo.

Por un lado, los municipios acceden a los recursos y programas de organismos internacionales para el desarrollo de actividades de cooperación internacional descentralizada. Además, los municipios establecen marcos de intercambio específico con otras municipalidades en otras áreas del mundo, a través de los programas de hermanamientos y otras iniciativas de asistencia técnica y cooperación.

Pero además, a través de la participación en distintas iniciativas de cooperación se crean

y se fortalecen las redes internacionales de municipios y por tanto la capacidad de los mismos de actuar en la arena internacional, movilizar sus intereses ante organismos internacionales y supranacionales así como la capacidad de atraer recursos para sus propios programas de cooperación.

De hecho podemos decir que, en general a través de estas actividades, los municipios no sólo colaboran al desarrollo de otras comunidades, sino que además generan nuevos espacios donde la política local cobra una nueva vigencia. Esto es: a través de la cooperación descentralizada los municipios del Norte se consolidan en la arena internacional como actores relevantes y por tanto expanden de alguna manera sus capacidades.

El mensaje que recogemos en el ejemplo anterior ilustra cómo la participación de los municipios en los distintos programas de cooperación internacional descentralizada, esponsorizados por los organismos internacionales y Naciones Unidas, es percibida como un instrumento para la mejora y el reconocimiento del rol de los municipios en los nuevos marcos de gobernanza globales. No se trata solamente de colaborar con los organismos internacionales sino, fundamentalmente, de garantizar el reconocimiento de los poderes locales como

Cuadro 6: "Una ciudad para la paz"

En la ciudad de Florencia, la importante presencia de movimiento pacifistas de matriz de izquierda pero también de matriz católica, así como la participación por parte de los líderes locales de los valores inspirados por dichos movimientos ha hecho que la ciudad tradicionalmente haya desarrollado una ingente actividad "diplomática" y de cooperación en el ámbito de la promoción de la paz y la resolución de conflictos. Desde los años del alcalde La Pira, cuando la ciudad comenzó a desarrollar las primeras iniciativas para la promoción de la paz en el ámbito de la Guerra Fría hasta el momento actual en el que el comune de Florencia desarrolla una importante actividad en la promoción de la paz en Oriente Medio y el Sur del Mediterráneo, los diversos líderes políticos han sabido orientar la acción exterior de la ciudad de manera consistente creando una imagen de la ciudad como "ciudad para la paz" y "punto de encuentro de culturas en el Mediterráneo", sobre todo en el contexto internacional actual de lucha contra el terrorismo.

actores clave en los procesos de gobernanza global y por tanto de expandir el concepto de gobernanza local más allá de los límites establecidos por el principio de soberanía.

Además, algunos municipios han sabido explotar los programas de cooperación descentralizada para enfatizar algunos aspectos concretos de la identidad del municipio. Las ciudades y los municipios, a través de su compromiso en ámbitos políticos específicos, consiguen desarrollar un modelo de proyección internacional. Esto es, consiguen crear una imagen específica hacia el exterior.

Podemos decir que la respuesta de las ciudades a los desafíos planteados por la internacionalización creciente de los intercambios políticos, sociales y económicos es una función no sólo de la naturaleza de dichos cambios estructurales, sino de elementos de la política doméstica que determinan cómo los actores representan estos cambios y actúan en consecuencia.

Estas representaciones se construyen a través de un continuo proceso de constitución y cambio, a través del cuál los agentes representan el espacio de la polis, sus límites y las posi-

bilidades para alterar sus fronteras, dando lugar a modelos específicos de proyección exterior. En el siguiente cuadro analizamos el ejemplo de la ciudad de Florencia.

La imagen exterior del municipio es un valor simbólico que como tal puede ser explotado en los distintos foros internacionales, permitiendo el desarrollo de una política integral de internacionalización de las ciudades y los municipios. En el ejemplo que hemos mencionado anteriormente la ciudad de Florencia ha conseguido convertirse en un partner importante en el desarrollo de varios proyectos de la UE en diversas zonas de conflicto, particularmente en el Mediterráneo y Oriente Medio pero también en América Latina.

Si entendemos, como lo hemos hecho más arriba, que la gobernanza local cada vez adquiere una dimensión más internacional, o en otras palabras, que el peso de las estrategias de internacionalización es cada vez más importante para el desarrollo de un modelo exitoso de gobierno local, entonces debemos reconocer el impacto importante de la cooperación descentralizada en el fortalecimiento de las instituciones locales en el Norte.



Cuadro 7 : "Territorializar" los debates

A principios de los años setenta algunas ONGD Toscanas comenzaron a trabajar en la integración de las comunidades de inmigrantes en el territorio, y de manera especial en la ciudad de Pisa. A partir de mediados de los años 70 y sobre todo en los ochenta se crean programas de colaboración entre el Comune di Pisa y las ONGD para la gestión de programas específicos de integración. A través de la movilización de las ONGD estos programas pronto incluyeron marcos de intervención en los países de origen de los inmigrantes, iniciándose así un modelo de cooperación que veía la participación conjunta de ONGD en el territorio, asociaciones de inmigrantes y las instituciones locales.

Como ya hemos dicho antes, la cooperación descentralizada ofrece un marco para el desarrollo de estrategias de internacionalización por parte de los municipios. Estas estrategias son más importantes en el marco de estructuras de poder y autoridad cada vez más difusas.

Sin embargo, las estrategias de internacionalización no son el único aspecto en el que la cooperación descentralizada ha influido en el ámbito del fortalecimiento de las instituciones locales en el Norte. La experiencia de cooperación en las distintas ciudades y municipalidades europeas nos muestra cómo la cooperación descentralizada ha tenido un impacto en la consolidación de lo local como espacio político democrático. Estos aspectos los analizaremos brevemente en la próxima sección.

3.4. El valor de la cooperación descentralizada en la consolidación del espacio político local

En la sección anterior hemos analizado el impacto de la cooperación descentralizada sobre las estrategias de internacionalización de los municipios. En esta sección analizaremos

brevemente cómo la cooperación descentralizada ha servido para consolidar lo local como espacio político.

En primer lugar la cooperación descentralizada ha servido para tender puentes entre la administración pública y la sociedad civil, y en particular las ONGD. Desde los años 70, cuando se registran las primeras experiencias de cooperación internacional desde los municipios, las ONGD particularmente aquellas de matriz local o regional, han jugado un papel relevante en la definición de este tipo de actuaciones.

Podemos decir que es sólo a través de la movilización de las ONGD y su capacidad para "territorializar" los debates internacionales sobre el desarrollo y la cooperación internacional, que estos temas comienzan a tener un cierto peso en la agenda política de los municipios. Las ONGD consiguieron adaptar estos debates a los códigos políticos de los municipios donde actuaban a través de diversos mecanismos, pero fundamentalmente a través de relacionar algunos de los problemas presentes en la agenda política local a los problemas derivados de la pobreza y el subdesarrollo económico de importantes partes del planeta, haciendo inteligibles sus demandas para políticos locales que, en

Cuadro 8 : Municipios y consolidación de su papel institucional en el ámbito de la cooperación descentralizada

Constituido recientemente 2002, el Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo (FELCODE) se ha integrado rápidamente en el ámbito de la cooperación extremeña a través de un proceso de especialización material sancionado posteriormente en la Ley de Cooperación de Extremadura. Así, el FELCODE se encarga de todos aquellos proyectos destinados al fortalecimiento institucional de los municipios y a la promoción de la democracia local. Esto es así debido a que los municipios han sabido hacer valer su experiencia previa en este ámbito y de esta manera han conseguido consolidarse como un nivel institucional para la cooperación al desarrollo dentro del ámbito de la cooperación extremeña frente al Gobierno de la Comunidad Autónoma. Los municipios participantes en este Fondo han conseguido mantener un perfil diferenciado para su cooperación, al mismo tiempo que se unen al resto de los actores institucionales de la región para ofrecer una política de cooperación internacional al desarrollo coordinada.

general, raramente estaban familiarizados con este tipo de problemas.

El papel predominante de las ONGD en el inicio de los programas de cooperación descentralizada, desde el punto de vista del control de algunos recursos claves de la política pública, se ha trasladado en general hacia modelos de implementación en los que el concurso de las ONGD se ha convertido en un elemento clave, sobre todo a la hora de desarrollar los proyectos en destino, aunque también a la hora de identificar áreas de intervención prioritaria.

Las especiales características de esta política pública han hecho que, desde los primeros momentos, tanto en las fases de diseño como en la implementación, estuviese abierta a la contribución de los agentes sociales, consolidándose así como un ámbito de intercambio entre instituciones y sociedad civil.

Hoy en día el "carácter participativo" de la cooperación descentralizada se ha convertido de alguna manera en un elemento definidor de este tipo de políticas, sobre todo en comparación con las políticas al desarrollo desarrolladas

por las agencias estatales de cooperación.

Los municipios crean una imagen del espacio político municipal como espacio abierto y democrático, pero también como un espacio en el que las demandas de la sociedad civil son atendidas, reforzando de esta manera la relación entre municipalismo y democracia, probablemente más allá de los límites estrictos de la cooperación descentralizada.

Sin embargo, el papel de la cooperación descentralizada en la consolidación del espacio político local va más allá del afianzamiento de la relación entre municipalismo y democracia. En segundo lugar, la cooperación descentralizada ha servido para reforzar el rol institucional de los municipios frente a otros actores institucionales.

En un trabajo reciente Negriér y Vion (2002) han destacado cómo, a través de la participación en programas de cooperación descentralizada al desarrollo, los municipios franceses han conseguido consolidarse como actores en el panorama institucional de la cooperación internacional francesa.

Este proceso de consolidación de los municipios en el ámbito de políticas públicas concretas tiene efectos positivos en la afirmación de la autonomía política municipal y en el desarrollo de los municipios como actores institucionales.

En el ejemplo que hemos citado más arriba se aprecia claramente cómo los municipios pueden consolidar un espacio propio para su desarrollo institucional en el marco de las políticas de cooperación descentralizada.

En el caso de la cooperación extremeña y la participación de los Municipios asociados en el Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo (FELCODE), esto se ha conseguido gracias a la especialización de las actividades desarrolladas desde los municipios en el ámbito de la cooperación para el fortalecimiento de las instituciones locales y el reforzamiento de la democracia local en los países de destino. En otros casos, como el del Comune di Pisa que hemos mencionado anteriormente, el ámbito de especialización ha sido el de la inmigración.

En general, la participación en iniciativas de cooperación descentralizada ha reforzado la imagen de los municipios como espacios políticos, desde los que se puede gestionar eficazmente determinados asuntos que afectan al desarrollo de diversas agendas políticas que ocupan un papel importante en las estrategias de desarrollo para el Sur.

Los municipios así otorgan nueva carta de naturaleza al contenido de la autonomía política local, reforzando su papel institucional y su presencia efectiva frente a otros actores institucionales y no-institucionales.

4. Conclusiones: perspectivas sobre la cooperación descentralizada y el fortalecimiento institucional en el Norte y en el Sur.

En este trabajo hemos intentado analizar el impacto de los programas de coopera-

ción descentralizada sobre el fortalecimiento de las instituciones locales tanto en el Norte como en el Sur. Así hemos identificado varios mecanismos. En primer lugar, los mecanismos directos, esto es, los programas de cooperación descentralizada que abordan materias relacionadas con el desarrollo de la autonomía local y el fortalecimiento de las instituciones sub-estatales.

Como ya hemos dicho anteriormente, en América Latina, la cooperación descentralizada en el ámbito del fortalecimiento institucional ha tenido un impacto positivo en la exportación de buenas prácticas institucionales para la gestión de políticas públicas concretas. También ha coadyuvado en el desarrollo de un movimiento municipalista que cada vez más está consiguiendo articular los intereses de los gobiernos sub-estatales en la zona, en el marco de complejos procesos de descentralización que, en la mayoría de los casos, han venido acompañados de importantes procesos de reforma de la administración pública y de democratización de las instituciones.

En segundo lugar, hemos identificado mecanismos indirectos a través de los cuales la participación en programas de cooperación descentralizada tiene un impacto positivo en el funcionamiento de las instituciones sub-estatales.

Como hemos mostrado más arriba, para muchos entes sub-estatales, la cooperación descentralizada se ha convertido en el marco a través del cual se articula el diálogo con las asociaciones de la sociedad civil, así como la participación de las mismas en distintas iniciativas públicas. Además, a través de la cooperación descentralizada, se estructuran programas cada vez más complejos de proyección exterior de los gobiernos sub-estatales, sobre todo en el caso de la cooperación descentralizada llevada a cabo desde los gobiernos regionales de Europa. Más aún, a través de la cooperación descentralizada, los

entes municipales están reforzando su papel institucional frente a otros niveles de gobierno y frente a la ciudadanía tanto en el Sur como en el Norte.

Sin embargo, aunque la historia que hemos presentado en estas páginas es más que nada una historia de éxitos, no queremos cerrar este artículo sin introducir algunos elementos de reflexión que deberían seguir siendo tenidos en cuenta si queremos reforzar el círculo virtuoso entre cooperación descentralizada y fortalecimiento institucional.

La cooperación descentralizada se enfrenta a una serie de retos que resultan ineludibles (ver Azcueta et al. 2004). En primer lugar, el aumento de las cifras de la cooperación descentralizada en los últimos años obliga cada vez más a comprobar hasta qué punto los objetivos de este tipo de políticas se están cumpliendo.

En este sentido la experiencia confirma que el énfasis en la generación de capacidades no se traducirá en un mayor desarrollo de la autonomía local en el largo plazo si ésta no se coordina con políticas que mejoren la calidad normativa de la autonomía local, la participación ciudadana o los instrumentos de articulación de las relaciones entre el Estado y los gobiernos sub-estatales

En segundo lugar, se impone una reflexión sobre los actores que intervienen en este modelo y los “mecanismos de concertación” entre aquellos que pertenecen al ámbito de lo público y lo privado. Esos mecanismos aún deben dar respuesta a temas tan importantes como el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas, la promoción de la participación ciudadana así como el apoyo de los diferentes niveles de gobierno a las iniciativas desarrolladas.

En tercer lugar, la propia limitación financiera que caracteriza a este modelo de cooperación ha abierto un intenso debate entre la exigencia de adaptar los modos de

hacer a las realidades y posibilidades de los actores involucrados y las consecuencias que derivan de esta apuesta por pequeños proyectos más costosos en términos de gestión, control, seguimiento y viabilidad. Así, se impone una reflexión profunda sobre el desarrollo de modelos de planificación de las acciones de cooperación descentralizada.

En nuestro mundo globalizado, la internacionalización de la economía, la creciente urbanización de nuestro planeta, la importancia de la dimensión local en el desarrollo económico, así como las demandas ciudadanas de nuevos espacios para la participación política y el debate público, están convirtiendo a las ciudades en el locus de un nuevo paradigma de gobernanza que ha superado los límites tradicionales de la soberanía e intenta ofrecer soluciones innovadoras en un ámbito político fluido, en el que los modos tradicionales de entender las estructuras de autoridad política tienen cada vez menos capacidad para responder a los desafíos de las sociedades contemporáneas.

Sin ahondar demasiado en las implicaciones de los debates que hemos mencionado más arriba, se impone avanzar hacia una cooperación que mejore sus capacidades de planificación; que apueste por instrumentos de control eficientes que sirvan para medir no sólo la adecuación a la norma de la implementación de los fondos públicos, sino que ponga el énfasis en el impacto de los proyectos en las comunidades de destino, a través de mecanismos de valoración innovadores; y que se integre en marcos de actuación más amplios destinados a reforzar la autonomía de las instituciones locales.

Sólo así podrá consolidarse en el largo plazo un modelo de desarrollo que, a través del fortalecimiento de las instituciones locales en el Sur y en Norte, haga que éstos puedan tener un impacto positivo y cada vez más importante en los itinerarios de vida de los ciudadanos.



Bibliografía

Azcueta, M. et al. (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". Ponencia presentada en la Conferencia sobre el Partenariado Local Unión Europea-América Latina. Valparaíso, Chile.

Helmsing A.H.J. (2000). "Partnerships, meso-institutions and learning: New local and regional economic development initiatives in Latin America". Manuscrito inédito. Institute of Social Studies, La Haya, Países Bajos.

Hernández Ferreiro, Carlos (2005). *Regions and international aid: An inquiry on the origins of decentralized aid for development policies in two European regions*. Florencia: EUI PhD Theses.

Keating, Michael (1992). "Regional autonomy in the changing state order: A framework of analysis". *Regional Politics and Policy*, Vol 2. No. 3: pp. 45-62.

Keating, Michael (1999). "Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies". En Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.). *Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass.

Kincaid, John (2003). "Foreign relations of sub-national units: Constituent diplomacy in federal systems". En Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.). *Federalism in a changing world-Learning from each other: Scientific background, proceedings and plenary speeches of the International Conference on Federalism 2002*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Malé, J.P (2006). "Especificidades de la Cooperación Descentralizada Pública: Actores, contenidos y modelos". En Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAE), *Plan Anual de Cooperación 2006*. Madrid: MAE.

Montero, Alfred P. y David J. Samuels (eds.) (2004). *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

OCDE (2005). "Aid Extended by Local and State Governments". *The DAC Journal*, Vol. 6, No., 4. París.

O'Neill, Kathleen (2005). *Decentralizing the state: Elections, parties and local power in the Andes*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.

Oxhorn, Phillip, J.S. Tulchin y Andrew Selee (eds.) (2004). *Decentralization, democratic governance and civil society in comparative perspective. Africa, Asia and Latin America compared*. Londres: John Hopkins University Press.

Selee, Andrew (2004). "Exploring the link between decentralization and democratic governance". En Tulchin J. S. y Andrew Selee (eds.). *Decentralization and democratic governance in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Vion, Antoine y Emmanuel Negriér (2002). "La coopération décentralisée, un étage du jeu diplomatique." Contribución al taller *Les nouvelles formes de la diplomatie*, Congreso AFSP Lille, 21 septiembre.



Cooperación descentralizada y participación ciudadana

Michel Azcueta*

PALABRAS CLAVE

Gobiernos sub-nacionales |
Ciudadanía |
Participación |
Conciencia |
Cooperación descentralizada |

En el actual contexto de universalización y globalización lo local ha ido adquiriendo una importancia creciente tanto desde el punto de vista del individuo como del conjunto de la sociedad, de la economía, del bienestar y de las relaciones sociales.

Por otro lado, las evaluaciones que desde diversos ángulos se han ido haciendo sobre la cooperación internacional, concluyen también en la importancia de la presencia de los territorios y gobiernos sub-nacionales de los países donantes como receptores, para la mayor eficacia de los proyectos de cooperación, por lo que se da mayor atención a la cooperación descentralizada como instrumento de solidaridad entre países y comunidades.

En este contexto global, la participación ciudadana adquiere nuevas dimensiones y se proyecta a nuevos espacios desde lo local hasta lo internacional, siendo uno de los elementos de unidad entre los ciudadanos de los países donantes y de los receptores de la cooperación, por lo que el fortalecimiento de los nuevos actores sociales, la conciencia como elemento clave del desarrollo humano, la información y la transparencia forman parte ya de una nueva concepción de la cooperación internacional, cuya concepción teórica y práctica está siendo enriquecida desde la cooperación descentralizada y participativa.

* Presidente de la Escuela Mayor de Gestión Municipal, Lima, Perú, <http://www.emayor.edu.pe/>.

1. Introducción

Entrados ya plenamente en el siglo XXI comprobamos que, más allá de los avances, de los fracasos y de los éxitos del modelo económico globalizador, hay una insatisfacción general en las sociedades altamente desarrolladas como en las sociedades del llamado sur, en lo que se refiere a resultados concretos respecto al bienestar general de las personas y a las relaciones internacionales entre naciones y pueblos. En ambos aspectos, y en medio de una creciente masificación a escala mundial, ha ido avanzando la necesidad de preguntarse, como ciudadanos, sobre las causas de las diferencias existentes en el ejercicio de nuestros derechos y en la influencia sobre el poder, ser actores y agentes activos de los procesos políticos y sociales, y asumir que todos los pueblos del planeta tenemos una responsabilidad compartida en la solución de los grandes problemas de la humanidad hoy.

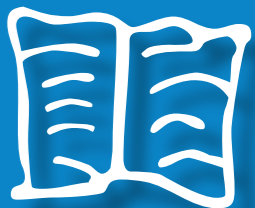
En tal sentido, la construcción y el fortalecimiento de la noción y la acción de ciudadanía elevan las demandas de participación en las diferentes sociedades. Y a ese nuevo impacto en las relaciones sociales no escapa la cooperación internacional.

“Los problemas derivados de la estrechez de perspectivas que definen los mecanismos burocráticos de gestión de la cooperación, como el alcance social de los efectos del subdesarrollo y las exigencias de una cooperación efectiva acorde con la naturaleza de los retos a que se enfrenta la sociedad mundial, hacen necesario un cambio fundamental en la implicación de la sociedad civil de las realidades (espacios) a conectar” (AECI, 1997).¹

Es conveniente resaltar que este proceso se da, como hemos señalado, en las dos realidades: la de los donantes y la de los receptores de la cooperación, obligando a cambios en los modelos no sólo de cooperación sino de gestión de los mismos. En los últimos tiempos, ha aumentado la presencia de los niveles sub-nacionales de gobierno (regiones, ayuntamientos, mancomunidades) y de organizaciones no gubernamentales (ONG) especializadas en la financiación de la cooperación en los países donantes, junto con un mayor protagonismo de la sociedad civil y de similares entidades y organizaciones (regiones, municipios, ONG, etc.) en los países receptores.

Todo ello anima el debate sobre el modelo de desarrollo mundial, las relaciones internacionales, los objetivos y prácticas de la cooperación al desarrollo y, en todos y cada uno de estos aspectos, el rol de la ciudadanía y su participación directa en dichos procesos. Precisamente es la participación la que aporta un valor cualitativamente distinto en la elaboración y desarrollo de dichos modelos y procesos. Con participación de los ciudadanos de todos los países y continentes el modelo económico sería definitivamente más justo, equitativo y adecuado a las necesidades y demandas de las mayorías; con participación directa de los ciudadanos se puede construir una cultura auténticamente universal en el siglo XXI, aceptando los aportes propios de cada pueblo. Por esto, consecuentemente, la cooperación descentralizada, que por definición supone la presencia de actores locales, debe fomentar la participación en los proyectos de desarrollo que anima y que se manifiesta en una mayor conciencia ciudadana en las sociedades donantes y receptoras.

¹ El estudio realizado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI 1997), así como la publicación de URB-AL (Godínez Zuñiga y Romero 2004) contienen información y reflexiones muy valiosas sobre el tema del presente artículo (notas del autor).



2. La cooperación descentralizada y participación ciudadana: Más allá de las "modas"

Una rápida mirada a varias décadas de cooperación al desarrollo nos recuerda cómo ha ido cambiando el carácter unilateral de la misma, posiblemente con las mejores intenciones, pero muy lejos de lo que hoy día llamamos concertación para el desarrollo con responsabilidad y participación, así como las marchas y contramarchas en la definición de sus objetivos.

Uno de los problemas para focalizar la ayuda externa desde los países donantes es que se ha establecido en diversos momentos diferentes prioridades, que han hecho finalmente, perder especificidad a la misma. En los 80 se apuntaba a concentrar la cooperación en regiones más pobres y se enfatizaba el apoyo al desarrollo rural y a la producción de alimentos. La cooperación se daba principalmente a través de los niveles nacionales de gobierno. En el 92 ya se insistía en la importancia de promover los derechos humanos. Progresiva y sucesivamente se han abordado diversas líneas programáticas en temas de salud, integración, protección de la infancia, seguridad alimentaria, apoyo a procesos de ajuste estructural, medio ambiente, género, minorías étnicas, programas antidrogas, emergencias, generación de empleo, apoyo a las ciudades intermedias o combate a la pobreza; pero sin poder integrar estas diferentes concepciones en una estrategia coherente, quedándose en las "modas" y olvidándose del "modelo".

Esta situación queda reflejada, también, en múltiples evaluaciones efectuadas por los propios gobiernos y ONG donantes, así como por la mayoría de analistas preocupados por los niveles cuantitativos y cualitativos de la cooperación al desarrollo, y, de forma muy directa, por el nivel de eficacia de la misma.

Por otro lado, los fracasos notorios de la cooperación internacional – y no sólo de ella,

por supuesto – en la lucha contra la pobreza en los países del sur, obligan a cambios profundos en las relaciones entre los países y, de manera especial, en los objetivos y métodos de la cooperación al desarrollo, dando forma a la llamada cooperación descentralizada.

Ya en 1985, por ejemplo, al conmemorarse los 25 años de cooperación europea, el informe del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) concluía: "La deficiencia más preocupante de la ayuda al desarrollo ha sido su limitada contribución medible a la reducción – a diferencia del alivio – de la extrema pobreza, especialmente en las áreas rurales de países de ingreso medio y pobre" (CAD 1985; documento 28-990).

Esta afirmación se daba oficialmente en 1985, pero no es ajena al presente y se podría decir, después de las crisis vividas en América Latina en los quince años siguientes, que la pobreza y las desigualdades siguen siendo problemas estructurales en todos los países de la región.

Paralelamente, en los países desarrollados se fortaleció el proceso de descentralización político-administrativa, con la consecuente transferencia de recursos y competencias a los niveles regional y local de gobierno, dando así lugar a la aparición de nuevos actores de la política de cooperación.

Gana importancia la cooperación descentralizada que se canaliza desde los gobiernos regionales, comunidades autónomas o provincias y municipios europeos. Destacan en esta modalidad de cooperación las actividades de los landers alemanes, de las comunidades lingüístico-culturales belgas y de las comunidades autónomas españolas y, en épocas más recientes, de los gobiernos regionales de Italia y Francia. (Valderrama 2004: 111).

Como señalan Schejman y Berdegué: "De lo que se trata es de asumir la cooperación descentralizada y participativa a escala de los gobiernos locales como un modelo alternativo

que permita superar las limitaciones evidentes que muestra la cooperación de gobierno central a gobierno central. En otras palabras fortalecer procesos de descentralización y de responsabilidad creciente de los gobiernos sub-nacionales en materias de desarrollo en que están empeñados los países de América Latina, teniendo como marco estratégico el desarrollo territorial basado en la transformación productiva e institucional de determinadas localidades" (Valderrama 2004: 91).

En un contexto en el cual – como insistentemente lo señalan, año tras año, los informes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial y de la propia Comisión Europea – la pobreza y las desigualdades aumentan en América Latina, es fundamental que se evalúe mejor el conjunto de la cooperación al desarrollo, sus objetivos, sus mecanismos y su metodología.

De ahí la importancia de fortalecer la institucionalidad democrática en los países de América Latina como base firme de gobernabilidad y desarrollo, reconociendo a los actores locales como contraparte válida de dicha cooperación.

La cooperación descentralizada tiene entonces esa doble vía: los actores e instituciones sub-nacionales de los países donantes, y los actores e instituciones sub-nacionales de los países receptores, transformándose así en una nueva y rica experiencia de solidaridad y de construcción de un modelo de relaciones internacionales, compartiendo objetivos y valores en espacios, territorios y sociedades de diferente nivel de desarrollo económico pero participando juntos en objetivos universales, aportando unos y otros desde lo local en la construcción del nuevo orden internacional.

No puede pensarse que esta estrategia implique una menor preocupación por las dinámicas nacionales e internacionales: por el contrario, para evitar una atomización de la

ayuda y de las relaciones entre cooperantes, la cooperación descentralizada tiene que asumirse dentro de las estrategias nacionales de desarrollo y de cooperación que cada país desee aplicar y dentro de un contexto regional y global que impacta tanto en las políticas nacionales como en las locales.

Sin embargo, no es el único reto a afrontar. Por su misma naturaleza, la cooperación descentralizada puede derivar en la ejecución de pequeños proyectos en cortos períodos de tiempo sin una sostenibilidad a mediano y largo plazo. Es fundamental por ello asumir una exigencia compartida de un enfoque integrador a corto, mediano y largo plazo de las políticas locales, regionales y nacionales de desarrollo. Ello implica también nuevas formas de aplicación: que los proyectos sean oportunidades de una acción conjunta entre diversos niveles de gobierno, que el desarrollo de capacidades sea inherente a cada proyecto de cooperación, que el intercambio de recursos humanos sea tan importante como los otros recursos, y que la participación y organización de la sociedad sea una actividad esencial de cada proyecto.

Tenemos un ejemplo concreto de los últimos años: se ha hecho un esfuerzo de concertación Norte-Sur al concretar los Objetivos del Milenio (ODM). El primero de los ODM plantea reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y reducir también a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre para el año 2015. En el caso de América Latina y el Caribe, un 40 % de los países no lograría esa meta con la actual distribución de los recursos (CEPAL 2003).

La cooperación descentralizada debe de tener en cuenta tanto los ODM, una base aceptada de objetivos comunes, como los niveles de desigualdad y de eficiencia en el manejo de los recursos de la cooperación tanto desde los gobiernos nacionales como de las otras instancias de gobierno.

El ejemplo de concertación que significa

la elaboración y compromiso de los objetivos del milenio nos anima a valorizar más la participación de los ciudadanos en los proyectos de cooperación, reconociendo que los ciudadanos, en estados y sociedades democráticas, tenemos derecho de conocer y estar presentes en los diferentes procesos en los que se juega nuestro futuro.

Por estas mismas razones sostenemos que la cooperación descentralizada es una oportunidad y un reto para romper “las modas de la cooperación” e ingresar a una nueva época de relaciones y tareas compartidas del desarrollo a nivel global y a largo plazo, avanzando a través de la participación, la corresponsabilidad ante el desarrollo de nuestras sociedades.

2.1. El marco de relación entre la cooperación descentralizada y la participación ciudadana

Al ir extendiéndose el modelo democrático tanto en Europa como en América Latina, han ido creciendo, también, las demandas de los ciudadanos en la mejora de los servicios públicos, en la vigilancia y fiscalización del uso de los recursos y, aunque con menor densidad, en la gestión directa por parte de los ciudadanos de muchos proyectos.

En el informe del PNUD sobre la democracia en América Latina se concluye: “Un mejor diseño de los dispositivos e incentivos institucionales podría mejorar y mucho el funcionamiento de la democracia. Una proporción importante de estas respuestas señala que la reforma política debería construir nuevos canales que faciliten la participación de la sociedad civil organizada. La apatía ciudadana y la desconfianza hacia las instituciones se revierten mejorando los canales de participación y ampliando su número y alcances” (PNUD 2004).

Sabemos que el nivel y la calidad de la participación ha tenido y tiene sus altibajos, y esto se ha dado en los países europeos (desde las famosas asociaciones de vecinos en la España

democrática de fines de los 70 hasta las experiencias de comercio justo y defensa del medio ambiente en Holanda, en Dinamarca, etc.) y en los países del continente americano (experiencias notorias en las cooperativas de Canadá, defensa de los derechos de minorías en Estados Unidos, presupuesto participativo en Perú y Brasil, acciones de trueque comercial en Argentina o aportes a la educación en Chile), simplemente por recordar algunas de ellas que se han ido dando en los últimos 30 años, hasta llegar a las movilizaciones medioambientales por la paz o antiglobalización que unen a movimiento ciudadanos de todos los continentes. Con todas ellas, con los éxitos y fracasos, se ha ido profundizando en el concepto mismo de participación sin caer en la trampa del “localismo”, sino relacionándolo con los contextos nacionales e internacionales, con el modelo económico neoliberal imperante en las últimas décadas.

La participación ciudadana, a nuestro entender, está unida a la conciencia, al modelo de desarrollo, a la democracia y al poder. Este es el marco en el que proponemos entender y evaluar la relación entre la cooperación descentralizada y la participación.

Está claro, en primer lugar, que no hay participación sin conciencia, sin ser conscientes de los objetivos que se pretenden alcanzar, de los actores que llevan adelante los procesos, de los deberes y derechos de unos y otros. La conciencia supone también compartir una visión del mundo o, por lo menos, compartir partes de esa visión que permitirá, precisamente, llevar adelante proyectos comunes de cooperación. Lo ideal es que este nivel de conciencia se extienda a la mayor cantidad posible de personas de los dos espacios (donante y receptor) y que no sólo se dé entre los dirigentes y responsables de los proyectos.

Está claro, entonces, que la conciencia es la base de la participación, y al ser la conciencia fundamentalmente individual, transformándose en social al compartir con los demás, se entiende mejor la relación entre la partici-

pación ciudadana y los modelos de desarrollo económico y de democracia. Los cambios y las crisis en estos campos son manifiestos. “Lo que más necesita la democracia es la existencia de un número significativo de hombres y mujeres que estén preparados para pensar la política y que hablen en las reuniones, que participen en las manifestaciones pero sólo si tienen opinión acerca de lo que se escribe en las pancartas que llevan” (Walzer 2002: 318).

Por supuesto que esto es válido no sólo para la participación política sino para toda participación ciudadana en general. Asimismo, la conciencia de participación no es aislada, tiene una dinámica local que se realiza en un contexto global: “Lo que representa la fuerza viva del espíritu democrático, en la actualidad, es mi deseo de participar en la economía mundial globalizada y, al mismo tiempo, defender mi propia identidad cultural; lo que sólo es posible si logro reconstruir un marco político. Hoy la primera defensa de la democracia consiste en decir que es falso pensar que la globalización de una parte del comercio o las finanzas destruye la capacidad de las sociedades de configurar su propio futuro. Es, por supuesto, falso en todas las esferas. Para verlo sólo hay que leer la prensa, que es tan diferente de un país a otro” (Alain Touraine en UNESCO 2002: 119).

Vemos, pues, que entrados ya al siglo XXI, la comprensión de la participación se ha ido extendiendo hacia otros campos por causa de las crisis de los modelos y la profundización de la conciencia individual frente a la uniformización y unidimensionalidad del sistema.

Pero más allá de los cambios producidos en el mundo, y siempre a partir de las experiencias locales, podemos resumir que participación es poder, concretándose mucho más cuando analizamos los programas y proyectos de cooperación:

a) Poder definir los objetivos de manera conjunta, y no impuestos por una de las partes. Ello supone una visión compartida, un diálogo entre las partes, un respeto mutuo y un querer y

saber compartir la construcción de algo nuevo.

b) Poder definir los métodos, ya que, muchas veces, se busca y se logra la participación en la definición de objetivos, pero se impone una metodología determinada. Y esto ha ocurrido y ocurre en los países y localidades receptoras, con responsabilidad directa en los ejecutores de muchos proyectos.

c) Poder utilizar los recursos, fiscalizando su uso, con información y transparencia absolutas de y para todos los actores, ciudadanos y ciudadanas de las dos partes.

d) Poder evaluar los proyectos, con rendición pública de cuentas y de resultados tanto materiales como sociales, culturales, etc., difundiendo dicha evaluación, con sus aspectos positivos y negativos.

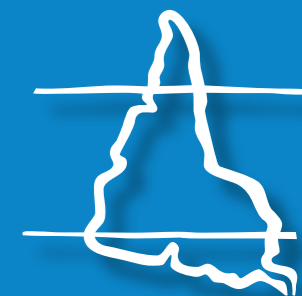
e) Poder cambiar, introducir modificaciones, ya que en numerosas ocasiones una de las desviaciones de los programas y proyectos de cooperación es la permanencia de objetivos, métodos y actores, sin atreverse a cambiar aquello que se ha demostrado que no sirve o que no se adecua a las nuevas circunstancias.

3. Iniciativas de cooperación descentralizada en materia de participación ciudadana

3.1. Los programas de cooperación

No es posible hablar de la cooperación descentralizada sin reconocer la evolución e importancia de la institucionalidad municipal en los países que integran la Unión Europea. No sólo por una trayectoria que puede considerarse histórica sino porque, refiriéndonos a la actualidad de muchos países europeos, se habla de una “segunda descentralización” en la que los gobiernos locales son el centro de dichos procesos. Con lo cual, además, aumentarán su rol en el ámbito internacional incluyendo el de la cooperación.

Fue, precisamente, a partir de los muni-



principios democráticos que se inicia, hace ya varias décadas, la cooperación entre ciudades, base cierta de la cooperación descentralizada. Y, a lo largo de los años, desde cada experiencia y desde cada organización, podemos descubrir los avances en la participación y, lo que es realmente importante, cómo se van involucrando en los programas y proyectos de cooperación los diferentes actores y sujetos participantes. En las organizaciones que recordamos a continuación han venido participando representantes de los gobiernos locales y regionales de todos los continentes.

3.1.1. La cooperación técnica intermunicipal: IULA

Con la fundación en 1913 de la International Union of Local Authorities (IULA, Unión Internacional de Autoridades Locales) comenzó una nueva era en las relaciones municipales internacionales. La creación de IULA supuso la regularización y formalización de los contactos entre las asociaciones de municipios.

En la actualidad IULA cuenta con siete Secciones Regionales que desarrollan programas de formación y capacitación para los gobiernos locales. Las Secciones disponen de sistemas de información y documentación y llevan a cabo labores de investigación y servicios de consultoría y capacitación institucional, a la vez que fomentan la cooperación internacional entre municipios.

En IULA, durante muchos años, el énfasis se puso en los técnicos y funcionarios municipales que eran quienes participaban preferentemente en los proyectos de cooperación.

3.1.2. La cooperación democrática intermunicipal: FMCU

Tiene su origen en 1951, en los años de la “guerra fría”, cuando un pequeño grupo de franceses propone fomentar las relaciones entre los pueblos que estuvieron divididos durante la Segunda Guerra Mundial. Después de algunas

experiencias particulares en 1957 se funda la Fédération Mondiale de Cités Unies (FMCU, Federación Mundial de Ciudades Hermanadas), siendo el primer hermanamiento altamente simbólico para la época, el formado entre las ciudades de Dijon (Francia) y Stalingrado (Unión Soviética).

A partir de ahí las acciones se multiplican, teniendo como objetivo “constituir una fuerza capaz de hacer escuchar la voz de todos los seres humanos” a partir de la autonomía de los poderes locales.

Fue importante el Congreso de París en 1967, que adoptó los principios de descentralización y libertad de acción de los municipios en sus relaciones con otras ciudades de otros países, el derecho de los ciudadanos de desplazarse y encontrarse libremente por encima de las ideologías, la lucha permanente contra toda forma de racismo, fascismo, imperialismo y discriminación y, finalmente, detener la carrera armamentista.

El instrumento principal son los “hermanamientos” entre ciudades de diferentes países, culturas y nivel de desarrollo.

En la década de los 80 se inició la incorporación de los municipios latinoamericanos y se acuñó el término de “hermanamiento-cooperación”, con ayudas concretas y financiamientos compartidos para proyectos de desarrollo local.

Vemos cómo, con la FMCU, son las autoridades locales democráticamente elegidas quienes asumen el rol principal en los proyectos de cooperación, produciéndose un intercambio de experiencias y un conocimiento mutuo que, en nuestra opinión, ha influido mucho en la cooperación descentralizada y en el peso de la participación ciudadana en la elaboración, ejecución y evaluación de los proyectos.

Recordemos que en mayo de 2004 ambas organizaciones, IULA y FMCU, acordaron fusionarse para crear la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales, una especie de Organización de Naciones Unidas (ONU) municipal, con sede en la ciudad de Barcelona

que, seguramente, tendrá repercusiones en las relaciones internacionales y en la propia cooperación descentralizada.

3.1.3. La cooperación intermunicipal cultural: UCCI

La Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), fundada en el año 1982, se define como una organización internacional, no gubernamental, de carácter municipal, sin ánimo de lucro.

Agrupada a las siguientes 26 ciudades iberoamericanas: Asunción, Barcelona, Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, Caracas, Guatemala, La Habana, La Paz, Lima, Lisboa, Madrid, Managua, México, Montevideo, Panamá, Río de Janeiro, San Francisco de Quito, San José de Costa Rica, San Juan de Puerto Rico, San Salvador, Santiago de Chile, Santo Domingo, Sao Paulo, Sucre y Tegucigalpa.

En la IX Asamblea Plenaria de la Unión (celebrada en Río de Janeiro, julio 2000), se puso de manifiesto la vigencia del objetivo fundamental de la organización: buscar, desde la unión de intereses, soluciones similares a problemas que son comunes a todas las ciudades.

En la experiencia de la UCCI, junto con los alcaldes y principales funcionarios de las ciudades miembros, aumenta la participación de agentes culturales, sobre todo en los primeros años, ampliándose después a otros actores políticos y sociales.

3.1.4. La cooperación intermunicipal integral: URB-AL

URB-AL es un programa de cooperación económica, descentralizado y horizontal, de la Comisión Europea sobre temas claves de las políticas urbanas. Pretende abrir posibilidades a las colectividades locales de Europa y América Latina de convertirse en actores directos de la cooperación internacional.

En el programa URB-AL se recogen las experiencias anteriores y se fomenta una participación integral en los proyectos de cooperación.

Se asume un esquema en el que las autoridades locales, democráticamente elegidas, los técnicos y funcionarios, junto con representantes de la ciudadanía en sus diferentes dimensiones participan directamente en los proyectos, incluido el aspecto financiero que alcanza un mínimo del 30 % como aporte económico de las ciudades en cada proyecto.

En base a las experiencias de cada uno de los países miembros y de la propia Comisión Europea, el año 2000 llegó a definirse mejor el contenido de la cooperación descentralizada, como un nuevo paradigma que predicaba el desarrollo participativo y la asunción de papeles por los agentes locales.

La apertura de la cooperación a una amplia gama de agentes ha sido una tarea difícil. Pero los retos planteados por la mundialización y la lucha contra la pobreza rompen las barreras entre los agentes y alimentan la búsqueda de nuevas asociaciones público-privadas. Han visto la luz programas de cooperación descentralizada más sofisticados. Se considera que la cooperación descentralizada se propone contribuir “a suscitar un verdadero cambio a largo plazo de los procedimientos de la Unión Europea en cuanto a cooperación”.

Como vemos, la cooperación descentralizada ha enriquecido muchísimo la práctica y la reflexión sobre la participación ciudadana, con aportes concretos en diferentes espacios políticos, sociales, culturales y económicos, contribuyendo más y mejor a fortalecer ciudadanía en las dos comunidades, las donantes y las receptoras.

Los agentes están también en el centro del debate y la UE se ha comprometido a promover una asociación pluralista y la cooperación descentralizada.

Otro aspecto a tener en cuenta, al analizar la relación entre cooperación descentralizada y participación ciudadana, es el surgimiento de nuevos actores como el movimiento de mujeres, las comunidades indígenas, las organizaciones de base, los pequeños empresarios, los

grupos juveniles y las propias ONG, tema que fue objeto de un trabajo anterior publicado por URB-AL (URB-AL 2004: 231).

3.2. Una experiencia concreta: Cooperación descentralizada y participación en Villa El Salvador (Perú)

Villa El Salvador es un distrito del área metropolitana de Lima, capital del Perú. Comenzó a formarse en 1971 como una inmensa barriada, similar en muchos aspectos a otras de las periferias de las capitales latinoamericanas, aunque con características propias que le dieron una identidad y produjeron un proceso de desarrollo particular, que no es el tema del presente artículo. En 1983 Villa El Salvador se convierte oficialmente en municipio distrital. Iniciada la primera gestión en 1984, en Villa El Salvador se firman, en diferentes momentos, hermanamientos con ciudades europeas, generándose un rico proceso de cooperación descentralizada con participación ciudadana, que a pesar de los años transcurridos, de los cambios políticos producidos en las diferentes ciudades, de los altibajos, se mantiene hasta el día de hoy.

Las ciudades con las que se hermanó Villa El Salvador son Santa Coloma de Gramenet (España), Rezé-Les Nantes (Francia), Amstelveen (Holanda) y Tübingen (Alemania). Cada una de ellas se comprometió, de acuerdo a sus posibilidades, a una cooperación financiera dirigida a un sector específico de la realidad de Villa El Salvador lo que hizo que, en el proceso, no sólo participaran el alcalde y los regidores sino los vecinos de las cinco ciudades.

Resumiendo este proceso: la cooperación de Santa Coloma se orientó a los programas juveniles, la de Rezé a los proyectos de agua y desagüe, la de Amstelveen al mejoramiento del servicio de limpieza y medio ambiente y la de Tübingen a la educación.

La participación se hizo efectiva en las dos realidades: grupos juveniles, asociaciones de mujeres, empresarios, colegios y escuelas,

técnicos y profesionales, grupos de teatro, folklóre y música (tanto la peruana como la clásica, con orquesta), dependiendo de los proyectos de cooperación y de la dinámica social de cada ciudad, ya sea europea o del mismo Villa El Salvador. Un ejemplo excepcional fue el de los ciudadanos de Rezé, que aceptaron la subida o aumento de cinco céntimos en el recibo mensual del agua de cada hogar para con ello incrementar el monto de la cooperación para las obras de agua y desagüe en Villa El Salvador.

Definitivamente, cuando se une la cooperación descentralizada con la participación ciudadana no sólo se es más eficaz sino que se logran objetivos comunes, espacios comunes de acción, proyectos comunes y un auténtico intercambio de ideas, de prácticas, de valores que son la base de la auténtica cooperación.

3.3. Ejes prioritarios de intervención

Experiencias como la de Villa El Salvador y otras muchas que se han venido realizando en el marco de la cooperación descentralizada en materia de participación ciudadana se han articulado en especial bajo tres ejes prioritarios de intervención:

- Como un apoyo al proceso de descentralización destinado a la aparición de sistemas de gobernación local legítimos y eficaces. Las acciones en este ámbito podrían dirigirse al refuerzo de las colectividades locales o territoriales y de sus capacidades, a la promoción de sistemas de gestión participativa del desarrollo local, al refuerzo de las capacidades de la población para participar en estas nuevas instituciones, y a la promoción de nuevas asociaciones entre el Estado central, las autoridades locales y los agentes descentralizados.

- Como un apoyo a iniciativas y dinámicas de desarrollo local para garantizar la coherencia de acciones puntuales (microrrealizaciones, acciones ONG, hermanamientos) en un marco espacial determinado. A este respecto, las acciones podrían referirse al desarrollo de di-

námicas de concertación y de espacios de acción entre los agentes, al apoyo a la formulación y la aplicación de planes de desarrollo, al refuerzo de los servicios de base viables y perennes, y a la puesta a disposición de fondos flexibles para reforzar iniciativas y dinámicas sociales emprendedoras y creativas.

- Como un apoyo al diálogo político y social con el fin de garantizar la participación temprana de los agentes descentralizados en la formulación de las políticas y la programación. Las acciones en este ámbito podrían contemplar la puesta en red de agentes descentralizados a nivel nacional o regional, el refuerzo de las estructuras y capacidades de organismos intermedios para participar en el diálogo, la promoción de procesos y mecanismos de diálogo formales o informales, y la organización de mesas redondas sectoriales.

Estos ejes prioritarios están vinculados íntimamente, por tanto el reto está en articular la participación ciudadana con el desarrollo local y la descentralización en función de la situación de cada país, región o localidad. En los países embarcados en una profunda descentralización, la UE podría favorecer la puerta de entrada del apoyo directo a las instituciones locales. En los países donde esta voluntad/capacidad política falta sería necesario apoyarse en la sociedad civil.

Para América latina, como ya hemos señalado, es fundamental reconocer el rol de los gobiernos locales democráticos y los nuevos agentes de desarrollo local que son claves para el éxito de la cooperación descentralizada.

3.4. Los retos de la cooperación descentralizada en el ámbito de la participación ciudadana prioritarios de intervención

Reconocemos que el concepto de cooperación descentralizada es una respuesta innovadora a las limitaciones que tuvieron las fases

anteriores de la cooperación internacional. El planteamiento de una cooperación sustentada en la descentralización territorial y en la relación directa con los agentes locales como una estrategia complementaria (pues no se plantea como sustituta de la cooperación entre estados) para alcanzar el desarrollo, ha sido reconocida casi en forma unánime por las diversas agencias de cooperación, al considerar los espacios locales como los lugares de experimentación para el logro de los ODM, como señalamos anteriormente.

Este enfoque, no obstante, asume una serie de consecuencias que no siempre todas las partes involucradas tienen presente. En primer lugar, implica la urgencia y la obligación de una determinación o una voluntad política en los gobiernos regionales y locales acerca del nuevo rol que deben desempeñar en el campo de la solidaridad internacional y la cooperación al desarrollo. Asumir la cooperación internacional como una política propia de la corporación, vinculada y estrechamente ligada al resto de políticas regionales o municipales, no es exigible sólo a las entidades otorgantes, sino también a los gobiernos sub-estatales receptores quienes, y particularmente con mayor énfasis, deben ampliar una frecuente visión localista y asumir una perspectiva global. Solo así es posible definir objetivos y prácticas comunes en los diversos espacios de cooperación.

Una siguiente consecuencia es que la cooperación descentralizada no puede sujetarse a un modelo único de intervención. Pero no queda ninguna duda de que la diversidad de experiencias, realidades y niveles de evolución en los diversos planos, exige reconocer múltiples variantes en las formas de cooperación. Está claro que tampoco se puede caer en el otro extremo de las particularidades, que pueden derivar en un inmenso caos, peligro al que no estamos inmunes si se considera que varios autores reconocen la dificultad, si no imposibilidad, de conocer o calcular el volumen de la cooperación.

Finalmente, es imperioso romper el mo-

delo asistencialista de la cooperación (por el cual no se ve el asunto como propio y más bien como un compromiso colateral), y llegar a una resuelta culminación de lo que se ha llamado el tránsito del “hermanamiento” al “partenariado”. Reconocemos que una modalidad excelente es la construcción de redes de ciudades para la interacción local, pero éstas no deben enfocarse sólo en las obras o servicios locales por sí mismas, sino que deben articularse, para no atentar contra el crecimiento económico provocando inestabilidad política y social, y afectando la gobernabilidad y la democracia, que más bien requieren fortalecerse.

Por otro lado, una mayor influencia en la opinión pública es necesaria y útil para ir generando corrientes favorables en la ciudadanía europea. Obviamente, se requiere resolver un problema previo: no puede haber comunicación de los logros si no hay información precisa. Resulta un déficit que sólo existan datos muy dispersos que no permiten tener una idea exacta de cuánto representan los niveles de la cooperación tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Es cierto que ya se van tomando decisiones como la Oficina de Cooperación EuropAid, el Centro de Documentación URB-AL y el Observatorio UE-AL, que pretenden dar soluciones en este aspecto, pero tampoco puede esperarse tener todo el acervo de información y experiencias debidamente sistematizado para recién proceder a una mejor comunicación a la opinión pública.

La gestión de la cooperación en los países receptores tiene un tema crucial a resolver y es la capacidad de gestión de los agentes locales. No se cuenta con personal especializado, y es generalizada la limitación de recursos humanos, institucionales, tecnológicos y financieros que reducen capacidad de gestión.

Si partimos del supuesto de que la cooperación tiene sentido si propicia la capacidad de las colectividades locales para generar procesos endógenos de desarrollo, debemos reconocer que, en el caso de América Latina, el peso de

las políticas nacionales es todavía muy fuerte y pueden, de hecho suceder en no pocos casos, obstaculizar la acción de las colectividades locales. Recientemente, por ejemplo en el Perú, se viene dando una campaña de hostilización a los organismos no gubernamentales de desarrollo, que si bien partió de un conflicto localizado (las empresas mineras con ONG ambientalistas) se proyecta en forma general, afectando sin duda las libertades de asociación y expresión de estas entidades.

Esto requiere una visión más compleja de la actuación de los actores de la cooperación. Requiere un mayor involucramiento de las entidades locales en el ámbito internacional para generar alianzas y respaldos que eleven la capacidad de incidencia, acción concertada entre todos los agentes cooperantes para lograr un entorno nacional benévolo cuando no proactivo a favor de la descentralización o la acción municipal, y permitir articular las capacidades y experiencias de los niveles de gestión nacional con los recursos regionales y locales para impulsar su propio desarrollo y para mejorar la sinergia entre actores locales, los que con mucha frecuencia se colocan o actúan en función de la dinámica política o social a nivel nacional.

La evaluación que realizan diversos autores sobre la cooperación es que, en general, se reconoce que en los proyectos no aparece un interés específico de los gobiernos locales por incorporar metodologías participativas con la ciudadanía en sus gestiones locales.

Y esta reflexión la debemos hacer, no importa la reiteración, en los dos espacios, en las dos sociedades (desarrollados o no, Norte-Sur, donantes o receptores) que hacen posible un proceso de cooperación. Precisamente éste es uno de los aspectos fundamentales de la cooperación descentralizada, la posibilidad real y concreta de encontrar y compartir objetivos y prácticas comunes más allá de las distancias y de las diferencias socio-económicas existentes.

Es cierto que se empieza a encarar el tema (lo que implica una apertura de los acto-

res políticos al campo de la participación ciudadana) pero la realidad es que el balance aún es deficitario.

Esta evidencia hace necesaria explicitar una premisa: la responsabilidad política y operativa de incorporar la dimensión participativa en sus respectivas gestiones la tienen los gobiernos locales, no la ciudadanía. Si bien ello nos remite casi de inmediato al rol que deben tener las colectividades políticas en la preparación de los cuadros gobernantes, nos parece que la cooperación debe ser más aguda en los procesos de modernización institucional de las entidades locales, pues no se trata sólo de limitaciones en la teoría y praxis participativa de la dirigencia política, sino también en la burocracia regional y municipal.

No es novedad la existencia de una cultura organizacional municipal que no facilita la expansión de la participación en toda la institucionalidad local. Por ello es clave la capacitación y formación de recursos humanos municipales en gestión participativa y con capacidades para la generación de consensos con la ciudadanía. En niveles más especializados de los equipos laborales se requieren planes de formación en Administración y Gestión Pública.

Pero el mayor impulso para una visión participativa de la gestión local proviene de los nuevos desafíos que deben encarar los gobiernos regionales y locales. La descentralización, las nuevas agendas sociopolíticas, la fragmentación del tejido social, pueden asumirse como oportunidades para la incorporación de nuevas modalidades de gestión participativa en las estructuras municipales, de modo que los problemas locales, en sus nuevas complejidades, sean atendidos y resueltos de manera más eficiente, democrática y transparente, con estrategias compartidas con los actores locales.

Se hace pues indispensable no sólo la presencia y participación de nuevos actores locales (hay nuevos problemas que aquejan a colectividades o sectores poblacionales diversos), exi-

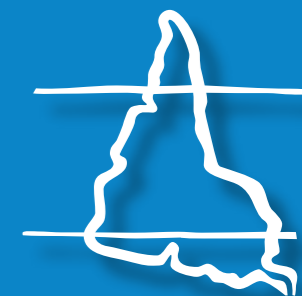
gencia que debe consagrarse en los proyectos de cooperación, sino también es vital profundizar en lo que llamaríamos una metodología participativa, es decir, la implementación de estrategias facilitadoras de incursiones en el campo de la participación ciudadana y la gestión participativa durante todo el proceso de ejecución de la cooperación.

Finalmente, y en parte por nuestra experiencia personal, consideramos que la cooperación debe dirigirse a priorizar las experiencias ligadas al desarrollo económico local, en las que la participación ciudadana adquiere una doble dimensión: la de ciudadanos y la de productores, lo que enriquece y da potencialidad a las intervenciones. Los nuevos proyectos deben ser espacios propicios para incorporar metodologías de participación con la ciudadanía y, al mismo tiempo, generadores de una vocación productiva en base a la economía local que genere recursos concretos a la población. No debe dejarse de lado tampoco la importancia de las nuevas tecnologías de la información en los proyectos de desarrollo locales.

En conclusión, una articulación estratégica entre gobiernos regionales y locales y la sociedad civil (y añadiría el sector privado) para la participación ciudadana, aumentaría el ratio de éxito en las intervenciones locales, propiciaría respuestas creativas a los problemas locales, y garantizaría la sostenibilidad de las acciones y programas de desarrollo de cada localidad.

5. Conclusiones y Perspectivas

Uno de los aspectos más importantes de la constatación de las nuevas prácticas de la cooperación descentralizada y de la participación ciudadana es que se da en los dos espacios, territorios y sociedades por lo que, indudablemente, es posible y necesario definir objetivos y prácticas comunes en ambos espacios de cooperación. No se puede separar la cooperación descentralizada ni la participa-



ción ciudadana de una visión y un concepto del desarrollo (local, nacional y mundial). Por el contrario, las condiciones son cada vez más favorables para elaborar proyectos comunes por encima de las fronteras y de situaciones económicas desiguales.

Es necesario fortalecer la institucionalidad democrática con los diferentes proyectos de cooperación descentralizada. Este es un aspecto cualitativamente distinto que debe ser evaluado y asumido por todas las partes involucradas en los proyectos de cooperación. En un mundo globalizado, con centros de poder omnipresente y difuso a la vez, las instituciones democráticas locales son una fortaleza real para no sucumbir ante la masificación y la falta de espacios de participación directa. La institucionalización democrática garantiza la continuidad de la participación personal, garantiza objetivos de mediano y largo plazo, y una mejor evaluación de la propia cooperación. En el caso que nos ocupa ello significa fortalecer las instituciones y organizaciones locales.

Incorporar a los nuevos actores sociales y sus líderes en los proyectos de cooperación descentralizada, fomentando el intercambio desde los diferentes territorios y sociedades. El conocimiento directo entre los líderes/lideresas locales, las pasantías a partir de proyectos y prácticas comunes han resultado sumamente beneficiosas para ambas partes, generando niveles superiores de conocimiento y de conciencia ciudadana ante los problemas del desarrollo y sus alternativas.

Partiendo de la misma participación ciudadana, profundizar en la metodología participativa de los proyectos de cooperación. Significaría un avance ya que, como señalamos en las páginas precedentes, ha habido una preocupación y un interés real en considerar la opinión de las partes en lo referente a objetivos, pero no ha sido lo mismo en relación a los métodos que se aplican en todos y cada uno de los proyectos. Los res-

ponsables de ambos lados deben considerar también métodos participativos en el conjunto del proceso, no sólo al inicio y al final del mismo.

Priorizar experiencias ligadas al desarrollo económico local. Sin abandonar los proyectos sociales, educativos, culturales, etc., apoyar los procesos de generación de economía local con participación directa de los ciudadanos es fundamental, ya que animan a estar presentes en los procesos económicos desde lo local con visión nacional y mundial, incorporando al sector empresarial de ambas sociedades, sector que ha estado ausente o separado de la cooperación al desarrollo.

Otro eje importante en la relación entre cooperación descentralizada y participación es el apoyo a campañas de dimensión internacional, con el fin de influir en los modelos de desarrollo. Con esta visión es importante unir la cooperación descentralizada a programas internacionales o mundiales como los Objetivos del Milenio, propuestos por la Organización de las Naciones Unidas, la Agenda 21 o la Lucha contra la Pobreza, ya que contribuyen a fortalecer una conciencia solidaria más allá de cada una de las fronteras de nuestros propios países desarrollados o no.

Incluir las nuevas tecnologías de información como objetivo y ayuda a la participación en los proyectos de cooperación descentralizada. A estas alturas nadie duda de esta gran necesidad. Cuando hablamos de desarrollo, de participación, la información y la comunicación son absolutamente necesarias para la democratización de nuestras sociedades y todo ello comienza en lo local. Desde uno y otro lado del proceso de cooperación debemos adelantarnos, con visión integral, a los avances y consecuencias de la tecnología en todas sus dimensiones ya que su crecimiento, expansión y desarrollo está influyendo en nuestras sociedades y en la calidad de la participación.

Bibliografía

AECI (1997). La cooperación descentralizada al desarrollo desde los gobiernos regionales y locales. Andalucía-Valencia-País Vasco. Valencia: AECI.

Carbó, Teresa (2000). Por un desarrollo para todos. Diálogo en el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC: BID

Centro de Participación Popular (1996). Desarrollo Local, democracia y ciudadanía. Seminario CCFD. Montevideo.

CEPAL (2003). Panorama social en América Latina 2003. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Europea DG-Desarrollo (2000). "Nota orientativa sobre la cooperación descentralizada". Bruselas: Comisión Europea.

Ferres, Christian y Antonio Sanz (2003). Las comunidades autónomas españolas y América Latina: Una nueva dimensión de la conexión Iberoamericana. Madrid: AIETI.

Grupo Propuesta Ciudadana (2003). Manual de gestión descentralizada de la cooperación internacional. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Organización Internacional del Trabajo (2003). Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos. Ginebra: OIT

PNUD (2004). La democracia en América Latina. Nueva York: PNUD

Romero, María del Huerto (2003). Nuevos enfoques en la Cooperación Internacional. Valparaíso: RED 7 Programa URBAL.

Godínez Zúñiga, Víctor Manuel y María del Huerto Romero (eds) (2004). Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina. Valparaíso: Diputación de Barcelona/Municipalidad de Valparaíso/Comisión Europea.

UNESCO (2002). Claves para el siglo XXI. París: UNESCO/Editorial Crítica.

Unión Europea (2002). "Cumbre UE-América Latina". Dcto. 8802/02. Madrid: Unión Europea.

Valderrama, Mariano (ed.) (2005). Cooperación Unión Europea-América Latina: Balance y perspectivas. Lima: ICCO/SNV/RIMISP.

Walzer, Michael (2002). Claves para el siglo XXI. París: UNESCO.





*Análisis de experiencias: Iniciativas de cooperación descentralizada y gobernabilidad**

Este apartado tiene por objetivo el análisis de algunas de ellas en materia de gobernabilidad y refuerzo institucional. Se trata de experiencias que han logrado tener un refuerzo institucional o que han tenido como resultado el mejoramiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales y regionales, así como los esfuerzos por descentralizar competencias. En este artículo se describe una serie de experiencias que, por los aportes y su grado especial de registro, es posible señalar como manifestaciones concretas de intervenciones que primero han despertado y, luego, desarrollado articulaciones o capacidades locales en los territorios.

* Selección de experiencias y redacción a cargo de la Sub-antena para México-Centroamérica del OCD.

1. El Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP) de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ): El caso del Municipio Colquechaca

1.1. Antecedentes

El juzgado de tributación del Departamento de Potosí (Bolivia) condenó a un alcalde del Municipio de Colquechaca a pagar cerca de 1,5 millones de dólares por causas seguidas en su contra, debido a una serie de irregularidades en el manejo de los recursos municipales.

El proceso judicial demostró que el municipio había sufrido pérdidas debido a una serie de pagos y desembolsos que se realizaron sin el debido respaldo legal, así como la desaparición de varios de los bienes patrimoniales de la municipalidad. Durante el proceso se evidenció una serie de debilidades institucionales en el ámbito administrativo y de control financiero, que facilitaron la comisión de tales hechos.

En función de esta y otra serie de irregularidades que se venían presentando en el municipio es que el Programa Nacional de Transición Transparente apoya una iniciativa en el gobierno local de Colquechaca. Este programa es ejecutado por el Ministerio de Participación Popular y el Programa de Apoyo a la Gestión Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP) junto a otras instituciones y agencias de cooperación como el Programa de Desarrollo Municipal (PADEM) de Ayuda Obrera Suiza (AOS), el Programa de Desarrollo Comunitario y Rural, financiado por el Banco Mundial, UNICEF, Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana (DDPC) de USAID, Médicos Mundi, y el Centro de Información, Promoción y Apoyo al Campesinado (CIPCA), dependiente de la Iglesia Católica.

Así, Transición Transparente tiene como principal objetivo mejorar las condiciones admi-

nistrativas e institucionales en las que se llevan a cabo los procesos de transición del gobierno municipal, con el afán de contribuir al mejoramiento en el registro y manejo de la documentación y evitar situaciones anómalas.

1.2. Objetivos

- Crear una carpeta de trabajo, por medio de la cual se puedan establecer criterios para el ordenamiento documental del municipio y facilite el traspaso de gobierno a las nuevas autoridades.

- Permitir auditorías externas de entidades gubernamentales, como la Contraloría General de la República, y de organizaciones de la sociedad civil.

- Generar mecanismos que promuevan el establecimiento de un procedimiento por el cual las autoridades salientes traspasen de manera transparente la gestión municipal a las nuevas autoridades, al tiempo que se introduce la figura del informe de gestión de gobierno (cinco años) tanto por parte el ejecutivo y concejo municipal.

1.3. Actividades

La malversación de recursos municipales generó alta desconfianza hacia la institución municipal, sus órganos ejecutivos, ingobernabilidad y deslegitimación del Concejo Municipal. Las pérdidas del municipio de Colquechaca ascendieron a más de 1,6 millones de dólares. Durante dos años el gobierno local no pudo presentar reportes de eficiencia presupuestaria, por lo que sus cuentas fueron congeladas y no hubo posibilidad de ejecutar planes o proyectos.

Esta experiencia permitió, a través del PADEP y del Programa Nacional Transición Transparente, la construcción de un conjunto de mecanismos por medio de los cuales se sientan las bases para la construcción de una política pública destinada a impedir el robo, la destrucción de bienes y de la memoria histórica en los



municipios, que se materializa en el proceso de cambio de autoridades después de las elecciones municipales.

De esta manera, la creación de la llamada “Carpeta para la Transición Municipal Transparente” se tradujo en un conjunto de herramientas, guía metodológica e instrumentos con el objetivo de capacitar a funcionarios locales y estatales en la buena gestión transparente para el control de la administración municipal.

De manera tal que, ahora, las autoridades municipales salientes pueden traspasar a las nuevas autoridades toda la documentación y bienes municipales en carpetas en las que se registran los respectivos respaldos de la administración que abandona sus cargos, ante la presencia de un notario público y la comunidad.

Este procedimiento significa que cada persona debe manifestar un alto grado de responsabilidad y compromiso en el manejo responsable y transparente de los recursos municipales, así como la creación de mecanismos contralores y de rendición de cuentas internos.

En Colquechaca el programa tuvo una gestión muy participativa, tanto con las comunidades como con las autoridades electas y funcionarios municipales, con el objetivo de regular la información financiera, mejorar la capacidad para ejecutar la inversión municipal, evitar el clientelismo corporativo, fortalecer las capacidades y responsabilidades tanto del concejo municipal como de los comités de vigilancia hacia el ejecutivo y, finalmente, se realizó un inventario municipal sobre infraestructura.

1.4 Lecciones aprendidas

- La experiencia demuestra la relevancia que tienen instrumentos simples y sencillos, de carácter interno, cuyo objetivo es fortalecer los procesos de toma de decisiones, seguimiento y transparencia en el aparato administrativo local.

- La creación e implementación de tales instrumentos de control interno proveen la se-

guridad de que el seguimiento es posible luego de que las autoridades locales dejan sus puestos y genera un marco inicial para la acción y gestión de las nuevas autoridades locales.

- La activación de instrumentos internos como la Carpeta se puede lograr únicamente si la acción tiene un respaldo local institucional, con voluntad política, de poner fin a actividades que durante años había estado debilitando la gestión interna del gobierno.

2. Proyecto Fortalecimiento de la Municipalidad de Aguacatán (Guatemala)

2.1. Descripción del Municipio de Aguacatán

Aguacatán es uno de los 31 municipios del departamento de Huehuetenango. Se encuentra a 285 kilómetros al noroeste de la ciudad de Guatemala. El municipio colinda al norte con Chiantla (Huehuetenango) y Nebaj (Quiché), al este con Sacapulas, al sur con San Pedro Jocopilas (ambos pertenecientes al departamento del Quiché), y al oeste con Huehuetenango y Chiantla.

Su extensión territorial es de 300 km² y su densidad demográfica es de 154 habitantes por km². Dispersos dentro de este territorio hay 80 núcleos habitados (aldeas, caseríos, cantones y barrios), además de la cabecera municipal. Según el último censo, realizado en 2001, en Aguacatán hay un total de 45.465 habitantes de los cuales 8.193 viven en el casco urbano.

2.2. Antecedentes

El 27 de junio de 2002 la Diputación de Córdoba y el Movimiento de Acción e Intercambio con la Zona Centroamericana (MAIZCA) firmaron un convenio marco de colaboración por tres años, con el fin de fortalecer los servicios municipales y elaborar un plan de desarrollo municipal en el municipio de Aguacatán (Guatemala).

Los dos primeros proyectos en ejecutarse fueron, por un lado, la iniciativa para modernizar y fortalecer los servicios municipales. Por otra parte, se ejecutó también la intervención para fortalecer la organización y la participación ciudadana.

En el ámbito del desarrollo de la municipalidad y su fortalecimiento, tal iniciativa surgió como la concreción de un interés mutuo (Municipalidad-Diputación) para colaborar en los procesos de descentralización que se llevan a cabo en Guatemala. En este contexto, la municipalidad asume el reto de mejorar sus servicios y encontrar métodos adecuados para la planificación de sus actuaciones e inversiones. La modernización en municipios rurales como el de Aguacatán significó básicamente la compra de equipo de computación, adquisición de programas especializados para el manejo contable (software) y la capacitación en el manejo de las tecnologías.

2.3. Objetivos

- Desarrollar el poder local como fórmula de democratización de la sociedad guatemalteca

- Potenciar la participación comunitaria en la gestión municipal

- Descentralizar servicios y prestaciones sociales.

- Desarrollar proyectos municipales que permitan el desarrollo del municipio y aumenten la calidad de vida de los ciudadanos y las ciudadanas

- Priorizar la colaboración sobre los colectivos indígenas del municipio de Aguacatán por ser uno de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad guatemalteca.

2.4. Generación de capacidades, recursos técnicos y gobierno local rural

La principal inversión en este municipio consiste en actualizar la gestión municipal por

medio de la donación de un conjunto de equipos y programas informáticos a las siguientes dependencias municipales: la Secretaría Municipal, la Tesorería Municipal y el Registro Civil y de Vecindad. De igual manera se brindó el mobiliario para el buen desempeño de la Oficina Forestal Municipal y la Unidad Técnica Municipal.

El aporte fundamental frente a los retos que plantean las actuales reformas que en materia de descentralización Guatemala ha venido sosteniendo, significa un desafío en materia de competencias y buena gestión de las entidades locales. Ello será aún más difícil si las corporaciones municipales cuentan con equipos que no utilizan a la informática como principal herramienta de gestión de procedimientos, registro de trámites y otros.

A través de esta iniciativa se concretó la compra del equipo de computación. Gracias a ello, la mayor parte de los procesos internos disminuyeron el tiempo requerido para la buena gestión de servicios municipales tradicionales, como por ejemplo, el registro de vecindad, registro civil, cédula, pagos de tasas municipales, entre otros.

2.5. Lecciones aprendidas

- La modernización en gobiernos locales de tipo rural implica muchas veces iniciar cambios en la manera tradicional de ofrecer los servicios y el registro de las actividades municipales.

- El liderazgo local (comunidades, gobiernos locales, alcaldías, y otros) es de vital importancia para la buena gestión; el uso adecuado de los recursos tecnológicos mínimos para la buena gestión de las actividades municipales.

- El abordaje de los problemas locales estratégicos requiere que las corporaciones locales posean el soporte técnico, material y humano para ofrecer y mejorar sus capacidades frente a las demandas de las comunidades.

3. Cooperación al desarrollo entre el Municipio de Herent, Flandes y el municipio de Cahabón y las alcaldías regionales de Nimlahacoc, Salacuim y Santa Lucía del municipio de Cobán, Guatemala

3.1. Antecedentes

Tradicionalmente las autoridades flamencas han impulsado de manera muy activa la cooperación al desarrollo en el ámbito local. Anteriormente varios municipios de esta región ya han firmado convenios de cooperación con administraciones locales y han nombrado a un concejal o un funcionario para la cooperación al desarrollo. En muchos casos hay, además, un consejo municipal, un documento político o una línea presupuestaria separada destinada a la cooperación al desarrollo. Existen numerosas iniciativas locales en las que colaboran la administración pública y las asociaciones locales.

El objetivo de esta decisión es brindar un fuerte estímulo a las entidades locales, ofreciendo impulsos financieros adicionales a las iniciativas municipales que quepan dentro de un marco de calidad determinado. Con esta actitud las autoridades flamencas se unen a la tendencia internacional donde, por primera vez, las administraciones locales son propuestas como parte activa en el proceso de la cooperación al desarrollo. Todo ello entra en la tendencia de una descentralización cada vez mayor de la toma de decisiones y la definición de las políticas, tendencia que está ocurriendo en todo en mundo.

3.2. El hermanamiento

La firma del acuerdo de hermanamiento surgió a partir de una visita de funcionarios del municipio de Herent al municipio de Cahabón y las alcaldías regionales de Nimlahacoc, Salacuim y Santa Lucía del municipio de Cobán.

El acuerdo tiene como objetivo fomentar la cooperación entre municipios con el fin de fortalecer el proceso democrático local, de impulsar la participación ciudadana, y de aumentar la capacidad de los órganos municipales. En este sentido, el acuerdo también impulsará la creación de una red de cooperación entre estos municipios.

3.3. Objetivos

Estimular a las administraciones locales a convertirse en actores de pleno derecho dentro del campo político de la cooperación al desarrollo. Con esto no nos referimos sólo a las iniciativas municipales internas, sino posiblemente también a una colaboración con aquellos países que figuran en la lista de la OCDE-CAD de países en desarrollo, exceptuando los países europeos que forman parte de esta lista. Se deberá fomentar el debate acerca del desarrollo sostenible y las relaciones Norte-Sur mediante un mayor compromiso de los diferentes actores locales – en primer lugar el consejo municipal de cooperación al desarrollo (CMCD) – y los administradores. También la población local deberá, desde luego, tomar parte en este debate local sobre la cooperación al desarrollo. Esta sensibilización – tanto dentro del ayuntamiento como entre la población en sentido amplio – constituye un objetivo fundamental.

Otro tema central es el desarrollo de capacidades relativas a la gestión administrativa y el desarrollo conceptual de la política local, en relación a la cooperación al desarrollo. Puede tratarse, en este caso, de suficiente plantilla e infraestructura, aunque también de posibles cursos de formación, procesos intelectuales en torno a la definición de las políticas, estructuras de consulta dentro del aparato municipal y la implicación del CMCD y la población local en sentido amplio. La cooperación entre los municipios de Bélgica y los municipios de Guatemala tiene la aspiración de ser un proceso duradero, pues los esfuerzos de cooperación se sitúan

en el acuerdo entre el gobierno flamenco y los municipios flamencos. Ambos aspectos ponen énfasis en lo participativo y la importancia de un verdadero intercambio horizontal.

3.5. Lecciones aprendidas

- La cooperación resulta un elemento vital para el fortalecimiento de capacidades específicas que contribuyan a la buena gestión del gobierno local.

- A través de este tipo de iniciativas es posible combinar esfuerzos de gestión interna

de las capacidades institucionales del gobierno local, con la participación activa de las personas y comunidades en la formulación de la política pública local.

- Los vínculos internacionales deben ser aprovechados de manera conjunta. Así como en el plano regional la cooperación considera con mayor beneficio el trabajo regional, pues igualmente la cooperación descentralizada debe ser aprovechada de manera que, sea de forma mancomunada o en forma de grupos locales municipales, se potencien los lazos locales de varias municipalidades.





Procesos de integración regional

En esta edición del Anuario el análisis de esta sección se centra principalmente en los procesos de integración regional en el continente latinoamericano, aunque la integración europea sirve de referencia para señalar algunos de los desafíos y aciertos en materia de la participación y el aporte de los gobiernos locales a esos procesos.

El primer artículo realiza una evaluación del estado actual del proceso de integración latinoamericana en el contexto de un mundo cada vez más globalizado, centrada en particular en el caso del MERCOSUR. Asimismo se ofrecen algunas reflexiones sobre las potencialidades que sigue ofreciendo la integración regional como un camino hacia el desarrollo para los países de América Latina. Dentro del panorama general que se presenta, el autor luego describe la participación que han tenido los gobiernos locales en el MERCOSUR, y reflexiona sobre la posibilidad de que éstos tengan una mayor incidencia en el proceso de integración.

La cooperación entre ciudades y regiones fronterizas es una parte importante de los procesos de integración regional. El segundo artículo de esta sección se centra en las múltiples experiencias de cooperación transfronteriza que están teniendo lugar en el marco de los procesos de integración latinoamericanos. Explora el impacto de los procesos de globalización y construcción de bloques comerciales sobre las funciones y relaciones que se producen en las fronteras de la región y reflexiona el aporte de la cooperación descentralizada pública al fortalecimiento de los procesos de cooperación transfronteriza.

Finalmente, el último artículo proporciona una breve descripción y evaluación de tres de las iniciativas más destacadas en el campo de la cooperación descentralizada en materia de integración regional detectadas por el Observatorio.

Introducción





Procesos de integración regional

Reflexiones sobre los procesos de integración en América Latina: El caso del MERCOSUR

Álvaro Padrón*

Entre los múltiples desafíos de las sociedades en América Latina, quizás el principal es superar la retórica integracionista por una estrategia viable y consistente de integración regional que le permita adquirir una escala suficiente para influir con cierta capacidad las tendencias de la globalización. Esa integración necesaria sólo será sustentable si se la piensa y se la construye en todas sus dimensiones, entre ellas por cierto la económico-comercial, pero también y principalmente la social, cultural, política y productiva.

Así como se revela sustantivo su contenido, la forma en que este proceso se desarrolle es de vital importancia. Por ello, promover una amplia participación social en el mismo no sólo resulta imprescindible para su legitimación, sino que además permite recoger iniciativas e involucrar esfuerzos de actores que para su construcción adoptan una escala supranacional y asumen intereses comunes que superan las miradas de los propios estados nacionales y sus correspondientes instituciones. Entre otros, los gobiernos locales, que en la última década han ampliado sus competencias y presencia en las políticas públicas, encuentran en la integración regional un nuevo escenario para articularse, cooperar y resolver al fin y al cabo parte de los problemas de sus habitantes.

Definir una estrategia correcta, capaz de influir en estos procesos, reclamando su presencia institucional y canalizando la participación ciudadana, es un desafío que está sobre la mesa de estos actores y de cómo lo resuelvan seguramente dependerá su futuro. Junto con una breve caracterización del contexto, algunas reflexiones y unas modestas sugerencias, el presente artículo pretende contribuir en la referida tarea.

PALABRAS CLAVE

Ciudadanía |
Desarrollo Local |
Globalización |
Integración |
Participación |

* Investigador del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de la República, Uruguay; Director de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay; Consejero del Centro Uruguayo para las Relaciones Internacionales; Fundador del Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR; miembro de la iniciativa gubernamental "Somos MERCOSUR" de participación ciudadana; ex Secretario Técnico de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur.

1. El contexto general de la integración

La globalización de la economía implica que los agentes toman sus decisiones económicas (comerciales, productivas, financieras) en función del mercado mundial y no de los mercados locales. El análisis empírico de las determinantes de este proceso de globalización arroja como resultado central la importancia de los gastos de investigación y desarrollo tecnológico de las empresas. En otros términos, la creciente competencia tecnológica obliga a las empresas a buscar mercados ampliados para amortizar los costos de investigación y desarrollo.

El espacio de referencia para la toma de decisiones de las empresas, deja de ser el mercado nacional para pasar a ser el mercado global. El proceso de internacionalización y transnacionalización junto al desarrollo de las telecomunicaciones y los sistemas de transporte facilita al mismo tiempo esta lógica.

No obstante, la globalización de la economía pone en jaque las posiciones de poder de los agentes en sus respectivos mercados nacionales, lo que genera por parte de los gobiernos reacciones proteccionistas. Esta contradicción se está resolviendo en los hechos mediante un tránsito gradual a la apertura de los mercados a través de mecanismos de integración sub-regional. La globalización de la economía va acompañada entonces de proteccionismo por parte de bloques regionales. Se constituyen de esta forma espacios de acumulación intermedios entre los locales y el mundial. Así los grupos que dominan los diferentes mercados controlan la desestructuración de los sistemas productivos que se genera por la apertura de los mercados y por la propia competencia tecnológica, motor del proceso de acumulación.

En este sentido la tendencia de la economía mundial también refiere a la globalización de la tecnología. No sólo las decisiones econó-

micas se toman con el referente mundial. También los sistemas científico-técnicos rompen las barreras nacionales y se tornan interdependientes al punto de que la cooperación se vuelve una necesidad y al mismo tiempo una herramienta estratégica para alcanzar objetivos que a cada país o a cada empresa por separado le resultaría más costoso y más lento. La globalización de la tecnología va acompañada entonces de una importancia creciente de la cooperación sectorial y entre empresas y estados.

Otra tendencia de la economía mundial tiene que ver con el centralismo de las decisiones en ocho países del mundo se concentran las decisiones productivas, comerciales, financieras y tecnológicas que afectan al resto del mundo. Esta centralización de las decisiones no corresponde sólo a los gobiernos (que resulta lo más visible por las reuniones periódicas de los ocho grandes) sino también a las empresas. En efecto, es en esos mismos ocho grandes que se encuentran la mayor parte de las empresas multinacionales que detentan posiciones dominantes en sus respectivos mercados globales.

Finalmente, la economía mundial se caracteriza progresivamente por el cortoplacismo. La competencia tecnológica genera nuevos productos y nuevos procesos en forma cada vez más rápida. Las decisiones de los agentes tienen por tanto un horizonte temporal cada vez más reducido. Sus planes de acumulación se corrigen y replantean cada año. La competencia tecnológica, va acompañada así de la inestabilidad de los planes de los agentes.

1.1. América Latina en particular

No es posible considerar América Latina, en términos políticos y económicos como una región que forme una unidad conceptual y de actuación. Sus cinco sub-regiones (México, Centroamérica, el Caribe, la Región Andina y el Cono Sur) se han dividido desde el fin de la Guerra Fría en dos grupos claramente distinguibles en los aspectos económicos y de inser-



ción internacional, repartidos a cada lado del Canal de Panamá, unos al norte y otros al sur. En ambos casos las decisiones geopolíticas dibujan perfiles cada vez más diferenciados.

América Central y el Caribe están vinculados mediante múltiples y complejas interdependencias a una comunidad norteamericana que se ha venido desarrollado paulatinamente mientras que en América del Sur se está formando bajo un liderazgo brasileño todavía no claramente perfilado, un nuevo sub-sistema regional, cuya agenda de desarrollo político y económico aun es objeto de fuertes controversias entre los países de esta región.

La recuperación de la democracia junto al impacto de la apertura económica impulsada como respuesta a la globalización en los últimos veinte años ha facilitado una amplia modernización política y ha generado un impacto directo en las estructuras económicas y productiva en la región, sin embargo, en comparación con otras regiones este proceso ha contribuido muy poco al desarrollo de América Latina. La distribución del ingreso ha venido empeorando en casi toda la región y es así que América Latina es señalada como la región más injusta del mundo.

La democracia, consolidada sólo en sus criterios mínimos en la mayoría de estos países, ha contribuido a que la decepción y el desencanto sobre la escasa conciencia social de la mayoría de las elites nacionales haya provocado cambios radicales en el comportamiento electoral de la población. Como consecuencia de ello llegaron al poder en varios casos gobiernos “progresistas” mientras que en otros países se produjo una pronunciada división política entre los bloques electorales.

Es por esa razón que una democratización insuficiente junto a los efectos de la globalización ha contribuido a agravar la crisis de gobernabilidad en los diferentes países de la región. Los partidos políticos tradicionales enfrentan cada vez más problemas para ofrecer modelos de gobierno aptos para el consenso en sociedades fuertemente polarizadas. La con-

cientización política de las poblaciones indígenas y otros sectores históricamente discriminados y las actividades que estos vienen desarrollando producto de su mayor protagonismo y toma de conciencia harán necesaria una adaptación de los sistemas políticos a los diferentes conceptos de valores sociales y, en algunos casos es posible que se produzcan cambios de las elites dominantes.

Estas tensiones al interior de cada país tienen reflejo directo en su política exterior, transformándola en los últimos años en un escenario principal donde expresar los cambios que las fuerzas políticas nuevas, varias de ellas ya en los gobiernos, promueven como respuesta a esta etapa que se vive en la región. Desde el fin de la Guerra Fría y más recientemente desde el 11 de setiembre de 2001, el interés de los Estados Unidos en América Latina en su conjunto ha mermado notablemente lo cual ha contribuido, sin lugar a dudas, a abrir este nuevo espacio en la política exterior. Las dificultades históricas para consensuar políticas conjuntas entre varios países y la heterogeneidad de iniciativas al respecto no sólo dificultan, por el momento, la cooperación intrarregional y ponen en peligro los mecanismos de integración existentes, sino que también convierten a América Latina y sus países importantes en socios poco previsibles en materia de política exterior.

Casi todas las sociedades de la región son sociedades en transformación que aun no han concluido su proceso de formación de estado y nación. Es por ello que la actual inestabilidad política, económica y social, así como sus implicaciones internacionales ante una acelerada y simultánea globalización, constituyen una expresión de normalidad histórica. Sin embargo, el potencial de violencia estatal es, con contadas excepciones, muy limitado para generar preocupación internacional, en parte gracias a los considerables avances en la protección de los derechos humanos y a los relativamente bajos niveles en el gasto militar.

El debilitamiento del Estado en la re-

gión, causado sobre todo por las políticas neoliberales pero también por una democratización insuficiente y mal enfocada, ha conllevado una privatización de importantes competencias estatales. En consecuencia, se han visto paralizadas o disminuidas aquellas funciones sociales del Estado que son esenciales para la estabilidad de la sociedad. Como resultado de ello, tanto la delincuencia atribuida a la pobreza como la criminalidad organizada han alcanzado dimensiones inimaginables en América Latina y se han convertido en un factor fundamental de la ingobernabilidad.

La acción estatal es requerida entonces no sólo para la contención de la criminalidad, corrupción y violencia, sino también para facilitar la integración de minorías que muchas veces constituyen mayorías de la población en la sociedad y la economía, así como para mejorar la educación la salud pública y los servicios básicos. Sin embargo, dadas las condiciones y estructuras económicas actuales y pese a las tasas de crecimiento coyuntural favorables, resultará difícil lograr esas metas si no se recurre a medidas redistributivas. Los intereses establecidos en el ámbito nacional e internacional se oponen por cierto a una redistribución de esta índole, pero la evolución del comportamiento de la población en las elecciones de los últimos años parece consolidar en muchos casos la tendencia hacia propuestas políticas que reivindicaban este tipo de reformas.

Existe entonces una estabilidad histórica en la región que hoy caracteriza tanto la controversia acerca de modelos de desarrollo redefinidos (neodesarrollismo) como el debate sobre las necesarias funciones del Estado. El potencial de conflicto resultante se encuentra considerablemente intensificado por el papel que juega la política energética y el manejo de los recursos naturales dentro de y entre los países, por lo cual, sobre todo a partir de ciertos liderazgos, se pueden esperar también implicaciones para el sistema internacional. Este sector se constituye así en uno de los ejes para pro-

mover la integración regional más allá de las formulas comerciales tradicionales, y a la vez genera un fuerte interés a nivel internacional, transformando a la región en un actor global con cierto margen de protagonismo.

1.2. Las alternativas de integración regional

En la región existen básicamente dos estrategias de inserción internacional diferentes hacia las cuales puede tender el proceso real. Los tratados de libre comercio (en general bilaterales) por un lado, y los procesos de integración por otro. En tanto la primera restringe el área de cooperación y competencia a la esfera comercial del proceso económico, la segunda posibilita ampliar las áreas de cooperación (además de su dimensión política, social, cultural) en lo económico, a las esferas productiva, tecnológica y financiera. En síntesis, en un mundo donde las alianzas estratégicas constituyen una herramienta central para el desarrollo de los agentes públicos y privados, sólo los procesos de integración – y en la medida en que estos se profundicen – son capaces de fomentar tal tipo de alianzas. La elección de uno u otro camino es determinante para la viabilidad y pertinencia de estrategias sectoriales.

Luego del revés que sufrió la iniciativa de Estados Unidos de hacer avanzar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la Cumbre de Mar del Plata (Argentina, 2005), se ha acentuado la tendencia a acordar de manera bilateral Tratados de Libre Comercio (TLC) con la potencia del norte de América sin importar tamaños ni contenidos.

En una especie de carrera por quién llega primero, varios países de América Latina se lanzaron a la negociación de este tipo de tratados, asumiendo los costos derivados del mismo a cambio de pequeñas y muy parciales mejoras de acceso de productos primarios al mercado de Estados Unidos. Como contrapartida se conceden temas tales como compras gubernamentales, propiedad intelectual, servicios e inversiones, junto con una apertura amplia para



los bienes industriales de las empresas norteamericanas, todo lo cual condena a los países en desarrollo a permanecer definitivamente en esa especialización productiva periférica.

En el otro extremo, con el objetivo de cambiar la estrategia de desarrollo y hacerla viable a partir de un tipo de inserción internacional, se ubica a la integración regional como el camino capaz de alcanzar tales objetivos. En el Cono Sur de América Latina se instaló la resistencia a ese intento hegemónico del gobierno de Estados Unidos que representaba el ALCA, formulando como opción el proceso de integración regional Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Esta disputa se encuentra vigente, ya no con el esquema ALCA pero sí con los acuerdos bilaterales, y ambos bandos se han anotado triunfos y derrotas para sus respectivas estrategias. Nuevamente la histórica fragmentación y desintegración de América Latina se transforma en la característica de la región y en una de las principales trabas para su desarrollo.

La integración en América Latina tiene una larga historia si nos referimos a la retórica política convencional, pero pocas realizaciones concretas. La primera tentativa importante para promoverla tuvo lugar en 1960 con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Debido a su deficiente actuación, dos décadas más tarde fue sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI ¹) con resultados algo mejores pero de todos modos no muy notables. También existen varios intentos de integración sub-regionales como el Mercado Común Centroamericano (MCC) desde 1960; el Pacto Andino (hoy Comunidad Andina de Naciones) y la Comunidad del Caribe desde 1969; y el MERCOSUR desde 1991. Los tres primeros han tenido algunos logros iniciales pero luego

se estancaron o decayeron; por el contrario el MERCOSUR ha sido considerado el caso más exitoso de integración en la región.

El Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, creó formalmente el MERCOSUR. El Protocolo de Ouro Preto, acordado en 1994, puso fin al período de transición y dio al MERCOSUR una estructura institucional que ha permanecido prácticamente intacta hasta la fecha. Además, el protocolo confirió al MERCOSUR personería jurídica internacional y definió sus fundamentos legales. Sin embargo, y pese a su nombre, el MERCOSUR no ha llegado aún a ser un mercado común. Se ha debatido en los últimos años entre la consolidación y perfeccionamiento de la unión aduanera o el retroceso hacia una simple zona de libre comercio. El Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto, junto con otros tres protocolos², constituyen el esqueleto institucional y la espina dorsal jurídica del MERCOSUR. Tantan tanto de la integración económica (contenido) como de la estructura organizativa (forma), pero no de otros aspectos que ampliarían el alcance y la profundidad de la integración como la ciudadanía regional, la cohesión social, la toma democrática de decisiones o el avance hacia esquemas supranacionales. Sin embargo, estas cuestiones estuvieron y están hoy aun más presentes en todos los debates sobre la evolución del MERCOSUR.

En los últimos tiempos, en particular después de las crisis financieras, globales y regionales de 1994-1999 y junto a los cambios políticos en la mayoría de los países miembros del bloque, el MERCOSUR llegó a ser considerado como una asociación de países en vías de desarrollo incompatible y enfrentada con el área de libre comercio hemisférica promovida

por Estados Unidos (ALCA). Así para los nuevos gobiernos progresistas la integración cobró un carácter central como instrumento de inserción internacional capaz de permitir la sustentabilidad de una nueva estrategia de desarrollo en la búsqueda de objetivos sociales y no meramente económicos.

1.3. Condiciones para una verdadera integración

Partiendo de los resultados decepcionantes que arroja la historia de la integración en América Latina y teniendo como referencia el intento más significativo y trascendente efectuado en materia de regionalismo representado por la Unión Europea, es oportuno formular algunas condiciones que permitan enfocar estrategias para avanzar en la integración regional.

1) La integración regional es un proceso no un producto, y debe sostenerse independientemente de los cambios políticos de los países.

2) La integración regional requiere encontrar, más que una finalidad, un foco que implique una agenda de prioridades, metodologías y programas de acción. Para ello, es imprescindible promover la resolución colectiva de los problemas concretos de modo positivo, no sólo eliminando obstáculos sino creando además políticas comunes para regular y distribuir los beneficios.

3) La integración regional no es lineal ni está exenta de conflictos. La existencia de los mismos es inevitable y puede ser positiva, ya que sin ellos el proceso no avanzaría. Lo importante es contar con mecanismos e instrumentos para su resolución.

4) La integración regional es impulsada por la convergencia de intereses, no por la creación de una identidad. El hecho de que un conjunto de países tengan una historia y cultura en común no parece ser suficiente (como muestra Latinoamérica) para impedir la fragmentación y el conflicto y por ello la desintegración. Tampoco es tan sencillo articular el concepto de

complementariedad de las economías, ya que el avance en la integración genera nuevas especializaciones y transforma la división del trabajo; lo importante es que los países se unan entre sí a partir de motivaciones convergentes, aunque no sean idénticas.

5) La integración regional debe comenzar con un número pequeño de países miembros, y a partir de allí promover nuevas incorporaciones, constituyéndose en un sistema de círculos concéntricos en donde el núcleo no sólo no se diluye sino se fortalece.

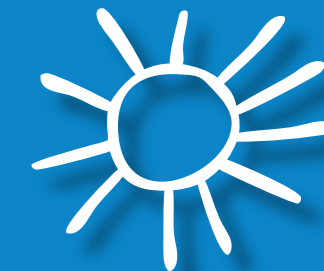
6) La integración regional abarca inevitablemente países de muy diverso tamaño y poder. Los conflictos de intereses, que resultan naturales en el proceso de integración, tienen en el tamaño relativo y en el nivel de desarrollo asimétrico de los países una de las claves. El objetivo debe ser la equiparación “hacia arriba” promoviendo mecanismos que redistribuyan los beneficios de la integración, para favorecer a los socios más débiles (creación de fondos estructurales o de cohesión). Para ello en los procesos de integración regional deben existir liderazgos representados por actores capaces de tomar iniciativas y dispuestos a pagar por ellas.

7) La integración regional requiere de órganos que trasciendan las agendas nacionales e impulsen políticas comunes. Esto no evita que los países miembros sigan siendo actores centrales del proceso, ellos fijaron las condiciones del acuerdo inicial aunque no determinen en forma exclusiva la dimensión y magnitud de los cambios subsiguientes. La lógica del proceso lleva inevitablemente a que los gobiernos nacionales se vean cada vez más involucrados en los asuntos regionales y terminen por resolver sus conflictos concediendo más autoridad y mayores facultades a las instituciones regionales que ellos mismos han creado.

En la mayoría de las experiencias en América Latina el enfoque intergubernamentalista ha significado un freno permanente a la profundización de la integración. La necesidad de pensar y actuar con cabeza regional, es tam-

¹ La ALALC y la ALADI incluyeron a los diez países de América del Sur más México y Cuba.

² El Protocolo de Brasilia (firmado en 1991, que establece un sistema de solución de controversias) el Protocolo de Ushuaia (firmado en 1998, que incorporó la cláusula democrática) y el Protocolo de Olivos (firmado en el 2002, que creó un Tribunal de Apelaciones Permanente).



bién un desafío para los actores no gubernamentales. En muchos casos en la región, éstos han constituido redes supranacionales con vocación y orientación integracionista que contribuyen a fortalecer la creación de conciencia regional. Incluir a estos actores en estructuras institucionales democráticas y relevantes a la hora de influir en la toma de decisiones sería parte de la estrategia para atenuar el déficit democrático que presentan todos los procesos de integración en América Latina.

2. La importancia de la dimensión sectorial

El hecho que ante un proceso de apertura e integración regional la dinámica sectorial resulte tan compartimentada y diferenciada determina que en conjunto la dinámica de la economía no se altera respecto a su tendencia histórica. Es al Estado (en sus distintos niveles) entonces al que le corresponde alterar esta tendencia, apoyando la reconversión de los sectores amenazados y potenciando los sectores a los que se les presentan oportunidades, de forma de eliminar las “compensaciones” que se dan en las tendencias sectoriales y de esa forma aumentar el dinamismo del conjunto de la economía.

Como se ha dicho, la globalización, la centralización de las decisiones y el cortoplacismo tienden a debilitar la autonomía de las sociedades en cada nación. Es por eso necesario que como organizador de la sociedad, el Estado asuma el rol de estratega. Ante la inestabilidad en los planes de los agentes privados (cortoplacismo), al Estado le cabe la responsabilidad de fijar las reglas de juego en el marco de una estrategia de desarrollo de largo plazo. Este rol del Estado se vuelve más importante aun para países o regiones de la periferia, en efecto, debido al centralismo la inestabilidad de los planes de los agentes privados es mayor aun en la periferia.

Por otra parte, el hecho que el motor del

proceso de acumulación y de globalización lo constituya la competencia tecnológica obliga a los estados a redefinir su rol. Esto reviste particular importancia para América Latina. Cuando los países hoy industrializados implementaron políticas sectoriales (década de los 60 en adelante) América Latina no lo hizo.

Hoy en día se levantan voces en la región promoviendo la formulación de políticas al estilo de los países desarrollados, en particular de los países del sudeste asiático en los años 60. No parece razonable hacer hoy lo que debió hacerse y no se hizo hace 30 años atrás. Las tendencias de la economía mundial muestran la necesidad de un nuevo rol en materia de políticas sectoriales.

En efecto, una política sectorial para esta época debería tomar en consideración los siguientes elementos:

1) La necesidad de coordinar las acciones públicas en el espacio de acumulación ampliado que constituye cada bloque regional.

2) La competencia tecnológica genera incertidumbres sobre el sendero de crecimiento de los diferentes sectores productivos. Sectores y productos que aparecen hoy como potencialmente dinámicos pueden entrar en crisis en pocos años por efecto de la innovación tecnológica.

3) El elemento anterior se vincula directamente con la inestabilidad de las ventajas comparativas ante la competencia tecnológica. En efecto las ventajas basadas en dotaciones factoriales se modifican hoy con mayor facilidad que hace treinta años. Similar razonamiento se puede realizar con las posibilidades de desarrollar ventajas comparativas dinámicas a través del desarrollo de tamaños de planta que permitan explotar las economías de escalas asociadas. Alcanza con una innovación que rompa con las economías de escalas en determinado sector para que años de incentivo al desarrollo del mismo se transformen en más años de transferencias de recursos para sostener o impedir la crisis del mismo.

Finalmente las tendencias de la economía en la región de mediano y largo plazo justifican la intervención del Estado tanto como las tendencias de la economía mundial. En efecto, es natural prever que cualquiera sea el escenario a que se enfrente la economía en la región, los resultados en términos de dinamismo económico no varían sustancialmente de la tendencia promedio de la economía de los últimos veinte años. La experiencia demuestra que ante el proceso de integración y apertura la suerte de los sectores es diferente. En este sentido, y a pesar de lo expuesto anteriormente, políticas sectoriales de corte vertical pueden ser útiles y necesarias a la reconversión de los sectores amenazados y al impulso de los sectores a los que se les presentan oportunidades. En el caso de los sectores denominados heterogéneos, un programa de reconversión y fomento exportador puede implicar incluso políticas de empresa.

2.1. Intentos e intenciones, la experiencia del MERCOSUR

El MERCOSUR presenta ya varios intentos de constituir políticas sectoriales que en el transcurso de los años han recibido diferentes denominaciones bajo el concepto de complementación productiva (cadenas de valor, acuerdos sectoriales, cadenas productivas etc.). Estos esfuerzos en su mayoría se desarrollaron dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, en particular a través de los Sub Grupos de Trabajo (SGT) 7 (Política Industrial) y SGT 8 (Política Agrícola). En el SGT 7 se realizaron encuentros sectoriales tripartitos (gobiernos, empresarios y trabajadores) para los sectores: Textil y vestimenta, Siderúrgico, Madera y confecciones, Muebles y manufacturas, Gráfico, Celulosa y papel, Calzado, Motocicletas, ciclomotores y motonetas.

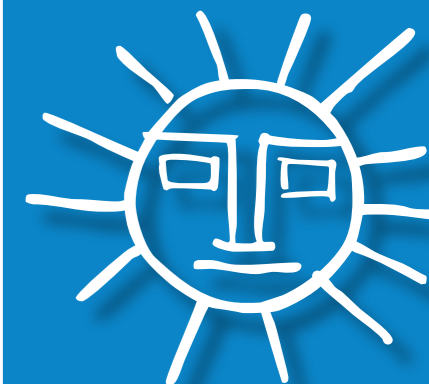
En el SGT 8 la articulación con el sector privado se canalizó a través de Seminarios Agroindustriales protagonizados por los agentes directamente involucrados en la pro-

ducción. Nacieron a iniciativa de Argentina y Brasil, participando en ellos delegados de los cuatro países por cadena productiva, y allí los integrantes de los diferentes sectores planteaban sus dificultades, tales como: barreras al comercio, restricciones no arancelarias, normas técnicas etc.

En lo referente a políticas verticales o políticas por cadena, se elaboró un documento que consolidaba el resultado de las reuniones oficiales en que participaron representantes del sector privado, dando a conocer las políticas existentes para cada producto. Este documento se actualiza de manera continua por el SGT 8. Se firmaron acuerdos entre los sectores privados de: arroz, lácteos, carne bovina, forestal; todos ellos reglamentados por la Decisión 3/91. Estos acuerdos, pensados para adelantar la integración en algunos sectores donde ello fuera posible, sirvieron básicamente para el intercambio de información, pero no fueron operativos en los hechos.

Los acuerdos sectoriales fueron pensados con el objetivo principal de acelerar la integración y favorecer la racionalidad en la especialización intrasectorial, basada en las respectivas ventajas comparativas, en la complementación intramercados y en la asociación para competir eficazmente en terceros mercados. Si bien a nivel privado se firmaron varios Acuerdos Sectoriales, éstos no fueron aprobados debido a que en la mayor parte de los casos incumplían los requisitos establecidos en la Decisión 3/91 antes mencionada. El único de ellos que recibió aprobación institucional por parte del SGT 8 y del Grupo Mercado Común (GMC) fue el del arroz, aunque no recibió la protocolización de ALADI.

En 1999 el SGT 7 establece entre sus líneas de acción la de realizar reuniones sectoriales de competitividad, con participación activa del sector privado y con una agenda centrada en el análisis y direccionamiento de acciones tendientes a mejorar la competitividad del sector concebido como cadena productiva,



producir oportunidades de complementación y cooperación, así como definir el proceso de especialización regional.

Después de esta experiencia de encuentros sectoriales de competitividad desarrollados fundamentalmente durante 1999 y parte de 2000, se buscó una nueva manera de abordar el tema de las cadenas productivas intentando un tratamiento de los temas de una manera más estructural. En la XLV reunión del GMC Uruguay presentó una propuesta alternativa a los Foros de Competitividad, impulsando la creación de Foros Empresariales. Argentina, Brasil y Paraguay consideraron que los temas de objeto de estos foros no podían ser tratados sin la participación de los trabajadores y los gobiernos. Según esta propuesta, se crearía el Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR.

La orientación política del programa estaría dada por la Reunión de Ministros de Industria y la Reunión de Ministros de Agricultura, que podrían indicar la creación en el ámbito del programa, de foros específicos para cada cadena productiva, los cuales se integran con representantes de las áreas gubernamentales involucradas en cada cadena y de los órganos representativos de empresarios y trabajadores.

En esta dirección los países acordaron iniciar las actividades en materia de foros de competitividad mediante un Proyecto Piloto en la Cadena Productiva Madera-Muebles. Esta experiencia se encuentra en curso, mientras en la última Cumbre en Córdoba (Argentina) los Presidentes instruyeron a los Ministros de las áreas vinculadas con la producción a definir las pautas que conformarán el Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional, que deberá presentarse en la próxima cumbre en Rio.

3. Gobiernos locales y descentralización

Los problemas que la región muestra para avanzar en la integración regional son diversos, pero no cabe duda que uno de los principales

es el tipo de estructura político-administrativa que a nivel geográfico existe en estos países.

América Latina está caracterizada por un alto nivel de centralismo de la estructura institucional de los países y en general por un desarrollo socioeconómico que gira en torno al área metropolitana. En este sentido es claro que este modo de desarrollo resulta socialmente inequitativo y económicamente perjudicial, conspirando fundamentalmente contra una verdadera democratización de estas sociedades. Revertir este estado de cosas privilegiando un modo de desarrollo descentralizado que busque intencionalmente un justo equilibrio entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas supone un proceso global y gradual, que debe involucrar al conjunto de las políticas públicas y comprometer la participación activa de la sociedad civil, por lo menos de aquellos sectores capaces de reivindicar y ejercer un protagonismo local.

Esta estructuración centralizada, que se fue configurando históricamente a partir de los modelos sucesivos de desarrollo que los países se fueron dando, determinó una institucionalidad también fuertemente centralizada. Institucionalidad que en relación dialéctica con su entorno socioeconómico contribuyó a su vez a reforzar el predominio de las capitales. Los gobiernos locales fueron históricamente débiles, fuertemente condicionados a los poderes centrales y con escaso margen de incidencia frente a las políticas públicas impulsadas desde los ministerios y otros organismos del gobierno central.

Estructurados a partir de una concepción híbrida con rasgos de gobiernos provinciales y municipales, a la vez éstos cumplieron medianamente bien con la atención de las necesidades comunales mientras el Estado central resolvía con suficiencia las demandas esenciales de la sociedad nacional. Pero en la medida que el aparato estatal comienza a resentir su capacidad de respuesta, crisis económica y política por medio, las demandas no resueltas empiezan a repicar sobre los gobiernos locales sin

que éstos estén en condiciones de asumir – al menos sin una profunda reestructura – tamaño desafío.

La ineficiencia del centralismo en este cuadro de gradual deterioro de la capacidad gestora del Estado ha abierto las puertas a un fuerte cuestionamiento del modelo institucional vigente y por ende a una demanda descentralizadora que hasta ahora sin embargo está más impregnada de retórica que de resultados. Una política descentralizadora que tienda intencionalmente a revertir las tendencias centrífugas señaladas no puede concebirse como una política autónoma o aislada del resto de las políticas públicas. Por el contrario, más que configurar una política en sí misma, la búsqueda de la descentralización debe entenderse como un rasgo que sea permeable al conjunto de las políticas públicas, de modo tal que cada una de ellas, en su materia pero sincronizadamente, se oriente a promover dinámicas descentralizadoras.

Se trata por tanto de un rasgo que debe caracterizar al conjunto del modelo de desarrollo, tanto en lo que se refiere a sus aspectos económicos, como sociales o políticos. Por ello, como se ha señalado, una política descentralizadora supone modificaciones legales que permitan generar una institucionalidad local fuerte, pero simultáneamente la implementación de políticas públicas capaces de estimular el surgimiento de bases económicas y dinámicas sociales nuevas, sobre las cuales ir afirmando una relocalización de la actividad productiva y una redistribución del ingreso más equilibrada. De lo contrario, una descentralización que sólo afecte lo institucional sin involucrar simultáneamente la base social puede en definitiva reforzar las tendencias centralistas que se pretenden combatir.

En esta perspectiva importa poder articular una serie de sistemas de acción local – vecinal, empresarial, cultural, etc. – que, junto al político-administrativo, integren una red de dinámicas locales que se potencien mutuamente y que tengan capacidad de generar movimien-

tos de desarrollo local autónomos a su vez de cada uno de dichos sub-sistemas.

Este nuevo enfoque del acondicionamiento socioeconómico de cada país exige en primer lugar un adecuado conocimiento de las potencialidades regionales y locales, así como una correcta selección de las opciones a encarar, teniendo debidamente en cuenta no sólo las características físicas de cada región, sino también sus virtualidades sociales y culturales. Por ello la política descentralizadora no puede ser uniforme; sólo respetando y aprovechando las particularidades propias podrán generarse dinámicas autosostenidas, capaces de confluir positivamente en un proceso de desarrollo global. Porque más que imponer “desde arriba” una propuesta de desarrollo local, la política descentralizadora debe sobre todo estimular y orientar las energías locales, apoyando las iniciativas que los propios actores asuman como las más adecuadas.

En este sentido, antes de esperar resultados concretos, deben generarse impactos que desencadenen la dinámica descentralizadora o mejor dicho, las dinámicas descentralizadoras cuyo perfil y ritmo variará según las singularidades de cada contexto.

Importa empero ubicar tales dinámicas dentro de un marco global que articule sincronizadamente las distintas partes, pues el funcionamiento armónico del conjunto constituye un requisito básico para un desarrollo local integrado e integrador. La articulación de las políticas de promoción económica, la búsqueda de complementariedad en las distintas fases de producción y distribución de bienes y servicios entre las áreas locales, el asegurar la mayor racionalidad en la definición de prioridades y ritmos de la inversión pública y en las modalidades de estímulo a la inversión privada, forman parte esencial de las coordenadas dentro de las cuales deben analizarse las opciones a adoptar en el marco de una política descentralizadora que respete las autonomías locales, pero ostente a su vez un tono claramente indicativo.

3.1. Descentralización e integración

En la fase en que se encuentra nuestra región no es posible diseñar una política descentralizadora prescindiendo del marco externo. La política de apertura económica, ya referida anteriormente en este artículo, resulta ser un dato ineludible de cualquier proyecto de desarrollo y en particular los procesos de integración regional impulsados en toda América Latina fijan condicionantes que prioritariamente deberán tenerse en cuenta cuando se diseñe un mapa territorial y sectorialmente descentralizado.

La integración está quebrando el cerco histórico que aisló al interior de los países del resto del mundo. La importancia de las capitales como único puente de entrada y salida se va relativizando cada vez más, en tanto la creciente integración física con los países limítrofes y el intercambio comercial y cultura que se va gestando paralelamente proyectan nuevas líneas de entronque con el exterior. Entronque que a su vez se redimensiona a la luz de la importancia que el mismo puede jugar en el intenso relacionamiento que se va desarrollando entre los países. La política de fronteras, adquiere en este contexto cada vez más relieve. Por algo son las regiones limítrofes las que han registrado un mayor crecimiento poblacional en estos últimos años y desde donde se han planteado demandas autonómicas más resonantes.

Los impactos de esta situación – que no se reducen a lo económico, ya que redundan directamente también en los planos político, social y cultural – han ido generando condiciones mucho más favorables para encarar seriamente un reacondicionamiento territorial de los países del cual la tónica descentralizadora pueda resultar dominante.

Este fenómeno del redimensionamiento de las políticas regionales y locales en el marco de los procesos integracionistas ya se ha registrado notoriamente en Europa. Junto al surgimiento de ámbitos supranacionales que

crecientemente van asumiendo competencias y hasta porciones de soberanía que eran patrimonio del Estado-Nación, las instituciones locales se han ido fortaleciendo y el apoyo a las políticas regionales ha ido adquiriendo un fuerte peso en las prioridades y en las líneas de financiamiento nacionales y comunitarias.

Ciertamente que las opciones en materia de desarrollo local no se encuentran – frente al alto grado de autonomía con que se procesan – dissociadas de los lineamientos macroeconómicos que cada Estado define, y del perfil con que pretende insertarse gradualmente en el marco regional. Por ello, las apuestas que cada país realice en materia de desarrollo productivo, de líneas de exportación a promover, de servicios a ofrecer al exterior, de integración física con los vecinos, y en definitiva, del rol que pretende jugar en un mundo cada vez más internacionalizado, pero también más especializado, deben reflejarse en la propuesta descentralizadora.

El éxito de las dinámicas locales depende de su inserción en una dinámica global, también ella condicionada a la suerte de aquéllas y a su capacidad de respuesta a los desafíos que confronta cada país como un todo.

3.2. Nuevo rol para los gobiernos locales

Cualquier esquema descentralizador que se plantee pasa por un fortalecimiento del rol a cumplir por los gobiernos locales. La función esencialmente municipal, que es la que hasta ahora han asumido, debe asociarse con un papel más activo en la definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas que afectan al territorio. Debe existir, en consecuencia, una incidencia mayor de los gobiernos locales de la que ha habido hasta ahora en la formulación de las políticas económicas y sociales y en la articulación que se desarrolla en los gobiernos centrales, sea Poder Ejecutivo u otras áreas estatales, con la que se proyecta en los ámbitos locales o incluso regionales.

Este redimensionamiento del rol tradi-

cional de los gobiernos locales se vincula estrechamente con el fortalecimiento de sus autonomías, y el avance sustancial de los niveles de descentralización política y administrativa. La modernización del aparato administrativo y de los modos de gestión, así como la apertura de nuevos canales de participación social, serán también determinantes para esta transformación.

Se trata en definitiva, no sólo de una ampliación de competencias, sino de una transformación de la propia naturaleza de las instituciones locales, que obliga a una redistribución de roles a nivel de todo el aparato estatal, a una nueva relación de estas instituciones y a una reconversión de su estructura, acorde a las exigencias de otro tipo de funcionamiento.

Algunas iniciativas en esta línea ya se han venido experimentando en los últimos tiempos. Muchos de los gobiernos locales de la región han adoptado una acción más incisiva y de mayor continuidad en el campo de las políticas sociales urbanas. Aunque desde sus inicios los gobiernos locales han tenido participación en áreas sociales específicas, como vivienda, salud, higiene, cultura, etc., la misma ha tenido en general un carácter subsidiario de la del Estado central, o sea orientado a atender situaciones puntuales o particularmente críticas.

De lo que se trata ahora es no sólo de introducirse en nuevas áreas sociales como la del medio ambiente o las que tienen relación con sectores particularmente desamparados, sino también, en coordinación con otros organismos públicos o privados, nacionales, regionales o extra regionales, formular programas de mayor aliento tendientes a encarar las problemáticas de fondo de cada sector.

También se ha evidenciado la preocupación por asumir políticas de promoción económica de base productiva, algunas orientadas a aprovechar de otra forma los propios recursos locales, como por ejemplo la industrialización de los residuos, y otras, al fomento de la actividad productiva privada, tanto en el ámbito urbano como rural.

Asimismo se ha incursionado en varias experiencias de gobiernos locales, con asistencia y cooperación externa en muchos casos, en la generación de empleo a través de la promoción de la pequeña y mediana empresa, y de facilitar la constitución de grupos cooperativos para prestar apoyo a ciertos servicios públicos municipales

3.3. El nuevo rol de los gobiernos locales en la integración: La experiencia de Mercociudades

Nadie discute en la actualidad la necesidad de involucrar a los gobiernos locales en la construcción de un proceso de integración regional. Resulta claro, sobre la base de ejemplos concretos, que esta participación favorece la profundización del proceso, acerca a los ciudadanos, fortalece la legitimidad de las acciones y decisiones y refuerza las capacidades para aplicar en el territorio políticas de carácter regional que resulten eficaces.

Al mismo tiempo la conformación de redes de gobiernos locales contribuye a la construcción de una identidad regional, ya que, a diferencia de los gobiernos nacionales, piensan y actúan con más facilidad en clave regional, priorizando la cooperación y complementación por sobre la lógica de competencia y defensa de intereses nacionales.

En el caso del MERCOSUR, muy poco después de creado el mismo, jefes de gobiernos locales con vocación integracionista constituyeron en 1995 la Red de Mercociudades dando muestras de este enfoque comprometido con una articulación conjunta en materia de política regional e internacional. La declaración que esta red realizara en la ciudad de Asunción en noviembre de 1995 no puede ser más clara cuando señala “el derecho de las ciudades a ejercer un papel activo y autónomo respecto a los gobiernos nacionales, en las competencias relativas a la integración regional” y reclamaba “la formulación de un modelo integrado que



se corresponda con la estructura institucional montada por el MERCOSUR y que torne posible, por tanto, la inserción del conjunto de las ciudades en el sistema regional”.

Esto último pasó a ser en ese momento una preocupación y reclamos permanentes de esta nueva asociación, intentando que se le reconociera institucionalmente su participación en el proceso de decisión del bloque. Se necesitaron cinco años para que toda esa presión resultara en un pequeño avance con la creación por parte del Consejo Mercado Común (CMC) de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI). La falta de voluntad política para incluir realmente la perspectiva de los gobiernos locales en la conducción y construcción del MERCOSUR quedaba así explícita al ubicarlos en una figura institucional marginal en el universo caótico en lo temático y concentrado en lo decisorio que representa la estructura institucional del MERCOSUR. Los gobiernos locales dividieron así sus esfuerzos entre la nueva instancia de representación institucional y la dinámica agenda de una red que no paraba de crecer pese a su dificultad para ser reconocida y aprovechada por los conductores del MERCOSUR.

Utilizando una legitimidad propia y una evidente capacidad de hacer política y concretar acciones, esta red mantuvo su presencia regional e internacional apoyándose en el funcionamiento de Unidades Temáticas que promovieron la cooperación horizontal y el intercambio entre sus miembros. Como no podía ser de otra manera, fueron suficientes siete reuniones de la REMI para que se retomara, incluso en su propio ámbito, la exigencia de una mayor representación de los gobiernos locales en la institucionalidad del MERCOSUR esto se ilustra en la última resolución de la REMI que dice: “revisar la instancia de participación de las ciudades dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, contemplando el valor político que las mismas tienen en el

desarrollo efectivo del bloque regional” (Acta REMI 04/01).

Con un clima político nuevo y una valoración diferente del papel de lo local en el seno de los nuevos gobiernos, el CMC aprueba en el 2004 la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, conformado por el Comité de Municipios y el Comité de los Estados Federados, Provincias y Departamentos. En esta decisión se refleja la dimensión política creciente del proceso de integración así como la necesidad de acciones coordinadas y la conveniencia de la cooperación de las autoridades locales entre sí, y con los gobiernos nacionales.

Los objetivos del Foro son: estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los estados parte del MERCOSUR; proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región; y formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común.

El principal desafío a partir de ese momento es llenar de contenido y echar a andar esta nueva herramienta de integración con enormes contradicciones y en un clima general pesimista en todo el MERCOSUR. Ha sido sorprendentemente difícil dar pasos mínimos para poner en funcionamiento el Foro Consultivo, lo cual recién será posible en el marco de la Cumbre del MERCOSUR, en Río de Janeiro en enero de 2007.

Un comienzo tan difícil no es impedimento para esperar que este nuevo actor (en particular el Comité de Municipios) que se apoyará en los hombros de Mercociudades contribuya al necesario sacudón que el MERCOSUR requiere para salir de una retórica programática contradictoria con la escasez de avances concretos.

4. Los desafíos instalados, dificultades y oportunidades

Parece claro que la principal dificultad es la distancia que se presenta entre los anuncios y las concreciones en el MERCOSUR. La voluntad política es una condición necesaria y la misma está presente como nunca desde la propia creación del bloque. Pero siendo ésta necesaria, no es suficiente, ya que la estructura institucional y la forma en que el MERCOSUR funciona corresponden al modelo de integración de la década de los noventa, donde el único objetivo era aumentar el intercambio comercial.

La estructura institucional, incluso con avances puntuales y aislados, es un freno objetivo a la democratización y profundización del MERCOSUR. Por otra parte, pese a la expectativa que creó la irrupción de gobiernos de similar identidad política, que permitiera dar un salto en calidad a la integración, el resultado se presenta más que pobre, lo cual demuestra que el peso de las agendas nacionales y la centralidad de intereses a este nivel en las relaciones regionales es mayor que la vocación integracionista y la voluntad política anteriormente mencionada. La irrupción de conflictos bilaterales, la dificultad de avanzar en negociaciones con otras regiones, los incumplimientos internos de acuerdos básicos y originarios del proceso, así como los desequilibrios en aspectos económicos, comerciales, captación de inversiones, etc., han sido moneda corriente que transforma al MERCOSUR en el imaginario colectivo más como un problema que como una solución.

En el rubro de las oportunidades podemos señalar que como nunca en la historia reciente existen condiciones para un avance en la construcción de un auténtico y potente bloque regional en esta parte del mundo. En particular, parados desde las oportunidades de actuación de los gobiernos locales podemos señalar los siguientes desafíos/oportunidades.

1) El avance en el plano institucional representa el principal logro y a la vez el desafío

más complejo para los gobiernos locales que han jerarquizado la integración regional en sus agendas de política internacional. Supone un riesgo importante ya que tendrán que demostrar si efectivamente contribuyen a modificar el actual estado de situación del MERCOSUR, con todas las potencialidades y aportes que han enunciado para exigir este protagonismo. El diseño de una agenda, concreta, viable e innovadora es el primer paso, junto a la definición de la forma de funcionamiento, la composición y las autoridades del Foro Consultivo que deben establecerse en el futuro reglamento. Es la hora en que los gobiernos locales deben demostrar en la práctica la importancia de su presencia activa en la construcción cotidiana de la integración.

2) Una segunda oportunidad, clave para potenciar el objetivo anterior, es la capacidad que estos gobiernos locales tengan – individualmente y como red – para construir alianzas estratégicas con otros sectores que, interesados por la integración, han permanecido también marginados o poco influyentes en la dinámica del bloque regional. Es así que redes de organizaciones sociales, sindicales, empresariales (en particular pequeñas y medianas empresas, y cooperativas) ONG, etc., pueden contribuir a una marca innovadora de participación en el proceso de integración, que muchos de estos gobiernos locales han instalado en su esfera específica y que deberían traer consigo en esta nueva presencia institucional que les toca desarrollar. Del mismo modo, y también en la lógica de cooperación horizontal, resulta estratégico que los gobiernos locales no se aíslen en la “maraña” institucional y puedan articularse con órganos como la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, el Foro Consultivo, Económico y Social, y en particular el recientemente creado Parlamento del MERCOSUR, que comparte como desafío la necesidad de fortalecerse y legitimarse al interior del sistema de integración. La plataforma “Somos MERCOSUR” ha sido una excelente

prueba de lo que se puede mover y transformar cuando se suman voluntades desde distintos ámbitos y se prioriza el enfoque comunitario.

3) Es necesario que los gobiernos locales no queden presos de temáticas típicamente de su competencia. Siendo éstas ineludibles, y a ser resueltas por ellos en clave regional, la orientación en el Foro Consultivo debe ser con el objetivo de abarcar y discutir todos los temas de la interacción, viéndose a sí mismos como actores del conjunto del proceso. Una buena combinación entre ambas dimensiones puede mostrar rápidamente resultados y prestigiar desde el comienzo la interlocución de los gobiernos locales. A modo de ejemplo, se puede citar en la clave tradicional temas tales como políticas fronterizas, integración física, transporte, turismo, etc.. Pero es más importante que el Foro Consultivo – y el Comité de Municipios en particular – reivindiquen competencias para decidir e implementar temas claves de la integración como el Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR (FOCEM). Bajo la preocupación razonable de atenuar las asimetrías entre los países del bloque se deja de lado otra realidad que nos presenta asimetrías más profundas y peligrosas entre regiones. Ésta puede ser una excelente razón para que los gobiernos locales presenten iniciativas que transformen el FOCEM en una verdadera palanca integradora garantizando además un enfoque

comunitario y la capacidad de gestión y transparencia que caracteriza lo local.

4) El nuevo impulso a la estrategia de complementación productiva en clave sectorial debe ser otra prioridad de los gobiernos locales que han ido asumiendo este tipo de competencia en los espacios nacionales y que deben reflejar la misma tendencia en el espacio integrado. La mayoría de las decisiones del sector privado en materia de inversiones, deslocalización de empresas, etc., tienen ya como principal referente el mercado ampliado, por lo cual renunciar a ser actores protagónicos de este proceso coloca a los gobiernos locales sólo como administradores de las conveniencias que luego se presentan.

5) Finalmente los gobiernos locales deben debatir e influir en la estrategia de relacionamiento externo que el MERCOSUR adopte, tanto en aspectos centrales como la ampliación (que repercute de inmediato con el ingreso, junto a los países de nuevas regiones y ciudades), como en el vínculo con otras regiones y países del mundo, ya que la orientación de inserción internacional es funcional y determinante del sentido que el propio bloque regional termine adoptando. La mayoría de los gobiernos locales tienen una amplia experiencia en relaciones internacionales y cooperación que puede transformarse en otro activo relevante para aportar al conjunto del proceso de integración.

Bibliografía

Porto, Luis (2004). 'Propuesta de política industrial'. En Contribuciones para un nuevo desarrollo. Montevideo: CLAEH-CUI.

Chasqueti, Daniel (2006). El Mercosur y las ciudades: Apuntes para una agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR. Montevideo: FESUR, Serie Análisis y Propuestas.

Grabendorff, Wolf (2006). Una mirada sobre la coyuntura de América Latina. Fundación Friedrich Ebert.

Aleman, Cecilia y Beatriz Leandro (2006). Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR. Montevideo: FESUR, Serie Análisis y Propuestas.

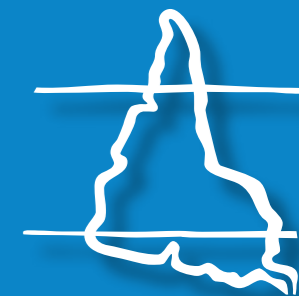
Silva, Javier (2003). Complementación energética y desarrollo productivo regional. Montevideo: Instituto Cuesta Duarte.

Ventura, Deisy (coord.) (2006). Participación de la sociedad civil y de gobiernos subnacionales en el Mercosur. BID.

Carricart, Héctor (2004). Fronteras como solución y no como problema. CCSCS, Serie Documentos del Mercosur.

Beckerman, Marta y Pablo Sirling (2004). Integración económica y complementación productiva. Montevideo: FESUR.

Fuente de Resoluciones del Mercosur, Sitio Oficial del Mercosur: <http://www.mercosur.org.uy>.





Cooperación transfronteriza en América Latina y la Unión Europea: Aportes al proceso de integración regional

Aurora Hernández*
Alicia Jiménez**
Juan Carlos Picón***

PALABRAS CLAVE

América Latina |
Cooperación transfronteriza |
Fronteras |
Integración regional |
Unión Europea |

En la actualidad, las vastas extensiones de fronteras que existen en América Latina y Europa son parte activa de los procesos de integración regional y de cooperación transfronteriza. Este artículo examina las relaciones de cooperación transfronteriza entre gobiernos locales y nacionales en los procesos latinoamericanos y europeos de integración regional y el aporte de la cooperación descentralizada pública al fortalecimiento de tales procesos. Se prioriza el tratamiento del tema de la cooperación transfronteriza en Latinoamérica. Es pertinente aclarar que existe cooperación transfronteriza informal en América Latina, es decir, realizada espontáneamente por municipios y comunidades, pero este tipo de cooperación posee poca difusión y por lo tanto la recolección de este tipo de experiencias es sumamente difícil.

El artículo concluye afirmando que, en la actualidad, las funciones y relaciones que se producen en la frontera están enfrentándose a un nuevo escenario, donde los procesos de globalización y construcción de bloques comerciales están transformándolas. En el nuevo milenio se está avanzando en la visión de la frontera como zona permeable a las relaciones, que propicia la integración regional y donde hay un amplio historial de cooperación transfronteriza.

* I* MSc Académica Universidad Nacional de Costa Rica.

** MSc Académica Universidad Nacional de Costa Rica.

*** MSc Académico Universidad Nacional de Costa Rica.

1. Introducción

En América Latina (AL), el establecimiento de los límites internacionales dio lugar a una enorme extensión de zonas de frontera. En sus más de 20 millones de kilómetros cuadrados existen 36 fronteras, cuyos límites tienen una longitud de más de 40.000 kilómetros; mientras que en la Unión Europea (UE) las fronteras internas representan la cuarta parte del territorio. El peso de lo territorial y la creciente importancia económica, social y cultural de las fronteras hace que éstas sean un tema que cada vez cobra mayor presencia en las agendas de integración regional.

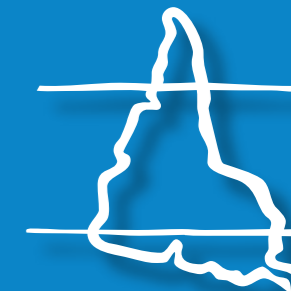
Hoy las fronteras ya no se perciben como los confines de los Estados nacionales, sino se han vuelto las áreas estratégicas de la integración, por las intensas relaciones transfronterizas que tienen lugar en estos espacios. Por ejemplo, uno de los aspectos que representa mejor estas interacciones transfronterizas son las 66 cuencas hidrográficas compartidas por dos o más países en América Latina (UNEP 2002). La cuenca del río Amazonas y el Acuífero Guaraní son dos de las mayores fuentes de agua en el planeta y ambas están divididas políticamente. Sólo la cuenca del Amazonas incorpora a ocho de los países sudamericanos en sus más de cinco millones de kilómetros cuadrados y marca más de 8.000 km de límites (Robagiati 2004), mientras que el Acuífero Guaraní es compartido por cuatro países y posee una extensión de más de un millón de kilómetros cuadrados (ProDiversitas 2006).

El objetivo de este artículo es examinar el rol de las relaciones de cooperación transfronteriza entre gobiernos locales y regionales en los procesos latinoamericanos y europeos de integración regional y el aporte de la cooperación descentralizada pública al fortalecimiento de ellas. Para lograrlo, el documento se ha dividido en varias secciones. La primera versa sobre

las características de las colindancias en América Latina, el proceso de fragmentación territorial y los desafíos que representa la atención a las vulnerabilidades sociales, económicas, políticas y ambientales de las fronteras. La segunda y tercera parte del documento hacen referencia a la cooperación transfronteriza y descentralizada como una opción para los problemas de las fronteras latinoamericanas y europeas. Además, se aborda el tema de las relaciones transfronterizas como una forma de fomentar la cooperación y la integración regional. La cuarta y quinta sección versan sobre las experiencias relevantes de cooperación transfronteriza en América Latina y la incidencia de los gobiernos locales sobre las agendas de integración. Finalmente, las últimas dos secciones abordan la cooperación descentralizada UE-AL y, a manera de conclusión, se aborda el tema de la cooperación transfronteriza territorial en América Latina.

De manera que este artículo, más que estudiar los límites políticos, involucra zonas fronterizas, concebidas como áreas de intensos intercambios que abren paso a las acciones de cooperación e integración regional e involucra aspectos como los factores territoriales, políticos, sociales, culturales y ambientales, sin dejar de lado el papel del límite político como separador de soberanías. Para el caso latinoamericano, el acercamiento a los espacios de frontera y su papel en la integración regional se analizará considerando los casos de estudio del Plan binacional de desarrollo de la región fronteriza Perú-Ecuador, el Tratado de Cooperación Amazónico, el Plan Trifinio y el Corredor Biológico Mesoamericano, mientras que para el caso de la UE se describirá la iniciativa Interreg.

Es preciso hacer la salvedad que existe cooperación transfronteriza informal en América Latina, es decir, realizada espontáneamente por municipios y comunidades sin que medien acuerdos de los Estados nacionales. Sin embargo, este tipo de cooperación, por su carácter



informal, posee poca difusión y, por lo tanto, la recolección de este tipo de experiencias es sumamente difícil.

2. América Latina y sus fronteras

América Latina, como región geográfica, comprende una extensión que representa casi el 4% de la superficie emergida del planeta y posee una población de más de 500 millones de habitantes (CIA 2006), es decir, está habitada por el 8% de la población mundial. Esta extensa región que comienza desde la frontera norte de México y se extiende hasta los confines de Tierra del Fuego, en Argentina, posee 41.120 kilómetros en líneas limítrofes que separan a 18 países latinoamericanos (CIA 2006).

Tabla 1: América Latina: Municipios limítrofes

| Regiones y países | Número de municipios limítrofes |
|--------------------------|---------------------------------|
| México | 40 |
| Guatemala | 44 |
| Honduras | 51 |
| El Salvador | 42 |
| Nicaragua | 26 |
| Costa Rica | 10 |
| Panamá | 8 |
| México y América Central | 221 |
| Colombia | 74 |
| Ecuador | 25 |
| Venezuela | 26 |
| Brasil | 82 |
| Perú | 26 |
| Bolivia | 30 |
| Uruguay | 14 |
| Paraguay | 67 |
| Chile | 60 |
| Argentina | 84 |
| América del Sur | 488 |
| Fuente: CIAT 1998. | |

La configuración de estos límites políticos en América Latina posee una larga historia de conflictos y guerras que, en muchos casos, han propiciado tensas relaciones internacionales entre los países latinoamericanos, persistiendo en la actualidad; tal es el caso de las diferencias entre Costa Rica y Nicaragua por la interpretación del tratado de límites en lo que respecta al tema de la navegación sobre el río San Juan.

La constitución política de los Estados nacionales y la posterior división política administrativa en el interior de éstos, han originado 709 municipios limítrofes, de los cuales 40 se encuentran en México, 181 en América Central y 488 en América del Sur (Tabla 1).

Las fronteras, como regiones, pueden variar según se extiendan las áreas influenciadas por estos fenómenos de intercambio, sin embargo, para este análisis se considerará estrictamente las divisiones político administrativas para indicar la zona de la frontera, es decir, estará integrada por los más de setecientos municipios latinoamericanos que son limítrofes.

La frontera tiene un carácter propio, determinado por el sistema de intensas relaciones que ocurren a uno y otro lado del límite, las que originan culturas y economías transfronterizas. La conciencia creciente de este tipo de relaciones transfronterizas y los procesos de integración regional conforman las bases para empezar a concebir las fronteras latinoamericanas como espacios para la cooperación.

La configuración actual de las dinámicas a que están sometidas las fronteras – la creación de nuevas redes comerciales, de bloques económicos y la apuesta tecnológica global – hacen que algunas de éstas hayan perdido su carácter tradicional de zonas de seguridad y de contenedor de las actividades que se realizan en el Estado. Son muchos los ejemplos que ayudan a ilustrar esto, tales como las remesas, las transferencias electrónicas, las migraciones y los medios virtuales de educación que, juntos, generan dinámicas de las sociedades que ya no

puedan ser contenidas espacialmente. Ahora, es posible observar una mayor apertura para el traslado de personas en algunas fronteras, tal es el caso del norte de la región, con el denominado Acuerdo CA-4, que flexibilizó y unificó el trámite migratorio entre Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua o el sur de la región con la Comunidad Andina, en la cual son miembros Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Empero, también es posible observar la aplicación de nuevas barreras migratorias como es el caso de Costa Rica–Nicaragua. Esto definitivamente tiene un impacto en las comunidades fronterizas, pues puede restringir o potenciar los intercambios económicos y culturales; en el caso de los migrantes nicaragüenses con hijos nacidos en Costa Rica, supone una dificultad para visitar Nicaragua por el costo adicional de la visa. La importancia de una libre circulación en la vida de las comunidades fronterizas se refleja no sólo en los intercambios sociales y culturales, sino en su economía, pues para algunas comunidades como en el caso de la Región Trifinio, es mejor colocar los productos en los países vecinos que venderlos en el mercado interno, pues se obtienen mejores precios (López, Vega, Hernández y Ramírez 2004).

3. Experiencia europea en cooperación transfronteriza

En la UE, las fronteras internas que comparten los países miembros abarcan el 27% del territorio y asientan el 18% de la población (Comisión Europea 2002). En estos territorios se encuentran zonas de atención prioritaria para la política regional europea, las que han sido llamadas regiones del objetivo n° 1 de los Fondos Estructurales. Algunas de éstas se caracterizan por ser áreas de baja densidad de población como sucede al norte de Suecia y de Finlandia, áreas rurales, como en la parte meridional de la frontera entre España y Portugal o espacios urbanos orientados a la industria tradicional,

como es el caso de la frontera entre los países del Benelux y entre éstos y Alemania (Comisión Europea 2002).

Es relevante señalar que las zonas de fronteras en la UE presentan problemas asociados a su condición de periferia, su ubicación geográfica en costas o montañas, infraestructura de transporte limitada, una baja densidad de habitantes y presentan una falta de armonización de la gestión de los ecosistemas transfronterizos, especialmente los relacionados con los recursos hídricos y el aire (Comisión Europea 2002).

3.1. Iniciativas de cooperación territorial en la Unión Europea

En la UE se desarrollan procesos denominados iniciativas comunitarias, y son programas que propone la Comisión Europea y ejecutan los Estados miembros para completar las intervenciones de los Fondos Estructurales, que financian acciones para disminuir las disparidades económicas y sociales de la UE. En el período 2000-2006 esta región tiene vigentes cuatro iniciativas comunitarias denominadas Interreg, URBAN, Leader+ y EQUAL (Comisión Europea 2002). De estos programas se dará prioridad a Interreg, pues posee tres componentes, uno de los cuales está dirigido a la cooperación transfronteriza.

Interreg es una de las más importantes iniciativas de cooperación territorial en la UE, pues refuerza la cohesión económica y social mediante la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional y favorece la integración y el desarrollo equilibrado y armonioso del territorio europeo (Comisión Europea 2002). Actualmente se han ejecutado dos fases y se encuentra en desarrollo la tercera, que finaliza en el 2006; se financian con fondos de los Estados miembros y la Comisión Europea.

Las fases de la iniciativa comunitaria Interreg empezaron ejecutarse a partir de 1990 y tienen como propósito que las ayudas no se ca-



nalicen necesariamente a Estados o a regiones específicas, sino que se destinen a estructuras transfronterizas. De manera que han sido objeto de la intervención del programa las euro-regiones, un concepto muy desarrollado entre Bélgica, Países Bajos, Alemania, Luxemburgo y Francia (Comisión Europea 2002).

El capítulo A de la iniciativa Interreg, denominado como Cooperación transfronteriza, fue orientado al fomento de un “desarrollo regional integrado entre regiones fronterizas vecinas, incluso con regiones situadas en las fronteras exteriores y determinadas zonas marítimas, con vistas a establecer una cooperación económica y social transfronteriza mediante la ayuda a estrategias y programas conjuntos de desarrollo” (Comisión Europea 2002:46). Para el período 2000-2006 este Capítulo A tiene asignadas ayudas a 64 programas (OCD 2006).

Según el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL (OCD 2006: 25), los ámbitos de acción de Interreg III A son los siguientes:

- Fomentar el desarrollo urbano, rural y costero transfronterizo.
- Promover el espíritu empresarial y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, el turismo y las iniciativas locales de desarrollo y de empleo.
- Fomentar la creación de un mercado de trabajo integrado y la inclusión social.
- Aumentar la cooperación en los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico, la enseñanza, la cultura, la comunicación, la salud y la protección civil.
- Alentar la protección del medio ambiente, aumentar la eficiencia energética y promover las fuentes de energía renovables.
- Mejorar las infraestructuras básicas de interés transfronterizo.
- Desarrollar la cooperación jurídica y administrativa.
- Promover la cooperación entre ciudadanos e instituciones.
- Facilitar asistencia técnica.

Los temas desarrollados en el ámbito de la cooperación transfronteriza se enmarcan dentro de las necesidades y problemáticas de los gobiernos locales y sub-nacionales que son atendidos por la iniciativa (OCD 2006). Unos de los mayores logros de esta iniciativa han sido la capacidad de generar relaciones entre autoridades sub-estatales de distintos países y la contribución que ha realizado a la cohesión social y económica de Europa.

3.2. Lecciones aprendidas y avances en materia de cooperación territorial en la Unión Europea

El desarrollo de las acciones de cooperación territorial en la UE se visualiza como un factor fundamental para el desarrollo de los procesos de integración regional, de la cohesión económica, social y de progreso. Este proceso de integración se ha impulsado por el mercado único, la unión económica y monetaria, así como los programas de desarrollo regional y de cooperación transfronteriza.

El desarrollo de los proyectos transfronterizos ha enfrentado el vacío de experiencias espontáneas de cooperación y de experiencias de trabajo conjunto en los distintos niveles de poder o competencias (Comisión Europea 2002). En la actualidad, se han logrado avances como la disipación de los prejuicios asociados al origen histórico, pero se mantienen aún diferencias que deben trabajarse, como es el caso de las instituciones políticas, los sistemas de administración y procedimientos, los marcos legales, la normativa técnica y ambiental, las diferencias lingüísticas y culturales y las condiciones geográficas que actúan como barreras naturales con la presencia de montañas, mares y ríos (Comisión Europea 2002).

Según la Comisión Europea, la iniciativa Interreg se puede catalogar como un éxito de la cooperación, pues ha logrado fortalecer la experiencia en este campo en la UE (Comisión Europea 2002). Actualmente persiste la necesidad de establecer verdaderas estructuras de

cooperación conjunta y superar los obstáculos prácticos de la cooperación, como los aspectos legales y financieros.

Una de las mayores fortalezas de las actividades ejecutadas bajo el marco de estas acciones de cooperación es que, generalmente, sus orientaciones temáticas son parte de las agendas de los gobiernos regionales o locales y esto, consecuentemente, se ha traducido en el fortalecimiento de la capacidad institucional de estos niveles de poder (OCD 2006).

Los procesos decisivos para el fortalecimiento de las unidades sub-estatales como agentes de cooperación son los siguientes (Tabla 2).

4. Cooperación transfronteriza en América Latina

Las fronteras de América Latina poseen una gran diversidad étnica, cultural y ambiental y se encuentra en ellas intensas dinámicas de intercambio económico. La unión de estos factores y de las relaciones que se derivan, hacen que el área de la frontera no se contenga solamente en los territorios de los municipios limítrofes, es decir, podría ser tan amplia como la extensión de estas dinámicas en el territorio de los Estados. Entendida de esta forma la frontera aparece como una zona de gran per-

Cuadro 1: Procesos y resultados para el fortalecimiento de las unidades sub-estatales en la UE como agentes de cooperación

| Proceso | Resultado |
|--|---|
| La formulación y aplicación de tratados políticos | Impulsan la construcción europea. |
| Iniciativas y programas europeos | Facilitan el acceso de los municipios y las regiones a los Fondos Estructurales para financiar proyectos de desarrollo local. |
| Transnacionalidad como condición obligatoria | Obligó al establecimiento de relaciones de cooperación. |
| Intercambio transnacional dentro del marco de las iniciativas comunitarias | Generó nuevas relaciones, especialmente en los niveles locales y regionales. Nuevos proyectos dieron paso a dinámicas de cooperación estables que se nutren de los Fondos Estructurales. |
| Relación entre socios transnacionales | Propició la creación de acuerdos y marcos de relaciones estables entre socios locales /regionales de varios Estados, algunos con reconocimiento jurídico. |
| Desarrollo de la cooperación transfronteriza | Factor determinante para la concreción de los acuerdos. La cooperación se ha extendido entre unidades territoriales locales y regionales de distintos Estados que tienen aspectos en común, ya sea en cuanto a problemáticas, características de identidad local o estrategias de futuro compartidas. Las ciudades y las regiones han creado redes de cooperación en una gran diversidad de ámbitos de cooperación. |
| Práctica de la cooperación dentro de las iniciativas comunitarias y programas transnacionales | Creó estructuras estatales de cooperación y redes en las que diversos actores, tanto locales como regionales, se relacionan entre sí en diversos ámbitos temáticos, no siempre financiadas con recursos comunitarios. |
| Refuerzo institucional | Derivado de esta participación e implicación. |
| Dinámica creada por las iniciativas comunitarias, interrelacionando socios locales y regionales de unos y otros Estados. | Instauró dinámicas de cooperación que se mantienen al margen de la existencia de fondos financieros específicos para ello. |

Fuente: OCD 2006.

meabilidad, que puede ser muy amplia y donde tienen lugar intercambios culturales, sociales, económicos y naturales. Estos intercambios definen las interrelaciones entre comunidades y espacios naturales que trascienden el límite y generan como resultado la conformación de dinámicas sociales y ambientales propias de las regiones de frontera.

En Latinoamérica, la promoción más visible de las acciones de cooperación transfronteriza se realiza mediante las principales agendas de integración, a saber: el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina (CAN). Estas agendas y los procesos de integración que impulsan se han caracterizado por el desarrollo de acuerdos de última generación, que abarcan zonas de libre comercio, uniones aduaneras e, inclusive, la creación de mercados comunes. El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) es una de las instancias que ha estado estimulando estas agendas de integración (INTAL 2005a).

Actualmente, los desequilibrios ambientales, sociales, económicos y políticos que afectan las fronteras latinoamericanas se desarrollan en escenarios que son ricos en lo natural y cultural. Ambos elementos propician intercambios entre las comunidades y gobiernos locales cercanos que no necesariamente se han estructurado formalmente en las políticas de los Estados. En la frontera entre Costa Rica y Nicaragua se realizó en agosto de 2006 un encuentro transfronterizo sobre turismo, donde los actores locales y los representantes institucionales de ambos países manifestaron su interés por potenciar la cooperación transfronteriza como un eje de desarrollo local y firmaron acuerdos para darle continuidad a la iniciativa (CEMED/UNA 2006). Esta reunión fue convocada por la Universidad Nacional, en coordinación con los institutos de turismo de ambos países, como un foro de los actores locales sobre la actividad de turismo en la diáda Costa Rica-

Nicaragua. Esta iniciativa tuvo su primera reunión de seguimiento en el mes de noviembre, de la que se desprende la necesidad de mejorar la representación y comunicación de las partes interesadas en el turismo transfronterizo, con el objetivo de lograr la conformación de una Comisión Binacional.

De la misma forma, hay acciones de cooperación realizadas por proyectos que se desarrollan en las fronteras que buscan el acercamiento de las comunidades a uno y otro lado del límite. Varias de estas experiencias de cooperación en las zonas fronterizas de América Latina son desarrolladas con apoyo económico, por ejemplo, de la UE y organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y agencias no gubernamentales, entre otros (European Communities 2004, BID 2006). Algunos ejemplos de estos proyectos son: “Fortalecimiento de la Gestión Local de los Recursos Naturales de las cuencas de los ríos Patuca, Negro y Choluteca” financiado por la UE, el Programa Vial de Integración Acoyapa-Frontera Costa Rica, que fue recientemente aprobado por el BID y los proyectos de Cooperación Transfronteriza en Centroamérica, que fueron ejecutados con financiamiento de la Fundación Ford (European Communities 2004, BID 2006). Se puede establecer una tipología de las acciones de cooperación en las fronteras latinoamericanas, mediante la identificación de tres ejes: el ambiente, la asistencia para el desarrollo y las iniciativas de comercio regional.

4.1. Cooperación transfronteriza y ambiente

El reconocimiento de la internacionalización de problemas ambientales ha promovido que distintos Estados latinoamericanos busquen formas conjuntas de solución a estos problemas, especialmente los de carácter transfronterizo. Esto ha permitido el desarrollo de acciones dedicadas a la protección, a la extracción de recursos naturales y la educación comunitaria

en temas ambientales. Dos ejemplos relacionados con la protección del ambiente que ayudan a ilustrar este tipo de proyectos se realizan en la zona fronteriza que comparten Costa Rica y Nicaragua. Estos son el proyecto Corredor Biológico El Castillo-San Juan-La Selva, que se ha desarrollado durante 14 años y se dedica a labores de protección del Ara ambigua y el proyecto El manatí (*Trichechus manatus*) como herramienta para la conservación integrada de los humedales y bosques del río San Juan y las llanuras de Tortuguero. Ambos proyectos son iniciativas de organizaciones no gubernamentales que han involucrado a las comunidades residentes en las fronteras. Entre las acciones que han logrado destacan: diagnósticos de los hábitat y de la población de estas especies y campañas binacionales para su protección (Eco-index 2006a y 2006b). Tres de los principales desafíos que deben superar estos proyectos son: a) las fases de diagnóstico, b) crear condiciones de conocimiento y socioeconómicas que permitan la participación de las comunidades en la conservación y c) conseguir el financiamiento para continuar con las actividades.

En el área de los recursos naturales en zonas fronterizas existe “un creciente esfuerzo por parte de los países para buscar establecer un marco legal, político e institucional adecuado para regular el desarrollo y la gestión de los recursos hídricos. A fin de respaldar estos esfuerzos, la Unidad de Desarrollo Sostenible de la OEA, el Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Banco Mundial, El BID y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) han actuado, proporcionando a los países mecanismos para el diálogo y la colaboración intergubernamental (especialmente en cuestiones transfronterizas). Han promovido el intercambio de información y experiencias, y ayudado a diseñar, formular y ejecutar proyectos relacionados con la gestión integral de recursos hídricos y el desarrollo de cuencas hidrográficas” (Robagiati 2004).

4.2. Cooperación transfronteriza y desarrollo humano

La ayuda internacional orientada a crear mejores condiciones de desarrollo humano en las fronteras constituye un aporte a largo plazo para generar mejores condiciones de vida en la población. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trifinio, que se ha ejecutado desde 1989 y posee como uno de los logros más relevantes la consolidación de una Comisión Trinacional, ha logrado concretar acciones, posibilitar la agricultura sostenible e incrementar la articulación comercial de las poblaciones en las fronteras donde se unen los límites de Honduras, El Salvador y Guatemala. Uno de los resultados más importantes es que ha logrado incrementar la participación de la sociedad civil, pues durante los conflictos bélicos en algunos países de Centroamérica la conformación de asociaciones tenía implicaciones políticas negativas y esto trajo en algunos casos, como consecuencia, una sociedad civil carente de organización (Montufar 2002 citado por López et al. 2004).

El principal reto que suponen estos impulsos consiste en lograr que la sociedad civil se organice y genere las capacidades suficientes para poder liderar y gestionar los proyectos en la región. Esto es relevante en las áreas de frontera, pues no sólo están afectadas por la pobreza, sino por los más altos porcentajes de analfabetismo. En el caso del Plan Trifinio, la instalación, hace más de una década, de las ATRIDEST, son un ejemplo de cómo promover la generación de la participación dentro de un proyecto de carácter Estatal. Las ATRIDEST son organizaciones de la sociedad civil integradas por los agricultores, las asociaciones de maestros ambientalistas, las cooperativas y las asociaciones de integración y desarrollo cultural y social. Además el Plan Trifinio logró promover la creación de un régimen internacional que permite la coordinación de los tres países participantes.

Este último punto es sumamente relevante, pues cuando se originó MUGOLFO en



1997, como una organización de los municipios ribereños al Golfo de Fonseca, compartido por El Salvador, Honduras y Guatemala, uno de los principales obstáculos consistía en darle carácter formal a una organización en las fronteras y cómo esto podía entenderse dentro del contexto de la política exterior de estos Estados. En el caso del Trifinio esto fue resuelto mediante la creación de un régimen internacional.

4.3. Cooperación transfronteriza y comercio regional

Este último se ha visto como uno de los temas fundamentales de la integración regional y posee un papel destacado en las fronteras terrestres de la región latinoamericana. Como por ejemplo el crecimiento del mercado para el gas natural en zonas de frontera de América del Sur, que moviliza cantidades fuertes de inversión para la exploración y explotación, inversiones en plantas de procesamiento de gas, ductos, instalaciones y generación eléctrica con base en gas, entre otros. Considerando la distribución geográfica, en muchos casos, es necesaria la cooperación transfronteriza para apoyar a los países productores de gas (sobre todo, las comunidades fronterizas con propiedad del recurso) en procesos de inserción en los mercados adecuados para su producción, la comercialización del gas natural y sistemas de producción adecuados.

La extensión de las reformas neo-liberales en la región durante la década de los noventa, las más recientes olas de libre comercio (con las iniciativas de control militar y gobernabilidad sistémica que las acompañan) y el incremento de la demanda del mercado mundial durante el último año, hicieron de la explotación de los recursos naturales (intensiva, orientada a la exportación y, en gran parte, bajo control del capital transnacional) una de las fuerzas centrales de la recuperación del crecimiento económico regional (Seoane 2005).

Además, la cooperación transfronteriza relacionada con el comercio regional también

abarca las iniciativas de construcción de nuevas redes viales que vinculen las regiones económicas de los Estados latinoamericanos o una sección de éstos, tal es el caso de la construcción de la carretera Acoyapa (Nicaragua) – frontera de Costa Rica, que pretende unir la vertiente caribe de ambos países.

En resumen, estos tres enfoques de la cooperación muestran cómo, en la actualidad, las funciones y relaciones que se producen en la frontera están enfrentándose a un nuevo escenario, donde los procesos de globalización y construcción de bloques comerciales están transformándose. En el nuevo milenio se está avanzando en la visión de la frontera como zona permeable a las relaciones, que propicia la integración regional y donde hay un amplio historial de cooperación transfronteriza. Es importante rescatar que, en términos de acceso a financiamiento, las principales iniciativas están lideradas por los Estados y las organizaciones no gubernamentales. En este sentido, la apuesta a generar mayores oportunidades a los gestores de cooperación territorial transfronteriza estaría marcada por la organización de mecanismos de difusión de problemas, de posibles soluciones, de fuentes de financiamiento y de las lecciones aprendidas de los procesos de cooperación de este tipo que se han realizado en Latinoamérica y en otras regiones del mundo, como es el caso de la UE.

4.4. ¿Cómo la cooperación transfronteriza ayuda a superar los desequilibrios sociales, económicos, políticos y ambientales en las fronteras latinoamericanas?

La aplicación de la cooperación en las áreas de frontera ha comenzado a impactar de manera positiva sobre las capacidades de los gobiernos locales que han participado de este tipo de intercambios. La cooperación descentralizada está apenas en sus primeros estadios de conformación y, en muchos casos, como el de Amé-

rica Central, ha sido propiciada por la acción de proyectos de agencias no gubernamentales, como es el caso de FUNPADEM y UICN (Proyecto 1998). Ambas organizaciones han realizado proyectos en la región que han propiciado la conformación de organizaciones municipales en las fronteras y han colaborado en las reuniones de seguimiento de estas organizaciones. Aunque hay todavía muchos retos para generar participación local y poder desarrollar proyectos fronterizos conjuntos, las fronteras de América Latina y sus poblaciones muestran mayores condiciones locales para potenciar su propio desarrollo. Esto como consecuencia de que los proyectos que se han ejecutado hasta ahora, si bien son en su mayoría gestados por actores externos a las fronteras, han posibilitado los procesos de diagnóstico, el mejoramiento de la infraestructura y han generado cambios en la forma de percibir las fronteras desde las capitales.

En este sentido, estos esfuerzos en las fronteras se han acompañado también de acuerdos regionales, que ponen de manifiesto

la necesidad de reconocer las fronteras como áreas de unión de los esfuerzos de cooperación interestatales, de gran riqueza natural y cultural y con un sistema local de relaciones sociales que puede ser utilizado como mecanismo para el desarrollo sostenible de estas regiones. Así, en el norte y sur del istmo centroamericano se han formulado e implementado desde hace más de una década dos acuerdos, a saber: el Plan de Desarrollo Regional Transfronterizo Trinacional Trifinio, suscrito entre Guatemala, Honduras y El Salvador en 1988 (López et al. 2004) y el Convenio para la Cooperación Transfronteriza entre Costa Rica y Panamá, ratificado por Panamá en 1994 y por Costa Rica en 1995. En América del Sur también se han suscrito acuerdos para atender y resolver de manera integrada una variedad de necesidades o situaciones problemáticas relacionadas con el área natural, que van desde la gestión del recurso hídrico, el control de sedimentos, la deforestación, la contaminación de los ríos, la degradación del suelo y el uso de la biodiversidad (Tabla 2).

Tabla 2: Ejemplo de los principales acuerdos/mecanismos sub-regionales que afectan los recursos fitogenéticos en América del Sur

| País | MERCOSUR | Acuerdo de Cartagena | Tratado de Cooperación Amazónica | Parlamento Amazónico |
|-----------|----------|----------------------|----------------------------------|----------------------|
| Argentina | X | - | - | - |
| Bolivia | - | X | X | X |
| Brasil | X | - | X | X |
| Colombia | - | X | X | X |
| Chile | - | - | - | - |
| Ecuador | - | X | X | X |
| Guyana | - | - | X | X |
| Paraguay | X | - | - | - |
| Perú | - | X | X | X |
| Suriname | - | - | X | X |
| Uruguay | X | - | - | - |
| Venezuela | - | X | X | X |

Fuente: Koohafkan 2006.

Las relaciones descentralizadas de cooperación en las fronteras con estos instrumentos están comenzando a constituirse en una gran fortaleza para la realización de los planes conjuntos que ayuden a paliar los desequilibrios del desarrollo. Sin embargo, en América Latina quedan pendientes muchos esfuerzos y alianzas de cooperación fronteriza, pues aún son más las fronteras que son objeto de discordia o que carecen de iniciativas formales de cooperación que las que son objeto de acuerdos de cooperación entre los países que las comparten.

5. Experiencias relevantes de cooperación transfronteriza en América Latina e incorporación de los gobiernos locales

Si bien es cierto que coexisten en la actualidad programas y proyectos ejecutándose en las fronteras latinoamericanas, hay cuatro casos que se han seleccionado como relevantes para su análisis, pues poseen un gran impacto regional, no son modelos tradicionales de asistencialismo, y ejemplifican el tipo de proyectos o iniciativas que se están generando a partir de los procesos de integración regional. Estos casos no corresponden específicamente a iniciativas de cooperación transfronteriza territorial, sin embargo permiten visualizar cómo se está poniendo en práctica la cooperación transfronteriza en la región; además, son de utilidad, pues aunque no han sido impulsados por los gobiernos locales, éstos se consideran actores de suma importancia y son incorporados en distinto grado en la implementación de estos proyectos y planes regionales.

Los casos que se describen son: el Plan Trifinio y el Corredor Biológico Mesoamericano, en Centroamérica y México. Para América del Sur, dos casos relevantes son el Plan binacional de desarrollo de la región fronteriza Perú-Ecuador y el Tratado de Cooperación Amazónico. Los cuatro casos son iniciativas que tienen como característica común la po-

tenciación de la integración regional de las áreas donde se desarrollan.

Plan Trifinio. Desde hace más de una década, el Plan Trifinio se ha ejecutado con el objetivo de “contribuir a la integración Centroamericana, mediante una acción conjunta de Guatemala, El Salvador y Honduras, que tienda al desarrollo integral, armónico y equilibrado de la región fronteriza de los tres países” (Comisión Trinacional del Plan Trifinio 2006) (Figura 1).



Este proyecto comenzó sus actividades en 1992 con financiamiento de la UE; su principal logro ha sido consolidar un régimen internacional para la integración de las acciones de los países participantes, la creación de la Comisión Trinacional, la creación de instituciones locales denominadas Asociaciones Trinacionales de Desarrollo Sostenible del Trifinio (ATRIDEST) y el Comité Consultivo, que está constituido por 45 alcaldes, los gobernadores y las ATRIDEST. Este comité formaliza la parti-

cipación de las autoridades locales dentro del Plan Trifinio y se ha conformado como un foro de diálogo que le ha dado mayor protagonismo a los gobiernos locales (López et al. 2004).

El proceso de consolidación de este régimen internacional se ha manifestado fundamentalmente en cuatro aspectos (López et al. 2004):

1. Existe un proceso de integración gubernamental entre los Estados parte, que se ha expresado formalmente a través de las Vicepresidencias de los países.

2. Este plan ha logrado integrar a las comunidades locales en las fronteras, lo que se ha manifestado en la toma de decisiones concernientes a la planificación y ejecución de los proyectos de desarrollo.

3. La inversión en infraestructura local ha permitido impulsar el desarrollo del comercio regional en la zona.

4. El Plan Trifinio ha logrado el reconocimiento y la proyección de sus actividades en la región centroamericana, lo que ha propiciado el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas con la ejecución de este proyecto de integración.

Si bien han sido muchos los avances en cuanto a integración regional del Plan Trifinio, estos logros han tenido que enfrentar grandes desafíos como la dependencia del financiamiento externo o de la cooperación internacional, las dificultades de definir agendas trinacionales y abarcar un espacio geográfico amplio, diverso y políticamente fragmentado (López et al. 2004).

La gran fortaleza del Plan Trifinio es que ha demostrado que es posible superar los desafíos de coordinación estatal que se requiere para desarrollar en la región centroamericana un proceso de integración trinacional. En este sentido, uno de los pasos de más éxito que se ha realizado en el marco de este proyecto es la legitimación de sus actividades con el Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución del Plan Trifinio, ratificado entre 1998 y 1999.

Actualmente el proceso del Plan Trifinio

sigue en marcha. Se están ejecutando actividades relacionadas con la promoción de la administración del agua como bien público regional en la cuenca alta del río Lempa, la definición del marco legal, institucional y administrativo para el Manejo del Área Protegida Trinacional de Montecristo, el proyecto de desarrollo sostenible de la cuenca alta del río Lempa y el programa regional de implementación participativa de manejo de plagas y agroforestería con familias productoras de pequeña y mediana escala (CTPT 2006).

5.1. Corredor Biológico Mesoamericano (CBM)

Constituye uno de los esfuerzos más importantes para la conservación de la biodiversidad de Mesoamérica (para efectos de esta iniciativa comprende Centroamérica incluye a Panamá y cinco Estados del sur de México). Esta iniciativa pretende contrarrestar los problemas ambientales que enfrenta, especialmente la fragmentación de ecosistemas. Se ha definido como: “Un sistema de ordenamiento territorial que contiene áreas con varias formas de manejo, incluyendo áreas núcleo (áreas protegidas), áreas de amortiguamiento (áreas alrededor de las áreas protegidas), zonas de uso múltiple (áreas que no se dedicarán a la conservación) y áreas de corredor (parches determinados que conectan distintas áreas protegidas). Están organizadas de forma que ofrecen servicios ambientales importantes para las sociedades Centroamericanas y el mundo” (Millar 2001). Se ha estimado que la superficie del CBM (al 2001) es de 321.103 km² para todo Mesoamérica, el 48,7% corresponde a áreas protegidas ya declaradas, 3,9% de áreas protegidas propuestas y 47,4% de áreas de conexión o corredores (Zúñiga et al. 2002).

La iniciativa ha sido promovida desde los gobiernos centrales, como respuesta a los compromisos generados con los esfuerzos de integración centroamericana, específicamente, con la Alianza Centroamericana para el Desarrollo

Sostenible (ALIDES), en la cual se establece como prioridad para la región el establecimiento de un sistema de corredores biológicos que interconecten a las principales áreas protegidas en Mesoamérica.

La coordinación del CBM se da en dos niveles: regional y nacional. A nivel regional, es la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) la que coordina la creación de los vínculos entre los esfuerzos de conservación de cada uno de los países, generando las capacidades para un trabajo regional coordinado, además de ayudar en dar lineamientos y principios de trabajo para las acciones nacionales y locales. Esta fase de trabajo regional está en su etapa preparatoria, que se inició en el año 2000 con el proyecto "Consolidación del CBM".

Sin embargo se consideró que la definición de las zonas estratégicas donde desarrollar los corredores biológicos se diera a nivel nacional, donde cada país identifique sus prioridades de conservación y cómo llevará a cabo los objetivos y compromisos adquiridos con aceptar ser

parte del CBM, descentralizando así su implementación. El principio de gobernanza se ha tratado de incorporar y practicar con las acciones de esta iniciativa, este principio promueve la participación y la distribución de responsabilidades y derechos entre distintos actores, entre ellos, los gobiernos locales.

Debido a que se ha tratado de descentralizar la implementación del CBM, no se cuenta con una instancia formal de coordinación con los gobiernos locales a nivel regional, sino que en cada área prioritaria donde se desarrollan proyectos de corredores biológicos se ha promovido la participación de estos actores. El caso del Corredor Biológico El Castillo-San Juan-La Selva ejemplifica cómo los gobiernos locales se están involucrando y aportando iniciativas propias a los objetivos de los corredores biológicos, además de ayudar a generar cooperación entre comunidades fronterizas (Cuadro 2).

Uno de los cambios importantes que se ha generado con el CBM en la región es que ha ayudado a cambiar la forma en que se imple-

mentan las acciones de conservación de biodiversidad hacia estrategias más integrales, donde el énfasis no sea sólo el interés biológico de la conservación, sino proveer de medios que generen actividades económicas (con los sistemas de pago por servicios ambientales) para promover el desarrollo sostenible de esta región. Las estrategias integrales de desarrollo y conservación resultan indispensables en esta región que, con la excepción de Costa Rica y Panamá, tiene índices de desarrollo humano muy bajos, siendo Nicaragua y Honduras, junto con Haití, los países más pobres del continente americano.

Este cambio de visión ha incidido en que el CBM apoye acciones de conservación con beneficios directos a las comunidades, por lo tanto, distintos actores sociales se han interesado en participar de esta iniciativa.

Esto se evidencia con el surgimiento de iniciativas de esquemas de pago por servicios ambientales promovidos directamente por las Municipalidades, para la protección de nacientes de

agua que abastecen a las comunidades. Un ejemplo es la experiencia de la Junta Municipal de Agua del Municipio de Campamento, Honduras. Dicha municipalidad, con la ayuda del programa regional PASOLAC y otras instituciones, ha desarrollado los estudios de valoración económica del recurso hídrico e iniciado el proceso que permita el cobro del servicio ambiental de protección de agua a los abonados, y que éste se distribuya a los propietarios de bosque que están conservándolo para proteger las nacientes. Otras experiencia similar es la de la Empresa Municipal de Servicio de Agua de Tacuba, El Salvador (CCAD-PNUP/GEF, GTZ 2004)

Sobre acciones concretas del CBM a nivel regional, se está enfocando el desarrollo de proyectos de corredores biológicos en las áreas protegidas transfronterizas. Actualmente hay al menos 11 iniciativas de corredores biológicos transfronterizos, algunos están en la fase preparatoria de diseño, otros en la de implementación (Cuadro 3).

Cuadro 2: Corredor Biológico Binacional El Castillo-San Juan-La Selva

Este corredor biológico se encuentra en la zona fronteriza entre Costa Rica y Nicaragua, busca la conectividad de las siguientes áreas: Fuerte de la Inmaculada Concepción de María, Reserva Biológica Indio Maíz, y los Refugios de Vida Silvestre Río San Juan y Maquenque. Entre las justificantes se encuentra la necesidad de aumentar el hábitat de especies en peligro de extinción como la lapa verde y el almendra, conectando áreas degradadas especialmente del lado costarricense, con la Reserva Indio Maíz, que tiene un buen estado de conservación.

Aunque la iniciativa tenga un fuerte énfasis biológico se ha trabajado con un enfoque integral, incorporando a las comunidades locales, principalmente de las municipalidades (El Castillo en Nicaragua y San Carlos en Costa Rica) en procesos de educación ambiental, generación de esquemas de pago por servicios ambientales, desarrollo comunal y análisis de tenencia de la tierra, entre otros. La municipalidad de El Castillo tiene planificado el impulso de proyectos de reforestación y conservación de bosques mediante esquemas de pago por servicios ambientales, donde el municipio se encarga de pagar a los propietarios de tierra por sus esfuerzos de conservación. Todavía estos planes están en etapas preliminares, pero lo interesante es que el Municipio ha mostrado gran interés en promover la conservación en su área de influencia.

Algo destacable de esta iniciativa es que a pesar de que se desarrolla en un contexto de fuertes conflictos políticos, este proyecto está acercando a distintas organizaciones e instituciones de gobierno en la parte ambiental, generando trabajo colaborativo y procesos de cooperación ambiental.

Fuente: López y Jiménez 2006.

Cuadro 3: Proyectos de conservación transfronterizos en América Central y México

| Proyecto | Países | Áreas protegidas involucradas |
|--|--------------------------------|--|
| Selva Maya | México-Belice-Guatemala | Maya RB (Gua) / Calakmul RB (Mex), Río Bravo Conservation Area (Bel) |
| Barra de Santiago-Monterrico | Guatemala-El Salvador | Monterrico (Gua), Barra de Santiago (ES) Sitios Ramsar |
| Merendon-COBIME | Guatemala-Honduras | Copán-Barra del Motagua (Hon), Quiriguá-Manabique (Gua) |
| CB Marino Costero del Atlántico | Guatemala-Honduras | Manabique (Gua); Cusuco, Omoa (Hon) |
| Trifinio | Guatemala-El Salvador-Honduras | Montecristo PN (ES), Trifinio RB (varias áreas protegidas de los tres países) |
| Golfo de Fonseca* | El Salvador-Honduras-Nicaragua | Bahía de la Unión (ES), Pasaquina (ES), El Infiernillo (ES) / Bahía de Chismuyo (Hon), El Jicarito (Hon), La Berberia (Hon) / Estero Real (Nic), Cosiguina Volcano (Nic), Estero Padre Ramos (Nic) |
| Corazón del CBM | Honduras-Nicaragua | Río Plátano RB (Hon), Patuca PN (Hon), Tawahka RB (Hon) / Bosawas RB (Nic) |
| Corredor biológico El Castillo-San Juan-La Selva | Nicaragua-Costa Rica | Indio Maíz R Biol (Nic), Maquenque RV (CR) |
| Corredor de los Humedales | Nicaragua-Costa Rica | Las Camelias (CR)-Caño Negro (CR), Guatuzos (Nic), Solentiname (Nic), San Miguelito (Nic) |
| La Amistad Parque Internacional | Costa Rica-Panamá | La Amistad (CR-Pan), Cahuita PN (CR), Hitoy Cerere R Biol (CR), Gandoca Manzanillo RV (CR). |

* Contiene 26 áreas protegidas, aquí se mencionan sólo las de mayor tamaño.

RB: Reserva de la Biosfera. PN: Parque Nacional. R Biol: Reserva Biológica. RV: Refugio Vida Silvestre.

La mayoría de las zonas fronterizas donde se desarrollan acciones del CBM son zonas que presentan ciertos niveles de conflictividad, especialmente políticas por delimitación de fronteras y reconocimiento de Estados (como el caso de Belice y Guatemala), o por derechos de recursos compartidos (como el caso de Costa Rica y Nicaragua con la disputa del Río San Juan). Estos conflictos, en distinta medida, afectan el desarrollo local fronterizo, sin embargo es interesante destacar que estas iniciativas transfronterizas están incidiendo en el acercamiento no sólo de varios Estados, sino también de distintos actores sociales que estaban en conflicto con las acciones de conservación, por ejemplo, organizaciones campesinas e indígenas, sector privado (pequeños, medianos y grandes productores de banano y café) atrayendo y generando sinergias también con el sector de ecoturismo. Además de incorporar a gobiernos locales que, aunque no estaban en conflicto con las acciones de conservación desarrolladas por los ministerios de ambiente u ONG, tampoco eran considerados actores relevantes para este tipo de acciones.

El CBM no fue diseñado como una iniciativa para la cooperación transfronteriza; sin embargo, las externalidades positivas de su implementación están permitiendo la creación de condiciones para desarrollar el tipo de instituciones necesarias para la mitigación de los problemas ambientales transfronterizos y generar esquemas de cooperación.

5.2. Plan binacional de desarrollo de la región fronteriza Perú-Ecuador

El espacio fronterizo entre Perú y Ecuador es un ejemplo pertinente de procesos de desarrollo local e integración regional con participación de cooperación internacional y nacional, tanto de organizaciones estatales como privadas.

La Región Fronteriza Perú-Ecuador comprende un área territorial binacional de

420 655,54 km². La región cuenta con una población de más de cuatro millones de personas, de los cuales casi tres millones son peruanos. Toda la población vive en condiciones de escaso desarrollo económico y social si se les compara con el resto de territorios de ambos países (Plan Binacional de la Región fronteriza Perú-Ecuador 2006). Esta región fronteriza se ha visto afectada por conflictos entre los gobiernos de ambos países, que han tenido consecuencias como el cierre de la frontera y el escaso apoyo de los gobiernos al crecimiento de las economías locales e instituciones locales. Con la firma de los acuerdos de paz de 1998 fue establecida como prioridad la atención del desarrollo transfronterizo de esa zona.

Como resultado de los acuerdos de paz se formuló el “Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador”, con la misión de elevar la calidad de vida de las poblaciones locales transfronterizas del departamento de Tumbes en Perú y la Provincia de El Oro en el Ecuador (norte y nororiente del Perú y del sur y oriente del Ecuador), con estrategias de integración y cooperación entre los dos países, por medio de proyectos variados que van desde desarrollo de infraestructura básica, desarrollo productivo y social, manejo adecuado y sostenible de los recursos naturales, fortalecimiento de la identidad cultural de las comunidades nativas, entre otros (Plan Binacional de la Región Fronteriza Perú-Ecuador 2006).

La ejecución del Plan Binacional está prevista para un período de diez años (2000-2009). El plan contempla la ejecución de diversos proyectos para alcanzar el progreso de la zona, reunidos en cuatro programas que se complementan entre sí para lograr un desarrollo integral (Plan Binacional de la Región Fronteriza Perú-Ecuador 2006):

- Programa Binacional de Proyectos de Infraestructura Social y Productiva (en zonas donde comparten recursos o son de economías complementarias).

- Programas Nacionales de Construcción

y Mejoramiento de Infraestructura Productiva y de Servicios (obras que faciliten el tránsito fronterizo, el desarrollo sostenible de zonas con capacidad productiva y la construcción de infraestructura física que fomente la interacción local productiva y comercial).

- Programas Nacionales de Construcción y Mejoramiento de la Infraestructura Social y de Aspectos Ambientales (obras de salud, educación, saneamiento y desarrollo urbano, servicios básicos y medio ambiente).

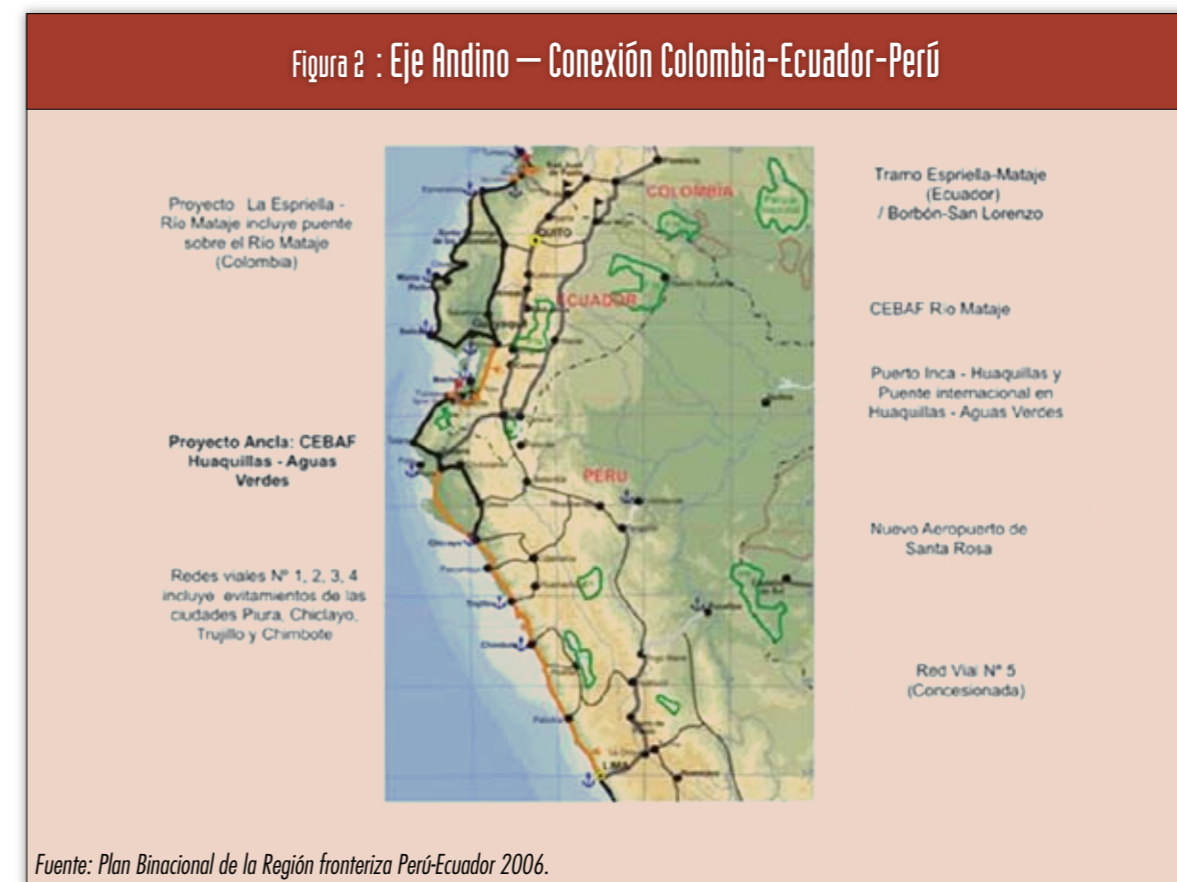
- Programa de Promoción a la Inversión Privada (identificar áreas y oportunidades de inversión en las que el sector privado pueda participar en la ejecución y financiamiento de proyectos).

Esta iniciativa fue inicialmente impulsada

por los gobiernos centrales debido a los fuertes conflictos políticos entre ambas naciones, sin embargo, en la actualidad participan otros actores sociales, entre ellos, los gobiernos locales de las comunidades fronterizas, pues el Plan Binacional promueve la construcción de pequeñas obras de infraestructura, la atención a las demandas de grupos organizados de las comunidades y el apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa de la región fronteriza.

Ejemplos mencionados en un artículo escrito por el Alcalde de San Ignacio de Cajamarca (Perú), son los convenios firmados por el Fondo Binacional de este Plan con las municipalidades provinciales y distritales, con las que se han desarrollado proyectos con montos de hasta US\$ 50 mil para construir escuelas, cole-

Figura 2 : Eje Andino — Conexión Colombia-Ecuador-Perú



Fuente: Plan Binacional de la Región fronteriza Perú-Ecuador 2006.

gios, puestos de salud, infraestructura productiva de café, puentes, balsas cautivas, minicentrales hidroeléctricas y carreteras.

En julio de 2005 la UE formalizó un convenio de cooperación con los Estados involucrados para el financiamiento del proyecto de infraestructura “Eje Vial No. 1 Piura-Guayaquil, considerado como uno de los proyectos más importantes que se ha ejecutado en el marco del Plan Binacional Perú-Ecuador. El proyecto incluye la construcción del nuevo puente internacional, la construcción del Centro Binacional de Atención de Fronteras de Huaquillas-Aguas Verdes y el mejoramiento de la vía Santa Rosa-Huaquillas. Es importante destacar que para el puente internacional “integración” se conjugaron esfuerzos del Gobierno Central, de las municipalidades provinciales y distritales entre ellas, la de San Ignacio (Perú) y organismos públicos de la zona, así como de la cooperación no reembolsable del gobierno de Brasil.

Se espera que este proyecto tenga impactos positivos en el tránsito de personas y vehículos, incremente el comercio y reduzca la vulnerabilidad de la infraestructura ante los fenómenos naturales. El proyecto es conexo con el proceso de integración de la zona costera de Colombia (Puerto Tumaco)-Ecuador (Puerto Esmeralda-Guayaquil)-Perú (del grupo del Eje Andino) con el propósito de potenciar las relaciones comerciales y turísticas de las costas vecinas entre estos países (Plan Binacional de la Región fronteriza Perú-Ecuador 2006) (Figura 2).

Los proyectos para 2007 están versando sobre líneas de intervención como: electrificación, infraestructura vial, agua, desagüe y saneamiento, salud y educación, infraestructura productiva local, irrigación, construcción y rehabilitación de pequeños embarcaderos. Para lo anterior, se requiere de Entidades Ejecutoras (EE) que pueden ser instituciones públicas, entre ellas gobiernos locales u organizaciones del sector privado, que cumplan los requisitos de ley y coordinen con los municipios. Las EE deben asumir la atención de las demandas de la

comunidad, la elaboración de los expedientes técnicos y de los estudios complementarios a las obras, la ejecución de los proyectos y son responsables de entregar la obra concluida a los beneficiarios finales (Plan Binacional de la Región fronteriza Perú-Ecuador 2006).

5.3. El Tratado de Cooperación Amazónico

La cuenca del Amazonas es un ecosistema compartido por ocho países: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Tiene una gran importancia socioeconómica y ambiental para estos países, quienes, en diferente medida, dependen de los recursos de esta cuenca para su desarrollo. Reconociendo la dependencia e interés en la protección a los recursos de esta cuenca, los países colindantes firmaron en julio de 1978 el Tratado de Cooperación Amazónica, un acuerdo de cooperación con el propósito de coordinar esfuerzos para proteger la cuenca del Amazonas y promover su desarrollo (Ministerio del Ambiente de Colombia s.f.). Entre otras metas se propuso la libre navegación comercial en el Amazonas y ríos internacionales compartidos, el respeto a la soberanía de cada país para el uso de los recursos, la coordinación de esfuerzos para uso de recursos hídricos y el intercambio de información. Se insiste en que el aprovechamiento de la Amazonia debe generar beneficios que sirvan directamente a los países amazónicos, invocando un fuerte papel de los Estados participantes; esta reiteración se debe, en parte, al interés de la comunidad internacional de preservar esta zona como bien común de la humanidad, propuesta que no es compartida por algunos sectores en estos países (Gudyans 2004, Figueredo 2002). A partir de este tratado se formulan diversas declaraciones sobre el futuro de la cooperación para el desarrollo y la protección del patrimonio de sus respectivos territorios amazónicos, por ejemplo: la Declaración Amazónica en 1989 y la Declaración de Manaus en 1992, donde se establece una visión

conjunta ante la Convención de Biodiversidad en Río de Janeiro.

La participación de los gobiernos locales o regionales fronterizos se ha estado estimulando en muchos de los programas de desarrollo dentro del marco de este Tratado, los cuales, además de buscar el fortalecimiento de los gobiernos locales, incorporan medidas como la creación de una red de municipios amazónicos para tratar el tema de la gestión de la Cuenca del Amazonas (Ver documento de esta iniciativa).

Este tratado y sus declaraciones se han visto opacados, pues la presión por los usos económicos tradicionales es muy fuerte, y en casi todas sus formas no son ambientalmente sustentables ni aseguran beneficios a las comunidades locales, como se pretende con el Tratado (Gudyans 2004). Además, el tema de seguridad en Colombia, con el problema del narcotráfico y las guerrillas, afecta la coordinación de esfuerzos. Sin embargo, los esfuerzos para activar e implementar este Tratado siguen vigentes. En 1998 se creó la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), organismo permanente que está trabajando en la implementación de los acuerdos para lograr un desarrollo sostenible de la Amazonia, donde concuerdan todos los países participantes.

5.4. Desafíos para el desarrollo de las zonas de frontera que hacen necesaria la cooperación transfronteriza en América Latina

Las dificultades de los procesos de integración regional en toda América Latina parten de la necesidad de superar las visiones tradicionales de soberanía, dejar de percibir las fronteras como áreas marginales de desarrollo y superar las largas disputas limítrofes que han marcado las relaciones exteriores entre los países. La creación de instituciones regionales como el Sistema de Integración Centroamericana, MERCOSUR, Comunidad Andina nos guía hacia la reflexión de que las fronteras se

visualizan como territorios para la cooperación y la integración regional.

Dos de los grandes retos que enfrenta la nueva visión de las fronteras que está configurándose es cómo se puede mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones como resultado de la acción de planes de desarrollo y cómo manejar el tema de las migraciones dentro de la región. Paradójicamente, mientras las fronteras latinoamericanas se vuelven cada vez más permeables a los intercambios comerciales, aún en algunos países de la región los controles migratorios han ido en aumento, lo cual desfavorece el ingreso de personas a los países. En mucho, esta normalización que se le impone a la migración humana se explica por la heterogeneidad económica y social de los países en la región, lo cual hace que algunos se conviertan en polos de atracción de migrantes, por ejemplo, Argentina, México y Costa Rica (Villa y Martínez 2001).

A estos procesos de movilización de personas en las fronteras se une la movilidad temporal de mano de obra, que está muy ligada a los periodos de cosecha de los productos agrícolas como la caña y el café. De forma que existen desplazamientos fronterizos desde hace mucho tiempo que ponen en contacto las poblaciones en las fronteras, como es el caso del flujo de trabajadores guatemaltecos que se desplazan periódicamente al estado mexicano de Chiapas o las poblaciones de indígenas de la etnia Guaymí que se desplazan desde Panamá hacia Costa Rica para trabajar en la cosecha de café, o de los nicaragüenses, quienes viajan hasta Costa Rica en busca de oportunidades laborales.

El nuevo imaginario de las fronteras latinoamericanas debe partir del reconocimiento de que en ellas ya existen estructuras sociales y económicas transfronterizas y que éstas pueden constituirse en los pilares de las nuevas redes económicas que se están propiciando como parte de los procesos de desarrollo en las fronteras. Las grandes oportunidades de cooperación van más allá de los temas comerciales e integración



de mercados, ahora es cada vez más evidente el crecimiento de una conciencia de que son importantes unidades naturales que están divididas por los límites y que sólo podrán conservarse si se promueven acciones mancomunadas.

5.5. Ventajas y dificultades de la cooperación transfronteriza territorial en América Latina

En América Latina, la mayor parte de los casos de cooperación transfronteriza son conceptualizados y promovidos por los gobiernos centrales. En algunos casos como alternativas de resolución de conflictos políticos entre los países, como Perú y Ecuador, o como parte de estrategias para atacar problemas comunes, como el Corredor Biológico Mesoamericano con el problema de la fragmentación de ecosistemas y también para la búsqueda conjunta de alternativas de desarrollo para las zonas de frontera, como el Trifinio.

Las experiencias de cooperación presentan grandes retos, puesto que los Estados participantes anteponen la mayor parte del tiempo sus intereses particulares ante los regionales, lo que hace que algunas de estas experiencias no avancen a la consecución de sus objetivos, como el caso del Tratado de Cooperación Amazónico.

La participación de actores como los gobiernos locales es fundamental para llevar a cabo las acciones de cooperación en la práctica, sin embargo, las grandes debilidades organizativas que han presentado históricamente estos actores locales han hecho que su rol no haya sido preponderante en las etapas iniciales de definición de estas experiencias de cooperación. Existen, en el nivel regional, algunos esfuerzos de fortalecimiento de gobiernos locales a partir del fomento que se ha dado a los procesos de descentralización, en parte para que éstos puedan ser referentes válidos para los distintos proyectos de desarrollo e iniciativas de cooperación entre países. El hecho de que las experiencias mencionadas cuenten con par-

ticipación de los gobiernos locales, en distinta medida, es un indicativo de que se están dando cambios hacia el fortalecimiento de las capacidades para un trabajo coordinado inter-institucional, al menos de algunos gobiernos locales de zonas fronterizas.

6. Gobiernos locales fronterizos ¿factores para la cooperación e integración?

Las zonas de frontera de América Latina se han caracterizado por la poca atención de los gobiernos. Son zonas que históricamente se han mantenido marginadas de los procesos de desarrollo económico de los Estados y, hasta las dos últimas décadas, en las agendas regionales se están impulsando procesos para el desarrollo humano y conformación de estructuras productivas, basadas en las ventajas que ofrece la agricultura, la ganadería, el comercio, los servicios y la minería en estas zonas.

El municipio comparte con el Estado la característica de ser entidad que tiene adscritos fines totales y generales, lo que origina, consecuentemente, la posibilidad de realizar una serie de actividades disímiles. Dada esta característica, sumado a que el espacio municipal es, a la vez, espacio estatal sobre el que se proyectan un sinnúmero de instituciones con diversos grados de competencias, es inevitable que se de la superposición de cometidos y los roces de competencias. Lo anterior demanda una participación municipal con alta coordinación y liderazgo, con capacidad de articular programas y proyectos de carácter vinculante con las zonas fronterizas, de manera que se logre una optimización de los recursos y mayor efectividad en proyectos de cooperación, tanto nacional como internacional.

Los gobiernos locales fronterizos, a pesar de la importancia que tienen constitucionalmente como encargados de potenciar y administrar el desarrollo local, presentan vacíos en materia de intervención a problemáticas locales, siendo muy recurrente la falta de ser-

vicios públicos e índices de rezago social más acentuado que en otras zonas, sumado a otras características que hacen reflexionar sobre la deseada participación de los gobiernos locales transfronterizos, como verdaderos agentes de mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, para así cumplir con los objetivos que por naturaleza les compete.

El papel de los gobiernos locales en Latinoamérica es cada vez más importante, pues requiere involucrar a todos los sectores de la sociedad hacia un nivel de concienciación de su cercanía al país vecino, de manera que se reconozcan y valoren los aspectos culturales, económicos y sociales de interés mutuo, como elemento potenciador de resultados exitosos de cooperación transfronteriza.

Los problemas socioeconómicos de los municipios fronterizos pueden agravarse si no se interviene de forma efectiva y oportuna. Un factor que dificulta la intervención de las municipalidades y de los proyectos de cooperación en estas zonas es la débil organización asociativa, lo que hace necesario la educación o concientización comunal con acciones que promuevan una cultura de asociación y un liderazgo del sector productivo privado, apoyado de inversiones públicas, actividades mixtas (público-privado) y el apoyo de la cooperación descentralizada (Bustamante 2005).

El desempleo, la pobreza y los bajos salarios, entre otros, son temas frecuentes en muchas regiones fronterizas de América Latina. Su superación implica que es necesario dinamizar la economía de estas zonas. Sin embargo, para esto se requiere de inversión en infraestructura vial y en servicios públicos para que los productores e inversionistas puedan producir en condiciones de competitividad. Los gobiernos locales en la frontera están llamados a ser los agentes que promuevan la atracción de inversiones en obras públicas y que mejoren la organización social y productiva en las zonas de frontera. Ambas acciones posibilitarían aumentar la producción local, la generación de empleos, el aumento de

la renta de las personas y de los municipios y propiciaría un impacto positivo en la condición de vida de las poblaciones.

El tema ambiental está considerado en las prioridades de estos municipios. El mal manejo de desechos sólidos produce impactos negativos en la calidad de vida de las personas que habitan esta zona. Las políticas se dirigen a la atención de estos problemas, sin embargo, se requiere de la participación de agentes nacionales o internacionales.

En lo relativo a la percepción de la comunidad y la confianza que se requiere para tener éxito en los procesos de integración, destacan grupos de la comunidad con altas expectativas, en contraste con grupos que presentan altos niveles de desconfianza y recelo. Según Bustamante (2005), los municipios deben abordar el proceso de integración con educación, pero también de evaluación de los actores políticos, para mantener un rumbo a mediano y largo plazos de acuerdo con la visión de desarrollo local.

La intervención en zonas fronterizas conlleva, necesariamente, la coordinación con los municipios, sin embargo hay programas, como los de cooperación internacional, que requieren de mayor grado de formalización en las relaciones de coordinación.

6.1. Incidencia de los gobiernos locales fronterizos de América Latina en las agendas regionales de integración

Las agendas de integración regionales (SICA, MERCOSUR y Comunidad Andina), aunque fueron diseñadas y negociadas por los gobiernos centrales de los países participantes, han ido reconociendo la importancia de los procesos de descentralización y el papel preponderante de los gobiernos locales para promover la buena gobernabilidad de los territorios, especialmente en las zonas transfronterizas. La incidencia de los gobiernos locales fronterizos en estas agendas es variable, de acuerdo con cada contexto; por esta razón se comentará en forma separada.

SICA: En Centroamérica hay varios organismos de segundo grado que aglutinan a las municipalidades a nivel nacional, por ejemplo, las asociaciones o federaciones nacionales de municipios. A nivel regional hay una federación que reúne a la mayoría de estos organismos nacionales: la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) que agrupa a cerca de 1.200 municipios de la región. La FEMICA es miembro del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (CC-SICA), órgano de la sociedad civil organizada regionalmente y que funciona en apoyo al proceso de integración (FEMICA 2003a).

La FEMICA ha tratado de impulsar dentro del SICA la importancia de generar procesos que promuevan la descentralización y el fortalecimiento municipal como elemento importante para la integración regional. Como parte de su accionar, la FEMICA impulsa consensos regionales sobre los elementos esenciales que deben conformar el municipio centroamericano y la contribución que les corresponde a los gobiernos locales para alcanzar los objetivos de desarrollo integral y sostenible (FEMICA 2003a). Para esto, en coordinación con el sector municipal de cada país y con el apoyo de cooperantes internacionales, la FEMICA ha debatido por más de una década los temas esenciales que contribuyen a una mejor gestión pública local, particularmente en las reuniones periódicas que se han llevado a cabo como parte de las redes de diálogo político que han sido institucionalizadas por la Federación.

FEMICA ha desarrollado un Plan de trabajo, que corresponde a los temas prioritarios de la Agenda Municipal que han definido los alcaldes y autoridades locales de Centroamérica. Los temas generales prioritarios definidos son: Transparencia y Probidad, Desarrollo Económico Local, Gestión Local de Riesgo, Seguridad Ciudadana y Finanzas municipales. El Plan también adopta como marco de referencia los compromisos que los gobiernos de la Región

han asumido en las Cumbres de Mandatarios en materia de descentralización y fortalecimiento de la democracia local (FEMICA 2003b).

MERCOSUR: Cuenta con tres instancias relacionadas con el desarrollo de las comunidades fronterizas, que permiten la participación de los gobiernos locales en la toma de decisiones dentro de la agenda de integración (INTAL 2005).

Una instancia es el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza, creado en 2002, subordinado al Grupo Mercado Común, que es coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores e integrado por representantes de alto nivel de los órganos técnicos con competencia sobre los temas específicos por ser tratados en el ámbito de su agenda. Entre las funciones del Grupo Ad Hoc está elaborar propuestas de instrumentos normativos, u otros cursos de acción, destinados a facilitar las relaciones entre las comunidades fronterizas. Dichas propuestas estarán referidas a los intercambios comerciales entre localidades fronterizas de los Estados Partes del MERCOSUR y a los aspectos de salud, educacionales, laborales, migratorios, de transporte, de desarrollo económico y otros que tiendan a impulsar la integración entre comunidades de frontera (INTAL 2005).

Las otras dos instancias están relacionadas con la iniciativa de Mercociudades. Esta iniciativa fue creada en 1995 por las autoridades del gobierno de las ciudades de Buenos Aires, La Plata, Rosario, Córdoba, Río de Janeiro, Brasilia, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Salvador, Asunción y Montevideo con el objetivo de lograr la participación de los municipios en el seno del MERCOSUR e impulsar, al mismo tiempo, el intercambio y la cooperación entre las ciudades de la región (Mercociudades 2006). Actualmente es la principal red de municipios del MERCOSUR y el referente principal del proceso de integración en materia de gobiernos locales. Cuenta con 123 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile y Bolivia, en cuyo seno viven más

de 72 millones de ciudadanos. Cuenta con una Secretaría Técnica Permanente, que se encarga de gestionar proyectos de cooperación para toda la red (Mercociudades 2003).

Mercociudades cuenta dentro de sus orientaciones de acción con una política de fronteras, orientada a mejorar las condiciones de desarrollo de las comunidades de frontera y contribuir a solucionar los aspectos problemáticos en materia comercial, aduanera, de tráfico fronterizo, de aspectos epidemiológicos y sanitarios en general, y de cuestiones migratorias y socioculturales. Mercociudades promovió ante las Cancillerías y los Poderes Ejecutivos la creación de un organismo para la participación de los gobiernos locales dentro del MERCOSUR. Luego de seis años de negociaciones, en 2001, se creó la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI), como organismo dentro del MERCOSUR. Cabe destacar que este espacio institucional fue obtenido por el trabajo, el interés y el empeño de los propios gobiernos locales, movidos por su convicción de que el proceso de integración debe ir más allá de las Cancillerías, para integrar a actores en distintas esferas más cercanas a la vida cotidiana de los pueblos (Mercociudades 2003).

La nueva coyuntura que se generó en el MERCOSUR luego de la IX Cumbre de Montevideo 2003, donde hubo una reactivación del proceso de integración, incorpora una nueva agenda, la cual abre para las ciudades una perspectiva prometedora y al mismo tiempo exigente. Prometedora, porque buena parte de los postulados de las ciudades comienzan a ser contemplados por los principales líderes del bloque. Y exigente, porque este nuevo tiempo obliga a las ciudades a desarrollar políticas específicas con audacia y creatividad para abordar la resolución de las problemáticas más graves de la ciudadanía (Mercociudades 2003).

Con respecto a las acciones específicas en zonas fronterizas, la mayor parte de los esfuerzos en el contexto del MERCOSUR están relacionados con temas de salud, especialmente la

prevención de epidemias. El proyecto de “Cooperación en Salud para Integración Regional, Propuesta de un Sistema Integrado de Salud en el MERCOSUR” es un ejemplo de este tipo de acciones, que busca solucionar los problemas de salud de la población de municipios fronterizos, utilizando como referente el Sistema Único de Salud de Brasil. Pese a que no cuentan con muchos fondos, se está solicitando apoyo, especialmente al BID (MERCOSUR 2004).

Comunidad Andina: Cuenta desde 1999 con una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, componente esencial para el fortalecimiento y consolidación del proceso de integración y el desarrollo integral de las regiones de frontera. En el marco de esta política se conciben dos formas para operacionalizar el desarrollo fronterizo: las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y los Centros Binacionales de Atención de Frontera (CEBAF). Además, dentro de la Secretaría General de la Comunidad Andina se ha desarrollado el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (Taccone et al. 2005).

Las ZIF son los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la Comunidad Andina, en las que se ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo de manera conjunta, compartida y coordinada (Comunidad Andina s.f.). Algunas de las acciones para desarrollar son:

- Comprometer la participación de los actores sociales, empresarios, trabajadores, fundaciones privadas y asociaciones civiles.
- Estimular la inversión privada local, nacional, binacional y extranjera.
- Promover el encuentro e intercambio de iniciativas entre autoridades locales, organismos de desarrollo regional y representantes legislativos de los países miembros.

Hasta el momento se han establecido las siguientes ZIF: ZIF Colombo-Ecuatoriana; ZIF Colombo-Peruana; ZIF Ecuatoriano-Peruana; ZIF Boliviano-Peruana. El instrumento para el desarrollo de las ZIF es el Banco de Pro-

yectos de Desarrollo e Integración Fronteriza (Taccone et al. 2005). Los municipios fronterizos participan, junto con otros actores sociales, en los proyectos desarrollados en el marco de la política de integración y desarrollo fronterizo.

Los CEBAF son centros operativos que reúnen al conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de uno o dos países miembros de la Comunidad Andina colindantes, aledaños a un paso de frontera, en donde se presta el servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos y se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario (Comunidad Andina s.f.). La idea que ayuda a la integración de la CAN es que estos centros tengan normas generales de desarrollo y funcionamiento, sin embargo, no es clara la participación de los gobiernos locales dentro de la operación de estos centros.

Con la excepción de la REMI del MERCOSUR, que surgió como iniciativa de los gobiernos locales, la incidencia de éstos en las agendas de integración ha sido limitada, en el sentido que son los gobiernos centrales los que han planeado y negociado las agendas y han definido como importante la incorporación de los gobiernos locales y otros actores para el desarrollo integral de las zonas de frontera.

Sin embargo hay iniciativas que se han dado a partir de los gobiernos locales y las distintas organizaciones de segundo grado, las que componen, y no necesariamente están relacionadas de manera directa con alguna agenda de integración oficial. Un ejemplo es la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), la cual firmó en el 2003 una Agenda del Municipio Latinoamericano, resultado de las distintas Asociaciones Nacionales de Gobiernos Locales. En dicha Agenda se explicita los lineamientos para promover los procesos de descentralización y buen gobierno, mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales. Un aspecto interesante de esta Agenda es que destaca

el papel de estos gobiernos locales para promover y facilitar la integración nacional e internacional. Hay un amplio consenso respecto de los problemas que afectan a las comunidades y a los gobiernos locales de la región, así como respecto a los objetivos y a los compromisos que se deben asumir para lograrlos (FLACMA 2003).

7. La cooperación descentralizada UE-AL y la cooperación transfronteriza territorial en América Latina

El tema de la cooperación descentralizada de la UE hacia Latinoamérica es una temática de primer orden en los gobiernos locales de la región, sobre todo, al analizar la problemática socioeconómica de los países de América Latina y las zonas fronterizas, dando mayor importancia a la dimensión territorial del desarrollo y la integración regional.

La agenda latinoamericana de desarrollo define programas y proyectos de desarrollo local e integración regional, valorizando el rol de los gobiernos sub-nacionales como agentes coordinadores y ejecutores de acciones específicas de apoyo a las comunidades con rezago social y económico; tal es el caso de las comunidades residentes en zonas fronterizas. Sin embargo, los procesos de liberación comercial y económica impulsados en los últimos años, traen consigo oportunidades y amenazas a todas las comunidades, quedando rezagados aquellos pueblos con limitaciones competitivas de producción e intercambio.

La cooperación descentralizada de la UE en comunidades fronterizas de América Latina se analiza como alternativa integradora, considerando la dimensión territorial del desarrollo y la integración regional como vía para atender necesidades con participantes de diferentes países, donde las organizaciones comunales fronterizas demuestren compromiso y formalidad para suscribir acuerdos de coordinación que haga efectivos los esfuerzos.

Una de las experiencias prototipo de este año, que muestra una tendencia a redefinir el papel de los gobiernos locales, es el caso de cooperación transfronteriza territorial de los Municipios fronterizos de Cúcuta (Colombia) y Bolívar y Pedro María Ureña (Venezuela). Dichos municipios cuentan con experiencia y tradición en la producción de artículos de marroquinería como bolsos, chaquetas, carteras y calzado. El estado actual de producción está identificado como una débil cadena productiva, con altos niveles de descoordinación y dificultades para operar. Las Municipalidades buscan articular y coordinar el proceso productivo, integrando entidades privadas y gremiales, con el objetivo de lograr un trabajo conjunto de todos los integrantes de las cadenas productivas y la conformación de conglomerados o clusters (Bustamante 2005).

Otra experiencia de cooperación transfronteriza territorial específica ha nacido de la idea de crear una red internacional de regiones que, mediante instrumentos de información, formación y asistencia técnica sobre el desarrollo territorial, promueva la integración de los corredores bi-oceánicos sudamericanos. Se piensa, por ejemplo, en procesos como la Zona de Integración del Centro-Oeste Sudamericano (ZICOSUR) (que comprende regiones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú), el Foro de Regiones del Corredor Bi-oceánico Central de la América del Sur (donde participan regiones de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), la red internodal bi-oceánica que une Brasil, Bolivia y Perú, o aun más al Norte, las posibilidades de integración entre Colombia y Venezuela. La propuesta valorará, en términos de las prioridades de las políticas de cooperación descentralizada, todos aquellos espacios de integración regional en plena construcción. En esta red la colaboración extranjera puede aportar un valor agregado de gran importancia, poniendo a disposición de las contrapartes sudamericanas la misma experiencia de colaboración con otros países en procesos

similares sobre algunas de las temáticas consideradas prioritarias por todos los gobiernos latinoamericanos, como el desarrollo local, la integración económica, el comercio exterior, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, la innovación y el desarrollo tecnológico. La experiencia europea también puede ser muy útil en relación con temas transversales como la consolidación de las instituciones sub-nacionales, el apoyo a la internacionalización territorial y la cooperación transfronteriza e interregional.

Todas las acciones de integración y cooperación transfronteriza territorial consideran la viabilidad de ser sujetos de apoyo financiero por parte de la cooperación descentralizada de la UE, por lo que en todos sus postulados se propone profundizar la coordinación entre la UE y América Latina, renovando la estrategia aplicada durante el último decenio.

Las relaciones entre ambas regiones se han fortalecido en los últimos años. La UE es el primer inversor extranjero en América Latina y el primer proveedor de fondos en la región, así como el primer socio comercial de numerosos países, en particular los del MERCOSUR. Las relaciones políticas se consolidan gracias a iniciativas como las tres Cumbres UE-América Latina (Río en 1999, Madrid en 2002 y Guadalajara en 2004). Por su parte, la mayoría de los países de América Latina han adoptado sistemas democráticos y han emprendido ambiciosas reformas económicas y sociales en busca de la recuperación económica, basados en procesos de integración y cooperación. La región cuenta con recursos naturales de gran potencial de desarrollo y desempeña un papel cada vez más importante en la escena internacional. Aun así América Latina debe superar los altos niveles de pobreza (40%) y los factores de inestabilidad económica, social y política que aún persisten y que pueden afectar las relaciones de cooperación descentralizada y los procesos internos de cooperación transfronteriza territorial.



8. ¿Hacia dónde se dirige la cooperación transfronteriza en América Latina? Algunas conclusiones y recomendaciones

La cooperación transfronteriza en Latinoamérica es un proceso que apenas está germinando. Si bien es cierto que existen a uno y otro lado de los límites de esta región experiencias de cooperación local y de relaciones de muy larga data, éstas se encuentran sujetas, en muchos casos, a la decisión de las cancillerías para poder formalizarse y ser reconocidas. En este sentido se puede afirmar que los marcos legales latinoamericanos le han conferido al Estado las competencias exclusivas sobre la cooperación internacional. Sin embargo, en la actualidad se observa incremento en la participación de otros agentes sub-regionales y gobiernos locales en actividades de carácter internacional (OCD 2006). Según apunta el OCD (2006: 21) en “pocos casos se trata de modificaciones constitucionales (como en Argentina) y legislativas. En otros casos se trata de iniciativas desarrolladas por gobiernos locales/regionales y consentidas (explícita o implícitamente) por las administraciones centrales, aunque aquellos carezcan de competencias formales”.

Bajo este escenario, los gobiernos locales de América Latina ubicados en las fronteras poseen grandes retos marcados, sobre todo, por lograr consolidar mayor autonomía en la administración territorial y en la creación de alianzas con municipios limítrofes vecinos que les permitan atender las necesidades de las poblaciones que habitan en ellos. Esto es fundamental para empezar a cambiar el panorama económico y ambiental de la mayoría de los municipios fronterizos, el cual está marcado por las escasas condiciones para la producción, las carencias de infraestructura, la falta de capacitación local para explotar las ventajas comparativas de estas comunidades en las fronteras y las necesidades de atender la conservación de la riqueza natural y cultural que encierran.

Si bien son muchos los problemas y carencias de las localidades en la frontera, la cooperación transfronteriza descentralizada está orientada a la ejecución de proyectos con alto impacto socioeconómico, ambiental y cultural. Las comunidades con altos niveles de rezago social y desarrollo humano son los focos de atención para la cooperación descentralizada, que busca mejorar las capacidades de producir bienes o servicios que generen beneficios locales a los sectores de la población en mayor pobreza. En este sentido prevalece el interés por obras comunales de uso general como la creación de vías de comunicación, puentes y acueductos, que provean a la comunidad de condiciones para elevar la capacidad competitiva de la producción local al mejorar las condiciones de comercio con el resto del país y con las comunidades transfronterizas.

Los temas relacionados con el ambiente están generando nuevas alianzas de cooperación en las fronteras, debido al mayor reconocimiento de las relaciones de interdependencia y la internacionalización de problemas ambientales que afectan recursos naturales compartidos y que son de interés para los Estados y las comunidades locales que dependen de esos recursos. Cuando los Estados perciben que las acciones en conjunto traen mayores beneficios para prevenir problemas ambientales comunes, entonces, las probabilidades de generar esquemas de cooperación aumentan, como es el caso de CBM. Este proyecto ha logrado el reconocimiento político de la importancia de armonizar acciones para disminuir el problema de la fragmentación de ecosistemas, y, aun más, buscar soluciones conjuntas para promover una mejor calidad de vida para los habitantes. Las acciones concretas para llevar esta iniciativa a la práctica se dan con la participación de los gobiernos centrales, pero la mayoría de las veces son organizaciones de la sociedad civil con la participación de los gobiernos locales los que impulsan que iniciativas como el Corredor Biológico Mesoamericano se operacionalicen. Esta

es, quizás, una de las lecciones más relevantes de este ejemplo.

Finalmente, es claro que en los distintos enfoques de la integración regional, los gobiernos locales son cada vez más consultados y reconocidos como actores importantes, especialmente porque la cooperación entre Estados se concretiza en las zonas de frontera.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006). Proyectos. <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=NI-L1006&Language=Spanish> (Accedido 30/11/06).

CCAD-PNUP/GEF, GTZ (2004). “Sistematización de experiencias de pago por servicios ambientales”. Proyecto establecimiento de un programa para la consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano.

CEMEDE/UNA (2006). Acuerdos tomados en el taller binacional Costa Rica-Nicaragua “desarrollo fronterizo y turismo”. Taller Binacional Costa Rica-Nicaragua “Desarrollo Fronterizo y Turismo”. Realizado los días 7, 8 y 9 de agosto del 2006, Nicoya.

Central Intelligence Agency (CIA) (2006). The World Factbook. Disponible en: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html>. (Accedido 20/09/06).

Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) (1998). Archivo digital con los municipios de América Latina.

Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) (2002). “Naturaleza, gente y bienestar: hacienda realidad el desarrollo sostenible en Mesoamérica”. Conferencia de socios y donantes de la iniciativa del Corredor Biológico Mesoamericano. París.

Comisión Europea (2002). “Políticas estructuras y los territorios de Europa. Coope-

ración Sin Fronteras”. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. http://ec.europa.eu/regional_policy/intereg3/documents/cooperation_es.pdf (Accedido el 1/12/2006).

Comisión Mixta MERCOSUR-UE (2000). “Memorandum segunda reunión del Comité de Negociaciones Birregionales MERCOSUR-UE”.

Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT) (2006). “El Plan Trifinio”. http://www.sica.int/trifinio/ctpt/plan_trifinio.aspx?IdEnt=140 (Accedido el 3/10/2006).

Comunidad Andina, Secretaría General. Desarrollo Fronterizo. S.f. Página web de la Comunidad Andina <http://www.comunidadandina.org/fronteras/zif.htm> (Accedido 18/10/2006)

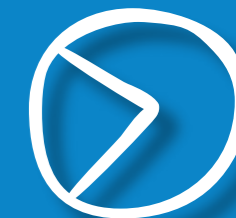
Corporación Defensa de la Soberanía (2005). “Controversia del Silala: Revanchismo de Bolivia vuelve a la carga”. <http://www.soberaniachile.cl/norte6c.html> (Accedido 16/10/2006)

Eco-index (2006a). “Consolidación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Mixto Maquenque, Costa Rica”. <http://www.eco-index.org/search/resultss.cfm?ProjectID=469> (Accedido el 03/10/2006).

Eco-index (2006b). “El manatí (Trichechus manatus) como herramienta para la conservación integrada de los humedales y bosques del río San Juan y las llanuras de Tortuguero”. <http://www.eco-index.org/search/resultss.cfm?projectID=727> (Accedido el 03/10/2006).

European Communities (2004). “Delegación de la Comisión Europea en Nicaragua, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Panamá”. http://www.delnic.org.ni/es/eu_and_country/cooperation_desc/cooperation_desc.htm. (Accedido 30/11/2006)

Federación de Municipios de Istmo Centroamericano (FEMICA) (2003a). Boletín N° 22, Agosto 2003. http://www.femica.org/archivos/boletin_22.htm (Accedido 11/10/2006).



FEMICA (2003b). "Plan de Trabajo 2003-2004". www.femica.org/archivos/plan_de_trabajo.doc (Accedido 11/10/2006).

Figueredo, E. (2002). "Antecedentes, Proyección y Futuro del Tratado de Cooperación Económica". <http://www.analitica.com/va/internacionales/document/3889057.asp> (Accedido 29/09/2006).

Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA) (2003). "Agenda del Municipio Latinoamericano. Visión y Misión de los Gobiernos Locales". <http://www.flacma.org/index.htm> (Accedido el 06/10/2006)

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2006). Progress on hunger reduction by country. FAO: Statistics Division. Socio-Economic Statistics and Analysis Service. http://www.fao.org/faostat/foodsecurity/MDG/EN/Mexico_e.pdf (Accedido el 24/09/06)

Grimson, A. (2005). "Fronteras, Estados e identificaciones en el Cono Sur". En Mato, Daniel. Cultura, política y sociedad Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/mato/Grimson.rtf>

Gudyans, E. (2004). "El relanzamiento del Tratado de Cooperación Amazónico". http://www.lainsignia.org/2004/septiembre/ecol_007.htm (Accedido 29/09/2006).

Hernández, A y M. Ríos (2006). América Central y la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Aguas Internacionales para fines distintos de la Navegación. CEMEDE: San José.

INTAL (2005). Informe MERCOSUR. Período Segundo Semestre 2004 - Primer Semestre 2005. INTAL/BID.

INTAL. (2005a). "La integración regional a los 40 años de la creación del INTAL". http://www.iadb.org/intal/detalle_articulo.asp?idioma=esp&aid=1151&cid=583 (Accedido

el 03/10/2006).

Jiménez-Elizondo, A. (2004). "The politics of participation in a biodiversity conservation Project, the Osa Biological Corridor". Tesis de Maestría en Ciencias, Resource Development. Michigan State University.

Koohafkan, A. (2006). "La Biodiversidad y el Desarrollo Rural Sostenible en América del Sur". Departamento de Desarrollo Sostenible (SD) de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). <http://www.fao.org/sd/spdirect/EPan0004.htm> (Accedido el 30/11/2006).

López, A., Vega, H., Hernández, A. y C. Ramírez (2004). Plan Trifinio: un proceso de desarrollo sustentable transfronterizo en Centroamérica. San José: CEMEDE.

López, A. y A. Jiménez (2006). "Environmental conflict and cooperation: the Mesoamerican Biological Corridor as a mechanism for transborder environmental cooperation". UNEP, CEMEDE. En prensa.

Masi, F., Penner, R. y R. Dietze (2000). Evaluación del Rol de las Regiones Fronterizas en el Proceso de Desarrollo Económico del Paraguay. Desarrollado dentro del marco del Convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo. ATN/SF-5469-PR. Coordinación: Departamento de Economía Internacional Banco Central del Paraguay. Asunción.

Mercociudades (2003). "Mercociudades: La integración desde las ciudades. XVI Reunión del Consejo". Rosario. <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11437519951Mercociudades.pdf> (Accedido 12/10/2006)

Mercociudades (2006). Sitio web oficial: <http://www.mercociudades.org/> (Accedido el 03/10/2006).

Mercociudades (2003). "Décima Cumbre de Mercociudades". Sitio web <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/10cumbre/red.php> . (Accedido el 03/10/2006).

MERCOSUR (2004). XXII Reunión ordinaria del subgrupo de trabajo N° 11 "Salud" MERCOSUR/ SGT N° 11/Acta N° 1/04.

(Accedido el 03/10/2006).

Miller, K, E Chang y N Johnson (2001). "Defining common ground for the Mesoamerican Biological Corridor". WRI.

Ministerio del Ambiente - Colombia. S.f. http://web.minambiente.gov.co/biogeomenu/legislacion/legisinternacional/coop_amazonica.htm (Accedido el 30/09/2006).

Mulongoy, K. y S. Chape (2004). Protected areas and biodiversity. UNEP, WCMC, CBD. Nueva York: Cambridge.

Murillo, A. y C. Villalobos (2006). "Necesidades desiguales desafían elección de alcaldes". La Nación. http://www.nacion.com/In_ee/2006/octubre/02/pais844340.html (Accedido el 03/10/2006).

OCD (2006). Aportes de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina a la cooperación territorial en América Latina. Elementos para el debate. Montevideo: OCD (en prensa).

Olivares, E. (2005). "Gobierno advierte a compañías mineras que autorizaciones para uso de aguas en el norte llegó a su límite". <http://www.olca.cl/oca/chile/mineras/agua00.htm> (Accedido el 10/10/2006).

Plan Binacional de la Región Fronteriza Perú-Ecuador (2006). <http://planbinacional.ree.gov.pe/domino/nsf/planbinacional.nsf/OpcionesJSWeb/D11A3398D6821DB505256EC900721E58?OpenDocument> (Accedido 25/10/2006).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005). Informe sobre desarrollo humano 2005. Perspectiva general. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual. http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/pdf/HDR05_sp_complete.pdf (Accedido el 2/10/2006).

ProDiversitas (2006). "Acuífero Guaraní. Programa Panamericano de Defensa y Desarrollo de la Diversidad biológica, cultural y social, asociación civil". <http://www.prodiversitas.bioetica.org/des47.htm> (Accedido el 2/10/2006).

Robagiati, E. (2004). "Avanzando la Agenda del Agua: aspectos a considerar en América Latina". En Series sobre Elementos de Políticas, Fascículo 2. Organización de Estados Americanos/Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. http://www.oas.org/dsd/policy_series/2_spa.pdf (Accedido el 25/10/2006).

Seoane, J. (2005). "Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas". http://www.bilaterals.org/article.php?id_article=3099 (Accedido el 25/10/2006).

SICA (2006). "Comisión Trinacional del Plan Trifinio". http://www.sica.int/busqueda/busqueda_basica.aspx?IdCat=15&IdMod=9&IdEnt=140 (Accedido el 02/10/2006).

Taccone, J. y U. Nogueira (2005). "Informe Andino. Desarrollos del período 2002-2004". INTAL, BID. http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_Andino_2.pdf (Accedido el 17/10/2006).

The World Bank Group (2006). "World Development Indicators". <http://devdata.worldbank.org/wdi2006/contents/Section3.htm> (Accedido el 24/09/06).

United Nations Environment Programme (UNEP) (2002). Atlas of International Freshwater Agreements. Nairobi: UNEP.

Urdaneta A. (2000). "Colombia y Venezuela: fronteras, convivencia y desarrollo". En Revista Aldea Mundo, Año 4, No.7.

Villa, M y J. Martínez (2001). El mapa migratorio internacional de América Latina y el Caribe: patrones, perfiles, repercusiones e incertidumbres. Santiago, Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/4/9364/PatronesMigratorios.pdf (Accedido 18/10/2006).

Zúñiga, T., Ramos, L., Gómez, C., y J. Mejía (2002). "Memoria del Simposio Conceptualización y Criterios para Corredores Biológicos en Mesoamérica". V Congreso de la Sociedad Mesoamericana para la Biología y la Conservación. El Salvador.



Procesos de integración regional



Análisis de experiencias de integración regional*

Aurora Hernández*
Alicia Jiménez**
Juan Carlos Picón***

PALABRAS CLAVE

América Latina |
Cooperación transfronteriza |
Fronteras |
Integración regional |
Unión Europea |

Este apartado tiene por objetivo analizar algunas de las iniciativas más destacadas en el campo de la cooperación descentralizada en materia de integración regional detectadas por el Observatorio. Se trata de experiencias cuyo objetivo es la creación de herramientas que permitan afrontar problemas comunes de un modo regional, creando rendimientos crecientes de escala y mejorando las capacidades de gobiernos sub-nacionales. No hay que perder de vista que, como bien han señalado muchos expertos, la integración regional no constituye un fin en sí mismo, sino que es un instrumento político para alcanzar crecimiento económico sostenible y, por lo tanto, trabajar en pos de la igualdad y la reducción de la pobreza.

A continuación se describen una serie de experiencias que merecen especial atención por sus aportaciones a los procesos de integración regional en América Latina: CRECENEA-CODESUL, iniciativa de cooperación entre regiones argentinas y brasileñas; el Foro del Corredor Bi-oceánico Central, espacio de integración entre gobiernos sub-nacionales de Brasil, Argentina, Uruguay y Chile; y el Instituto para el Desarrollo Local Centroamericano, organización formada por organizaciones centroamericanas, con el apoyo de gobiernos locales europeos, para crear espacios de formación de líderes locales y promover el proceso de integración centroamericana. Estas experiencias han sido seleccionadas porque ilustran la riqueza de la cooperación descentralizada en el ámbito de la integración regional.

* Selección de experiencias y redacción a cargo de la Antena Europea del OCD.

1. CRECENEA-CODESUL

CRECENEA-CODESUL es una iniciativa de cooperación entre las provincias del noreste de Argentina (Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, Entre Ríos y Santa Fe) agrupadas en la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino-CRECENEA¹; y los Estados del Sur de Brasil (Río Grande do Sul, Paraná y Santa Catalina, a los que posteriormente se incorpora Mato Grosso do Sul) que forman parte del Consejo de Desarrollo del Sur del Brasil (CODESUL). En conjunto, la región tiene una extensión de 1.437.546 km², una población de 33.039.127 habitantes y un producto bruto de 176.571 millones de dólares².

A partir del acuerdo de Integración Argentina-Brasil (julio de 1986) ambas organizaciones regionales han desarrollando un trabajo conjunto, el cual se profundizó en el marco del Grupo de Trabajo Permanente del Protocolo Regional Fronterizo Núm. 23 (firmado en 1988 por Argentina y Brasil a propuesta de CRECENEA-CODESUL).

La Xunta de Galicia, España, ha dado apoyo a esta iniciativa a través de la firma de convenios de cooperación, en especial mediante acciones de promoción de la cooperación en I+D e innovación tecnológica de Galicia con la región CRECENEA-CODESUL.³

1.1. Objetivo

En 1995 se firma el Acuerdo CRECENEA-CODESUL con el propósito de procurar el desarrollo integrado y equilibrado de la región y su zona de influencia. Los principales objetivos de esta iniciativa son el desarrollo del comercio exterior de la región, la realización de inversiones fronterizas conjuntas y el impulso de obras de infraestructura estratégicas para el desarrollo regional.⁴

1.2 Estructura

Tras el reconocimiento formal de la iniciativa por los gobiernos centrales de Argentina y Brasil, se establece una estructura institucional compuesta por el Foro de Gobernadores del CRECENEA-CODESUL, la Secretaría Ejecutiva y los Grupos de Integración Temática.⁵

Los Grupos de Integración Temática definen los ámbitos de cooperación de la iniciativa. Estos son: aspectos fronterizos, infraestructura, ciencia, asociaciones y consejos profesionales, tecnología y cooperación técnica, educación, cultura, medio ambiente, seguridad, salud y turismo.⁶

1.3. Actividades

El principal resultado de esta iniciativa es el trabajo continuo en pos de una integración de estos territorios fronterizos. Merecen especial atención los acuerdos plasmados en el Co-

¹ CRECENEA fue creada el 8 de junio de 1984 de común acuerdo entre las provincias miembros con el fin de impulsar la integración de esa región con los gobiernos regionales fronterizos, especialmente Brasil.

² Datos extraídos para el año 2004 de: Ministerio de la Producción del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2005), Santa Fe es integración, Santa Fe, Argentina.

³ Acción exterior y cooperación al desarrollo, Xunta de Galicia (http://www.xunta.es/galicia2004/es/25_05.htm).

⁴ <http://www.crecenea.org.ar/html/marco.htm>

⁵ Con posterioridad, se crea la Comisión Parlamentaria Conjunta Subregional, por acuerdo del Foro de Legisladores CRECENEA y el Parlamento do Sul (que integran las Asambleas Legislativas de los Estados de Santa Catarina, Río Grande do Sul, Paraná y Mato Grosso do Sul).

⁶ Dentro de estas orientaciones temáticas, la Secretaría Ejecutiva prioriza regularmente los ámbitos de trabajo para cada período. En su última reunión realizada en octubre de 2005 se priorizaron tres temas: medioambiente, turismo y cultura.



municado Conjunto de los Gobernadores del CODESUL y CRECENEA⁷:

- Consolidar la integración energética y una política común en el contexto del mercado energético regional;

- Apoyar un proyecto de integración física bilateral;

- apoyar el establecimiento de un Programa de Cooperación Cultural destinado a fortalecer la unión de los pueblos de la región;

- Resaltar la importancia de la integración de las fronteras para gestionar, junto a los órganos competentes de los respectivos Gobiernos Federales, la adopción de medidas relacionadas con vivienda, educación, trabajo y salud.

- Crear planos de cooperación judicial y policial, en esfera federal, provincial y municipal.

- Intensificar la agenda de reuniones que realizan los dos Consejos, CODESUL y CRECENEA, hacia la necesidad e importancia de cooperación e intercambio entre los Gobiernos participantes en defensa de los intereses compartidos.

Asimismo, en el X Foro de Gobernadores de CRECENEA Litoral de mayo del 2005 se decidió poner en marcha una serie de decisiones para profundizar en esta iniciativa. Entre ellas destacan:

- Desarrollar las Hidrovías Paraguay-Paraná, Paraná-Tieté y Río Uruguay.

- Puesta en operaciones del Ferrocarril Belgrano Norte y fortalecimiento del ex ferrocarril General Urquiza.

- Construcción del Gasoducto del Nordeste y obras de infraestructura para consolidar el esquema energético regional.

- Mejora y ejecución de la red vial y proyectos de infraestructura complementaria para la articulación y conectividad física regional.

En general, se trata de iniciativas de gran alcance destinadas a fomentar la interacción y los intercambios entre regiones con el fin de potenciar la integración regional.

Para más información: www.crecenea.org.ar/html/crecenea-codesul.htm

1.2. Foro del Corredor Bi-oceánico Central

El Foro del Corredor Bi-oceánico Central (Foro CBC) fue creado en 2001 para instaurar un espacio amplio de integración entre gobiernos sub-nacionales de una franja territorial integrada por los Estados brasileños de Santa Catarina, Río Grande, Paraná y Sao Paulo; las Provincias argentinas de Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba, San Luis y Mendoza; la Junta Departamental de Montevideo, Uruguay, y la Región de Valparaíso, Chile. Esta región genera grandes flujos de comercio intrarregional y aproximadamente el 70% de la actividad económica del Cono Sur.

2.1. Objetivos

Los objetivos de la asociación nacen de “la necesidad de mantener y acrecentar la vigencia de este espacio de integración continental sudamericano, profundizando las labores de vinculación entre los sectores gubernamentales y no gubernamentales en sus estados, provincias, regiones, y municipios, así como la difusión de actividades y experiencias particulares a lo largo y a lo ancho de su territorio, consolidando los marcos institucionales y las relaciones intergubernamentales para permitir profundizar la asociación y hermanamiento de unidades políticas autónomas desconcentradas y descentralizadas, trabajando en red y coordinando acciones de propósitos múltiples”.⁸

2.2. Estructura

El Foro CBC cuenta con una estructura organizativa compuesta de un Comité Ejecutivo, una Secretaría Ejecutiva permanente, y Áreas Temáticas (aspectos políticos y sociales de la integración; Infraestructura, Ordenamiento Territorial, Aduanas, Puertos y Fronteras; Cultura y Universidades; y Aspectos Comerciales y Empresariales).

Su estructura apunta en un futuro a la constitución de una Red de Regiones, para lo cual deberá encontrar los puntos de convergencia entre las partes signatarias, respetando la normativa interna y aprovechando la autonomía que, en mayor o menor grado, sean capaces de desarrollar.

2.3. Actividades

Las actividades del Foro CBC se han centrado hasta ahora en la identificación y el establecimiento de medidas que faciliten el proceso de integración regional. Entre ellas destacan:

- Creación de estructuras de funcionamiento interno (Secretaría Ejecutiva y Comité Coordinador)

- Elaboración de estudios para valorar el establecimiento de nuevas líneas regulares o nuevas entre puertos (Foro 1).

- Constitución de una Red de Regiones del Corredor Bi-oceánico Central (Foro 2)

- Establecimiento de áreas temáticas de trabajo: Infraestructuras, Cultura, Universitaria y Centros de negocios y cooperación interregional

Finalmente, es necesario destacar que instituciones como el Centro de Estudios de Política Internacional y el Instituto Ítalo-Latinoamericano, en colaboración con las instituciones chilenas y regiones italianas, trabajan en un estudio para la creación de una red internacional de regiones que promueva la integración de los corredores bi-oceánicos sudameri-

canos existentes.

Para más información: www.forocbc.org

3. Instituto para el Desarrollo Local Centroamericano

El IDELCA es una iniciativa impulsada por un grupo de organizaciones centroamericanas, con el apoyo de gobiernos locales europeos, que cuentan con amplia experiencia en materia de organización y desarrollo local. Estas instituciones buscan dar respuesta a una creciente demanda regional por contar con espacios de formación de líderes locales, capaces de impulsar nuevas concepciones, métodos y experiencias de desarrollo local, así como promover el proceso de integración centroamericana.

3.1. Antecedentes

En la región centroamericana durante las últimas dos décadas se han suscitado rápidas y acentuadas transformaciones políticas, sociales y económicas. A mediados de los años ochenta, la región experimentó múltiples procesos asociados a la transformación de las economías y a diversas modalidades de reforma administrativa del Estado, en los cuales los temas de la descentralización y del desarrollo local empezaron a figurar con relativa importancia en las agendas políticas centroamericanas. En a década de los noventa, dicha tendencia fue mucho más marcada y pasó a ser un eje central en debate político y la academia.

En la región se ha avanzado mucho en la comprensión de la problemática del desarrollo local, en el posicionamiento político del tema, pero especialmente en la implementación de modelos de gestión del desarrollo y de participación ciudadana que se constituyen en experiencias valiosas para la definición de nuevas estrategias de intervención en esta temática a nivel regional.

3.2. Objetivos

El principal objetivo de IDELCA es im-

⁷ Comunicado Conjunto de los Gobernadores del CODESUL y CRECENEA (http://www.crecenea.org.ar/pdf/comunicado_de_los_gobernadores_del_codesul_y_crecenea_7-7-2003.doc).

⁸ La información de este apartado ha sido extraída del sitio de Internet: www.forocbc.org

pulsar el proceso de integración centroamericana incorporando nuevas temáticas y actores en la agenda regional por medio de la formación de líderes, la investigación aplicada y la incidencia política en las áreas de descentralización y desarrollo local.

Entre los objetivos específicos se encuentran:

- Contribuir a la formación de un nuevo liderazgo local que lidere los procesos de descentralización del Estado y de desarrollo local en Centroamérica.

- Incidir en centros de decisión, en actores claves, en la ciudadanía y en la opinión pública con el propósito de promover el desarrollo local y la descentralización democrática como factores estratégicos de la integración centroamericana.

- Generar nuevos conocimientos que contribuyan a conocer mejor la región centroamericana, su problemática, tendencias y perspectivas; y a identificar las mejores vías para enfrentar exitosamente los desafíos de la democracia, la reforma del Estado, el desarrollo y la globalización.

La estructura organizativa básica del IDELCA consta de una asamblea general, una junta directiva, una dirección ejecutiva regional, tres consejos consultivos, y un patronato.

3.3. Actividades

Con el propósito de cumplir con sus objetivos estratégicos, el IDELCA ha conformado 4 programas de trabajo, donde cada uno ellos se compone de una serie de proyectos con objetivos específicos.

Programa 1: Institucionalización del IDELCA

- Establecimiento de las estructuras de dirección y ejecución del instituto

- Posicionamiento político e institucional del IDELCA

- Estrategias de comunicación e información

- Estrategia de sostenibilidad financiera del IDELCA

Programa 2: Formación y capacitación del liderazgo local

- Situación y balance de las instituciones y programas de formación y capacitación en Centroamérica.

- Formación de liderazgo local/municipal para el cambio.

- Diseño y promoción del certificado de calidad IDELCA.

- Las mancomunidades de municipios como expresiones del nuevo liderazgo local.

- Diseño y ejecución de cursos sobre gestión del desarrollo local.

- Formación de investigadores.

- Formulación del Plan permanente de formación y capacitación del IDELCA para el período 2008 – 2010.

Programa 3: Estrategias de incidencia sobre el desarrollo local y la descentralización del Estado

- Cabildeo e incidencia en los organismos legislativos, los partidos políticos y los medios de comunicación de Centroamérica

- VI Conferencia por el Desarrollo Local de Centro América (CONFEDELCA)

- Informe bianual sobre el estado de la descentralización y la democracia local en Centroamérica

- Encuentro centroamericano de autoridades locales

Programa 4: Investigaciones aplicadas sobre el desarrollo local y la descentralización del Estado

- Establecimiento de la línea base en materia de investigación sobre el desarrollo local y la descentralización del Estado en Centroamérica

- Promoción de las buenas prácticas municipales

- Atlas municipal centroamericano

- Asociaciones Nacionales de Municipios en Centroamérica

- Promoción de la investigación sobre el desarrollo local y la descentralización del Estado en Centroamérica

Para más información: www.idelca.org



Estudio de casos: Prácticas, modelos e instrumentos



Introducción

La cooperación descentralizada entendida como un “enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo”,¹ tiene unos mecanismos y objetivos propios.

Sin embargo, a pesar de las características específicas del fenómeno, la actividad internacional de los gobiernos subnacionales depende también del marco en el que se encuentra. Por ello es pertinente hablar de cooperación descentralizada de un país determinado puesto que, hasta cierto punto, la actividad internacional de sus municipios y regiones tiene características similares en la medida que opera en un marco legislativo común y sigue tradiciones similares.

La sección 5 del Anuario 2005 presentaba con detalle la realidad del caso francés, uno de los países más activos en materia de cooperación descentralizada europea con América Latina. En esta ocasión, se analizan el caso italiano y mexicano.

La cooperación descentralizada de los gobiernos subnacionales de Italia tiene algunas similitudes con el caso francés, aunque posiblemente se caracterice por una mayor importancia del nivel regional. Por otro lado, se inicia el estudio de la cooperación descentralizada en Latinoamérica con el análisis de México. En este país, inmerso en un proceso de descentralización, la cooperación descentralizada se ha encaminado con frecuencia a potenciar capacidades que no existían a nivel local.

Ambos artículos ofrecen una precisa descripción de la realidad de la cooperación descentralizada y de las características concretas de este fenómeno en base a sus respectivos marcos políticos, jurídicos e institucionales.

¹ Comisión Europea (1992). *Decentralized cooperation. Objectives and methods*. Bruselas: Comisión Europea.



El caso de la cooperación descentralizada italiana hacia Latinoamérica

Marina Izzo* y Andrea Stocchiero**

Este ensayo analiza el panorama de la cooperación descentralizada italiana, examinando el marco normativo de referencia y los principales dispositivos institucionales que las autonomías locales italianas utilizan para llevar cabo este tipo de actividades. Se ha dado un enfoque particular a las iniciativas de cooperación realizadas hacia Latinoamérica por el nivel local de la administración pública italiana, subrayando también su conexión con la política exterior del gobierno italiano hacia esta área. En este sentido se verá cómo la falta de una verdadera política exterior italiana hacia los países latinoamericanos ha afectado mucho en verdad las actividades de cooperación descentralizada en América Latina, comparando éstas últimas con las acciones llevadas a cabo por parte de las autonomías locales italianas en otros territorios tales como los Balcanes y la cuenca mediterránea.

Además, se han profundizado las motivaciones que representan la base de la acción internacional de las entidades locales italianas. De hecho se está estableciendo una conexión estrecha entre la cooperación descentralizada y otras motivaciones de la acción internacional de las entidades locales italianas tales como la paradiplomacia, la internacionalización de los territorios, las relaciones con las comunidades italianas en el extranjero, las migraciones y la cooperación territorial realizada en el marco de los programas de iniciativa comunitaria.

Finalmente, se ha puesto particular atención en algunos datos cuantitativos de la cooperación descentralizada italiana y, respecto al área latinoamericana, se han analizado algunos estudios de caso que se refieren a iniciativas realizadas por parte de autonomías locales italianas.

PALABRAS CLAVE

Comunidades italianas |
Cooperación descentralizada |
Cooperación transfronteriza |
Lucha contra la pobreza |
Migraciones |
Paradiplomacia |

* Licenciada en Ciencias Políticas y Master en Cooperación al Desarrollo de la Universidad La Sapienza, Roma. Investigadora del área de estudios latinoamericanos de Centro de Estudios de Política Internacional (CeSPI), Roma.

** Economista y subdirector del CeSPI.

1. Introducción¹

La definición oficial de la cooperación descentralizada italiana se encuentra en las “Líneas de dirección y modalidades de acción de la cooperación descentralizada para el desarrollo”, promulgadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MAE) en el año 2000. Se define como tal la acción de cooperación para el desarrollo realizada por las autonomías locales, en una relación de partenariado con instituciones homólogas de los Países en vías de desarrollo (PVD) y con la participación de los respectivos territorios (Stocchiero 2000).

De frente a esta definición general, el panorama de la cooperación descentralizada italiana se presenta extremadamente abigarrado y complejo, ya que posee características diferentes de acuerdo a las diferentes realidades territoriales del país. Algunas autonomías locales conciben la cooperación descentralizada como un simple sostén de las iniciativas de cooperación no gubernamental (a través de la otorgamiento de contribuciones a las organizaciones no gubernamentales – ONG – y a las asociaciones de solidaridad del territorio), otras ejercitan un fuerte poder de orientación e intervención directa, mientras que otras tratan de estructurar sistemas territoriales de cooperación en estrecho partenariado con los diversos sujetos sociales y económicos.

De todos modos, los principales actores

de la cooperación descentralizada italiana son las Regiones, ante todo porque disponen de mayores recursos (humanos y financieros) que pueden dirigir hacia las relaciones internacionales y la cooperación. En segundo lugar, por la creciente relevancia en este ámbito del papel que juegan los Presidentes de las Juntas Regionales (llamados también “gobernadores”), algunos de los cuales resultan particularmente comprometidos en las relaciones internacionales (paradiplomacia) y, por lo tanto, en la cooperación descentralizada. En tercer lugar, porque las Regiones son las autonomías locales que en el curso de los últimos años han estrechado mayores relaciones con el MAE para la programación de algunas actividades a ser realizadas en este sector. Además, también a nivel europeo las administraciones regionales están adquiriendo una función importante en este sector, a nivel de Comité de las Regiones en la Unión Europea y en sedes representativas como la Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM) o la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE).

Con respecto a las entidades locales, se señalan en especial las actividades de las llamadas Ciudades metropolitanas,² y de las ciudades de mediana dimensión, que realizan iniciativas significativas de cooperación, gracias al papel que juegan sus alcaldes y a los sistemas de actores del territorio.

Por último, se nota un panorama caótico en el centenar de ciudades y decenas de provincias que llevan a cabo verdaderos proyectos de

¹ Se agradece la valiosa colaboración de muchos operadores e investigadores en este artículo: Lic. Gildo Baraldi, Director del OICS; Lic. Marco Bellardi, Dirigente del Servicio de Relaciones Internacionales y Comunitarias de la Región Marche; Embajador Alessandro Serafini y Lic. Maria Grazia Rando (ambos de la Coordinación Cooperación Descentralizada de la Dirección General Cooperación al Desarrollo del Ministerio Italiano de Asuntos Exteriores); Lic. Franca Dalvit, dirigente del Servicio Migración y Solidaridad y Lic. Francesca Baldesarelli, responsable para el manejo del Fondo de Solidaridad de la provincia de Trento; Lic. Juan Velázquez de COPEI; Lic. Francesca Marinaro, consejera del Ministro italiano de Asuntos Exteriores Massimo D'Alema y del Subsecretario de Estrado Donato Di Santo; Lic. Marco Angioni de la empresa especial de la Cámara de Comercio de Milán para las actividades internacionales PROMOS; Lic. Dario Conato, Coordinador del Área Proyectos de Desarrollo del CeSPI; Lic. Raffaella Coletti, Lic. Daniele Frigeri, Lic. Elisenda Estruch y Lic. Alberto Mazzali, investigadores del mismo Instituto.

² Las áreas metropolitanas son ciudades de dimensiones relevantes, generalmente fruto de un fenómeno de urbanización, por el cual los asentamientos de varios municipios tienen relaciones de estrecha integración territorial en lo económico y en lo social. Por ejemplo, son ciudades metropolitanas el Municipio de Turin, Milán, Venecia, Génova, Roma, Bolona, Florencia, Bari y Nápoles.

cooperación, casi siempre a través del trabajo de las ONG y de las asociaciones locales; aunque conscientes de esta fragmentación, estas ciudades y provincias están tratando de crear coordinaciones y relaciones que se integren más con la programación de las Regiones y del MAE.

2. El marco político, jurídico e institucional de referencia para la cooperación descentralizada italiana

Antes de abordar los aspectos jurídicos e institucionales de la cooperación descentralizada italiana, es oportuno realizar una brevísima digresión histórica sobre la ayuda pública para el desarrollo (Aiuto Pubblico allo Sviluppo, APS) en Italia, sobre todo a partir de la promulgación de la ley-marco n. 49 del 1987, hasta hoy día vigente.

Desde finales de los años ochenta, el APS italiano se ha ido transformando gradualmente. Durante los años ochenta, la actividad de cooperación no se dirigía directamente a la lu-

cha contra la pobreza (para la que se destinaban programas de emergencia extraordinarios, como, por ejemplo, los programas de ayuda alimentaria) sino que más bien se orientaba hacia el crecimiento económico e infraestructural de los países más pobres del mundo.

En cambio, desde 1989 el APS italiano cambia en modo substancial: la tendencia al aumento de los recursos destinados a este sector alcanza su ápice y se inicia una nueva fase de la cooperación italiana, luego del ingreso de Italia en el grupo de los G7, convirtiéndose dicha cooperación en un instrumento de la política exterior y de la política económica exterior del país. La prioridad geográfica de la cooperación pasa de África a Asia (China) y a América Latina (sobre todo a Argentina y Brasil).

A comienzos de los años Noventa, con la apertura de las indagaciones judiciales que implican a la clase política y dirigente italiana, acusada de corrupción, explota el escándalo de la “mala-cooperación”: salen a flote numerosos delitos y casos de ingentes sumas de dinero gastadas sin discernimiento y sin aportar ningún resultado positivo (como, por ejemplo, la

construcción de grandes obras infraestructurales en los PVD, que más adelante se revelaron totalmente inútiles).

Desde ese momento la cooperación realizada a nivel central atraviesa una crisis profunda, que lleva al MAE a preferir el canal multilateral en vez del bilateral. En los últimos años los recursos disminuyen, a pesar de los compromisos políticos a nivel multilateral (objetivos del milenio) y en la Unión Europea (UE).³

Es en este marco de involución de la política de cooperación para el desarrollo italiana que se introduce la evolución de la cooperación descentralizada (ver figura 1) y la actual toma de conciencia de que es necesario buscar una mayor integración entre el nivel central y el local.

En el plano normativo, la política de ayuda para el desarrollo en Italia se funda en la ley 49/1987, denominada “Nueva disciplina italiana en materia de cooperación para el desarrollo”. A través de ésta y de su reglamento de ejecución (DPR. n 177/1988) se reconoce oficialmente una función propositiva y de acción de las autonomías locales en las actividades de cooperación para el desarrollo gubernamental, cuando se afirma que la Dirección General para la Cooperación para el Desarrollo (DGCS) del MAE puede utilizar “las estructuras públicas de las Regiones, de las Provincias autónomas y de los organismos locales” para la realización de actividades específicas de cooperación identificadas por la misma ley. Las acciones contempladas son la elaboración de estudios, la construcción de instalaciones e infraestructuras, el empleo de personal cualificado para tareas de asistencia técnica, la formación profesional y la promoción social de ciudadanos de los PVD a nivel local, el apoyo para la realización de proyectos e intervenciones por parte de ONG, así como la actuación de intervenciones específicas a favor de la condición femenina y de la infancia y, en fin, la promoción de programas de educa-

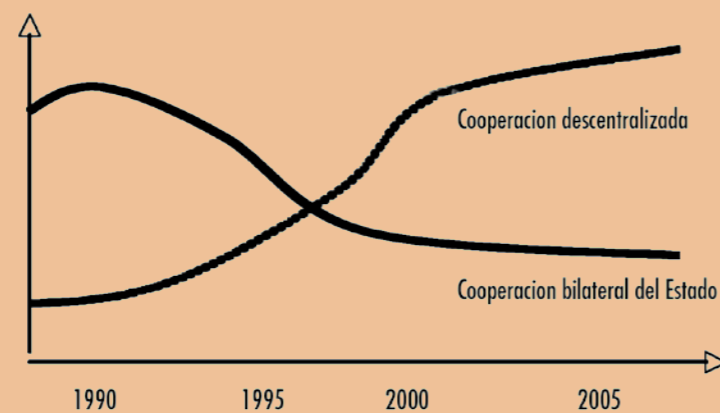
ción sobre temas de desarrollo, también en la escuela, y de iniciativas que aspiran a la intensificación de los intercambios culturales entre Italia y los PVD (Stocchiero 2005).

A pesar de que la ley 49/87 reconoce a las autonomías locales una función propositiva y de acción en el sector de la cooperación para el desarrollo, hasta finales de los años Noventa no hubo ninguna relación directa entre las actividades de cooperación realizadas a nivel central y las actividades promovidas por las autonomías locales italianas, sobre todo a causa de la falta de un reglamento específico. Al contrario, el coordinamiento entre estas dos realidades se llevaba a cabo a nivel multilateral, sobre todo en el marco de referencia de los programas de desarrollo humano a nivel local, promovidos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y realizados con el auxilio de la United Nations Office for Project Services (UNOPS, Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos).

En el año 2000, sobre todo luego del aumento del número de actividades de cooperación descentralizada y después de la emergencia humanitaria en la ex-Yugoslavia, el MAE italiano decide promulgar las “Líneas de dirección y modalidades de acción” en que propone la participación de las Regiones y de los Organismos locales en las actividades de programación y evaluación, constituyendo, además, una Unidad de coordinamiento para la cooperación descentralizada en la misma DGCS. El aspecto innovador de este texto se refiere al reconocimiento, por parte de la administración central, de la legitimidad y del papel de la cooperación descentralizada (Stocchiero 2005).

El documento reconoce el concepto de cooperación descentralizada como “la acción de cooperación para el desarrollo realizada por las autonomías locales, singularmente o en consorcio, y también con la contribución de las

Figura 1: Evolución e involución de las cooperaciones italianas (en términos relativos de compromisos políticos, sociales y financieros)



Fuente: Elaboración propia.

³ En porcentaje, el Informe APS/PNL en 1989 era 0,42%, en 1999 era 0,15% y en fin, en 2003 era 0,16% (datos extraídos de Aiello y Zupi (2005)).



expresiones de la sociedad civil organizada del territorio de relativa competencia administrativa, llevada a cabo a través de un partenariado prioritariamente con las instituciones homólogas de los PVD y favoreciendo la participación activa de los diferentes componentes representativos de la sociedad civil de los países partners, en el proceso de toma de decisiones orientado al desarrollo sustentable de sus territorios". Esta definición pone en evidencia el hecho de que una *conditio sine qua non* para que se pueda hablar de cooperación descentralizada es la acción de las autoridades locales, aunque uno de los aspectos más innovadores de la cooperación descentralizada sea la pluralidad de los actores implicados a nivel local en Italia y en el País beneficiario y el sistema de relaciones de partenariado en los que operan (Stocchiero 2005).

La relación entre la DGCS y las autonomías locales subraya la condición de equidad entre los mismos, con respecto a la realización de iniciativas de cooperación descentralizada.

Para comprender de modo adecuado el creciente papel, reconocido a nivel central, de las iniciativas de cooperación promovidas y realizadas por las autonomías locales italianas, es oportuno resaltar que, a partir de finales de los años 90, el Estado italiano ha presenciado un proceso gradual de descentralización administrativa, que culminó en el 2001 con la aprobación de la ley constitucional 18-01-2001, n. 3, que de hecho lleva a cabo una revisión del título V de la Segunda parte de la Constitución italiana, relativo al rol de las Regiones, Provincias y Municipios y a sus relaciones con el nivel central. Dicha ley fue promulgada para enfrentar la necesidad de abolir algunas normas de inspiración centralista presentes en el título V, incompatibles con la organización mayormente regionalista que el ordenamiento había tomado en el curso de los últimos años.

Efectivamente, a las entidades locales se les reconoce una "plena" autonomía, es decir una autonomía que tiene como límite insupe-

rable los principios establecidos por la Constitución. Esta plena facultad de autogobierno incide en un artículo de la Constitución en particular, el 117, que se refiere a la autonomía legislativa de las Regiones y de los Organismos locales italianos. Basándose en la revisión de este artículo, el Estado legisla en modo exclusivo sobre 17 materias, mientras las Regiones pueden promulgar leyes sobre temas que no estén reservados expresamente al Estado, en conformidad con el principio de subsidiariedad. Entre las materias de legislación concursantes se encuentran las relaciones internacionales y con la UE, y el comercio con el exterior.⁴

Con especial referencia al papel de las Regiones en materia de relaciones internacionales, en junio del 2003 se aprobó la Ley La Loggia, que pone en acción justamente al art. 117 de la Constitución. En esta norma se afirma que las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y de Bolzano, sobre temas para los que estén autorizadas a ejercitar la propia autonomía legislativa, "pueden concluir, con organismos territoriales internos de otro Estado, acuerdos dirigidos a favorecer su desarrollo económico, social y cultural, así como a realizar actividades de mero relieve internacional, comunicándolas antes de la firma a la Presidencia del Consejo de Ministros y al MAE; pueden, además, concluir con otros Estados, acuerdos ejecutivos y aplicativos de acuerdos internacionales que entraron regularmente en vigor, o acuerdos de naturaleza técnico-administrativa, o acuerdos de naturaleza programática finalizados a favorecer su desarrollo económico, social y cultural".⁵

Esta creciente participación de los gobiernos sub-estatales en la actividad internacional es comúnmente denominada *paradiplomacia* (Keating 1999) y, en el caso italiano, contempla entre las propias motivaciones y objetivos principales la internacionalización económica de las empresas pequeñas y medianas del territorio, así como el tema de la cooperación internacional en sectores de interés social, cultural y ambien-

tal.⁶ Como efecto de la progresiva descentralización del Estado italiano, la *paradiplomacia* se ha desarrollado en los últimos 15 años.

En este marco existe un debate político sobre en dónde se coloca la cooperación descentralizada: ¿dentro de la política exterior italiana de exclusiva competencia del MAE o dentro de las relaciones de mero relieve internacional de competencia de las autonomías locales? De todos modos, en términos reales, la cooperación descentralizada aparece cada día más unida o complementaria con la *paradiplomacia* y los intereses económicos de las regiones italianas. Por lo tanto, para comprender adónde va la cooperación descentralizada italiana, es necesario observarla en el marco más amplio de las relaciones internacionales de las autonomías locales.

Para poder llevar a cabo actividades específicas en el sector de la cooperación internacional, las autonomías locales italianas cuentan con varios dispositivos de naturaleza institucional: en primer lugar, departamentos u oficinas que son parte de la propia estructura administrativa, y que son utilizados para la gestión de las relaciones internacionales, sobre todo de las actividades de cooperación.

Por lo que respecta a las administraciones regionales, generalmente se trata de estructuras que cuentan con un número limitado de empleados y que dependen de la Presidencia o de la Vicepresidencia de la Junta regional, y sólo en algunos casos de una concejalía. Estas oficinas (o departamentos) son responsables de la realización de la política de la Junta en este sector. Por lo general las líneas estratégicas del gobierno regional en el sector de la cooperación internacional son indicadas en planes plurianuales ad hoc, que se traducen sucesivamen-

te en documentos específicos de orientación anuales: la estructura en cuestión se ocupa de la ejecución de las direcciones contenidas en el mismo y del coordinamiento entre los distintos sujetos que participan en las actividades de cooperación realizadas.⁷

El nivel comunal presenta una organización similar: muchas entidades locales han creado pequeñas oficinas para la gestión de actividades de cooperación y cuentan con una programación anual que, en la mayoría de los casos, se ejercita con el otorgamiento de contribuciones a ONG y a asociaciones del propio territorio (Stocchiero, Frattolillo, Gonella 2001), aunque no es raro encontrar, en los municipios metropolitanos y de mediana dimensión, que varias concejalías realicen actividades de relaciones internacionales sin el coordinamiento de la oficina dispuesta para ello. Falta una transversalización eficaz y eficiente de las relaciones internacionales y de la cooperación descentralizada dentro de las administraciones. Como consecuencia, las iniciativas y los pocos recursos disponibles se desperdician.

El nivel provincial es diferente: esta tipología de entidad local, definida como intermedia entre las municipalidades y las Regiones, comenzó a interesarse en la cooperación internacional con un cierto retraso con respecto a las otras autonomías locales. En efecto, es a partir del año 2000 aproximadamente, que las provincias iniciaron a dotarse de estructuras adecuadas dispuestas para la gestión de este tipo de actividad. De todos modos, en lo que respecta al campo de la cooperación internacional, la mayoría de las provincias italianas desempeña generalmente una función de información en el territorio, de gestión de las relaciones externas y de participación en redes;

⁴ En las materias de legislación concurrente, el poder legislativo es de competencia de las Regiones, a no ser por la definición de los principios fundamentales, facultad reservada a la legislación del Estado.

⁵ Disponible en: <http://www.parlamento.it/leggi/031311.htm>

⁶ Sobre el tema de la internacionalización económica de las Regiones italianas, ver también el programa de investigación del CeSPI (Coletti y Stocchiero 2003).

⁷ Excepto Campania, Calabria y Sicilia, todas las Regiones italianas están dotadas de leyes que disciplinan la actividad de cooperación y/o de emergencia. A este propósito, ver Stocchiero (2000).

sólo una minoría de estas entidades locales juega un papel mayormente operativo, a través de la proyección, realización y monitoreo de las intervenciones y el suministro de financiamientos. Algunas provincias realizan de manera directa proyectos de cooperación en base a sus propias competencias tales como la planificación territorial y la protección y la valorización del medio ambiente.

Además de sus propias estructuras, las autonomías locales italianas cuentan también con dispositivos institucionales colectivos para la actividad de cooperación internacional, como, por ejemplo, el Osservatorio Interregionale Cooperazione Sviluppo (OICS, Observatorio Interregional de Cooperación para el Desarrollo).⁸ Nacido en 1991, por iniciativa de la Conferencia de las Regiones y de las Provincias italianas, el OICS representa a un organismo común para todas las regionales italianas porque se ocupa de la promoción de la cooperación para el desarrollo y del apoyo de procesos de internacionalización del territorio. Se trata de una asociación privada de organismos públicos, cuyos socios ordinarios son todas las Regiones y las Provincias Autónomas italianas, que aportan una cuota anual,⁹ salvaguardando de este modo el funcionamiento del Observatorio también desde un punto de vista financiero. Además de la condición de socio ordinario existe el status de socio observador. Gozan de esta posición en el OICS el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Unión de las Provincias Italianas (UPI), la Asociación Nacional de Municipios (ANCI) y la Asamblea de ONG italianas.

También la Asociación Nacional de Municipalidades Italianas (ANCI) cuenta con un departamento ad hoc encargado del coordinamiento de las relaciones internacionales y de las actividades en el campo de la cooperación

descentralizada de sus socios.¹⁰ Considerando la dificultad que implica coordinar la actividad internacional de alrededor de 8.000 municipalidades, este departamento ha optado por realizar el coordinamiento a través de proyectos específicos de cooperación, como por ejemplo el proyecto "IB", "Italian and Balkan Municipal Partnership", que tiene como objetivo la modernización y el mejoramiento de los servicios públicos básicos en los países balcánicos (gestión del territorio, agua, gas, recolección y eliminación de desechos) a realizarse a través de actividades de formación técnica y operativa dirigidas a funcionarios comunales y técnicos locales.

La incipiente actividad de cooperación internacional de las provincias italianas se refleja en la estructura organizativa de la UPI; en efecto, en este momento, esta asociación no se ha dotado aún ni de un departamento ni de una oficina específica que se ocupen de la dirección de este tipo de actividad, aunque se está verificando un creciente interés hacia este sector por parte de la organización.

Existen, además, redes que se caracterizan a nivel geográfico (por ejemplo la red de las provincias italianas del arco adriático y las del arco latino-mediterráneo, la Asociación de las agencias para la democracia local que actúan en los Balcanes, los comités de cooperación de los municipios que pertenecen a una misma área geográfica, en particular provincias) o a nivel temático (los municipios para la Agenda 21 y la coordinación de las entidades locales para la paz que actúa en particular en Medio Oriente) o bien que agrupan entidades locales de pequeña dimensión (la red de municipios solidarios) y otras más, que crean un conjunto muy rico, aunque caótico.

Por lo que respecta al coordinamiento con el nivel central dentro del MAE, además

de la ya mencionada oficina de coordinamiento de la DGCS, existe la oficina III de la Dirección General para la Integración Europea, que mantiene relaciones con las Autonomías locales y con varios sujetos, a través de una mesa de coordinamiento sobre las perspectivas de la cooperación de la UE hacia los Países Terceros. Esta Dirección, en conjunto con el Ministerio de la Economía, gestiona además un programa de apoyo a la internacionalización de las regiones italianas menos avanzadas, que se sostiene con recursos de los fondos estructurales y que contempla acciones de cooperación descentralizada (junto a la Dirección General para la Cooperación para el Desarrollo) en el Mediterráneo. Este programa se está llevando a cabo y contempla la utilización de alrededor de 28 millones de euros.

Con respecto al tema de la internacionalización del territorio, que representa una de las bases principales de las actividades de paradiplomacia de las autonomías locales italianas, es interesante mencionar el nexo que existe entre éstas últimas y el Ministerio del Comercio Internacional que financia proyectos de tipo económico a las Regiones que tienen Cámaras de Comercio y agrupaciones de PYME.

Y por último, otro ministerio que trabaja para enlazar las Regiones italianas en el campo de la cooperación internacional es el Ministerio del Ambiente. Este, por la naturaleza misma de sus competencias, limita el ámbito de acción de los sujetos descentralizados y no ofrece a estos últimos ningún tipo de contribución financiera para las actividades de cooperación internacional (cfr. CeSPI 2005). En cambio, este ministerio puede presentarse como partner de las autonomías locales en determinadas iniciativas, como sucedió por ejemplo con proyectos financiados a través de la ley 84/2001 para la

reconstrucción en los Balcanes o en algunos proyectos Twinning de la UE.¹¹

Como resulta evidente en estas últimas notas, América Latina no se encuentra entre las prioridades de acción de la cooperación italiana. Trataremos a continuación de entender los motivos y el papel de la cooperación descentralizada.

3. La política exterior y la cooperación descentralizada italiana para América Latina

En los últimos cuarenta años, la política exterior italiana hacia el sub-continente latinoamericano ha experimentado una marcha oscilante y progresivamente decreciente. En los años 60 las relaciones ítalo-latinoamericanas atravesaron su ciclo más feliz desde el punto de vista económico, cultural y político. Para Italia fueron los años del boom económico, años en los cuales el país se desarrolló con ritmos muy elevados, gracias al crecimiento de los grandes grupos industriales (FIAT, Olivetti, Pirelli) que dieron un fuerte impulso a este proceso. Aprovechando la coyuntura económica favorable, estas empresas se lanzaron a la propia internacionalización, lo que les empujó a su vez a buscar nuevas salidas al exterior. Debido a la política de sustitución de las importaciones,¹² muy difundida en casi todo el sub-continente en ese período, América Latina representó una gran oportunidad para estos grupos industriales, que comenzaron a invertir consistentemente en esta área.

Para saldar esta nueva alianza bi-regional, en el plano diplomático se decidió fundar el Instituto Italo-Latinoamericano (IILA) que iba a desempeñar la función de enlace entre estas dos realidades (Rhi-Sausi 2005). Este período de fuerte acercamiento político, económico y cultural de Italia con América Latina,

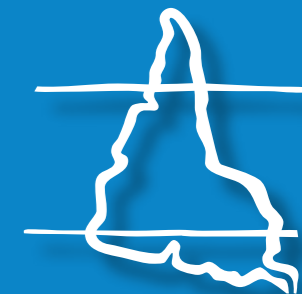
⁸ E8 www.oics.it

⁹ La cuota se compone de un porcentaje fijo, igual para todos los socios, y de una parte que se mide con respecto al número de habitantes (www.oics.it).

¹⁰ ANCI es una asociación sin fines de lucro, con sede en Roma, cuya principal función es la de la tutela de los intereses de los municipios italianos frente al gobierno central. Ver también el sitio www.anci.it

¹¹ La ley 84/2001 será objeto de análisis en el próximo párrafo.

¹² La política de sustitución de las importaciones, que tiene origen en el pensamiento estructuralista latinoamericano, implicaba la permuta de los bienes producidos en el exterior e importados a América Latina con productos locales, transformando las importaciones de bienes de consumo a bienes capitales y defendiendo de ese modo las industrias locales nacientes.



es generalmente denominado como la “época del continente hermano”, refiriéndose de este modo a la primacía que Italia aportó a las relaciones con esta área geográfica.

Esta fase de acuerdo se detiene en la primera mitad de los años 80, a causa de la profunda crisis de las economías latinoamericanas, que empuja a estos países a abrirse a los mercados internacionales, en modo especial a los mercados norteamericanos. Además, el ingreso de España y Portugal en la Comunidad Europea arranca a Italia el rol de mediador de los intereses europeos en América Latina, adjudicando en cambio esta función a los países de la península ibérica.

La difusión de los regímenes dictatoriales en el sub-continente, sobre todo en Chile y Argentina, contribuyó aun más al alejamiento de los intereses italianos del área. Más adelante se vislumbró una tenue posibilidad de reanudación de las relaciones bi-regionales italo-latinoamericanas, al final de la dictadura en Argentina, que conllevó a una apertura (sobre todo durante el gobierno Menem) a la privatización de grandes empresas públicas. En 1987 se sigla el Tratado de Asociación particular Italo-Argentino, que preveía una inversión italiana en el país latinoamericano de cinco mil millones de dólares por año.¹³ También el inicio del proceso de paz en el área centroamericana parece reavivar los intereses italianos hacia el sub-continente, considerando que el país juega un importante rol de intermediario, sobre todo en el marco del programa de las Naciones Unidas PRODERE (Programa de Desarrollo para Refugiados y Repatriados en Centroamérica y Guatemala), orientado al desarrollo local y al reasentamiento de las poblaciones que emigraron por causa del conflicto que se concluyó en el año 1996.

Este relanzamiento de las relaciones italo-latinoamericanas presenta elementos nuevos: por un lado se registra, a finales de los años 80 e inicios de los años 90, una amplia utilización de los recursos del APS, para favo-

recer el proceso de internacionalización de las empresas italianas en el área, mientras por otro lado se observa la adquisición de un rol cada vez más relevante por parte de las ONG y de los actores privados en las iniciativas de cooperación, en detrimento del nivel central y gubernamental (Rhi-Sausi 2005).

Sin embargo, se considera a los años 90 como el período en el cual América Latina aparece como el “continente olvidado” por la política exterior italiana. Las razones de dicho olvido son múltiples. Ante todo se asiste a una general reducción del APS, que se refleja sobre todo en el área latinoamericana; en segundo lugar, se registra un gradual desplazamiento de la atención de las ONG hacia el área balcánica, a causa de la emergencia internacional en esa área.

Tampoco el nuevo milenio comienza bajo los mejores auspicios con respecto a las relaciones italo-latinoamericanas: el 11 de septiembre del 2001 cambian las prioridades de la agenda de seguridad mundial, que relega a América Latina a los últimos lugares de las prioridades geográficas de la política exterior europea e italiana.

En los últimos años, se señalan pocas iniciativas italianas relevantes hacia esta área. Una de éstas se refiere a la aprobación de la norma 1/2000 que modifica el art. 48 de la Constitución, y que instituye una Circunscripción Exterior para la elección de las Cámaras, a favor de los ciudadanos italianos residentes en territorio extranjero. Sucesivamente se promulga la ley 459/2001, denominada “Normas para el ejercicio de voto de los ciudadanos italianos residentes en el exterior”, que subdivide dicha circunscripción en cuatro colegios (Europa; América Meridional; América Septentrional y Central; África, Asia, Oceanía y Antártida) en cada uno de los cuales “se elige un diputado y un senador, mientras las otras mesas electorales se distribuyen entre las mismas secciones, en modo proporcional al número de ciudadanos italianos que allí viven”.¹⁴ La normativa más arriba citada tiene fuertes repercusiones en

América Latina, ya que en esta área geográfica viven las comunidades de origen italiano más numerosas.¹⁵ Como veremos más adelante, por lo que respecta al área latinoamericana, la cooperación italiana, ya sea a nivel central que descentralizado, se dirige sobre todo a los países que cuentan con una fuerte presencia de descendientes de emigrantes italianos en su territorio.

Otra evolución importante de la política exterior italiana hacia el sub-continente durante el período aquí examinado, se refiere a las iniciativas italianas en el área andina, que se concretizaron sobre todo con la cancelación y la reconversión de la deuda de estos países (Rhi-Sausi 2002). En especial, basándose en los compromisos contenidos en el Acuerdo bilateral del 3 de junio del 2002, firmado por Italia y Bolivia en el marco de la iniciativa para los Heavily Indebted Poor Countries (HIPC, Países Pobres Altamente Endeudados) auspiciada por el Banco Mundial, se cancelaron alrededor de 74,3 millones de euros en créditos de ayuda a este país latinoamericano. Además de esto, el gobierno italiano ha reconvertido parcialmente la deuda concesional del Perú (127 millones de dólares en cinco años) basándose en un acuerdo bilateral entre los dos países, que establece el financiamiento de proyectos de lucha contra la pobreza (determinados con la participación de la sociedad civil), de programas nacionales de relanzamiento de la economía y de expansión de cultivos alternativos de la coca en el país andino. También en Ecuador el gobierno italiano ha dispuesto la reconversión de la deuda que deriva de los anteriores créditos de ayuda, transformándola en programas de reducción de la pobreza elaborados con una fuerte participación de la sociedad civil.

En fin, Italia ha trabajado a favor de Argentina luego de la grave crisis económica, fi-

nanciera y social que la ha afectado en el mes de diciembre de 2001. En febrero del año siguiente, la cooperación italiana aprobó dos importantes iniciativas de crédito de ayuda: la primera, de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en proyectos con un fuerte impacto en el campo ocupacional. Esta cuenta con un volumen de financiamiento igual a 75 millones de euros; mientras la segunda, de apoyo al sistema sanitario público, cuenta con 25 millones de euros.

Sin embargo, estas acciones resultan aisladas y no se colocan en un marco más amplio de medidas específicas, formuladas y realizadas en diferentes sectores, para América Latina en su totalidad, por parte del gobierno central.

La acción de las autonomías locales se introduce en este espacio de acción que el nivel central ha dejado “vacío”. La falta de una política específica a nivel central hacia el área latinoamericana es advertida particularmente por las Autonomías locales italianas. Seguramente la ausencia que influye mayormente en la formulación de políticas ad hoc para América Latina por parte de las autonomías locales es la de un marco normativo nacional de referencia, que a su vez instituya instrumentos financieros adecuados para el apoyo de la cooperación descentralizada y de la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas en América Latina. Además, muchas autonomías locales se quejan de la falta de una política exterior italiana a nivel central, que se dirija al fortalecimiento institucional de los países latinoamericanos, lo que permitiría una evolución hacia la descentralización administrativa de estos Estados, lo que, a su vez, permitiría a las regiones italianas poder dialogar con instituciones homólogas suficientemente fuertes.

Este marco normativo fue, en cambio, creado para el área balcánica a través de la ley 84/2001, que reglamenta las formas de parti-

¹³ Es en este período que el coloso de la telefonía italiana TELECOM entra en el mercado argentino

¹⁴ Cfr. L 459/2001, art. 6, coma 2.

¹⁵ Después de Europa, para Italia la segunda cuenca electoral en el exterior es América Meridional.

cipación italiana en el “proceso de estabilización, reconstrucción y desarrollo de los Países del área balcánica”.¹⁶ Entre las tipologías de acción previstas se encuentran las ventanillas de cooperación descentralizada de las regiones y entidades locales, que deben ser realizadas esencialmente para la formación y la asistencia técnica. Como apoyo de estas intervenciones se ha instituido un “Fondo para la participación italiana en la estabilización, reconstrucción y desarrollo de los Balcanes”, del que pueden aprovechar los actores que promueven proyectos de cooperación y proyectos para la promoción y desarrollo de las empresas.

Con respecto al área latinoamericana, en cambio, se registra la falta de instrumentos similares, ya sea en el plano normativo como en el financiero. Hasta este momento las indicaciones del MAE sobre la posibilidad de ofrecer un posible marco de referencia para la actividad internacional de las autonomías locales italianas se refieren a la intención de este ministerio de proceder a la estipulación de acuerdos bilaterales entre Italia y los países latinoamericanos, con la finalidad principal de encontrar una solución a los problemas de conflicto de competencias entre el nivel central y el local, que derivan de la firma de acuerdos finalizados al soporte de actividades de cooperación descentralizada por parte de algunas Regiones italianas hacia los gobiernos centrales de algunos Estados latinoamericanos.¹⁷ Desde este punto de vista, los acuerdos bilaterales entre gobiernos centrales deberían ofrecer un marco general de referencia para la promoción de actividades de cooperación económica y cultural entre los dos países, en el cual introducir a la cooperación descentralizada como uno de los ejes principales.

Antes de concluir esta parte, es importante resaltar que el nuevo gobierno Prodi, elegido en abril del 2006, parece tener intenciones de relanzar la política exterior italiana para América Latina, como fue expresado en las declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores,

Massimo D'Alema, quien, reafirmando la importancia de la valorización de la dimensión multilateral de la política exterior italiana, ha indicado a Asia y América Latina entre los nuevos protagonistas mundiales.

En particular, el nuevo Subsecretario de Relaciones Exteriores, el diputado Donato Di Santo, en la audición de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Diputados del 11 de julio de 2006, ha afirmado la importancia que tiene para Italia “desempeñar un papel activo a favor de la estabilización democrática y de la afirmación de los procesos de integración regional” (Ver entrevista en el Anexo 2). Entre los instrumentos que, según el Subsecretario, sería oportuno activar, se encuentra el fortalecimiento del IILA, que tendría que ser relanzado ya sea desde un punto de vista financiero como en términos de capacidad operativa, para que pueda desempeñar nuevamente su función originaria de enlace entre la realidad latinoamericana y la italiana. Además, para Di Santo reviste una particular importancia la promoción, en América Latina, de acciones específicas por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores en el campo cultural que, a mediano plazo, puedan ser acompañadas por iniciativas de sostén a la cooperación económica.¹⁸ También con respecto a la posible maduración de las políticas de cooperación descentralizada hacia el área es importante prestar particular atención a la evolución de estas orientaciones programáticas en términos operativos.

4. Las motivaciones de las crecientes relaciones internacionales de las Autonomías locales, los partenariados territoriales y los modelos de cooperación¹⁹

Para comprender las prioridades y las tendencias de la cooperación descentralizada italiana y las oportunidades de relación con el continente latinoamericano, es necesario tomar en cuenta las diversas motivaciones

que mueven a la actividad internacional de las autonomías locales italianas, así como los sucesos y procesos internacionales en curso. Se pueden identificar seis motivaciones, entrelazadas a procesos internacionales, que han determinado la orientación de la cooperación descentralizada italiana.

Ante todo, la primera motivación se refiere al fin solidario de la cooperación y, en especial, a los grandes temas de la lucha contra la pobreza, del desarrollo sustentable endógeno, de la defensa de los derechos de los más débiles, de las culturas indígenas. Estos han sido los temas sobre los cuales inicialmente se concentró la cooperación descentralizada italiana, colocando la prioridad geográfica en África y América Latina (como se pudo ver en el primer Capítulo). Generalmente, en esta cooperación, el papel de las Autonomías locales se concretizaba simplemente con la otorgamiento de contribuciones para la cooperación no gubernamental, que normalmente era promovida por las ONG. Todavía no había crecido la conciencia del rol político y de institution building de las Autonomías locales en las relaciones internacionales. Se prefería, más bien, sostener a las iniciativas autónomas de la sociedad civil, sin ejercicios de programación y de compromiso directo en el marco de acuerdos de cooperación con los homólogos del Sur. Más adelante, el rol de las Autonomías locales se fortaleció y en los últimos años se intentó realizar proyectos en red, conectando a los diversos actores del territorio en iniciativas de apoyo al desarrollo local. En estas iniciativas se valorizaron las competencias de las entidades locales y de estructuras como las agencias de desarrollo, los institutos de formación, las empresas multiutilities. El papel de las autonomías locales tuvo particular éxito

en el marco del programa para el desarrollo humano a nivel local sostenido por UNOPS y PNUD en Cuba, con la cofinanciación de la Cooperación italiana, así como en acciones de desarrollo territorial llevadas a cabo por la cooperación descentralizada en América central, en Brasil e Argentina, pero no de manera coordinada.

La prioridad de la lucha contra la pobreza y el sostén a las luchas de emancipación de los pueblos latinoamericanos sigue estando presente hoy en día, pero no en modo tan difundido como a comienzos de los años 90. Algunas administraciones de autonomías locales italianas son sensibles políticamente a estas motivaciones y responden positivamente a los estímulos que provienen de la sociedad civil de sus territorios. Además, siguen con interés las experiencias de política participativa que ven en muchas autonomías locales latinoamericanas comprometidas en nuevos cursos de desarrollo social y económico. El movimiento del Forum Social y el encuentro de Puerto Alegre han atraído a distintas autonomías locales italianas y a asociaciones sociales. Sin embargo, a esta finalidad se añadieron, con el tiempo, otras motivaciones y urgencias.

5. La lucha contra la pobreza: “100 ciudades para 100 proyectos Italia-Brasil”

“100 ciudades para 100 proyectos Italia-Brasil”,²⁰ es una red de ciudades, entidades y gobiernos locales italianos, activos en la cooperación Italia-Brasil, cuyo objetivo general es el apoyo a las políticas de descentralización administrativa y de democracia participativa del Gobierno brasileiro. Muchas de las acciones

¹⁶ Disponible en : <http://www.balcanionline.it/legge84.aspx>

¹⁷ En particular, el acuerdo de cooperación firmado por cuatro Regiones italianas (Marche, Umbria, Toscana y Emilia-Romagna) más una (Piemonte) con el gobierno brasileiro en el año 2004 (Ver Capítulo correspondiente).

¹⁸ En este sentido, el Subsecretario desea también el fortalecimiento del Istituto per il Commercio Estero (ICE), del SACE e del SIMEST, sobre todo con respecto a la cooperación con Brasil.

¹⁹ Para los datos cuantitativos de la cooperación descentralizada italiana véase el Anexo 1 al final de este artículo.

emprendidas en este programa “contenedor” apuntan a la promoción de la inclusión social de grupos penalizados por las desigualdades existentes en Brasil, sobre todo en términos de ingresos; por esto, pueden ser consideradas como iniciativas que tienen entre sus objetivos la lucha contra la pobreza.

La coordinación de la iniciativa está a cargo de la Agencia de Cooperación de las entidades locales (ADEL), una agencia nacida bajo iniciativa de la Provincia y del Municipio de Turín, además de 35 municipios de esta misma provincia organizados en el Coordinamento Comuni per la pace y que tiene como finalidad el apoyo técnico de los institutos locales para la realización y gestión de algunas iniciativas comunitarias, como, por ejemplo, el programa Twinning. Merced a la competencia adquirida en este campo, ACEL se ocupa del sostén del programa “100 ciudades para 100 proyectos Italia -Brasil”, como secretaría organizativa.

La metodología adoptada para la realización del programa se refiere a un intercambio de experiencias en tema de governance local, al debate sobre los conocimientos adquiridos por los institutos locales italianos y brasileros en el ámbito de su participación en el programa URBAL y la difusión de la experiencia madurada por las administraciones italianas en tema de programación regional, nacional y europea (pactos territoriales, INTERREG, etc.). Además, un aspecto particularmente interesante, inherente al método de actuación del programa, se refiere a la activa participación de las así llamadas public utilities, o sea las empresas públicas de servicios, en las iniciativas promovidas por “100 ciudades para 100 proyectos Italia-Brasil”. Con respecto a los sectores de intervención, el programa se organiza sobre prioridades temáticas consideradas estratégicas por los partners brasileros, y denominadas mesas temáticas. Existen cinco mesas: infancia y juventud, derechos de las mujeres, gestión de

los recursos hídricos y de los desechos, políticas habitacionales y movilidad urbana. Para cada uno de estos ejes temáticos se ha dispuesto la figura de un coordinador, ya sea en Italia como en Brasil.

En el país latinoamericano, las estructuras de referencia para la actuación de “100 ciudades para 100 proyectos Italia-Brasil” son el Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), la Presidencia de la República, el Ministerio de las Ciudades y la Agencia de Cooperación de los Municipios Brasileros (ACMB), cuya función equivale a la del ACEL en Italia; naturalmente, también los municipios brasileros participan en la iniciativa.

En efecto, se puede afirmar que la cooperación descentralizada italiana ha dado un importante salto dimensional sobre todo con respecto a las finalidades de intervención humanitaria y de reconstrucción, en especial respecto a las respuestas a las crisis y al apoyo de los procesos de paz de los países vecinos (crisis de la ex Yugoslavia durante los años 90 y crisis en el Medio Oriente). La “guerra en el umbral de la puerta de la casa” ha empujado a centenares de Autonomías locales a comprometerse en primera persona en acciones humanitarias y de reconstrucción, conjuntamente con las asociaciones de la sociedad civil. La crisis de la ex-Yugoslavia ha hecho crecer la conciencia sobre la cada vez más estrecha interdependencia existente entre los fenómenos internacionales y el nivel local, sobre todo en términos de proximidad geográfica. Esta toma de conciencia se ha fortalecido con la involución del proceso de paz entre Israel y Palestina, y con el estallido de la nueva crisis en Líbano. De este modo, en los últimos diez años ha crecido notablemente el compromiso de las Autonomías locales italianas, que llevan a cabo pequeñas iniciativas de cooperación y participan activamente en programas-marco, definidos con la Cooperación italiana en los Balcanes y en el Medio Oriente.

²⁰ <http://www.progetto100citta.it>

Algunas Regiones, además, han lanzado programas-marco propios, que apuntan a crear relaciones de interacción duraderas entre el desarrollo local de los territorios “aquí y allá”. El componente relevante de la acción, en este caso, consiste en la capacidad de movilizar los distintos actores, no sólo con iniciativas humanitarias sino sobre todo en la fase posterior al conflicto, sobre temáticas relativas a la diplomacia popular, al welfare local, a la planificación territorial, al desarrollo de pequeñas y medianas empresas, realizando una obra de coordinamiento eficaz. Es evidente que la motivación de las crisis tiene un impacto mayor en Italia cuando involucra los países vecinos, más que a Latinoamérica, a pesar de algunos casos de emergencia causados por desastres naturales, como por ejemplo las inundaciones producidas por el Niño en América central, en ocasión de las que las Autonomías locales italianas se organizaron para recoger ayudas.

En tercer lugar, uno de los motivos más importantes que empuja a las Regiones y las autonomías locales a proyectarse en modo creciente en la arena internacional se refiere a la cuestión de la internacionalización de las empresas presentes en el propio territorio. Con este vocablo se alude a un fenómeno complejo, que incluye las inversiones directas extranjeras (IDE) en entrada y en salida (las que, a su vez, pueden explicitarse con diferentes modalidades, como el proceso de localización productiva de los establecimientos industriales y la constitución de joint-ventures en otros países), el tráfico de perfeccionamiento activo y pasivo de los semielaborados industriales, el comercio internacional de bienes y servicios. Este proceso ha sufrido una fuerte aceleración en los años Noventa, dirigiéndose en modo particular desde Italia hacia Europa del Este y hacia Asia.

Por lo que respecta a América Latina, históricamente la internacionalización de las empresas italianas tuvo como salida principal el

Cono Sur del sub-continente, en especial Argentina y Brasil. Pero las fuertes dificultades de evolución del proyecto de integración del MERCOSUR, provocadas por las crisis financieras y monetarias, primero en Brasil (1998/99) y luego en Argentina (2001/2002), han causado el alejamiento de las inversiones italianas del área y, consecuentemente, han inducido a la política económica exterior de las autonomías locales a perder gradualmente el interés hacia esta área. A pesar de esto, como ya se ha analizado en el primer Capítulo, el apoyo al proceso de internacionalización de las pequeñas y medianas empresas italianas sigue siendo uno de los ejes maestros de la cooperación descentralizada italiana en los países latinoamericanos.

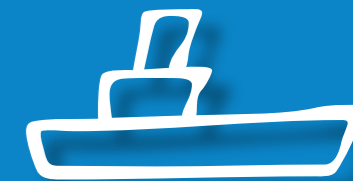
6. Internacionalización del territorio: El caso de la región de Lombardía ²¹

El caso de la Región de Lombardía tiene una gran importancia como ejemplo de paradiplomacia, y también porque resulta particularmente basado en la motivación de la internacionalización económica de los territorios. Hay que recordar que la Lombardía es la región italiana más importante por población como motor financiero y económico. En efecto, esta región puede ser comparada con algunos Estados europeos como Holanda o Bélgica.

En el curso de la VII legislación (2000-2005), las relaciones internacionales tomaron un papel de primer plano para la Región de Lombardía. El principal impulso de estas actividades fue ofrecido por el compromiso político del Presidente Roberto Formigoni, entre otras cosas re-electo como presidente de la Región en las elecciones administrativas de junio de 2005.

Este compromiso se refleja también en la estructura organizativa que la Región ha to-

²¹ La elaboración de este estudio de caso ha sido realizada por la Lic. Raffaella Coletti, investigadora de CeSPI.



mado en el curso del quinquenio en materia internacional. Todas las oficinas dispuestas para la coordinación de las actividades de las concejalías en materia internacional fueron en efecto colocadas dentro de la Dirección General de la Presidencia: desde las relaciones institucionales a la internacionalización de la economía, desde la cooperación para el desarrollo hasta las relaciones con los lombardos en el exterior y la integración europea. La elección de colocar todas las actividades internacionales en el seno de la Presidencia deriva además del tentativo de considerar los distintos ámbitos de operatividad de la Región en el exterior como elementos de una única estrategia, y favorecer por lo tanto la activación de sinergias y coordinación entre los mismos.

En el período 2000-2005, la Región de Lombardía dedicó particular atención a América Latina, a través de numerosas actividades de misiones y encuentros institucionales de alto nivel, firma de protocolos, realización de eventos,²² creación de una red de “puntos operativos Lombardía” para la internacionalización en diversos países latinoamericanos, cooperación descentralizada,²³ ayuda de emergencia, ayuda a lombardos en el exterior.

Entre los distintos proyectos, sobresale el de “Desarrollo de distritos industriales en Brasil” (2000-2006). A partir del año 2000, la Región de Lombardía activó, en colaboración con Promos, Empresa especial de la Cámara de Comercio de Milán para la Internacionalización, un proyecto para el desarrollo de polos sectoriales y distritos industriales en Brasil, a través de la cooperación con el SEBRAE – Servicio brasilero de soporte de las micro y pequeñas empresas – y el Banco Interamerica-

no de Desarrollo, que desde hace tiempo ha instituido el Multilateral Investment Fund, un fondo destinado al sostén de iniciativas de desarrollo de las pequeñas y medianas empresas suramericanas, en estrecho contacto con las instituciones gubernamentales de los países participantes.

El objetivo del Proyecto es transformar las cuatro áreas implicadas en la iniciativa – polo de la ropa interior femenina en Nova Friburgo (Río de Janeiro); polo de cuero y calzado en Campiña Grande (Paraíba); polo de la madera y muebles de Paragominas (Parà); polo de las confecciones y tejido de Tobías Barreto (Ergipe) – en clusters, o, más idealmente y en un mayor lapso de tiempo, en distritos industriales según la acepción italiana, creando un ambiente en el cual un grupo de empresas comparte valores, conocimientos y estrategias que repercuten también a nivel cultural. Esto ha implicado una acción sobre tres objetivos específicos: consolidación institucional, información y acceso al mercado y organización de la producción. Los resultados de la iniciativa resultaron más que satisfactorios para los actores implicados, tanto que, en la fase actual (octubre 2006) de clausura formal del proyecto, ya se está discutiendo sobre la hipótesis de réplica de la metodología adoptada en otros contextos de América Latina. La oportunidad más concreta es por el momento la de realizar el proyecto en común acuerdo con el SEBRAE de Sao Paulo (con quien Promos tendría que firmar un acuerdo en breve tiempo), que ha iniciado tratativas con el BID para obtener un sostén financiero.

La cuarta motivación que empuja a la acción internacional a las Autonomías locales ita-

lianias se refiere al fenómeno de las migraciones, fenómeno que comprende ya sea las relaciones con los emigrantes italianos, como el nuevo tema del lazo entre la inmigración y el desarrollo de los países de origen (en los últimos años se ha podido ver el creciente rol desempeñado por las comunidades de inmigrantes con sus países de origen).

La relación de las autonomías locales con las comunidades italianas residentes en el exterior se afirmó, como ya se anticipó, sobre todo después de la promulgación de la ley 459/2001 para el ejercicio del voto de los ciudadanos italianos en el exterior. Esta relación atañe en especial a América Latina. Es un hecho que, para los descendientes de emigrantes italianos, el lazo más fuerte con la tierra de los padres es el que se instaura con el territorio de la Región de origen (Friuli, Marche, Véneto, Piemonte, Trentino, Campania) más que con Italia en sentido abstracto, y es con estas áreas que se vuelve más natural instituir vínculos culturales y económicos. La clase política a nivel central y a nivel local ha vislumbrado en estas comunidades una oportunidad para dar impulso a la expansión de la influencia italiana en estos países, considerando además que parte de la clase dirigente política y económica de muchos países latinoamericanos tiene origen italiano.

Las acciones dirigidas a este grupo son de diferentes tipos y han investido varios ámbitos, desde lo cultural a lo económico, pasando por el sostén social, sobre todo luego de la grave crisis económica que se verificó en Argentina, país latinoamericano con el más alto porcentaje de ciudadanos de origen italiano. Es interesante notar como las iniciativas emprendidas a beneficio de las comunidades italianas frecuentemente han tenido efectos positivos también para demás población.²⁴

7. Comunidades italianas en el exterior: La provincia de Trento²⁵

En el decenio del 1870-1880, y luego de la Primera y Segunda Guerras Mundiales, la Provincia Autónoma de Trento experimentó un fuerte fenómeno de emigración desde su territorio. Los emigrantes de Trento partieron hacia varios destinos, pero América Latina fue una de las metas privilegiadas. En este sentido, la temática inherente a las relaciones con las comunidades italianas en el exterior es bastante sentida en esta Provincia.²⁶

El fundamento jurídico de todas las actividades realizadas a favor de la comunidad tridentina residente en el exterior, es la ley provincial 12/2000, denominada “Intervenciones a favor de los tridentinos que emigraron al exterior y de sus descendientes”.

Con respecto a la solidaridad, desde 1988 la Provincia Autónoma de Trento ha activado un plan anual de asistencia, denominado Fondo de Solidaridad, dirigido a los jóvenes descendientes tridentinos que se encuentran en situaciones socio-económicas precarias. Las subvenciones obtenidas a través de este instrumento financian subsidios a favor de familias que se encuentran en condiciones de dificultad, y becas de estudio dirigidas a jóvenes descendientes de tridentinos, para que éstos puedan seguir sus estudios escolares en instituciones apropiadas en el actual país de residencia. El Fondo no se concentra exclusivamente en el área latinoamericana, sino que se dirige también a la comunidad tridentina que vive en Europa Oriental, sobre todo en Serbia, Rumania y Bosnia, aunque la mayor parte de los descendientes de emigrantes tridentinos vive en América del Sur.

²² La Región de Lombardía celebró en Milán, del 20-2 de marzo de 2003, la 44ª Asamblea del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Además, la Región, conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, promovió la Conferencia Nacional para América Latina, finalizada a relanzar el diálogo euro-latinoamericano (Milán, 15 y 1 de octubre de 2003).

²³ Las actividades de cooperación son predominantemente llevadas a cabo a través de contribuciones a las ONG del territorio lombardo. América Latina se encuentra en el primer lugar entre los destinatarios de la cooperación para el desarrollo del quinquenio, ya sea en cuanto a número de proyectos realizados como a la suma de la contribución regional (5.232.200 euros, el 35% del total).

²⁴ Véase el caso de los proyectos de cooperación descentralizada de la Provincia de Trento en el Capítulo siguiente.

²⁵ Parte de las informaciones contenidas en este párrafo fueron gentilmente proporcionadas por la Lic. Franca Dalvit, dirigente del Servicio Migración y Solidaridad y Lic. Francesca Baldessarelli, responsable del manejo del Fondo de Solidaridad de la provincia de Trento

²⁶ Idem.



El volumen de financiamiento asignado anualmente varía según los distintos Estados. En América Latina hay ocho países que utilizan este fondo: Argentina, Chile, Bolivia, Brasil, México, Paraguay, Perú y Uruguay. En 2006 el Fondo de Solidaridad ha podido contar con un financiamiento de 1.100.000 euros, de los que alrededor de 130.000 fueron asignados a Europa del Este, mientras alrededor de 950.000 fueron destinados a América Latina.

Con respecto a Argentina en particular se constituyó un Plan Extraordinario luego de la crisis financiera de 2001, con una duración de cuatro años y con un manejo independiente del Fondo de solidaridad ordinario. Para la gestión del Plan Extraordinario se construyó una estructura dotada de diez asistentes sociales, encargados del cuidado de las personas más golpeadas por la crisis financiera de 2001 en todo el país. Desde 2003 hasta 2005 se destinaron fondos por poco menos de seis millones de euros.

Además del Fondo de Solidaridad y del Plan Extraordinario para Argentina, la Provincia Autónoma de Trento asigna un capítulo específico de su presupuesto para el financiamiento de proyectos de cooperación dirigidos a las comunidades tridentinas residentes en el exterior, siempre gracias al Art. 11 de la ley provincial 12/2000. Con respecto a los países latinoamericanos generalmente estas iniciativas se relacionan con el desarrollo de la agricultura, del comercio, de la educación y de la cría de ganado, sobre todo en Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile.

Mientras en el caso del Fondo de Solidaridad y del Plan Extraordinario para Argentina la gestión de las actividades promovidas está completamente a cargo de la administración regional, en el caso de los proyectos de cooperación a favor de la comunidad tridentina residente en el exterior la Provincia Autónoma de Trento se nutre del auxilio de organizaciones privadas, como, por ejemplo, la Asociación de Tridentinos en el mundo.

La relación inmigración-cooperación se explicita en la adopción, por parte de la cooperación descentralizada, del concepto de co-desarrollo, con el que se reconoce a los migrantes el papel de actores del desarrollo en el país de destino y en el país de origen. En este caso participan las comunidades de migrantes provenientes de diferentes países del Mediterráneo, de África Subsahariana, de Europa del Este y también de América Latina. Los latinoamericanos residentes en Italia, y en especial los que provienen del área andina (que representan alrededor del 80% de los inmigrantes latinoamericanos en Italia) están jugando un papel progresivamente creciente en las relaciones transnacionales con el país de origen, sobre todo a través del envío de remesas. Sin embargo, hasta este momento los proyectos promovidos en este ámbito se presentan más bien como hipótesis de trabajo y de orientación futura sobre el rol de la cooperación descentralizada.

8. Migraciones y desarrollo: COPEI y el Fondo Andino de Solidaridad ²⁷

A comienzos del año 2006 había 238.882 inmigrantes latinoamericanos en Italia, sobre un total de población de inmigrantes extranjeros de 2.670.514. Como ya se señaló, alrededor del 80% de los inmigrantes latinoamericanos en Italia son peruanos y ecuatorianos. Mas allá de los problemas de integración existentes, en los últimos años esta comunidad se ha ido convirtiendo en un interlocutor de la cooperación descentralizada: no es raro, en efecto, para las asociaciones de inmigrantes, solicitar contribuciones financieras a las administraciones provinciales y municipales del territorio en el que viven, con la finalidad de financiar pequeños proyectos de solidaridad en los países de origen.

Un ejemplo significativo en este sentido lo representa la Coordinadora de Profesionales Emprendedores Peruanos y Andinos (COPEI). COPEI es una asociación sin fines de lu-

cro, que apunta a la valorización de las potencialidades de las comunidades de inmigrantes peruanos y andinos en Italia y en Europa, sobre todo en el campo profesional y empresarial. En realidad, uno de los objetivos principales de COPEI es generar una plataforma de referencia para la realización de actividades de cooperación descentralizada con el Perú, actividades que prevean como intermediario principal a la comunidad de inmigrantes peruanos que vive en Italia. Las actividades que está promoviendo COPEI se refieren al apoyo de programas de ayuda alimentar y de formación escolar para niños trabajadores del área andina, y la facilitación de donaciones italianas (en particular, por parte de municipios y provincias) hacia el sector sanitario peruano, sobre todo para hospitales públicos, que en este país latinoamericano se encuentran en una grave situación de déficit financiero.

Por ejemplo, en 2005, COPEI, junto a la Provincia de Arezzo, en Toscana, al ATAM, la empresa de transporte público del Municipio de Arezzo, y a los Municipios de Civitella, Sansepolcro y Monte San Savino, organizó el viaje a Italia del Presidente de la Región peruana de Lambayeque, Yehude Simon. Este último, en el curso de su visita, describió las condiciones de grave precariedad en que se encuentra el hospital público de la ciudad de Chiclayo, capital de la región. Luego de esta visita, COPEI convocó a los distintos actores más arriba mencionados para que donaran una ambulancia a la estructura sanitaria peruana. En especial, el ATAM ha donado un vehículo, la Provincia de Arezzo lo ha equipado para el transporte de enfermos y heridos, mientras los tres Municipios restantes han suministrado algunos medicamentos. La transferencia de la ambulancia al Perú fue pagada por la región de Lambayeque, con un cofinanciamiento de la Provincia de Arezzo.

Actualmente, COPEI se ha hecho pro-

movedora de una interesante iniciativa que atañe a la constitución de un Fondo Andino de Solidaridad, que prevé la institución de un fondo financiero para el sostén de proyectos de solidaridad en el área andina. El fondo se inspira en el esquema 3XI de la Iniciativa Ciudadana del Gobierno Federal Mexicano, sobre cuya base, por cada peso enviado por los emigrantes mexicanos a su país, el gobierno federal, el gobierno estatal y el gobierno municipal contribuyen con otro peso. Esta suma confluye luego en un fondo, destinado al financiamiento de proyectos de desarrollo en los pueblos de origen de los emigrantes. En el caso del Fondo Andino de Solidaridad, los tres partners de los emigrantes no son las instituciones públicas, sino las privadas. Se trataría en particular de dos instituciones bancarias peruanas y una italiana. Actualmente esta iniciativa se encuentra en curso de realización, y a ella adhieren 16 asociaciones de emigrantes ecuatorianos, peruanos, colombianos y bolivianos, presentes en Italia. Se está intentando estimular el interés también de la Región de Lombardía para que pueda también participar en la constitución del Fondo.

En quinto lugar, el entrelazamiento de estos procesos y motivaciones ha llevado a la evolución del fenómeno de la paradiplomacia, o sea del creciente rol de las Regiones y de sus “gobernadores” en las relaciones internacionales. En el curso de la segunda mitad de los años 90 la actividad de las Regiones italianas en el ámbito internacional adquirió gradualmente una importancia cada vez mayor, debido a los efectos de la globalización (internacionalización de la economía, aumento de los diferenciales de bienestar social y de los flujos migratorios, crisis ambiental, relaciones y contaminaciones culturales) que han modificado las relaciones de poder entre las diferentes escalas geográfico-económicas, sociales y políticas, dando ori-

²⁴ Parte de las informaciones contenidas en este párrafo fueron gentilmente proporcionadas por el Lic. Juan Velázquez, miembro de COPEI y por el Lic. Daniele Frigeri, investigador de CeSPI.



gen a nuevas redes de relación entre diferentes actores. En efecto, anteriormente el nivel nacional resultaba predominante sobre todo con relación a la regulación del poder económico y político. En cambio, con el fenómeno de la globalización, el nivel supranacional y el nivel sub-nacional adquieren un nuevo e importante rol, así como las fuerzas autónomas económicas y sociales. Se registra un desplazamiento de algunas funciones de regulación, es decir la transferencia de autoridad y responsabilidad del Estado nación al gobierno central, ya sea hacia arriba, hacia formas de gobierno y de governance supra-nacionales, que hacia abajo, hacia formas de gobierno y de governance sub-nacionales (Stocchiero 2005).

En el caso italiano, seguramente la aprobación de la ley constitucional 18-01-2001 n. 3, que hace una revisión del Título V de la Segunda parte de la Constitución, ha acentuado todavía más este proceso, otorgando a las Regiones la facultad de promulgar leyes sobre temas no expresamente reservados al Estado, como las relaciones internacionales y la Unión Europea.

9. La paradiplomacia: acuerdo de colaboración entre 4 regiones italianas en Brasil²⁸

Este proyecto tiene una importancia particular en el marco de las iniciativas de cooperación lanzadas por las Regiones italianas, y no sólo con respecto al área latinoamericana. En efecto, la importancia de este programa se basa en que, por primera vez, las autonomías locales italianas han firmado un acuerdo de colaboración con el gobierno central de otro Estado. Se trata de un aspecto absolutamente innovador en el panorama de las acciones emprendidas en el sector internacional por las regiones italianas, visto que la política exterior es de competencia exclusiva del Estado italiano y, por lo tanto, no está previsto que las Regiones puedan suscribir acuerdos con organismos

de nivel superior. En el caso de esta iniciativa, en cambio, sucedió justamente esto, ya que el recurso a algunos expedientes de naturaleza jurídica permitió a las autonomías locales no entrar en conflicto directo con el nivel central, como veremos en la siguiente descripción.

En 2004, las regiones italianas de Marche, Umbría, Toscana y Emilia Romagna firmaron un protocolo de acuerdo con la Presidencia del Brasil (el primer acuerdo de este tipo a nivel italiano) que fue ratificado por la Presidencia del Consejo y por el Ministerio de Relaciones Exteriores Italiano. Es interesante resaltar la atenta elección de la terminología en el documento de acuerdo. En efecto, dado que en Italia se considera la cooperación como un instrumento de la política exterior del Estado, y, por eso mismo, como prerrogativa exclusiva del gobierno central, el MAE sugiere el uso de la expresión “colaboración recíproca y equivalente”, en lugar de “cooperación”, con el fin de evitar posibles conflictos de competencia entre el nivel local y el central.

El programa se funda en tres ejes: desarrollo económico (cuyo líder es la Región de Umbría), políticas sociales (cuyo líder es la Región de Marche), cultura (cuyo líder es la Región de Toscana), cooperativismo (cuyo líder es la Región de Emilia-Romagna). Para cada línea de actividad existe un grupo de trabajo italiano, encargado del desarrollo de las iniciativas en cada sector. Los grupos de trabajo están formados por funcionarios expertos con competencias específicas en los temas seleccionados, cada uno de ellos coordinado por una Región italiana, pero con la colaboración de las restantes Regiones.

La dotación financiera inicial era de 1.332.000 euros, de los cuales el 50% era aportado por las administraciones regionales italianas, mientras el restante 50% por el gobierno brasilero. De esta cifra, 509.90 euros fueron destinados al desarrollo económico, 274.727 a las políticas sociales, 180.000 al cooperativismo y 45.185 a la economía de la cultura

(Diodato 2006). Este budget fue dispuesto para dar cobertura financiera a las actividades conectadas en modo estrecho con la iniciativa, como los workshops, seminarios y estudios, mientras para la realización de proyectos que se refieren a los ejes más arriba mencionados las subvenciones deben ser identificadas a través de institutos privados como bancos o fundaciones.

El acuerdo de las Cuatro Regiones, firmado en 2004, tiene un valor de tres años; la fecha final del proyecto es julio del 2007.

En sexto lugar, se registra en estos últimos años una convergencia entre la cooperación descentralizada y la cooperación territorial nacida en el marco de la política interna de desarrollo regional de la Unión Europea. La reforma de la asistencia exterior europea hacia los países vecinos, desde Europa del Este hasta el Mediterráneo, contempla en efecto, por primera vez, el componente de la cooperación entre territorios de la UE y de los países vecinos y en vía de adhesión, en consideración de la creciente interdependencia entre la política externa y la interna. La cooperación territorial atañe principalmente a la elaboración de políticas y acciones comunes entre territorios limítrofes (cooperación transfronteriza) y pertenecientes a una única cuenca geográfica (cooperación transnacional). La extensión de la cooperación territorial afuera de las fronteras de la UE hacia los países vecinos hace que las regiones la estén conectando a la cooperación descentralizada hasta ahora realizada con el Mediterráneo y los Balcanes. En este caso, es evidente la exclusión de América Latina. Por otro lado, como se verá en el próximo capítulo, la metodología y los contenidos de la cooperación territorial podrían representar un nuevo instrumento de acción que Europa puede ofrecer a América Latina.

10. La cooperación transfronteriza: El proyecto red inter-regional para el desarrollo territorial y la integración sudamericana²⁹

Uno de los aspectos más innovadores de la reflexión sobre la evolución socio-económica de los países latinoamericanos es seguramente la importancia adquirida por la “dimensión territorial” en el desarrollo y en la integración macro-regional. El enfoque territorial coloca entre las prioridades de la agenda latinoamericana la necesidad de definir programas e instrumentos de apoyo al desarrollo local y a la integración, valorizando al mismo tiempo el rol de los gobiernos subnacionales, incluso en el plano internacional. La dimensión territorial del desarrollo y la integración supranacional asignan nuevas funciones y competencias a las instituciones subnacionales. Desde este punto de vista resulta particularmente significativa y útil la experiencia de cooperación transfronteriza e interregional de las regiones y las administraciones locales europeas, en particular la experiencia italiana, sobre todo por el rol que estas políticas e instrumentos han tenido en la definición de la política de integración de la Unión Europea. El interés en promover la cooperación interregional italo-sudamericana puede incidir en los procesos de descentralización en los Países sudamericanos.

A partir de contactos e intercambio con instituciones con las cuales el CeSPI tiene relaciones consolidadas,³⁰ ha nacido la idea de realizar un estudio que verifique las condiciones para la creación de una red internacional de regiones. Dicha red puede promover, a través de instrumentos de información, formación y asistencia técnica la integración de los corredores bi-oceánicos sudamericanos. La iniciativa se

²⁸ Parte de las informaciones contenidas en este párrafo fueron gentilmente proporcionadas por el Lic. Marco Bellardi, dirigente del Servicio de Relaciones Internacionales y Comunitarias de la Región de Marche

²⁹ La elaboración de este estudio de caso ha sido realizada por el Lic. Darío Conato, Coordinador del Área Proyectos de Desarrollo del CeSPI.



propone como un ágil instrumento de diálogo permanente y sistemático entre las instituciones nacionales y subnacionales de los Países sudamericanos. En esta red, las Regiones italianas pueden poner a disposición de las contrapartes sudamericanas la misma experiencia de colaboración con los países vecinos de África del Norte, del Medio Oriente y de los Balcanes, sobre algunas de las temáticas consideradas prioritarias por todos los gobiernos latinoamericanos, como ser desarrollo local, la integración económica, el comercio exterior, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, la innovación y el desarrollo tecnológico. La experiencia italiana también puede ser muy útil con respecto a temas transversales como la consolidación de las instituciones subnacionales, el apoyo a la internacionalización territorial y la cooperación transfronteriza e interregional.

El estudio se ha centrado en tres áreas transfronterizas: las provincias del sur de Ecuador y del noroeste de Perú, la frontera entre Chile, Bolivia y Perú y finalmente la frontera entre Argentina, Bolivia y Paraguay. Los procesos de integración tienen diferentes grados de avance. El más adelantado es el de la frontera Chile-Bolivia-Perú, donde se está dando una interesante colaboración entre los gobiernos locales de los tres países para la realización de un proyecto de desarrollo social integrado vinculado a la red "Aymaras sin Fronteras", que busca sentar bases sólidas para la articulación de una región que traspase las fronteras estatales reactivando vínculos históricos, sociales y culturales. El proyecto involucra - además de los correspondientes gobiernos subnacionales - a 56 municipios de la zona andina de los tres países, que comparten una realidad muy similar en cuanto a la insatisfacción de necesidades y falta de acceso a servicios básicos. En el diseño del proyecto se ha incluido la posibilidad de

una participación activa de Regiones Italianas a través de asesoría técnica y pasantías en Italia para operadores del Área Aymara. También en la región entre Perú-Ecuador se han identificado posibilidades de intercambio con regiones italianas para fortalecer la cooperación transfronteriza en el tema de gestión de los recursos naturales. Se está preparando el informe final del estudio, que será presentado en un encuentro público a realizarse en Roma a finales de 2006. El informe contendrá también sugerencias para un proyecto estructurado de colaboración entre gobiernos subnacionales italianos y europeos y entidades homólogas de América Latina, a través de modalidades como la transferencia de experiencias de Regiones italianas y europeas en la gestión de procesos de integración entre territorios, la asistencia técnica en proyectos de integración que articulen "macroregiones", pasantías de operadores latinoamericanos en Regiones italianas y europeas activas en relaciones transfronterizas y transnacionales, la circulación de informaciones, documentos, experiencias a través de un boletín electrónico, la asistencia técnica para la creación de estructuras interregionales y transnacionales.

De todos estos procesos, ha nacido en Italia el nuevo concepto de partenariado territorial. En efecto, el debate sobre las diversas motivaciones que vinculan a las relaciones internacionales con la cooperación descentralizada italiana ha comportado la evolución del modelo clásico donador-beneficiario de la tradicional actividad de cooperación para el desarrollo, substancialmente de tipo asistencial, hacia la idea de partenariado territorial, que prevé la adopción de un perfil participativo y el reconocimiento de intereses mutuos entre partners sobre las políticas a actuar. El partenariado debería comportar la búsqueda de una visión común del desarrollo entre los territorios del Sur y del Norte. El partenariado entre terri-

torios se basa en una relación de reciprocidad y corresponsabilidad, mayormente abierta a la interdependencia entre las diversas esferas de las relaciones internacionales (cultural, social, ambiental, económica, política). Esto responde a la necesidad de encontrar un enfoque más coherente y complejo para los temas de desarrollo, en donde la lucha contra la pobreza se conecte con la búsqueda de principios de libertad y democracia, de inclusión social, de crecimiento y de integración económica. Dichos objetivos son parte, en un sentido más amplio, de las relaciones internacionales y de las políticas exteriores de los Países, y de los territorios, ya sea en el Sur que en el Norte.

El concepto de partenariado territorial, así como la interacción de otros factores (entre los cuales se encuentran las características de los territorios, la presencia de distintos lobbies, el liderazgo político, la capacidad burocrática de las administraciones locales) se traduce en distintos modelos de cooperación descentralizada. De acuerdo a los estudios efectuados por el CeSPI, se pueden definir dos tipos de modelos de cooperación descentralizada regional: el "modelo abierto" y el "modelo integrado" (Stocchiero 2000).

El primer modelo, en el que se puede incluir a la cooperación internacional realizada, por ejemplo, por la Región de Lombardía, no prevé un poder de orientación particularmente vinculante para la administración regional, en términos de límites específicos geográficos, temáticos o de interés regional. La institución pública, en este caso, se limita a desempeñar una función de coordinación y programación, poniendo a disposición fondos de los que controla el uso que hacen los otros actores, pero que no administra directamente.

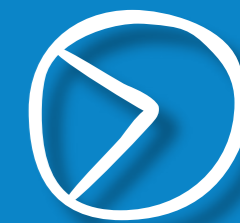
En el segundo modelo, en cambio, la Región dispone de un poder de orientaciones relevantes, ya que pone a disposición una cuota importante de recursos para iniciativas de interés regional, y establece criterios que orientan las acciones de los sujetos del territorio hacia

prioridades geográficas y/o temáticas, con el fin de promover la agrupación de diversas entidades. Este es el caso, por ejemplo, de regiones como Toscana (que se orienta principalmente hacia el Mediterráneo), Piemonte (que se dirige principalmente hacia Sahel), Friuli, Venecia, Giulia, Véneto, Emilia Romagna, Marche y Puglia (que se orientan sobre todo hacia los Balcanes y Europa del Este). En el modelo integrado asumen gran importancia los criterios de selección de proyectos / actores, y generalmente existe un fuerte interés en la creación de un sistema regional para la cooperación (Stocchiero 2000).

Es de señalar que el modelo abierto es más favorable a las prioridades latinoamericanas. Este se encuentra mayormente en las organizaciones sociales de los territorios que influyen sobre las decisiones de sus Autonomías Locales, mientras que las orientaciones políticas establecidas por las Regiones tienden a dirigirse más hacia los países vecinos, por las motivaciones ya mencionadas.

Por otro lado, la tendencia italiana a crear sistemas regionales de cooperación representa una nueva manera de relacionarse con los socios latinoamericanos (así como con los de otras áreas geográficas). Las municipalidades y autonomías locales latinoamericanas de hecho van a ser involucradas en el futuro en un sistema de relaciones que pueda responder a los partenariados territoriales ofrecidos por parte de las autonomías locales italianas. No se identificarán sólo espacios para la realización de pequeños proyectos de cooperación, sino que se abrirá un diálogo político más amplio sobre diferentes temáticas con el objetivo de intercambiar informaciones y se tomará en consideración las oportunidades para un desarrollo común a nivel social, económico y cultural. Las potencialidades serán mayores así como las dificultades de organizar y sustentar estos sistemas. Serán entonces sólo las Autonomías Locales más capaces las que conseguirán instituir relaciones de partenariado más complejas, mien-

³⁰CeSPI es un think-tank independiente y sin finalidades lucrativas que se ocupa de los temas de las migraciones, del desarrollo y de la cooperación internacionales.



tras que las más débiles podrán organizarse en redes en el marco de programas de cooperación multilaterales o bilaterales. Por otro lado, en consideración de la fuerte autonomía de la cooperación descentralizada italiana y de las dificultades de coordinación común, comenzarán a asomarse al continente latinoamericano autonomías locales que tengan disponibilidad para sostener pequeños proyectos de cooperación junto a ONGD así como acontecía tradicionalmente.

11. Conclusiones

En el estudio efectuado se manifiestan algunos elementos que merecen la atención, de modo que el análisis de los mismos pueda contribuir a una reflexión más amplia sobre las relaciones italo-latinoamericanas, en especial sobre la acción de cooperación de las administraciones regionales y locales italianas en esa área.

Antes que nada, examinando el camino recorrido por la cooperación descentralizada italiana en los últimos años, se asiste a una progresiva evolución de este fenómeno en términos cualitativos y cuantitativos. En efecto, por un lado, la cooperación descentralizada de las autonomías locales italianas se ha extendido constantemente; por otro lado, se ha ampliado el abanico de los objetivos de las relaciones internacionales de las autonomías locales italianas, que no conciernen solamente a la contribución de estas últimas a proyectos de lucha contra la pobreza, sino más bien a motivaciones más complejas que pueden ser reconducidas a la actividad de paradiplomacia y a la internacionalización del propio territorio. En muchas iniciativas de cooperación internacional lanzadas por regiones italianas, a menudo estos ámbitos aparecen estrechamente conectados.

Las relaciones internacionales constituyen una actividad cada día más importante para el desarrollo de los territorios y, por lo tanto, de

las autonomías locales. La cooperación descentralizada que se expresaba tradicionalmente con simples contribuciones a proyectos de solidaridad, se encuentra cada día más englobada en la “política exterior” de las autonomías locales. Si, por un lado, esto puede constituir un problema por el peligro del alejamiento de las finalidades y de los recursos de la cooperación descentralizada con respecto al objetivo de la lucha contra la pobreza, por otro lado puede en cambio convertirse en una oportunidad para dar mayor importancia al aspecto multidimensional de este objetivo. Este puede ser enfrentado en su complejidad dentro de la paradiplomacia, de la internacionalización económica, de los flujos migratorios, del institution building, de nuevas políticas de welfare y desarrollo económico a nivel local y transnacional. Al aspecto multidimensional de las relaciones internacionales de las autonomías locales, así como del concepto de pobreza, corresponde una dimensión de actores múltiples: las regiones italianas, y cada día más también las provincias y los municipios metropolitanos, están tratando de crear sistemas de sujetos públicos y privados que participen en la cooperación descentralizada; no sólo ONG sino también asociaciones sociales, de inmigrantes, cámaras de comercio y agencias para el desarrollo, universidades y centros de investigación. Sistemas que den lugar a partenariados territoriales con las autonomías locales y con los sujetos locales de los países cooperantes.

Todo esto tiene una implicancia importante para los municipios latinoamericanos: la cooperación descentralizada italiana se presenta cada vez menos como una contribución puntual para iniciativas de lucha contra la pobreza y cada vez más como una oferta de relaciones e intercambios para el desarrollo local entre territorios, entre sistemas de sujetos. Los municipios latinoamericanos encuentran de este modo un estímulo para articular sistemas de sujetos que ofrecer a los partners italianos. El papel de los municipios se focaliza entonces en el governance de estos sistemas, además de

Cuadro 1: Los principales retos de la cooperación descentralizada italiana

- *Actuar dentro de un marco político y estratégico definido y claro por parte del MAE (en coordinación con los otros Ministerios centrales) con programas geográficos y temáticos concertados con la cooperación descentralizada, en particular hacia América Latina.*
- *Establecer una división de trabajo entre redes y sistemas de autonomías locales, y mejorar sus actividades de coordinación y servicio a la cooperación descentralizada, superando la fragmentación de los proyectos.*
- *Capitalizar y conectar la participación de las autonomías locales a los programas de la Comisión europea con la política del MAE y de los sistemas regionales.*
- *Europeizar la cooperación descentralizada a través de programas conjuntos de autonomías locales de los diversos países, en apoyo también a nuevos programas Sur-Sur.*
- *Armonizar el enfoque tradicional de la cooperación descentralizada con el enfoque de la cooperación territorial de los nuevos instrumentos de la Comisión europea hacia los vecinos y los países en pre-adhesión a la UE, y transferir dicho enfoque en la cooperación con países “lejos” y América latina en particular.*
- *Superar las equivocaciones de la mezcla de objetivos que inciden en la cooperación descentralizada, en particular desarrollar el concepto de la multidimensionalidad de la lucha contra la pobreza en su relaciones con las políticas económicas y sociales de desarrollo local, para definir estrategias coherentes que superen las contradicciones entre competitividad, cohesión social, seguridad y sustentabilidad medio ambiental.*
- *Valorizar el aporte de los diversos actores (sociales, económicos y políticos) del desarrollo local, reclamando a las ONG adoptar un nuevo rol de movilizadores transnacionales del capital social y territorial.*
- *Abrir la cooperación descentralizada a nuevos actores como los migrantes en el marco de la implementación de partenariados entre territorios.*
- *Fortalecer los recursos humanos y financieros de la cooperación descentralizada.*
- *Mejorar la calidad de los partenariados territoriales a través de análisis, evaluaciones y procesos de aprendizaje.*

los intercambios de institution building para la definición de nuevas políticas de desarrollo local y lucha contra la pobreza.

En Italia el desarrollo de la cooperación descentralizada ha sido ejecutado de modo fundamentalmente reactivo por el MAE, que inicialmente se limitaba a reaccionar bajo el estímulo de las acciones de las autonomías locales, en ocasión de las iniciativas lanzadas por estas últimas en el campo internacional. Luego, el rol del ministerio se volvió gradualmente más activo, hasta el punto que está intentando articular programas de cooperación bilateral y multilateral (de particular importancia son los programas para el desarrollo humano a nivel local del PNUD) en los cuales valorizar la cooperación descentralizada, con especial referencia al área de vecindad mediterránea. Sin embargo, todavía existe el problema de la falta de un coordinamiento eficaz entre el nivel central y el nivel local en este sector (multi-level governance).

Seguramente, en el análisis conducido emergen también los puntos débiles de la cooperación descentralizada italiana, inherentes esencialmente a la falta de relevantes recursos financieros y humanos en las autonomías locales, y a los repetidos problemas de déficit de presupuesto, que aumentaron sobre todo luego de las últimas leyes financieras nacionales, que contemplaban cortes, sobre todo para las entidades locales.

Además, también en este caso, no se registra un coordinamiento suficiente entre las acciones realizadas por las distintas autonomías locales en el sector de la cooperación internacional. Todavía son pocas las regiones, provincias y municipios metropolitanos que han articulado sistemas de cooperación descentralizada, aunque esta tendencia se está difundiendo. La colaboración a nivel horizontal entre las regiones, provincias y municipios es escasa, y esto pone un obstáculo para la creación de un sistema italiano de cooperación. Cada autonomía local italiana resulta aún auto-centrada y

poco propensa a la definición de alianzas estratégicas con otras autonomías locales de igual nivel. De particular importancia en este sentido es la experiencia de las cuatro regiones italianas en Brasil, porque indica una perspectiva importante para la cooperación descentralizada italiana.

Aquí se presenta un recuadro que resume los principales retos futuros de la cooperación descentralizada italiana.

Con respecto al área latinoamericana en particular, se necesitan más reflexiones. Sobre todo, y como ya se ha subrayado varias veces, la cooperación descentralizada italiana resulta estar orientada prioritariamente hacia los Balcanes y el Mediterráneo, por evidentes motivos políticos de gestión de las crisis y de construcción de recorridos de desarrollo. No obstante, se notan experiencias significativas de autonomías locales italianas en el área, por ejemplo, de la participación de municipios italianos en el programa URB-AL, y se registra la realización de iniciativas que acogen a un complejo conjunto de ámbitos. Es de notar también el rol que podrían desempeñar las comunidades latinoamericanas que emigran a Italia, como nuevos sujetos de relaciones, gracias a los cuales las autonomías locales latinoamericanas podrían abrir y construir nuevas relaciones de cooperación con los territorios italianos.

Sin embargo, estas experiencias aparecen todavía poco valorizadas en modo sistemático. En efecto, se nota la ausencia de una política exterior ad hoc, a nivel central, hacia América Latina, ausencia que ha tenido como consecuencia la falta de sostén ofrecido a las iniciativas lanzadas por las autonomías locales con esos países. Sobre todo, se nota la ausencia de un proceso sistemático de reflexión y capitalización de la experiencia adquirida por las administraciones locales en esta área geográfica, proceso que permitiría una planificación eficaz de acciones futuras. Esto resulta evidente sobre todo en el caso de la participación de las autonomías locales italianas en URB-AL: alrededor

de cien municipios, provincias y regiones que han realizado proyectos pero cuyas experiencias no han sido comunicadas e intercambiadas a nivel nacional. Experiencias que no son valorizadas para diseñar una política italiana de cooperación descentralizada con América Latina. Se observa, por lo tanto, ya desde el inicio, una falta de interacción entre el programa comunitario URB-AL y la política de cooperación italiana. Una falta que podría ser colmada con una iniciativa de investigación-acción para capitalizar las experiencias, de las que sacar lecciones y orientaciones para una política más sistemática.

Es de esperar, en fin, que en el ámbito del relanzamiento de la política exterior italiana con los países latinoamericanos, como lo ha declarado el actual gobierno italiano, se logre establecer la institución de instrumentos normativos y financieros adecuados, que permitan a las autonomías locales italianas programar las propias iniciativas en el área, contando con un marco de referencia claro, que les permita coordinar las distintas intervenciones y optimizar el impacto de las propias acciones.

Anexo 1: Los recursos financieros de la cooperación descentralizada italiana

En Italia no existe una banca de datos que permita evaluar el compromiso financiero de la cooperación descentralizada. Las regiones y las entidades locales deberían comunicar estos datos al MAE, pero muy pocos lo hacen de manera sistemática. Sólo el OICS y el CeSPI han intentado recolectar y elaborar este tipo de información, con especial referencia a las regiones. A continuación se presenta el análisis más reciente realizado por el CeSPI.

La asignación de ayuda de las regiones y de las provincias autónomas para la cooperación para el desarrollo y para las emergencias fue de alrededor de 18,6 millones de euros en 1999/2000. La dotación total (que incluye, en algunas regiones, también a actividades en

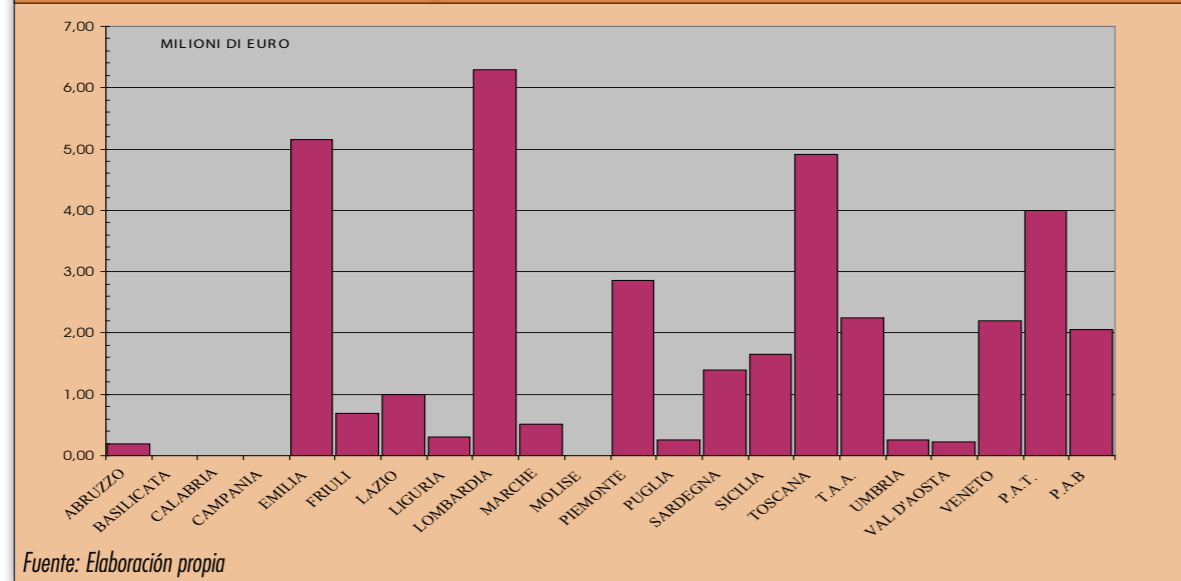
el campo de la cooperación sanitaria) fue aumentando hasta alcanzar, en 2003, la cifra de alrededor de 36 millones de euros, lo que prácticamente significa el doble, en solamente tres años.

A pesar del aumento gradual de los presupuestos, es interesante notar que en algunas administraciones este crecimiento ha continuado en modo significativo. Por ejemplo, la Región de Lombardía ha aumentado su compromiso a más de seis millones de euros en 2003 (gracias al aumento de los fondos en cuenta capital, que pasaron de 500 mil euros a dos millones de euros y que incluyen a la cooperación sanitaria), ayuda que se mantuvo en los años sucesivos y que aumentó hasta superar los nueve millones de euros en el año 2005. Luego de una contribución excepcional para la emergencia del Tsunami, la Región de Véneto ha superado los tres millones de euros en 2004, mientras la Región de Emilia-Romagna ha superado los cinco millones, como así también la Región de Piemonte. También las regiones del Sur, como Puglia y Sicilia, han aumentado sus ayudas: la primera pasó de 225.000 euros en 2003 a un millón de euros en 2005, mientras la segunda ha aumentado el financiamiento en el período 2002-2004 a un promedio anual de 1.400.000 euros. En fin, la Provincia Autónoma de Trento, con la aprobación de la nueva ley, prevé un igual al 0,25% de sus entradas, es decir de diez millones de euros. Crece, por lo tanto, el compromiso financiero de la cooperación descentralizada de las regiones, que, si se suma a los recursos de las Provincias y de los Municipios, se estima que represente más del 10% de la cooperación bilateral de la DGCS/MAE (que en 2003 fue de 500 millones de euros).

Con respecto a los países latinoamericanos, se señala que el OICS y la Unidad de Coordinación de la Cooperación Descentralizada del MAE, están realizando una banca de datos de la cooperación descentralizada, en la que será posible identificar de manera más exacta el monto



Gráfico 1: Recursos de ayuda de las regiones y provincias autónomas para las actividades de cooperación internacional, año 2003



de los recursos destinados específicamente a la cooperación con esta área. Por el momento esta banca de datos no se encuentra disponible.

Anexo 2: Entrevista con el Subsecretario de Relaciones Exteriores con América Latina, Donato Di Santo

- A su juicio, ¿en qué modo tendría que relanzarse la política exterior italiana en el área latinoamericana?

El relanzamiento de las relaciones italo-latinoamericanas debería pasar a través de la promoción de las relaciones internacionales con esta área, ya sea en ámbito bilateral que en el de la cooperación descentralizada. Por lo que respecta al fortalecimiento de esta última, sería importante también una reactivación de la cooperación para el desarrollo por parte del nivel central. En este sentido, soy partidario de la idea de la cooperación como

parte integrante de la política exterior de un Estado.

-¿Cuáles fueron los elementos de debilidad de la política exterior italiana en las relaciones con los países latinoamericanos?

Fundamentalmente faltó voluntad política para ver, en algunas regiones latinoamericanas, un punto de referencia significativo en la agenda internacional de nuestro país. Esta posición ha tenido repercusiones también en términos de predisposición de instrumentos operativos específicos para esta área, los que, de hecho, en este momento resultan prácticamente ausentes.

- A su parecer, ¿cuáles son los motivos de esta omisión de atención hacia estos países?

Uno de los motivos normalmente adoptados para explicar este comportamiento es la constatación de que, en este momento históri-

co en particular, América Latina no es un área fundamental por lo que respecta a las cuestiones de seguridad a nivel mundial. En segundo lugar, la mayoría de los países latinoamericanos tienen una renta media, por lo tanto no son prioritarios ni siquiera por lo que respecta al cumplimiento de los Objetivos del Milenio, por ejemplo, así como tampoco se ha comprendido la importancia del rol que Italia hubiera podido tener en el proceso de estabilización democrática en América Latina.

Sin embargo, creo que existe otra razón que explica la falta de voluntad a nivel político para instaurar lazos fuertes con esta área. Se trata de una explicación menos ortodoxa: la pereza política y cultural de las clases dirigentes, las cuales, a nivel político, se alternaron en los últimos decenios y no supieron captar algunos aspectos importantes de las relaciones que se podían instaurar con los países latinoamericanos. No se ha comprendido la importancia de establecer una relación con los países del Cono Sur por lo que respecta a la cuestión del voto de los italianos en el exterior, por ejemplo, así como tampoco se ha comprendido la importancia del rol que Italia hubiera podido tener en el proceso de estabilización democrática en América Latina. Por ejemplo, pienso en la Colombia de Uribe, en donde nuestro país podría desempeñar una función de mediación en el proceso de pacificación nacional.

No se captó nada de esto en los últimos años: es suficiente recordar que durante la última legislatura, el presidente del Consejo no viajó ni una vez a América Latina, y ésta no es solamente una opción diplomática sino política. Aunque, para ser honesto, es justo repetir que tampoco los gobiernos de centro izquierda hicieron mucho por esta área en el pasado.

- ¿Que habría que hacer ahora?

Hay que responder con un fuerte activismo y creo que el gobierno ya haya dado pruebas de esta voluntad de relance de la polí-

tica exterior hacia esta área, con en el discurso de inauguración de Prodi frente a las Cámaras reunidas y en las declaraciones oficiales de D'Alema.

-A su juicio, ¿es posible instaurar un diálogo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores italiano y la Unión Europea con relación a una política común que emprender para los países latinoamericanos?

Sí, seguramente, y sobre este punto puedo indicar dos iniciativas que, como Subsecretario de Estado, estoy realizando. La primera se dirige a las instituciones europeas, Comisión y Parlamento, mientras la segunda se dirige específicamente a España, que es desde hace tiempo prácticamente el único país mediador de la política europea en el área latinoamericana.

Con respecto a la primera iniciativa, el 25 y 26 de octubre de este año iré a Estrasburgo y a Bruselas para hablar de la cuestión relativa a la reactivación de la política exterior europea para los países latinoamericanos, evitando considerar al canal ibérico como único negociador de los intereses europeos. Creo que pocas veces un gobierno de un país, a no ser España, ha puesto esta cuestión de frente a las instituciones europeas.

Por lo que respecta a la segunda iniciativa, en julio participé, como Subsecretario, en uno de los seminarios de preparación de la Cumbre Ibero-latinoamericana, que este año tendrá lugar en Montevideo en el mes de noviembre y que tocará el tema de las migraciones. Por primera vez, además de España, estarán presentes otros dos países europeos, Francia e Italia. En ocasión del seminario de julio, además, se ha establecido la promoción, en los próximos meses, en Madrid o en Roma, de un encuentro italo-español para discurrir sobre la temática latinoamericana, con el objetivo de poder contar no sólo con el punto de vista español sino también con el del resto de Europa meridional.

Bibliografia

Aiello, C. y M. Zupi. (2005). "La politica italiana di cooperazione allo sviluppo". En A. Stocchiero y M. Zupi, Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati territoriali. Roma: Ed OICS.

CeSPI (2005). Gli strumenti finanziari per la cooperazione internazionale delle Regioni sulla tematica ambiente e sviluppo sostenibile. CeSPI, Documento de trabajo. Disponible en <http://www.cespi.it/ambiente/StrumentiFinanziari.pdf>

Coletti, R. y A. Stocchiero (2003). L'internazionalizzazione economica delle Regioni italiane. Le dinamiche istituzionali delle Regioni Campania, Lazio, Lombardia, Marche, Toscana e Veneto. Roma: CeSPI, Programa de investigación.

Diodato, E. (ed.) (2006). Accordi di collaborazione tra Regioni italiane e governo federale del Brasile: nuovi orientamenti della cooperazione internazionale e decentrata. I partenariati territoriali. Informe intermedio de evaluación.

Ianni, V. (2004). Verso una nuova visione dell'aiuto. Le Autonomie locali nella cooperazione internazionale allo sviluppo. Ed. Anci-Mae.

Keating, M. (1999) "Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies". En F. Aldecoa y M. Keating (eds), Paradiplomacy in action. The Foreign relations of subnational governments. London: Frank Cass.

Rhi-Sausi, J. L. (2002). "La politica estera italiana verso l'America Latina". En A. Colombo y N. Ronzitti (eds), L'Italia e la politica internazionale, Anuario IAI - ISPI. Bologna:

Società editrice Il Mulino.

Rhi-Sausi, J.L. (2005). "Gli interessi dell'Italia in America Latina". En Quaderni di Output, "Ricette per l'Italia".

Stocchiero, A. (2000). La cooperazione decentrata delle Regioni italiane. Roma: Laboratorio CeSPI, No.4

Stocchiero, A. (2005). "La cooperazione decentrata delle Regioni e delle Province". En A. Stocchiero y M. Zupi, Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali. Roma: ed. OICS.

Stocchiero, A. (2005). "La cooperazione decentrata italiana". En A. Stocchiero y M. Zupi, Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati territoriali. Roma: Ed OICS.

Stocchiero, A., O. Frattolillo y N. Gonnella (2001). I comuni italiani e la cooperazione internazionale. Roma: Laboratorio CeSPI, No.6.

Zupi, M. (2003). Global finance, development and poverty. Lessons from Sub-Saharan Africa. Roskilde: Ed. Federico Caffè Centre Publisher.

Zupi, M. y A. Mazzali (2002). Il debito estero dei paesi poveri. Un manuale per l'orientamento e l'analisi. Roma: CeSPI.

Direcciones electrónicas:

<http://www.balcanionline.it/legge84.aspx>

<http://www.mondotrentino.net/ufficio/lp12.htm>

<http://www.parlamento.it/leggi/031311.htm>

<http://www.progetto100citta.it>



La cooperación descentralizada pública en México: La hora ha llegado

Leonardo Díaz Abraham*

PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada pública |
Cooperación Unión Europea-México |
Gobiernos no centrales |
México |
Relaciones internacionales |

La reciente transformación del sistema político mexicano ha llevado a que los gobiernos no centrales (GNC) registren una nueva dinámica a partir de los procesos de descentralización, democratización e integración económica mundial. Como parte de esta transformación, algunos GNC de México han procurado proyectar sus intereses y expectativas hacia el medio internacional. De igual forma, el tránsito hacia un Estado menos centralista, en cuanto al control y establecimiento de las relaciones internacionales, ha presionado la materialización de cambios en el marco jurídico y en los dispositivos institucionales de la federación, de las entidades estatales y de varios municipios. En estos casos, la cooperación descentralizada pública frecuentemente ha funcionado como vehículo para la internacionalización de los GNC y como potenciador para el desarrollo de determinadas capacidades a nivel local. Aunque este fenómeno es reciente en el país, ha dado cuenta de una rápida expansión y se perfila como un enfoque alternativo y complementario para la cooperación europea en México. Sin embargo, aún los actores de la cooperación descentralizada son escasos frente al enorme potencial que ofrecen y la práctica se encuentra en proceso de consolidación. Estos son algunos de los atractivos y los retos que se presentan para el desarrollo de la actividad en el país. Este texto representa un esfuerzo por ofrecer un balance general de las relaciones de cooperación descentralizada pública entre las territorialidades subnacionales europeas y mexicanas.

* Li* Magister en Cooperación Internacional y Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor del Centro de Investigaciones Históricas y Sociales de la Universidad Autónoma de Campeche, México, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

1. Panorama general

Este artículo busca ofrecer un panorama general actualizado del estado que guardan las relaciones de cooperación descentralizada pública entre administraciones territoriales mexicanas y europeas. Este particular enfoque está circunscrito conceptualmente a las actividades de cooperación que realizan entre sí los gobiernos no centrales (GNC) o administraciones territoriales locales y regionales.

Se puede decir que la cooperación descentralizada pública comenzó a practicarse en México durante los años sesenta en el contexto de la Guerra Fría, especialmente bajo la base de hermanamientos entre ciudades. Entonces, las relaciones se sustentaban principalmente en los factores de vecindad geográfica, migración y comercio con Estados Unidos y, en una medida creciente, con Europa y con el resto de América Latina. Especialmente, los hermanamientos fueron frecuentes entre municipalidades fronterizas, con cierta dinámica de intercambio comercial, así como con entidades territoriales estadounidenses con una numerosa población de origen mexicano y normalmente destino de los principales flujos migratorios.

Aunque en México es reciente la ampliación y diversificación de los vínculos internacionales desde el plano subnacional, resulta notable la velocidad de expansión del fenómeno. Las causas están ligadas a una serie de factores que tiene que ver con los procesos de democratización, descentralización e integración a la economía global por parte de la sociedad y el Estado mexicano en general y, particularmente en el caso que nos interesa, por parte

de los gobiernos de los estados y municipios.¹ En términos políticos, el 2006 es un año que se percibe como particularmente difícil para la incipiente democracia mexicana, al haberse celebrado la elección presidencial más competida de su historia. El reciente proceso democratizador del país se consolidó después de 71 años de régimen de partido único,² con el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN, centro derecha) en 2000, cuando se dio por primera vez la alternancia de partido en la Presidencia de la República. A partir de entonces, si bien es cierto que la vida política se ha enriquecido con la pluralidad de actores y los nuevos equilibrios de poder derivados del multipartidismo, también se puede decir que el panorama se ha complicado en muchos sentidos. Un buen ejemplo de lo anterior es cómo la mayor compartimentación entre los poderes, en particular entre el Ejecutivo y Legislativo,³ llevó a que la transformación económica nacional, basada en las llamadas “reformas estructurales”, se haya visto frenada en su mayoría en las Cámaras.

En este sentido, el actual presidente electo tendrá que encarar a las Cámaras con desventaja numérica y con un importante déficit en su cuota de legitimidad como resultado de unas elecciones fuertemente impugnadas por la coalición de fuerzas opositoras. El enfrentamiento claro entre las ahora dos principales fuerzas políticas nacionales, el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD, centro izquierda), hace previsible que gran parte del despliegue del oficio político del sexenio deberá tener lugar en el ámbito del poder legislativo federal y también, en menor medida, en los congresos locales.

Bajo esta perspectiva, el proceso de descentralización del Estado mexicano se consoli-

¹ Se hace referencia a los 31 estados federados o entidades federativas que integran en conjunto el Estado federal mexicano.

² Aunque el Partido Revolucionario Institucional (PRI) cambió dos veces de denominación, su afianzamiento al poder presidencial y de casi todas las posiciones políticas en los estados y municipios se inició en 1929. Hacia 1990 el PRI gobernaba a nivel municipal al 70% de la población, mientras que en 2003 tan sólo al 30%.

³ Desde el comienzo de su mandato el partido del Ejecutivo Federal no ostentó la mayoría en el Congreso de la Unión. En las elecciones de 2003 la diferencia se abondó en desventaja del PAN.

dó definitivamente a partir de los años noventa con la celebración de contiendas electorales multipartidistas más competidas. La diversidad de partidos en el mapa político electoral nacional influyó en que se gestaran condiciones más favorables para la participación política desde las entidades federativas y los municipios. Se puede decir que a partir de la década anterior se registró una particular revitalización del federalismo mexicano, en relación con el estancamiento previo, cuando los gobiernos estatales fungían como “correas de transmisión” de los designios del centro hacia su esfera de competencia y la de los gobiernos municipales. De hecho, según De Remes (2006) el poder político en México se ha dispersado a partir de la integración de gobiernos subnacionales con partidos políticos yuxtapuestos al poder central. La pluralidad en la composición de fuerzas políticas en los estados y municipios se ha convertido en un factor crucial para la recomposición y vertebración del gobierno democrático en México.

Bajo esta idea, la democratización y la descentralización han incidido en la redistribución de los equilibrios del poder político en términos territoriales. Ello, naturalmente, ha supuesto el debilitamiento del presidencialismo y del régimen de partido único, lo que ha derivado en la disminución del protagonismo autoritario de la federación sobre las agendas de gobierno de los estados y municipios. En este sentido, tanto las entidades federativas como las municipalidades se han visto favorecidas con la asignación de mayores competencias y, a la vez, en general se ha registrado un incremento relativo en las partidas de recursos federales destinadas a las unidades territoriales subnacionales. Aunque desde los años noventa es evidente que el ejercicio del federalismo y la efectiva división de poderes se han dinamizado en la práctica, no se puede perder de vista que las instituciones de la administración pública de los tres niveles de gobierno – federal, estatal y municipal – no han sido capaces de responder

a las exigencias de sus gobernados con criterios de continuidad y sostenibilidad de las políticas públicas en el largo plazo. En este sentido hay que prestar atención a las capacidades institucionales de los GNC, que en varios casos han asumido nuevas responsabilidades sin contar con el personal, la estructura administrativa y los recursos financieros para tener un desempeño aceptable. Este aspecto, que se percibe como un inconveniente para la formulación de proyectos de cooperación descentralizada pública en México, puede a la vez ser uno de los temas más relevantes en la agenda de cooperación entre la Unión Europea y México. No cabe duda que la experiencia de regiones y municipios europeos en el fortalecimiento institucional puede resultar de mucha utilidad para los gobiernos subnacionales mexicanos.

Por otra parte, hay que considerar la influencia real sobre el fenómeno de la relocalización del poder político a partir de factores externos como son las fuerzas de interdependencia y la globalización del sistema internacional. En especial, parece muy significativo el papel que ha jugado en la internacionalización de los GNC, la gradual liberalización del comercio mundial y la integración de acuerdos comerciales regionales, como es el caso del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN) vigente desde 1994 o el Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea, que entró en vigor en 2000. En este sentido ha resultado evidente que a partir de la firma de convenios económicos y comerciales se han ampliado y profundizado las relaciones de cooperación entre las entidades territoriales subnacionales de los países contrayentes. Al menos, los estados de México, Jalisco y Nuevo León – además de las ciudades capitales de Guadalajara y Monterrey – son ejemplos claros de la modificación en la percepción sobre la capitalización de oportunidades en el plano internacional, a partir de la apertura de los mercados de inversión y comercio. Como señala Schiavon (2004: 118), “muchos estados de la Federación participan

cada vez más y con mayor intensidad en el ámbito internacional, promoviendo sus productos en el exterior y atrayendo inversión extranjera a sus territorios; sin embargo, ello no implica participación en la elaboración ni ejecución de la política económica exterior del país, la cual aún se encuentra centralizada en el Ejecutivo federal”.

Asimismo, hay que reconocer que a pesar de los esfuerzos por alcanzar cierto grado de descentralización – en coherencia con el espíritu democratizador y federalista de nuevo cuño – en general el país se mantiene muy centralizado en relación con los estándares de los países más desarrollados. Este hecho se puede constatar a partir de las escasas atribuciones fiscales que mantienen los gobiernos subnacionales en relación con la federación. Se calcula que solamente el 5% del total de la recaudación fiscal se realiza en los niveles de gobierno estatal y municipal, mientras que el 95% restante es captado por el gobierno federal (OCDE 2004). Además de la centralización en la percepción de los recursos, la reforma fiscal en México resulta urgente ya que la baja recaudación en el país como consecuencia de una base tributaria reducida y un nivel elevado de evasión,⁴ ha obstaculizado la integración adecuada del capital físico y humano por parte de los gobiernos para incidir favorablemente en las condiciones de vida de la población.

Así no sólo se impone como relevante elevar y diversificar la captación fiscal con la participación de los GNC, sino que se requiere de un mejoramiento en la eficiencia de la programación y ejecución del gasto público en los tres niveles de gobierno. En este sentido, a pesar de que la descentralización ha significado la transferencia de recursos en mayor cuantía hacia los estados y municipios, en gran parte el proceso se ha basado en la asignación de recursos condicionados para la ejecución – y no

la programación – del gasto público. Al asignar gasto ya programado, se limita seriamente la capacidad de respuesta de los gobiernos subnacionales a las circunstancias particulares de su demarcación y las demandas específicas de la ciudadanía. Resulta evidente que esta condición deberá cambiar en el corto plazo para dar cabida a una auténtica redistribución de las competencias para allegarse recursos por parte de los gobiernos de los estados y municipios.

Así México, a pesar de ser miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), mantiene un papel dual dentro del sistema internacional de cooperación en sus relaciones bilaterales. A la vez es receptor y oferente de cooperación. El rol como beneficiario de la cooperación internacional es explicable a partir de las grandes diferencias internas en los niveles de desarrollo que existe entre las regiones por un lado y en otra dimensión entre las clases sociales. Como oferente, hay que tomar en cuenta el protagonismo que mantiene este país en América Central, destino del 75% de los fondos de la cooperación mexicana.⁵

2. Marco jurídico para la acción internacional de los estados y municipios

Como ocurre con otros asuntos en México, la práctica va muy por delante de la legislación en materia de las relaciones de los gobiernos subnacionales con el exterior. Y esto a pesar que la interacción de los estados y municipios fuera de las fronteras nacionales, como se dijo, es un fenómeno reciente y en proceso de definición en sus principales motivaciones y modalidades de participación en el medio internacional.

Por principio, en los sistemas federales la facultad de legislar se mantiene dentro de los

⁴ En México se recaudaba en 2001 – y esto no ha variado significativamente a la fecha – el 18,9% del Producto Interior Bruto (PIB), en contraste con el promedio de 36,9% de la OCDE (OCDE 2006).

⁵ Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).



órdenes de gobierno federal y estatal. En ambos niveles de gobierno recae la distribución de competencias en los poderes correspondientes, lo que permite la distinción entre los núcleos de materias sobre los cuales pueden actuar de forma exclusiva cada esfera de gobierno. Sin embargo, no siempre son claros y definitivos los criterios para emprender tal distribución. En el sistema federal mexicano la atribución de competencias tiene como punto de partida el artículo 124 de la Constitución Nacional (CN),⁶ que establece que “las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”. Este precepto no atribuye competencia alguna sino más bien se convierte en una referencia para que a partir de otras disposiciones de la Ley Suprema se distribuyan las materias y competencias del orden federal y, a la luz de la cláusula residual del sistema federal mexicano, la asignación de competencias para los estados.

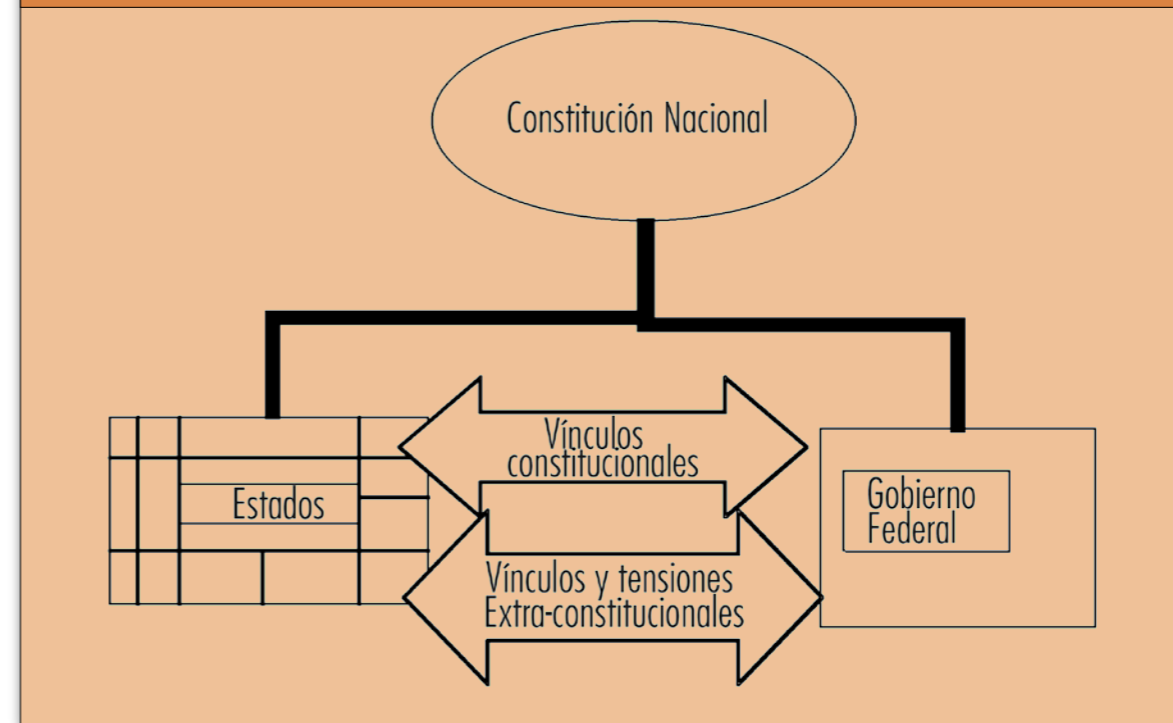
En lo que se refiere a la política exterior, el monopolio del ejercicio recae en el poder central nacional, como ocurre con algunos matices en todos los sistemas de gobierno contemporáneos. En este sentido la CN señala como facultad exclusiva del poder ejecutivo “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención [...] la cooperación internacional para el desarrollo”.⁷ De esta forma se puede observar cómo la acción de la cooperación internacional está contemplada

como uno de los elementos fundamentales de la política exterior nacional y por prescripción legal está en manos del Presidente de la República.

En teoría, en tanto que el principio de integración del Senado parte de la representación territorial,⁸ puede suponerse que es el vínculo institucional previsto para la proyección de los intereses internacionales por parte de las entidades federativas y, por ende, de los municipios. Sin embargo, su papel en el diseño y ejecución de la política exterior es escaso y está acotado por las distintas fracciones del artículo 76 de la CN que le confiere las tareas de “analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión”⁹.

De este modo, los tratados internacionales – entre éstos, los acuerdos bilaterales que frecuentemente dan marco a las acciones de la cooperación internacional para el desarrollo – son por lo regular celebrados y aprobados por los poderes federales, especialmente por el ejecutivo con la ratificación de la Cámara de Senadores, y, como observa De la Serna (2004), sin tomar en cuenta a los estados, aunque versen los contenidos sobre materias de su competencia. El artículo 133 de la CN ordena que una vez que los tratados hayan sido aprobados por el Congreso son ratificados por el ejecutivo federal y se convierten en leyes casi al mismo nivel que las disposiciones constitucionales. En tal caso los jueces federales y estatales deben velar su cumplimiento, aun por

Figura 1: Vínculos y tensiones entre los estados y el gobierno federal



encima de disposiciones de los propios estados en materia de su competencia “exclusiva”. En esta cuestión se localiza uno de los principales puntos de tensión entre las facultades otorgadas por la CN a cada nivel de gobierno y el ejercicio real de éstas. Estos vínculos y tensiones constitucionales y extra-constitucionales son constantes y están moduladas en primer lugar por la CN y en el segundo caso, por la praxis política. La Figura 1 ilustra este aspecto.

En relación a los tratados, la CN especifica que las entidades federativas no pueden “celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni potencias extranjeras”.¹⁰ Sin embargo, el emprendimiento de otro tipo de acciones internacionales que no tienen como marco la celebración de un tratado no está prohibido expresamente. No obstante, se puede observar otra limitante en la participación internacional de los GNC de México. Esto corresponde a la

prohibición para “contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio”.¹¹

De hecho, aparte de los antes señalado, la CN no contiene ninguna otra disposición que prohíba el establecimiento por parte de los gobiernos locales y regionales de relaciones internacionales, como tampoco hay ningún precepto constitucional que regule explícitamente las actividades o los campos en los que los GNC puedan intervenir en el diseño, planeación y ejecución de estrategias de desarrollo de sus territorios y que complementen los procesos con acciones de cooperación internacional.

Como se ha señalado, el proceso de descentralización del Estado mexicano es incipiente y la práctica de la cooperación descentralizada pública ha encontrado nichos desde los cuales

⁶ En *La Constitución Política de los Estados Políticos Mexicanos puede consultarse en línea en:* <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>.

⁷ Artículo 89, fracción X.

⁸ La Cámara Alta del Congreso de la Unión está integrada por 128 legisladores. De éstos, 64 son electos bajo el principio de mayoría relativa (dos por cada estado y el Distrito Federal), 32 por primera minoría y los restantes bajo la fórmula de representación plurinominal.

⁹ Artículo 76, fracción I.

¹⁰ Artículo 117, fracción I.

¹¹ Artículo 117, fracción VIII.

¹² El texto completo de la citada ley se puede consultar en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>.

se hace posible su actuación. La “Ley de Celebración de Tratados” de 1992,¹² amplía la posibilidad de participación internacional con una cierta autonomía por parte de los entes subnacionales – incluidos los municipios – dentro del marco formal de las relaciones internacionales del país. Esta ley pretende reglamentar en lo particular el artículo 133 – apartado relativo a los tratados internacionales – y crear la figura del “acuerdo interinstitucional” que faculta a los GNC para realizar convenios internacionales, en el marco de sus competencias exclusivas de gobierno. En este punto hay que reconocer que, aunque no toda la acción internacional está supeditada a acuerdos, resulta favorable para el ejercicio de la cooperación descentralizada pública la promulgación de la citada ley. En particular hay que prestar atención al artículo 7º de esta ley que establece que: “las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo”.

Debe destacarse que en México hay acuerdos interinstitucionales, de hermanamiento por ejemplo, que no han sido presentados, dictaminados y registrados por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y de cualquier forma se han materializado. No obstante, parece recomendable para los socios extranjeros observar que el registro del convenio se lleve a cabo para que cumpla con las disposiciones jurídicas en la materia. Además, este elemento puede dar la certeza legal a la contraparte que el ámbito material de las competencias del gobierno mexicano contrayente no se ha rebasado y, de tal modo, el acuerdo no está fuera del terreno político de sus competencias, lo que podría poner en riesgo el éxito de la intervención.

Con la publicación de la Ley de Celebración de Tratados se reafirmó la supremacía del poder ejecutivo de la federación en el control de las relaciones con el exterior. Sin embargo, a la vez se abrió el espacio institucional para que se formalizaran las acciones y relaciones de los GNC con otras dependencias y agentes extranjeros. De esta forma la promulgación de esta ley, que en opinión de algunos especialistas debería ser elevada a rango constitucional, significa el reconocimiento de la transformación en la naturaleza de las relaciones y de la interacción de las unidades de gobierno subnacionales con el exterior y la necesidad de ofrecer un marco más flexible – aunque sea de competencia limitada – que permita a los GNC, enfrentar de mejor manera los retos provenientes del exterior, globalización e interdependencia, y del interior, democracia y descentralización.

3. Actores y dispositivo institucional

Para lograr una mayor claridad en el análisis parece recomendable distinguir por niveles de acción – federal, estatal y municipal – a los actores y dispositivos institucionales que interactúan en los procesos de cooperación descentralizada pública en México. A la vez es imprescindible reconocer los vínculos constitucionales y extra-constitucionales que mantienen los diferentes niveles de gobierno.

3.1. Nivel federal

Evidentemente, en este plano, la acción del gobierno federal es determinante para apoyar o limitar a los gobiernos subnacionales en sus relaciones de cooperación descentralizada pública con el exterior. Como pudimos apreciar en el apartado anterior, sin que éste sea excepcional, el marco jurídico mexicano da prioridad sobre los principios del federalismo activo al control de los vínculos de los GNC con el exterior.

En este sentido el poder ejecutivo federal mantiene un dispositivo institucional que le permite asesorar, capacitar, impulsar, a la vez que controlar, las relaciones con el exterior, sin interferir necesariamente con la acción internacional desde los gobiernos subnacionales. Este particular dispositivo de atención a los vínculos internacionales de las autoridades territoriales subnacionales se decanta en dos sentidos institucionales: la Secretaría de Gobernación (SEGOB),¹³ y la SRE.

La SEGOB interviene en el fortalecimiento de las capacidades de los municipios en el país en distintos campos mediante el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).¹⁴ Este organismo mantiene cierto grado de autonomía,¹⁵ y su encomienda es auxiliar el fortalecimiento y desarrollo de los municipios a partir de varias actividades y productos. El INAFED cuenta dentro de su estructura orgánica con una dirección de asuntos internacionales¹⁶, que tiene como función impulsar y dar cauce a las iniciativas de los gobiernos locales en materia de cooperación internacional, así como mantener contacto con instancias internacionales que coadyuven con sus objetivos de impulso al federalismo y la descentralización.

Así también esta institución tiene un acervo de publicaciones referidas a múltiples aspectos concernientes a los gobiernos municipales en México. Entre éstas, debe destacarse el Banco de Información Internacional sobre Federalismo, Descentralización y Gobiernos Locales (BII),¹⁷ que ofrece a los gobiernos locales un catálogo de instancias y agentes internacionales de la cooperación descentralizada pública y de los instrumentos habilitados para la cooperación internacional con los gobiernos

locales de México.

Otro producto del INAFED que puede resultar de utilidad para los especialistas interesados en llevar a cabo acciones de cooperación descentralizada pública con municipios mexicanos es el Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM).¹⁸ Esta base de datos incluye una importante cantidad de información actualizada sobre los indicadores básicos de cada GNC del país.

También hay que destacar que, aunque no exista un convenio interinstitucional de por medio, la Dirección de Asuntos Internacionales del INAFED mantiene una labor coordinada con la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales (SVGL),¹⁹ de la SRE. Este nexo tiene como propósito canalizar de la mejor manera los asuntos concernientes a los municipios y sus relaciones con el exterior.

Se puede decir que la integración de una oficina encargada de la atención a los gobiernos locales dentro de la SRE evidencia la importancia que el gobierno federal concede a este tipo de nexos, a la vez que pone de manifiesto – con sustento en el artículo 133 de la CN y la Ley de Celebración de Tratados – la determinación de la federación por mantener un elevado grado de control sobre las acciones internacionales de los gobiernos locales y regionales. El argumento de peso tiene que ver con la percepción del gobierno federal de mantener criterios de coordinación, coherencia y complementación en el conjunto de la política exterior nacional, donde está incluida la llamada “diplomacia federativa”.²⁰ Entre las labores que cumplen estas dos dependencias de forma coordinada está el auxilio técnico a los gobiernos locales para entrar en contacto con agentes extranjeros en materia de cooperación, asesoría para la

¹³ En varios países europeos el equivalente institucional es el Ministerio del Interior.

¹⁴ El sitio Web de esta institución es: <http://www.inafed.gob.mx/wb2/>

¹⁵ Es lo que se llama un “órgano desconcentrado” dentro de la administración pública mexicana.

¹⁶ Actualmente el contacto es: Lic. Ofelia Saavedra, osaavedra@segob.gob.mx o al teléfono + (55) 5062 2034.

¹⁷ Se puede consultar en: http://www.e-local.gob.mx/wb2/INAFED2006/INAF_Pub_linea

¹⁸ Se puede descargar en: http://www.e-local.gob.mx/wb2/INAFED2006/INAF_Snim

¹⁹ Actualmente el contacto es: Lic. Andrés Barba, abarba@sre.gon.mx o al teléfono + (55) 9159-6086 y 83.

²⁰ Este es el término que utiliza oficialmente la SRE para referirse al fenómeno.

integración de oficinas para la atención de los asuntos internacionales, asistencia legal para la celebración de convenios interinstitucionales con otros organismos o entidades extranjeras, entre otros asuntos.

Más específicamente en relación con la cooperación descentralizada pública, la SVGL tiene bajo su responsabilidad el Programa Nacional de Ciudades Hermanas (PNCH). Aquí es conveniente destacar que parte de este programa está orientado a impulsar los hermanamientos como una figura institucional de origen descentralizado que permita a las poblaciones dar un marco formal de enlace a sus iniciativas de cooperación internacional con otros GNC. El concepto de hermanamiento que se desprende del PNCH revela la intención de promover relaciones de cooperación internacional con los hermanamientos como base y origen de la acción que deberá fortalecer y enriquecer la estrategia de desarrollo local. El PNCH busca dotar a los poderes locales de información y de un mecanismo estandarizado para la celebración de acuerdos interinstitucionales que den cumplimiento a la normativa en la materia. Además de colaborar con la formalización del acuerdo, el programa tiene previsto desde su arranque en 2005 dar asesoría – en coordinación con el INAFED – para la instalación de las Oficinas Municipales de Asuntos Internacionales, la creación de comités de participación ciudadana vinculados al proyecto y la elaboración del reglamento que regirá el acuerdo.

Así se puede observar que a partir de la expansión de las acciones de los gobiernos subnacionales en el exterior, el gobierno federal se ha adecuado institucionalmente para ser parte activa del proceso de internacionalización de algunos de los gobiernos subnacionales de México. Este dispositivo institucional articula la intervención de la SEGOB y la SRE en los campos de sus competencias respectivas. Es posible afirmar que esta transformación de la estructura orgánica del gobierno federal responde a una “estrategia de acompañamiento” para el proceso de descentra-

lización que, en contraposición a este espíritu, busca mantener integralmente el control de las relaciones internacionales y la política exterior dentro de la esfera federal, en coherencia con las prescripciones constitucionales sobre el tema.

Aunque su orientación hacia el apoyo de la cooperación descentralizada pública es menor, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) tiene en operación el programa Hábitat. Este instrumento ha proporcionado en algunas ocasiones recursos que los municipios han complementado con aportaciones provenientes de la cooperación internacional, sea de organismos internacionales, de cooperación bilateral y, más escasamente, de actores y programas de cooperación descentralizada pública.

3.2. Nivel estatal o intermedio

En México, en comparación con los municipios, los gobiernos de los estados mantienen mejores posibilidades de instrumentar exitosamente proyectos de cooperación descentralizada pública con socios de otros países. Esto es debido no solamente a la mayor cuantía de recursos que disponen, sino también a la elevada capacidad de transformación de su propia estructura orgánica. Este fenómeno está relacionado con el hecho que los gobiernos estatales cuentan con seis años de ejercicio en sus funciones, el doble de lo que disponen los municipios que tiene períodos de tres años de gobierno. Además, en el terreno de la formación de cuadros especializados en asuntos internacionales y cooperación, es factible implantar un servicio público de carrera que garantice la continuidad de la administración pública de una gestión a otra. Por ahora se puede considerar como más palpable este proceso en los gobiernos estatales que municipales. Aparentemente, una vez que los estados formen cuadros especializados de carrera, la práctica podría tener réplica hacia los municipios, pero no al revés.

En una investigación muy sugerente, Schiavon y López Farfán (2005) analizaron la

participación de las entidades federativas mexicanas en asuntos internacionales de naturaleza diversa. Para la cuantificación de la acción de las entidades federativas en este campo los autores habilitaron una serie de indicadores que observan en términos generales la estructura gubernamental, la actividad económica y política de la demarcación. De esta forma se hace posible formarse una idea del perfil general de las actividades de los estados y su percepción de oportunidad en el medio internacional y, en este caso, dentro del sistema internacional de cooperación. Uno de los elementos fundamentales para esta consideración es la existencia de instancias gubernamentales especializadas en asuntos internacionales.

En cuanto a la disposición institucional y la vinculación con el exterior, el estudio registra que en todos los estados mexicanos existe alguna dependencia, sea subsecretaría, dirección o coordinación, que tiene encomendada la atención a los asuntos internacionales. Estas instancias normalmente se desprenden orgánicamente de las secretarías estatales de desarrollo económico. Sin embargo es menos frecuente que, además de la unidad administrativa antes mencionada, se integren oficinas de asuntos internacionales que dependan directamente del titular del poder ejecutivo estatal. De hecho el estudio señala que solamente tres, de 31 estados,²¹ cuentan con despachos especializados que parten estructuralmente de una lógica de arriba-abajo (ver más adelante Cuadro 2), que parece muy recomendable para lograr una mayor permeabilidad de los asuntos del despacho del gobernador – en este caso los internacionales – hacia las demás dependencias jerárquicamente inferiores.

Es importante notar que no siempre la instalación de oficinas especializadas en asuntos

internacionales significa que existan actividades de cooperación descentralizada pública. En varios casos, sean de rango de acción de abajo hacia arriba o viceversa, estas unidades administrativas suelen ser ejecutoras de los recursos derivados de la cooperación bilateral en las demarcaciones territoriales de su competencia. En estos casos la iniciativa para las relaciones de cooperación no tiene como origen los GNC, por ello puede considerarse una extensión de la cooperación nacional que no debe confundirse con la cooperación pública descentralizada.

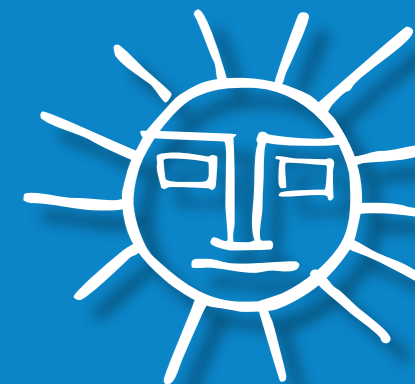
Por otro lado, dentro de los nuevos balances que se han producido a partir del proceso de descentralización y de la activación de los principios federalistas, los gobiernos de los estados – y de los municipios por su parte – se han agrupado en el escenario político nacional mediante figuras de asociación. Debe decirse que el total de las entidades federativas, aun con una filiación partidista diversa, se integraron al inicio de la gestión del presidente Vicente Fox en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Inicialmente el objetivo de fondo era lograr una distribución más equitativa del erario público entre los distintos niveles de gobierno. Actualmente, a partir de una ambiciosa agenda, esta organización busca formar un espacio institucional común para el establecimiento de vínculos entre estados, así como para promover la descentralización y dar refuerzo a los principios del federalismo en todos los órdenes y niveles de gobierno.²²

En cuanto a la cooperación internacional, hay que destacar que dentro de su estructura interna la CONAGO cuenta con una comisión abocada a las relaciones entre entidades europeas y mexicanas,²³ lo que revela la percepción

²¹ Los casos registrados son Chiapas, Jalisco y Baja California. A éstos se debe agregar el Estado de México, que integró la Coordinación de Asuntos Internacionales, complementando los esfuerzos de las unidades administrativas orientadas hacia el exterior en la Secretaría de Desarrollo Económico.

²² Esta acción impulsó junto con las otras medidas la celebración de la I Convención Nacional Hacendaria, lo que sentó las bases para la instauración de una nueva relación – aún insuficiente – de coordinación fiscal entre las entidades federativas y el poder federal nacional.

²³ La Comisión “México-Unión Europea” es coordinada por el gobierno del estado de Jalisco. El portal de la CONAGO es: <http://www.conago.org.mx/>



de importancia y oportunidad de las entidades federativas mexicanas en torno a este vínculo. Bajo esta perspectiva hay que destacar el Encuentro Regional México-España celebrado en la ciudad de Valencia, a finales de 2005 y a la que acudieron 12 de los 32 mandatarios estatales de México. A partir de este evento se acordó fomentar el comercio exterior y la cooperación internacional,²⁴ sobre las bases de los niveles de gobierno intermedios de ambos países.

3.3. Nivel municipal

En México hay en total 2.440 municipios que expresan la diversidad y desigualdad que caracterizan a este país. Podemos encontrar municipalidades con niveles de marginación comparables con el África subsahariana,²⁵ a la vez que hay áreas urbanas con muy elevados grados de desarrollo y sofisticación económica y social. De tal forma, los dispositivos

institucionales para la atención de los asuntos internacionales y de cooperación con el extranjero varían considerablemente en sus recursos disponibles y factores de motivación.

No obstante existen algunos elementos comunes que condicionan la acción internacional de los municipios mexicanos. En general, la duración del ejercicio de gobierno a nivel municipal es de tres años.²⁶ Este período evidentemente es muy corto para activar la presencia a nivel internacional y consolidar proyectos de cooperación descentralizada pública. Además, en México se mantiene el principio político de no reelección, lo que sumado a la inexistencia de un servicio de funcionarios municipales de carrera, dificulta la continuidad y sostenibilidad de las acciones de cooperación internacional. Como señala Moreno (2003) el período de gobierno municipal no permite el establecimiento de convenios de colaboración a largo plazo. De tal forma, las relaciones de cooperación sin continuidad en su ejercicio obstaculizan la sostenibilidad de las intervenciones.

Entre los gobiernos municipales que cuentan con oficinas de asuntos internacionales se puede observar la tendencia hacia integrar dos formas orgánicas prototípicas distintas (Ver Figura 2). Por una parte nos encontramos con las unidades del área internacional que están circunscritas a la estructura de alguna cartera del gobierno municipal, normalmente de economía. Bajo esta particular disposición, si el municipio busca concretar determinadas acciones internacionales, la oficina encargada debe remontar administrativamente las diferentes instancias para lograr conjuntar a las áreas que intervienen en el diseño y ejecución de la acción de cooperación descentralizada pública. Esta situación hace que se ralentice el proceso de

toma de decisiones y se pierda oportunidad en el marco de un período de ejercicio de gobierno más bien corto. Hay que reconocer que los ayuntamientos que adoptan estructuras como la descrita normalmente buscan el cumplimiento de alguna tarea específica como, por ejemplo, la promoción comercial o turística de la demarcación. En estos casos el radio de acción de la unidad administrativa es de abajo hacia arriba.

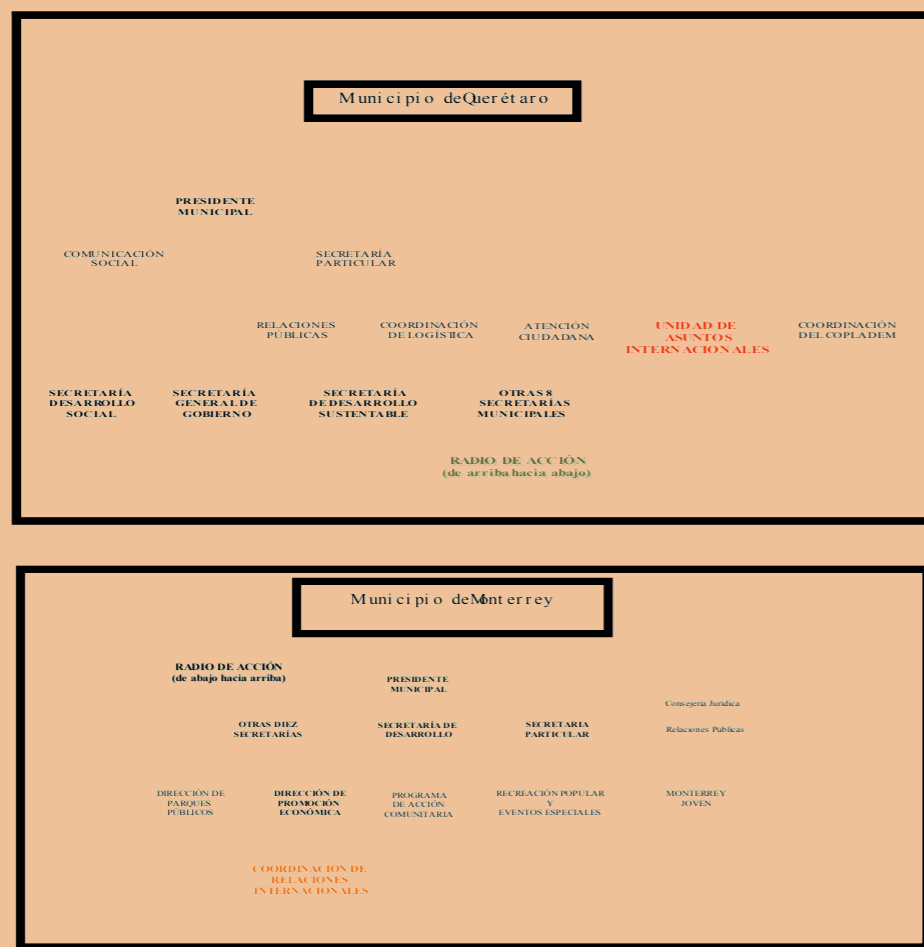
Por el contrario, cuando la oficina de asuntos internacionales depende orgánicamente del despacho del ejecutivo, es posible mantener una visión amplia sobre los sectores y áreas en los que la cooperación descentralizada pública puede complementar las iniciativas locales de desarrollo político, económico y social. Además, la gestión administrativa y el proceso de toma de decisiones se simplifican y permiten tener un mayor rango de acción en el campo de la cooperación internacional. En este caso el ejercicio administrativo de la oficina municipal de asuntos internacionales va de arriba hacia abajo.

A la luz de la experiencia mexicana, resulta recomendable que la incursión dentro de la dinámica de la cooperación internacional desde los municipios esté acompañada de la integración de una unidad administrativa especializada, que por su propia disposición dentro de la estructura orgánica del ayuntamiento mantenga la posibilidad de impulsar acuerdos e iniciativas con el resto de las áreas, a la vez de dar seguimiento ágil y oportuno a las acciones convenidas y los asuntos que deriven de ellas.

3.3.1. Asociaciones de municipios

Otro dispositivo institucional que puede apoyar el ejercicio de la cooperación descentralizada pública desde los gobiernos locales son

Figura 2: Casos representativos de integración del área internacional a la estructura orgánica



Fuente: Programa Nacional de Ciudades Hermanas (SRE).

²⁴ Título cuarto del documento de acuerdo.

²⁵ Como ejemplos de lo dicho se pueden mencionar los municipios de Coicoyán de las Flores con un valor de 0,362 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y San Martín Peras (0,393) en el estado de Oaxaca y Metlantónoc (0,363) en el estado de Guerrero. Estos valores son comparables al IDH nacional de Eritrea (0,346), Guinea (0,398) o Costa de Marfil (0,422). Fuente: Consejo Nacional de Población, <http://www.conapo.gob.mx>

²⁶ Con la excepción del estado de Coahuila, donde el congreso local amplió el mandato municipal a cuatro años.

las asociaciones de gobiernos municipales. En México existen tres asociaciones nacionales de municipios en las que, como señala Paz Cuevas (2005: 68), “podemos ver en cada una [...] al elemento partidista como factor nodal, y que en diversas coyunturas, han sometido a su agenda las aspiraciones municipalistas que dan sentido a las asociaciones”.

La Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC), es una organización vinculada desde su origen al PAN y tiene antecedentes de reivindicación de la autonomía de los municipios panistas frente a las instancias de gobierno estatales y federales del PRI. Desde 1992 la AMMAC guarda nexos cercanos con la Fundación Konrad Adenauer. Esta organización alemana representa una plataforma para la manifestación internacional de los intereses de la tendencia política conocida como democracia cristiana. Más tarde, al menos discursivamente, esta asociación se iría deslindando de los lineamientos partidistas para presentarse como una instancia que va más allá de la empatía ideológica y que pretende, como señala la propia AMMAC (2000: 26), “agruparse para romper el aludido centralismo, buscar más facultades y sus respectivos recursos”. Ciertamente la AMMAC es, de las tres asociaciones nacionales, la que mantiene una mayor distancia de las actividades partidistas y efectivamente busca integrar dentro de su estructura a municipios de los distintos partidos que gobiernan a nivel local.

Entre los principales objetivos de esta organización está el reforzamiento de los municipios mexicanos en la interlocución política intergubernamental, en los planos regional, nacional e internacional. Además de los postulados iniciales relativos a la defensa de la autonomía municipal frente a los otros órdenes de gobierno, la AMMAC ha dado cuenta de una importante movilidad en el plano internacional que, además de significar una plataforma de acción más amplia, le ha permitido diversificar, más allá de las cuotas de membresía, sus ingresos para apoyar sus actividades. Además

de la Fundación Konrad Adenauer, en la misma línea ideológica de la democracia cristiana, la AMMAC encontró otro eje de acción internacional en lo que fue la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), que una vez fusionada en 2004 con la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) y Metrópolis, dio como resultado la integración de la mega-organización internacional de poderes locales Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Dentro del espacio de la Unión Europea la AMMAC conserva relaciones con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y, a partir de septiembre de 2005, con la Agencia de Cooperación Internacional de la Asociación de Municipios Holandeses.

Con base en el estudio realizado por la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA 2005) se puede determinar que la AMMAC es la asociación de municipios mexicanos más consolidada, especialmente por su alta movilidad internacional, su viabilidad financiera y su posicionamiento político cada vez más plural. Entre sus actividades internacionales se destaca su papel como promotora de los hermanamientos de ciudades como instrumento para el desarrollo de las potencialidades de los municipios asociados. En este sentido vale reconocer que la combatividad en el plano nacional de la AMMAC se ha reducido a partir de la llegada del presidente Fox al poder ejecutivo federal, posiblemente por la empatía política. No obstante se han ampliado sus relaciones internacionales con otras asociaciones de municipios, fundaciones y organizaciones internacionales pro-municipalistas. Según el mismo estudio de FLACMA, hasta 2005, la AMMAC contaba con una membresía de 315 municipios que representan aproximadamente el 13% del total de los ayuntamientos nacionales (2005: 37). Sin embargo, esta relación numérica no pondera el peso demográfico y de ingreso de la población, para identificar de mejor manera a sus agremiados.

Las otras dos asociaciones son la Asociación de Autoridades Locales de México A.C. (AALMAC) vinculada al PRD y la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) al PRI. Ambas organizaciones tienen un perfil menor a la AMMAC en cuanto a la participación en acciones internacionales, posiblemente por concentrar su interés principalmente dentro de las fronteras nacionales. No obstante la AALMAC mantiene y promueve entre sus agremiados algunos vínculos con territorialidades y asociaciones europeas. Destacan los vínculos estrechos con la Fundación Friedrich Ebert de Alemania, así como sus relaciones con la FEMP y la Mancomunidad de Municipios para el Desarrollo Socio-económico de Huelva, España. Hasta antes de la unificación de las grandes asociaciones mundiales, AALMAC mantenía una relación fluida con la FMCU, atribuible posiblemente a su confluencia con los principios políticos de democracia social.

Por su parte, la FENAMM es la asociación que nominalmente mantiene un mayor número de miembros (1.716 municipios) y con la representación a nivel municipal de casi el 50% de los habitantes del país.²⁷ Desde su nacimiento en 1997 esta organización pretendió que las otras dos asociaciones – AMMAC y AALMAC – se sumaran a su proyecto y formarían una sola asociación nacional que velara por los intereses de los municipios, independiente-

mente de la filiación partidista de sus autoridades. No obstante, en parte influidos por el peso de la prolongada permanencia del PRI en el poder, además del interés por desarrollar una agenda política propia, ambas asociaciones no secundaron la iniciativa de aglutinamiento.

Otro esfuerzo de integración ha sido la Conferencia Nacional del Municipio Mexicano (CONAMM), que nace en 2001 en el Congreso FMCU-IULA en Río de Janeiro. La CONAMM, aún sin personalidad jurídica, ha procurado impulsar la unificación de las tres asociaciones para reunir a los poderes locales dentro de un solo bloque nacional de municipalidades sin hasta ahora lograrlo. El hecho es que en 2006 México es uno de los pocos países en el mundo que no cuenta con una asociación nacional de municipios, realmente representativa y sin tintes políticos. Esta es quizás una de las principales razones por las que los programas internacionales de apoyo a la cooperación descentralizada no han encontrado interlocutores locales en México más allá de los actores aislados o de que el gobierno federal siga funcionando como tutor de estos procesos.

En materia internacional no ha existido coordinación alguna entre las tres asociaciones. Inclusive, las tres han llegado en un momento u otro a participar individualmente en los órganos dirigentes de FLACMA, IULA, FMCU y ahora de CGLU, organismos que harían bien

Tabla 1: Cooperación bilateral, donadores por región mundial

| Región mundial | Porcentaje del flujo de cooperación |
|--------------------------------|-------------------------------------|
| Europa | 31,4 |
| Asia Pacífico | 15,8 |
| América del Norte | 8,6 |
| África y Medio Oriente | 0,38 |
| Organizaciones Internacionales | 43,9 |
| Fuente: SRE. | |

²⁷ <http://www.urbalvictoria.gob.mx/fenammm.htm>

Tabla 2: Proyectos de cooperación por países europeos

| País | Número de proyectos |
|---------------|---------------------|
| Alemania | 41 |
| Italia | 25 |
| Francia | 16 |
| España | 11 |
| Unión Europea | 19 |

Fuente: SRE.

en promover una plataforma nacional de concertación entre ellas antes de reconocerlas internacionalmente. Si la CONAMM llegara a prosperar, mantendría un peso específico elevado dentro del escenario político nacional y una fuerza incuestionable internacionalmente. Al menos, así lo ha demostrado la experiencia hasta ahora exitosa de la CONAGO, en cuanto a las entidades federativas.

De esta forma, podemos observar que en los últimos años las estructuras orgánicas del Estado mexicano se han modificado – aunque no suficientemente – como respuesta a las nuevas condiciones de pluralismo partidista y ampliación de los cauces democráticos. Y aunque ambos procesos son incipientes, han influido definitivamente en la conformación de los dispositivos institucionales que dan lugar a la acción de la cooperación descentralizada pública en el país.

4. Modalidades y datos cuantitativos

En primer lugar, como parámetro de referencia, se mostrará en la Tabla 1 la distribución de la cooperación bilateral mexicana recibida por región de procedencia. De tal manera es posible apreciar cómo la cooperación bilateral europea se ha convertido en la de mayor volumen e importancia en el país. A fin de identificar el país de origen, la Tabla 2 desglosa la cooperación europea otorgada a México bajo

los acuerdos de la cooperación bilateral.

En México, la obtención de información relativa a la cooperación descentralizada pública es bastante complicada, dada la gran cantidad de fuentes a las que hay que recurrir para lograr una aproximación al estado actual de la materia en el país. Como señala Matul (2006), es requerida la consulta directa en los portales de Internet de los gobiernos de los Estados y de una porción considerable de los municipios para compilar los datos necesarios. No obstante la información suele ser poco precisa y regularmente no se distingue la cooperación descentralizada pública de otros tipos de convenios de colaboración. En este sentido los montos de financiación, procedencia y aplicación son muy difíciles de rastrear, pues no sólo se carece de una instancia que concentre la información, sino que los criterios de contabilización varían, lo que entorpece aún más la labor.

Además de la búsqueda directa en Internet, parece conveniente establecer contacto personalizado con los responsables de algunas de las instituciones públicas que reúnen parcialmente la información, como es el caso de la SRE, el INAFED y, según el caso, con los encargados de la información sobre la actividad internacional en los gobiernos estatales y municipales.

Incluso con la intención de colaboración por parte del personal es frecuente que la falta de experiencia, capacitación y la frecuente ausencia – o ineficiencia – del área administrativa especializada en los asuntos internacionales obstaculice seriamente la posibilidad de obtener datos confiables y oportunos para la sistematización conjunta del fenómeno en el país. Además, la lógica de desmerecer la labor de la administración anterior para destacar la propia es una práctica recurrente, especialmente cuando se da la alternancia de partidos en el poder estatal o municipal.²⁸

No obstante las dificultades y aunque la presente información no es producto de una investigación exhaustiva, se considera que per-

mite una valoración acertada sobre el desempeño de las principales modalidades y tendencias de la cooperación descentralizada pública en México. En cuanto a la clasificación tipológica de las relaciones entre GNC tomaremos como base la ofrecida por Gutiérrez Camps (2006). El investigador primero propone clasificar las relaciones de cooperación descentralizada pública en vínculos institucionalizados e informales. Las relaciones informales son relevantes y tienen una marcada influencia en el desempeño de la actividad. Sin embargo son difícilmente cuantificables y por su propia naturaleza son elementos subjetivos que ofrecen grandes complicaciones para su valoración. Por su parte los vínculos institucionalizados se dividen en dos categorías: las relaciones bilaterales, entre dos territorialidades, y las pluri-institucionales, en redes o proyectos entre más de dos actores públicos subnacionales. Entre las relaciones institucionales bilaterales podemos identificar básicamente tres categorías: los hermanamientos, los proyectos bilaterales y las emprendidas por las asociaciones de entidades federativas y municipios. Entre los vínculos pluri-institucionales destacan las redes y los proyectos en los que participan uno o varios GNC.

En el caso de México hay que aclarar en primer lugar que la concepción de hermanamiento en general ha evolucionado de ser una práctica más bien protocolaria y de buenas intenciones – hermanamiento pasivo – hacia la integración de una base común sobre la cual planificar acciones conjuntas para el beneficio mutuo – hermanamiento activo. Según Ballesteros y Luna (2005),²⁹ hasta mayo de 2005 la SRE tenía conocimiento de 878 proyectos de acuerdo o convenios ya suscritos de hermanamiento por territorialidades mexicanas en todos los continentes. Desgraciadamente esta

cifra no distingue los acuerdos vigentes de los que están por suscribirse, situaciones por demás distintas. De cualquier forma, del total reportado, el 23% corresponden a Europa, con 202 convenios concretados o por firmarse. De esta cantidad, con las territorialidades españolas se reportan 76 casos, lo que representa el 37,63%, con Italia el 12,38%, Francia 9,41%, Polonia 6,44% y Alemania 4,95%.

Si distribuimos los proyectos o convenios de hermanamiento por entidad federativa resulta que Jalisco es por mucho la entidad más dinámica del país con 119 hermanamientos en el mundo, lo que representa el 13,56% del total nacional. En segundo lugar Nuevo León con el 8,2%, el estado de México con 7,07%, la Ciudad de México 6,95% y el estado de Veracruz 5,93%. Estos cinco estados en conjunto concentran más del 40% del total en el país. En cuanto a las motivaciones que han influido sobre los estados para la celebración de los convenios, los autores antes referidos las atribuyen principalmente a incentivos económicos combinados con otros en el 75% de los casos. Los otros tipos de incentivos considerados son: a) histórico/culturales 50%; b) Social/migratorio 50%, y; c) Estratégico/conveniencia 21,8%. Cabe indicar que las cifras se distribuyen de esta forma porque los GNC pueden tener más de una motivación.

Como se mencionó anteriormente, en los casos de Jalisco, Nuevo León y el estado de México, por ejemplo, confluyen factores históricos, culturales, sociales y migratorios. Se puede observar en general que la celebración de convenios inertes tiende a reducirse porque ofrecen una escasa productividad. Mientras tanto se fortalece la visión que parte de la idea de que los hermanamientos son la base para emprender otro tipo de iniciativas que tiene

²⁸ Recientemente se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) con la intención de garantizar el acceso a la información pública gubernamental. De tal forma es previsible que en el futuro el manejo de la información gubernamental tienda a ser más transparente y de libre acceso.

²⁹ Al momento de escribir este artículo, H. Ballesteros era Director General de Enlace Político y J.C. Luna, Director de Vinculación Política de la SRE.

Tabla 3: Volumen de la cooperación descentralizada pública por país

| País | Porcentaje de la cooperación descentralizada |
|----------|--|
| España | 54,72 |
| Francia | 26,42 |
| Alemania | 9,44 |

Fuente: Elaboración propia.

que ver principalmente con el aprovechamiento del potencial exportador, el interés por captar inversión productiva y la promoción turística, especialmente.

En cuanto a las relaciones institucionales bilaterales, incluidas las municipalidades, que no tienen necesariamente como fundamento los hermanamientos sino más bien se definen por su carácter activo, se contabilizaron un total de 53 actuaciones por parte de 30 municipalidades y estados mexicanos con sus pares europeos.³⁰ En coincidencia con la información de la SRE, entre Jalisco y su ciudad capital Guadalajara, concentran casi el 17% del total de la actividad, mientras que el estado de Veracruz y Xalapa, su capital, produjeron el 11,33% de los casos. Nuevo León y su cabecera, Monterrey, registraron 7,6%, mismo porcentaje atribuible a la Ciudad de México. En los cuatro casos más representativos se distingue claramente una participación dinámica por parte de las capitales de los estados – y la nacional en el caso de la Ciudad de México – en la interacción con las territorialidades de europeas.

En parte esta información hace notar ciertas tendencias centralistas que reproducen, del esquema nacional, las capitales de los estados sobre el resto de los municipios de sus

demarcaciones. No obstante también es verdad que, dado lo relativamente reciente de la implantación de las prácticas de cooperación descentralizada pública en el país, en un inicio los entes territoriales más receptivos a los nuevos enfoques y fórmulas de desarrollo suelen ser las municipalidades y los estados con mayor potencial económico y con altos grados de desarrollo humano en relación a la media nacional. Las 30 municipalidades detectadas con relaciones de cooperación descentralizada con territorialidades de la Unión Europea arrojan un promedio de 0,803 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH),³¹ de grado alto, mientras que la media nacional es de 0,791, grado medio-alto. En especial destaca el hecho que los gobiernos subnacionales que tienen más de dos intervenciones en cooperación descentralizada pública de tipo bilateral,³² presentan un IDH promedio de 0,84, que está muy por encima de la media nacional y bastante de las demás territorialidades registradas.

En conjunto, los tres países incluidos en la Tabla 3 representan el 90,58% del total de los vínculos registrados entre GNC europeos y mexicanos. Es clara la fuerte vinculación con estos tres países, en particular con España, que obedece a razones históricas y culturales además del creciente ritmo de inversión de las empresas españolas en Latinoamérica. En el caso de Francia, el Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal coordinado en México por la FMCU,³³ contribuye desde 1998 en buena medida a incrementar la presencia de la cooperación descentralizada francesa en el campo de asesoría en materia de profesionalización de funcionarios estatales y municipales, implantación de servicio público de carrera, desarrollo económico local y esquemas de coordinación

entre municipios (intermunicipalidad).

Por otra parte están las relaciones de cooperación pluri-institucionales, que se caracterizan por la participación conjunta de más de dos GNC o asociaciones de estados o municipios en redes o grupos. Dentro de esta categoría hay que destacar que la participación en redes es la más notoria en el país. Además del programa URB-AL de la Comisión Europea, los GNC europeos y latinoamericanos interactúan en otras redes con fines de cooperación. En este punto hay que señalar que no se dispone de información sobre acciones de complementariedad entre la cooperación bilateral de la CE y de los Estados miembros con el programa URB-AL en el país.

En total se tiene registro de casi 70 municipios,³⁴ áreas metropolitanas y estados que han participado en el programa. En la mayoría de los casos los GNC mexicanos sólo participan como miembros de una o varias redes temáticas. En términos prácticos esto se traduce a que reciben información periódica y/o que eventualmente asisten a algunas reuniones o talleres de los miembros. De estos socios mexicanos sólo el 10% se beneficia de proyectos comunes que emanan de la propia red. Así, solamente hay cuatro gobiernos mexicanos que fueron coordinadores de proyectos y ninguno de red. Las principales redes en las que coparticipan GNC mexicanos y europeos son: Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) y Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI).

Varios especialistas coinciden en que el programa URBAL no ha sido aprovechado por México como en otros países de Latinoamérica como Brasil o Colombia. Como se ha reiterado, la falta de continuidad en la administración pública municipal dificulta la participación de los gobiernos locales debido a la larga duración del ciclo de proyecto de programa URB-AL. De esta forma, parece relevante fomentar la

participación de los gobiernos estatales que tienen una duración de seis años. Así también, se presenta como conveniente la búsqueda de la complementariedad de los proyectos financiados por URB-AL con otros proyectos de la cooperación bilateral y lograr una mejor sinergia de las acciones de la cooperación comunitaria en México. Por ejemplo, llama la atención el caso del municipio de Querétaro, que a pesar de la renovación de las autoridades municipales ha mantenido dentro de su estructura administrativa municipal – y con un radio de acción de arriba-abajo – la unidad de asuntos internacionales. Esta instancia mantiene en su personal un grado elevado de capacitación, lo que facilita su enlace con el medio internacional. La experiencia en URB-AL de este gobierno local es amplia al haber participado en cinco ocasiones y coordinado el proyecto en una de ellas. Sin embargo su propia experiencia acumulada parece conducir a que este GNC explore la complementación de las acciones de URB-AL con otros proyectos bilaterales de la cooperación descentralizada pública europea y mexicana.

No obstante el reciente posicionamiento estratégico de los municipios en este terreno, las políticas de relaciones internacionales más activas se han generado en el seno de los gobiernos de los estados, ya que por lo general concentran un mayor volumen de recursos fiscales. En especial hay algunos estados que resultan particularmente ilustrativos por su desempeño en relación con el resto. En primer lugar, destaca el caso de Jalisco que en general mantiene una política internacional muy dinámica, no sólo en términos de cooperación para el desarrollo, sino con otros aspectos relacionados con su capacidad comercial e industrial y sus altas tasas de migración hacia Estados Unidos. Además mantiene un alto potencial cultural y educativo que le permite proyectar sus intereses y expectativas hacia el medio internacional, hecho que el esquema centralista nacional ha sido incapaz de satisfacer a través de la política exterior.

De tal forma este estado cuenta con una

³⁰ Información obtenida en Internet, contactos telefónicos con personal de los gobiernos de los estados y municipalidades y la proporcionada por el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL (OCD).

³¹ Fuente: SNIM.

³² Son: el municipio de Guadalajara (seis participaciones); el municipio de Xalapa (cinco); el Gobierno de la Ciudad de México (cuatro), el estado de Jalisco y el municipio de Monterrey (tres).

³³ Hasta su fusión con IULA, la FMCU mantenía un representante en México.

³⁴ Fuente: Delegación de la Comisión Europea en México y elaboración propia.



agenda de relaciones internacionales muy completa y que abarca una gran cantidad de temas. En cuanto a la cooperación descentralizada pública, Jalisco cuenta con dos hermanamientos dinámicos con regiones europeas, uno con Andalucía, España y otro con Baviera, Alemania. El primero destaca por un potencial que no ha sido del todo materializado y el segundo ha permitido el establecimiento de relaciones en el terreno de inversión productiva y comercial, así como la expansión de las exportaciones hacia Europa de las empresas jaliscienses y viceversa.³⁵

Además de coordinar la comisión Unión Europea-México en la CONAGO, Jalisco prepara la organización de la próxima edición de EMEX, evento que planea reunir a los gobernadores mexicanos con sus homólogos españoles.

Otro aspecto muy interesante de la política del gobierno del estado de Jalisco en materia internacional es la puesta en marcha del Programa Municipal de Ciudades Hermanas, que busca consolidar y diversificar la presencia de Jalisco en el mundo a la vez que fortalece los procesos municipales de desarrollo y promueven vínculos entre los diferentes municipios y el gobierno del Estado. En relación con la cooperación descentralizada pública este programa tiene la virtud de transmitir la experiencia y contactos internacionales del gobierno estatal hacia sus municipios. La instrumentación de este programa parece generar condiciones propicias para extender la cooperación descentralizada pública hacia otros municipios además de la capital del estado.

Por su parte, Nuevo León igualmente ha buscado proyectarse hacia el exterior y aunque sus relaciones internacionales están más orientadas hacia Estados Unidos por su proximidad geográfica, ciertamente se ha buscado

promocionar a Monterrey, su capital, como una ciudad global.³⁶ No obstante, el gobierno neoleonés mantiene algunos vínculos con regiones europeas y su actividad se concentra más en temas de promoción económica que de cooperación. El Estado de México actualmente representa un caso semejante, ya que sus relaciones internacionales se han centrado en el terreno económico y en el desarrollo de sus capacidades exportadoras. En este sentido cuenta con el Programa de Promoción Internacional, que tiene una amplia agenda de temas internacionales, básicamente económicos, entre los que se incluye la cooperación internacional. De hecho mantiene una relación de cooperación con la región de Baviera orientada al mejoramiento de las condiciones medioambientales mediante el uso de tecnología limpia y de recursos renovables, a través del fortalecimiento de las empresas mexiquenses del ramo.

Hasta el verano pasado el Estado de México contaba con oficinas de representación en Houston, San Salvador, París y Madrid, sin embargo la política de austeridad impuesta por la nueva administración llevó al cierre de las dependencias. De acuerdo con declaraciones a la prensa del responsable del área internacional, no se tiene prevista la reapertura de las representaciones europeas.³⁷

El caso de Chiapas es muy particular. Gran parte de su activismo internacional está relacionado con la proyección y celebridad que alcanzó el movimiento armado encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el cual mostró ante los ojos del mundo las condiciones de opresión y de miseria en las que viven las comunidades indígenas de Chiapas. A partir del levantamiento en 1994 la atención mundial ha sido continuamente atraída hacia Chiapas y su visibilidad no se compara a la que ninguna

región mexicana haya logrado en el extranjero. Este posicionamiento en los medios internacionales llevó a que se abrieran diversos canales de apoyo y financiación para el desarrollo en la entidad. Como apuntan López Farfán y Schiavon (2005:24): “en los últimos años, el gobierno estatal también ha sabido capitalizar la notoriedad que ha alcanzado Chiapas en el mundo y el resultado es una amplia red de relaciones con diversos actores internacionales”.

Para la administración de estos vínculos el gobierno del estado creó en 2001 la Coordinación de Relaciones Internacionales (CRI), instancia que mantiene una estructura bastante compleja y una capacidad de respuesta y de atención a los asuntos internacionales muy efectiva. No obstante, es de destacarse que el estado de Chiapas solamente registra una relación de cooperación descentralizada pública con Europa y es a través de la participación del municipio de Tapachula en el programa URB-AL.

Cabe mencionar además que el Gobierno del Estado de Chiapas es beneficiario de uno de los programas de cooperación más importantes de la UE en México. Se trata del Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible (PRODESIS), con una contribución europea de 15 millones de Euros, y programado en el marco de la cooperación bilateral oficial para el período 2002-2006.

Desde esta perspectiva, la CRI cuenta con personal capacitado y con experiencia en cooperación internacional. Esto es, el gobierno estatal tiene las condiciones básicas necesarias para diversificar sus instrumentos y ser un actor más activo en el campo de la cooperación descentralizada pública internacional, a la vez de ser un posible transmisor de experiencias y prácticas hacia sus municipios. El potencial

de Chiapas es elevado, ya que el estado y sus municipios cuentan con experiencia en temas de participación local y economía social y solidaria, lo que puede resultar atractivo para sus socios bajo una plataforma de reciprocidad en el aprendizaje e intercambio.³⁸

La Ciudad de México es otro caso atípico. En los años noventa la coordinación de asuntos internacionales del Gobierno de la Ciudad de México era seguramente la más profesionalizada del país. Sin embargo, como parte de una reducción en el gasto público en este sentido, la instancia fue disminuida radicalmente hasta convertirse en una subdirección poco activa. Esta medida no supuso necesariamente que se mermara la dinámica en la suscripción de convenios interinstitucionales con entidades extranjeras por parte del gobierno de la Ciudad de México y sus delegaciones,³⁹ sino más bien se desconcentraron estas funciones hacia cada una de las dependencias que llevan sus propios asuntos internacionales y son coordinadas por el despacho del Jefe de Gobierno. Sin embargo, la información está dispersa y no hay un seguimiento continuo sobre las acciones internacionales. Hay que reconocer que como capital nacional de un país centralista por excelencia – al menos desde finales del siglo XIX – la Ciudad de México presenta una muy escasa participación en asuntos relacionados con el exterior. Esta condición obedece principalmente a que su gobierno no necesita salir a la búsqueda de oportunidades en el exterior, ya que como centro político privilegiado y con una intensa actividad económica, éstas llegan por sí mismas y sólo se capitalizan.

La cooperación descentralizada pública no representa ni cercanamente una prioridad para la Ciudad de México, que en muchos casos es beneficiaria de programas y proyectos

³⁵ Para apoyar las exportaciones hacia Europa el estado de Jalisco cuenta con el Centro de Información y Difusión de la Unión Europea (CIDUE). Su portal es: <http://cidue.jalisco.gob.mx/index.html>

³⁶ La proyección internacional de Monterrey como ciudad global es constable con la organización de Forum 2007 (El Foro Universal de las Culturas). Hay que resaltar que Monterrey está hermanada con la ciudad de Barcelona, sede de Forum 2004.

³⁷ Periódico El Universal, 17 de agosto de 2006, edición electrónica.

³⁸ Para contactar con la CRI se puede recurrir a Mtro. Roberto Alfonso Morales (responsable de la Unidad de Política Internacional), cri_upi@chiapas.gob.mx o con Nadia Cabrera, cri_enlaceeuropa@yahoo.com. Tel. + (52) 961 6715 866, 67 y 68.

³⁹ Es el nombre que reciben las 16 demarcaciones que en conjunto constituyen la Ciudad de México. Los delegados son electos por voto popular directo y sus períodos de gobierno son de tres años.



que se desprenden de la cooperación bilateral nacional. No obstante, hay que reconocer que mantiene algunos proyectos de cooperación descentralizada pública, pero su participación es mayor a través de las redes de ciudades y gobiernos locales como URB-AL, CIDEU, CGLU y UCCI, entre otras. Es claro que el campo de mayor experiencia de la Ciudad de México es la cooperación técnica más que la financiera. Finalmente, hay que señalar que el gobierno de la Ciudad de México tiene un enorme potencial para el intercambio de experiencias y prácticas con sus eventuales socios en materia de gobernabilidad, desarrollo urbano, medioambiente, seguridad pública y transporte, entre otros.

Como se puede observar, las relaciones institucionales bilaterales entre las territorialidades europeas y mexicanas son pocas y la base del convenio de hermanamiento parece ser potencialmente un instrumento de utilidad para incrementar la actividad. Las redes de ciudades – aunque haya poco liderazgo por parte de los GNC mexicanos – representan un ejercicio más frecuente de participación, por lo que programas como URB-AL resultan ser grandes potenciadores de la práctica al ofrecer un modelo de participación claro, con asesoría técnica, acompañamiento y con objetivos medibles. Este tipo de relaciones puede impulsar, en complemento con la cooperación institucional bilateral directa o mediante asociaciones, la detonación del fenómeno en México.

5. Tendencias y perspectivas

Es previsible que el debate que influya sobre el desempeño de la cooperación descentralizada pública en México se ubique en temas de gran envergadura como es el caso del pacto federal, las atribuciones fiscales o la necesidad de otorgar mayores competencias en la planificación y no sólo ejecución a los GNC. En un contexto político y social en el que se

haya avanzado en estos temas, seguramente las condiciones para la práctica de la cooperación descentralizada pública serían mucho más propicias que en la actualidad. Esta agenda de debate muy posiblemente llevaría a cristalizar los logros en la propia CN, lo que podría favorecer la regulación explícita de la cooperación internacional descentralizada. Por dar un ejemplo, se tiene conocimiento que en el interior de la SRE se presentan puntos de vista divergentes en cuanto a la pertinencia de sancionar a los GNC que no cumplan con el mandato de someter a dictamen los convenios interinstitucionales que se celebren con entidades extranjeras.

Sin embargo, los gobiernos subnacionales de México ofrecen un gran potencial para ampliar su participación en acciones de cooperación descentralizada pública con territorialidades europeas. No obstante primero es necesario avanzar hacia un nuevo esquema de distribución de los recursos públicos entre los distintos niveles de gobierno. Este tema rebasa por mucho el campo de acción específico de la cooperación descentralizada pública y está más bien aunado a la instauración de un modelo federalista activo que permita a los GNC tener un mayor dinamismo y presencia en el terreno de las relaciones internacionales en general.

En este caso, la dificultad para la obtención de información sobre la materia es un reflejo de la dispersión de las acciones emprendidas, de la falta de seguimiento y de la ausencia de un modelo estandarizado que facilite el aprovechamiento de la cooperación descentralizada pública como parte de una estrategia articulada de desarrollo de las autoridades locales y estatales. Igualmente, en la medida que los propios beneficiarios formen una parte activa de los procesos de desarrollo, los proyectos conjuntos con los gobiernos locales o estatales, nacionales y extranjeros, tendrán mayores posibilidades de impactar y enraizarse positivamente dentro la dinámica social de la demarcación en cuestión.

Por otro lado, anteriormente la permanencia de un mismo partido en el poder ejecu-

Cuadro 1: Ficha explicativa de proyecto de cooperación descentralizada

| | |
|---|--|
| Corporación territorial mexicana: Municipio de Querétaro (641 386 hab.) | Corporación territorial extranjera: Unión Europea (URB-AL) |
| Campos de acción (en que incide el proyecto): | Capacitación de funcionarios municipales en áreas de: asuntos internacionales, desarrollo económico, social y urbano, servicios municipales, ecología, equidad, género, fortalecimiento del Instituto Municipal de Planeación e incremento de capacidad en la participación de redes internacionales. |
| Socios: | América Latina: Red 10. Coordinación de proyecto: Municipio de Querétaro (México). Ayuntamientos de Arica (Chile), Guarulhos, Bernardo do Campo (Brasil), Junin, Pergamino (Argentina), San Xavier (Bolivia). Asociaciones: Câmara Ítalo-Brasileira de Comércio e Indústria (Brasil). Europa: Ayuntamientos de Latina, Milán, Padova (Italia) y San Sebastián (España). Asociaciones: Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (España). |
| Fecha de puesta en marcha: | Septiembre de 2005. El proyecto tiene una duración programada de 15 meses. |
| Antecedentes del proyecto (fecha de asociación o partenariado, otros proyectos conjuntos, etc.): | En 2004, con la participación de funcionarios municipales en la II Conferencia Internacional de la Red 10 de URB-AL: Lucha contra la Pobreza Urbana, en Sao Paulo, se llegó a la conclusión que era preciso establecer los lineamientos básicos para propiciar una participación más activa en la formulación de proyectos de cooperación internacional por parte de las localidades y contribuir al combate contra la pobreza. Con este punto de partida, surgió la iniciativa de desarrollar un proyecto en el marco de URB-AL que diera pauta a un mejor desempeño de municipios en colaboración con organizaciones de la sociedad civil. De esta forma, surgió el proyecto "Formación del personal de municipios para utilizar los programas de cooperación internacional como herramientas de combate a la pobreza en sus proyectos locales". El proyecto pone de manifiesto el interés del municipio de Querétaro por impulsar la formación profesional de los cuadros de la Administración Pública local, a la vez de promover la participación de otros municipios latinoamericanos en el proyecto. |
| Resumen del proyecto o los proyectos (en caso de programas) en cuestión: | El proyecto mantiene como objetivo central brindar a los municipios participantes las herramientas requeridas para el diseño de proyectos de cooperación internacional como un medio para apoyar los proyectos estratégicos municipales mejorando así la calidad de vida de los ciudadanos en especial la población más desprotegida. Con este principio rector, el proyecto está enfocado hacia el apoyo a municipios pequeños y medianos. Entre los productos generados en el marco del proyecto hay que destacar la elaboración de diagnósticos sobre las condiciones de pobreza, registro de experiencias de cooperación internacional en el combate a la pobreza por parte de las localidades participantes, celebración de un seminario (sede ciudad de Querétaro), un taller de capacitación (sede ciudad de Milán) que a su vez se reproducirá en otros municipios dentro de las demarcaciones de cada participante, la elaboración y publicación de manuales (en italiano, portugués y castellano) y la creación de una página de Internet para dar difusión a las actividades del proyecto y al material generado. |
| Presupuesto global de la intervención: | €36,501.18 presupuesto total. |
| Financiación por socio: | El programa URB-AL aporta aproximadamente el 70% (€25,147.02) del total. El resto es atribuible a los participantes. |
| Observaciones: | El proyecto está a cargo de la Unidad de Asuntos Internacionales del Municipio de Querétaro y mantiene como objetivo primordial proyectar su experiencia a entidades locales estratégicas. |
| Contactos: | Lic. Daniela Calderón Uribe, Coordinadora del proyecto Tel: + (52) 442 238 7700 ext. 6110 e: daniela.calderon@municipiodequeretaro.gob.mx o danicmetz@yahoo.com |
| Fuente: Unidad de Asuntos Internacionales del Municipio de Querétaro. | |

Cuadro 2: Ficha descriptiva de proyecto de cooperación descentralizada

| | |
|---|--|
| Corporación territorial mexicana: Estado de México (México) (13'096 686 hab.) | Corporación territorial extranjera: Estado Libre de Baviera (Alemania) |
| Campos de acción (en que incide el proyecto): | Energía solar, medioambiente, formación profesional, desarrollo sostenible. |
| Socios: (denominación institucional) | En México: Secretaría de Medioambiente y Secretario de Desarrollo Económico del Estado de México, diversas empresas de energía renovable de la entidad y Cámara México-Alemana de Comercio e Industria (COMEXA) En Alemania: Seminario AMBITEC y empresas del ramo. |
| Fecha de puesta en marcha: | 25 de octubre del 2000 |
| Antecedentes del proyecto | Se contrajo un convenio interinstitucional de cooperación entre el Gobierno del Estado de México y el Estado Libre de Baviera. |
| Resumen del proyecto o los proyectos (en caso de programas) en cuestión: | Este acuerdo está principalmente enfocado al mejoramiento de las condiciones medioambientales de la entidad, a partir de la capacitación de personal y la aplicación de tecnología "limpia". Para cumplir con este objetivo, la representación de Baviera en México, ofrece cada año un número determinado de becas a la Secretaría de Medioambiente del Estado de México, para que participen en el seminario AMBITEC junto con empresas mexiquenses enfocadas al campo de la energía renovable. Este foro tiene lugar en la ciudad de Munich y es financiado en gran parte por la territorialidad alemana. Este evento busca familiarizar a los participantes con el uso de la tecnología de punta aplicada al sector ambiental, a la vez que se establece contacto con las empresas bávaras del ramo. |
| Presupuesto global de la intervención: | Variable. |
| Financiación por socio: | El gobierno de Bavaria asume los gastos de hospedaje, alimentación, traslados y traductores para las citas individuales. El gasto de transportación aérea es asumido por los participantes. |
| Observaciones: | Es remarkable la continuidad del proyecto que ha prevalecido de una gestión estatal a otra. El gobierno del Estado de México contempla mantener este acuerdo de cooperación para el desarrollo regional, debido a los resultados exitosos de la experiencia. |
| Contactos: | Cámara México-Alemana de Comercio e Industria (COMEXA), Representación de Baviera, Dr. Wilhelm Boucsein, Tel: + (52) 55 1500 5900 Gobierno del Estado de México, Coordinación de Asuntos Internacionales, Dr. Arnulfo Valdivia (coordinador) y Lic. Claudia Carvajal (enlace), Tel. + (52) 722 1678 318 y 19 ó cg_carbajal@hotmail.com . |

Fuente: Coordinación de Asuntos Internacionales del Gobierno del Estado de México

Cuadro 3: Ficha descriptiva de proyecto de cooperación descentralizada

| | |
|---|--|
| Corporación territorial mexicana: Gobierno del Estado de Jalisco (población: 6.322.002 hab.) | Corporación territorial extranjera: Comunidad Autónoma de Andalucía (España) |
| Campos de acción (en que incide el proyecto): | Desarrollo económico, educación y cultura |
| Socios: (denominación institucional) | En México: Gobierno del Estado de Jalisco, universidades y empresas de diversos sectores. En España: Gobierno de la Junta de Andalucía, Agencia Andaluza de Promoción Exterior (EXTENDA) y empresas de diversos sectores |
| Fecha de puesta en marcha del proyecto (ejecución): | 31 de octubre de 2001 |
| Resumen de actividades conjuntas | <ul style="list-style-type: none"> • Como parte de este convenio en noviembre de 2006, la Comunidad Autónoma de Andalucía será invitada de honor en la XX Feria Internacional del Libro (FIL) a celebrarse en Guadalajara, México. • En el marco de la FIL, se llevarán a cabo numerosas actividades relacionadas con el arte y la cultura andaluza contemporánea. • Han tenido lugar numerosas entrevistas entre funcionarios de ambos gobiernos. Destaca la visita a Jalisco en 2005 por parte de José María Rodríguez, Viceconsejero de Cultura de la Junta de Andalucía. • En 2005 tuvo lugar la visita de Sergio Moreno Monrové, Viceconsejero de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía. En su gira lo acompañaron funcionarios de EXTENDA, mismos que sostuvieron reuniones con los titulares de Turismo y de Promoción Económica del Gobierno del estado de Jalisco, a fin de sentar bases para la exploración de nuevos nichos de mercado para productos y servicios de ambas demarcaciones. • En este sentido, el Centro de Información y Difusión de la Unión Europea (CIDUE) del Gobierno del estado de Jalisco, en colaboración con EXTENDA y otras instituciones de la Junta de Andalucía se han ocupado de la elaboración de agendas de trabajo en el marco de próximas misiones comerciales y empresariales recíprocas. • Desde 2003, la Universidad Internacional de Andalucía y la Secretaría de Educación Pública de Jalisco, tienen un convenio de cooperación vigente, mediante el cual se otorgan becas y se realizan intercambios de estudiantes entre universidades públicas de Jalisco y la universidad antes mencionada. |
| Presupuesto global de la intervención: | Variable. Se formula de acuerdo a proyectos y a los gastos contemplados en el plan operativo anual de ambas territorialidades. |
| Observaciones: | Se observa un importante potencial en este vínculo, que posteriormente podría incorporar proyectos conjuntos de cooperación descentralizada pública. |
| Contactos: | Elizabeth Chavolla Sánchez Directora de Asuntos Internacionales, Despacho del Gobernador, Av. Corona S/N, C.P. 44100, Guadalajara, Jalisco Tel: (33) 36681801, Fax: (33) 36681850 Correo electrónico: echavoll@jalisco.gob.mx |

Fuente: Dirección de Asuntos Internacionales, Gobierno del estado de Jalisco

tivo federal y en la mayoría de las posiciones estatales y municipales aseguraba la continuidad de las políticas públicas de una administración a otra. Sin embargo la democratización del sistema político mexicano ha empujado a la alternancia de partidos en todos los niveles de gobierno. Esta situación ha dejado de manifiesto la carencia de un servicio público de carrera que asegure que el relevo partidista no signifique la renovación automática de los cuadros de la administración pública por criterios de militancia, lo cual significa usualmente la pérdida de continuidad en la gestión y en la acumulación de conocimientos y experiencia por parte de los funcionarios. No cabe duda que la aprobación por parte del Congreso de la Ley del Servicio Público de Carrera para los funcionarios del gobierno federal fue un paso significativo en la materia. Sin embargo esta disposición no modifica la realidad de los estados y municipios que en todo caso deberán debatir, y aprobar, la medida en el marco de los congresos locales de los 31 estados y la asamblea legislativa en la Ciudad de México.

Es notorio el esfuerzo que han realizado algunos GNC, especialmente estados, municipios y ciudades con altos niveles de renta y con una mayor disposición de recursos fiscales, en cuanto a la aplicación de programas para la profesionalización de funcionarios y la implantación del servicio civil de carrera. En este campo la Comisión Europea podría apoyar, en conjunto con las autoridades federales, estatales y municipales de México, un programa de profesionalización del funcionariado responsable de las relaciones internacionales – y por ende de la cooperación – en las entidades federativas y los municipios interesados. Esta podría ser una medida de importancia para consolidar la permanencia del personal especializado a pesar de los cambios de gobierno y eventualmente de partido en el poder. Así, hay que hacer notar que en el plano municipal, la cooperación descentralizada pública debe trascender su acción en las capitales de

los estados y buscar un mayor protagonismo y radio de acción en ayuntamientos con menores niveles de renta y capacidades institucionales.

Así también se percibe como relevante la necesidad de integrar una instancia a nivel nacional que concentre la información de la cooperación descentralizada pública en México y permita dar seguimiento a las acciones, además de capitalizar la experiencia de otras entidades públicas subnacionales en la materia, tanto para la parte europea como mexicana. La integración de una comisión de esta naturaleza debería incluir a representantes de los tres niveles de gobierno, lo que permitiría articular, en el seno de un foro plural, la cooperación bilateral con la descentralizada y así lograr efectos multiplicadores y de retroalimentación en ambos sentidos. Asimismo, si se lograra una relación paritaria entre los representantes, se avanzaría hacia cuotas de participación social más elevadas que incidirían en la transparencia en el manejo de los recursos, a la vez de alcanzar una mayor sostenibilidad y subsidiariedad en las acciones de cooperación que se emprendieran.

Un primer paso para lograr una agenda de cooperación descentralizada pública permanente podría ser la organización de un foro euro-mexicano de diálogo entre representantes de los gobiernos subnacionales activos e interesados de ambos lados del Atlántico, que derivara en un espacio permanente para generar acercamiento y seguimiento de las acciones emprendidas conjuntamente. La generación de acuerdos en este marco podría asegurar la continuidad de las políticas de cooperación que por mutuo acuerdo se definan como prioritarias, evitando así la dispersión de esfuerzos en acciones aisladas. De esta forma la cooperación descentralizada pública podría acompañar y ser acompañada por otras acciones y políticas que se complementen y se articulen hacia objetivos de mayor impacto y durabilidad.

Bibliografía

Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC) (2000). “La AMMAC en los cambios nacionales”. *Alcaldes Mexicanos*, No. 0.

Ballesteros, Humberto y Juan Carlos Luna (2005). “Actualidad de los hermanamientos mexicanos”. *Política Exterior*, No. 74, pág. 11-38. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/imred/publicac/rempe74/LunaBalle.pdf>

De Remes, Alain (2006). “Democratization and dispersion of power: New scenarios in Mexican federalism”. *Mexican Studies*, Vol. 1, No. 22, pág. 175-204.

FLACMA (2005). *El asociativismo municipal en América Latina*. Quito: FLACMA.

Gutiérrez 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: OCD

Matul, Daniel (2006). “Fuentes de información de Centroamérica, México y Cuba (Anexo 3)”. En Santiago Sarraute, “Hacia un mapa de la información existente sobre la cooperación descentralizada pública entre la

Unión Europea y América Latina”. En *Anuario de la cooperación descentralizada*, año 2005. Montevideo: OCD

Moreno, Dalia (2003). “La cooperación descentralizada, un término a integrar en el fortalecimiento municipal”. *Alcaldes de México*, Vol. 16, No. 3, pág. 42-45.

OCDE (2004). *Estudios territoriales*. Ciudad de México: OCDE.

OCDE (2006). “Políticas públicas para un mejor desempeño económico: Experiencias del mundo para el desarrollo”. En *México 10 años en la OCDE*. Ciudad de México: OCDE.

Paz Cuevas, Cuauhtémoc (2005). *Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*. México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C. (IGLOM).

Ponce Adame, Esther (2005). “Dificultades del desarrollo y vinculación externa de los municipios mexicanos: competitividad y cooperación”. En Juan Mendoza (ed.), *Políticas públicas: cambio social e institucional*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Iztapalapa). Disponible en: <http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/pdf/dificultades.pdf>

Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México (IGLOM) (2004). “Bases para una reforma constitucional en materia municipal”. Documento elaborado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIX Legislatura.

Schiavon, Jorge A. (2004). “La política externa de las entidades federales mexicanas: un estudio comparativo con seis federaciones”. *Integración & Comercio*, Vol. 21, No. 8, pág. 109-138.

Schiavon, Jorge A. y Fabiola López Farfán (2005). “La política internacional de las entidades federativas mexicanas”. Documento de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), No. 127.



SIGLAS

| | |
|----------|---|
| AALMAC | Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. |
| ABM | Asociación Brasileña de Municipios |
| ACHM | Asociación Chilena de Municipalidades |
| ACMB | Agencia de Cooperación de los Municipios Brasileños |
| ADEL | Agencia de Cooperación de las Entidades Locales (Turín, Italia) |
| AECI | Agencia Española de Cooperación Internacional |
| AFLRA | Association of Finnish Local and Regional Authorities (Asociación Finlandesa de Autoridades Locales y Regionales) |
| AICE | Asociación Internacional de Ciudades Educadoras |
| AL | América Latina |
| ALADI | Asociación Latinoamericana de Integración |
| ALALC | Asociación Latinoamericana de Libre Comercio |
| ALC | América Latina y el Caribe |
| ALCA | Área de Libre Comercio de las Américas |
| ALIDES | Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible |
| AME | Asociación de Municipalidades Ecuatorianas |
| AMMAC | Asociación de Municipios de México, A.C. |
| ANCI | Asociación Nacional de Municipios (Italia) |
| AOS | Ayuda Obrera Suiza |
| APS | Aiuto Pubblico allo Sviluppo (Ayuda Oficial al Desarrollo — Italia) |
| ARE | Asamblea de las Regiones de Europa |
| ARRICOD | Asociación de Responsables de relaciones internacionales y Cooperación Descentralizada en Francia |
| ATRIDEST | Asociaciones Trinacionales de Desarrollo Sostenible del Trifinio |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BIDCE | Banco Internacional de Datos de Ciudades Educadoras |
| BII | Banco de Información Internacional sobre Federalismo, Descentralización y Gobiernos Locales (México) |
| CAD | Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE) |
| CAN | Comunidad Andina de Naciones |
| CBM | Corredor Biológico Mesoamericano |
| CCAD | Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo |
| CCAI | Centre Català d'Anàlisi i Informació Internacional (Centro Catalán de Análisis e Información Internacional) |
| CCRE | Conseil des Communes et Régions d'Europe (Consejo Europeo de Municipios y Regiones). |
| CC-SICA | Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana |
| CDPU | Centro de Documentación del Programa URB-AL |
| CE | Comisión Europea |
| CEBAF | Centros Binacionales de Atención de Frontera (CAN) |
| CEMR | Consejo de Municipalidades y Regiones Europeo |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe (NNUU) |

| | |
|------------|--|
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CESPI | Centro de Studi di politica Internazionale |
| CGLU | Ciudades y Gobiernos Locales Unidos |
| CGLU | Ciudades y Gobiernos Locales Unidos |
| CIDEU | Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano |
| CIPCA | Centro de Información, Promoción y Apoyo al Campesinado (Perú) |
| CMC | Consejo Mercado Común (MERCOSUR) |
| CMCD | Consejo Municipal de Cooperación al Desarrollo |
| CMEAL | Centre de Management Europe Amérique Latine (Centro de Gestión Europa América Latina — ONG de Biarritz, Francia) |
| CMRE | Consejo de Municipios y Regiones de Europa |
| CN | Constitución Nacional (México) |
| CODATU | Cooperación para el desarrollo y mejora de transportes urbanos y periurbanos |
| CONAGO | Conferencia Nacional de Gobernadores (México) |
| CONAMM | Conferencia Nacional del Municipio Mexicano |
| CONFEDELCA | Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local |
| COPEI | Coordinadora de Profesionales Emprendedores Peruanos y Andinos |
| CRI | Coordinación de Relaciones Internacionales (México) |
| CRIS | Centre de Recherches Internationales de la Universidad Sorbonne (Paris, Francia) |
| CRPM | Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas |
| CSI | Centre for Social Innovation (Centro para la Innovación Social) |
| DDPC | Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana |
| DGCS | Dirección General para la Cooperación al Desarrollo (MAE italiano) |
| DIE | Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Instituto alemán para la política de cooperación al desarrollo) |
| ECOSOC | Consejo Económico y Social |
| ECOSOC | Consejo Económico y Social de Naciones Unidas |
| EE | Entidades Ejecutoras |
| EEUU | Estados Unidos |
| FAL | Foro de Autoridades Locales |
| FALP | Foro de Autoridades Locales de la Periferia |
| FAM | Federación Argentina de Municipios |
| FAMSI | Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional |
| FAMSI | Fondo Andaluz por la Solidaridad Internacional |
| FEDER | Fondo Europeo de Desarrollo Regional |
| FELCODE | Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo |
| FEMICA | Federación de Municipios del Istmo Centroamericano |
| FEMP | Federación Española de Municipios y Provincias |
| FENAMM | Federación Nacional de Municipios de México |
| FEOGA-O | Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola — Sección Orientación |
| FLACMA | Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales |
| FMCU | Federación Mundial de Ciudades Unidas |
| FNP | Frente Nacional dos Prefeitos (Frente Nacional de Alcaldes, Brasil) |

| | |
|----------|--|
| FOCEM | Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR |
| FSE | Fondo Social Europeo |
| FUNPADEM | Fundación para la Paz y la Democracia |
| GMC | Grupo Mercado Común |
| GTZ | Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agencia Alemana de Cooperación Técnica) |
| HIPC | Heavily Indebted Poor Countries (Países Pobres Altamente Endeudados) |
| ICE | Istituto per il Commercio Estero (Instituto de Comercio Exterior, Italia) |
| ICLEI | International Council for Local Environment Initiatives (Consejo Internacional para las Iniciativas Locales Ambientales) |
| IDE | inversiones directas extranjeras |
| IDH | Índice de Desarrollo Humano |
| IFOP | Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca |
| IILA | Istituto Italo-Latino Americano. |
| INAFED | Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (México) |
| INTAL | Instituto para la integración de América Latina y el Caribe |
| IULA | International Union of Local Authorities (Unión Internacional de Autoridades Locales) |
| MAE | Ministerio de Asuntos Exteriores |
| MAIZCA | Movimiento de Acción e Intercambio con la Zona Centroamericana (ONGD española) |
| MCC | Mercado Común Centroamericano |
| MERCOSUR | Mercado Común del Sur |
| MUSOL | Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional (ONGD española) |
| NNUU | Naciones Unidas |
| NRPC | Normas Regulatoras de Participación Ciudadana |
| OBREAL | Observatorio de Relaciones Europa-América Latina |
| OCD | Observatorio de Cooperación Descentralizada |
| OCD | Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| OEA | Organización de Estados Americanos |
| OICS | Observatorio Inter-regional de Cooperación para el Desarrollo |
| OIDP | Observatorio Internacional de la Democracia Participativa |
| OLAGI | Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios |
| OLDP | Observatorios Locales de Democracia Participativa |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| ONG | organización no gubernamental |
| ONGD | organización no gubernamental para el desarrollo |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| ONWARD | Organización para el Desarrollo de América Latina y el Caribe |
| OTCA | Organización del Tratado de Cooperación Amazónica |
| OWHC | Organization of World Heritage Cities (Organización por la Herencia Mundial de las Ciudades) |
| PADEM | Programa de Desarrollo Municipal de la AOS |
| PADEP | Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza de la GTZ |

| | |
|---------|---|
| PAN | Partido Acción Nacional (México) |
| PC | Proyectos comunes |
| PDHL | Programas de Desarrollo Humano Local del PNUD |
| PNB | Producto Nacional Bruto |
| PNCH | Programa Nacional de Ciudades Hermanas (México) |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PRD | Partido de la Revolución Democrática (México) |
| PRI | Partido Revolucionario Institucional (México) |
| PVD | Países en vías de desarrollo |
| REAL | Relaciones Europa-AL |
| REMI | Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (MERCOSUR) |
| RT | Redes temáticas |
| SDF | sin domicilio fijo |
| SEBRAE | Servicio brasileño de soporte de las micro y pequeñas empresas |
| SEDESOL | Secretaría de Desarrollo Social (México) |
| SEGOB | Secretaría de Gobernación (México) |
| SGT | Sub Grupo de Trabajo (MERCOSUR) |
| SICA | Sistema de Integración Centroamericana |
| SNIM | Sistema Nacional de Información Municipal (México) |
| SRE | Secretaría de Relaciones Exteriores (México) |
| TLC | Tratado de Libre Comercio |
| TLCN | Tratado de Libre Comercio de Norteamérica |
| UCCI | Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas |
| UCCLA | União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa (Unión de las Ciudades Capitales de Lengua Portuguesa) |
| UE | Unión Europea |
| UICN | |
| UIM | Unión Iberoamericana de Municipalistas |
| UNDP | United Nations Development Programme (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) |
| UNEP | United Nations Environment Programme (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) |
| UNESCO | United Nations Education, Science and Culture Organization (Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) |
| UNFPA | United Nations Population Fund (Fondo de Población de las Naciones Unidas) |
| UNICEF | United Nations Children's Fund (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia) |
| UNOPS | United Nations Office for Project Services (Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos) |
| UPI | Unión de las Provincias Italianas |
| USAID | Agencia Estadounidense de Cooperación Internacional |
| USD | dólares estadounidenses |
| UTDEL | Unidad Temática de Desarrollo Local |
| WACAP | World Alliance of Cities Against Poverty (Alianza Global de Ciudades Contra la Pobreza) |
| ZICOSUR | Zona de Integración del Centro-Oeste Sudamericano |
| ZIF | Zonas de Integración Fronteriza |

