



PROYECTO

Cahiers de la coopération décentralisée

L'action internationale des collectivités locales

5

Numéro spécial
Septembre 2015

- Français, Español,
Português -



Cahiers de la coopération décentralisée n°5
Numéro Spécial - Septembre 2015

Ce document a été réalisé, sans but lucratif, par Cités Unies France et la Coordination Générale des Affaires Internationales du Gouvernement de la Ville de Mexico, dans le cadre du projet « AL-LAs ». Alliance euro-latino-américaine de coopération entre villes, avec l'appui financier de la Commission européenne. Les opinions exprimées dans ce cahier sont de la responsabilité de leurs auteurs uniquement, et ne reflètent d'aucune manière la position officielle des partenaires et collaborateurs du projet, ni de la Commission européenne ni des Etats membres de l'Union européenne.

Directeurs de rédaction :

Bertrand Gallet

Eugene D. Zapata

Coordination éditoriale :

Felicia Medina

Braulio Díaz Castro

Document réalisé sous la direction d'un comité de rédaction composé de :

Agustí Fernández de Losada, Coordinateur du réseau d'experts AL-LAs-CUF

María del Huerto Romero, Coordinatrice du réseau d'experts AL-LAs-CUF

Jeannette Vélez, Chancelière à l'Université du Rosario, Colombie

Sandra Olaya, Enseignante, chercheuse à l'Université du Rosario, Colombie

Lucía Hornes, Chargée de mission, Bureau des Relations Internationales, Municipalité de Montevideo, Uruguay

Paola Andrea Arjona Caycedo, Coordinatrice technique du projet AL-LAs, Ville de Mexico

Traduction espagnol-français :

Emilie Faruya

Document mis en page par :

Bertrand Allombert

Traduction espagnol-portugais :

Maria Mercedes Salgado

Document imprimé par :

Promoprint

Jefatura de Gobierno del Distrito Federal
Coordinación General de Asuntos Internacionales
República de Chile 6
Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc
México, D.F. 06010 México
www.df.gob.mx

Miguel Ángel Mancera Espinosa
Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano
Coordinador General de Asuntos Internacionales

Cités Unies France
9 rue Christiani
75018 Paris - France
www.cites-unies-france.org

Roland Ries
Président de Cités Unies France

Bertrand Gallet
Directeur général de Cités Unies France

Indice

Prólogo AL-LAs <i>Braulio Díaz Castro</i>	106
--	-----

Prólogo CUF <i>Bertrand Gallet</i>	108
---	-----

Artículos

Redes de gobiernos locales y nueva agenda mundial: una perspectiva multinivel <i>Javier Sánchez Cano</i>	112
--	-----

La paradiplomacia de Chiapas como motor de desarrollo social: El caso de la Agenda ONU-Chiapas <i>Victorino Morales Dávila</i>	131
--	-----

La frontera y las perspectivas para las ciudades-hermanas brasileñas <i>Henrique Sartori de Almeida Prado</i>	150
--	-----

Claves para la sostenibilidad de los procesos de internacionalización territorial: el papel de las instituciones de educación superior y los centros de pensamiento <i>Jeannette Velez Ramirez, Sandra Olaya Barbosa</i>	166
--	-----

La Cooperación descentralizada española. Riesgos y oportunidades: el caso de Andalucía <i>Antonio Zurita Contreras</i>	181
--	-----

Los grandes retos de la acción internacional de los gobiernos locales: Reflexiones a partir de los debates en el Café AL-LAs <i>Agustí Fernández de Losada et Maria del Huerto Romero</i>	192
---	-----

Mensajes AL-LAs : a irreversible internacionalización de los gobiernos locales	203
---	-----

Prólogo AL-LAs



Hoy en día es innegable que cualquier decisión de política global tendrá una implicación contundente de las esferas locales. Así lo muestran, entre múltiples ejemplos cotidianos, las discusiones de la agenda post-2015 que incluyen por primera vez, la propuesta por un Objetivo de Desarrollo Urbano promovida por grupos de autoridades locales.

Ante tal escenario, la acción exterior de los gobiernos locales se ha convertido en la herramienta de expresión que, a lo largo de las últimas décadas, ha permitido a los territorios de América Latina y Francia tender puentes fortaleciendo los históricos lazos de amistad y hermandad, intercambiar experiencias, generar proyectos en conjunto y compartir conocimiento con la finalidad de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Asimismo, durante este tiempo hemos sido testigos pero también actores de una evolución en la manera de establecer las relaciones internacionales. Las lecciones aprendidas y compartidas en el espacio eurolatinoamericano han abonado elementos imprescindibles para el estudio y comprensión de dicho fenómeno que se manifiesta tanto en cambios de enfoque, como en nuevas modalidades y temáticas. Tales cambios merecen ser estudiados con la rigurosidad del método científico.

Es con este ánimo que la alianza euro-latinoamericana de cooperación entre ciudades, proyecto AL-LAs, ha conformado una comunidad de expertos e instituciones relacionadas con la acción exterior de los gobiernos locales. Ciudades Unidas Francia (CUF), socio AL-LAs, es la institución encargada de coordinar dicha comunidad que se constituye como un espacio de confluencia entre las diferentes personas que trabajamos estos temas y en donde se comparte y genera conocimiento; se establecen diálogos, debates y se colabora en red.

Entre las actividades AL-LAs promovidas por CUF, durante los meses de septiembre y diciembre de 2014, se lanzó la Convocatoria al premio de investigación AL-LAs “Internacionalización de los gobiernos locales” dirigida a investigadores, académicos y profesionales de la acción exterior en cuatro áreas específicas:

- 1- Acción internacional para la sustentabilidad de los gobiernos locales
- 2- Acción internacional para la inclusión social a nivel local
- 3- Atractividad internacional de las ciudades
- 4- Gobiernos locales y agenda mundial

En total se recibieron nueve artículos inéditos y se premiaron a los tres mejores presentados por autores provenientes de España, Brasil y México. Los artículos ganadores ponen en relieve el latente interés compartido entre diversos sectores por profesionalizar la acción exterior de los gobiernos locales.

Este número especial AL-LAs de los “Cuadernos de la cooperación descentralizada” editados por CUF incluye también dos textos inéditos de miembros del proyecto, quienes aportan una mirada crítica sobre el escenario actual de la acción exterior de las ciudades y gobiernos locales, así como los mensajes producto de dos años de trabajo de los miembros del proyecto..

El proyecto AL-LAs tiene como objetivo afianzar la capacidad de acción colectiva de las autoridades locales de América Latina, sus redes y asociaciones en las relaciones internacionales contemporáneas. Se trata de aprovechar la acción exterior del gobierno local para mejorar la calidad de sus políticas públicas y su desarrollo territorial, en tres temas prioritarios: sustentabilidad, inclusión social y atraktividad territorial.

El proyecto es desarrollado con el apoyo financiero de la Unión Europea, bajo la coordinación del Gobierno de la Ciudad de México y en colaboración con los gobiernos de las ciudades de Quito, Ecuador; Lima, Perú; Medellín, Colombia; Belo Horizonte, Brasil; Morón, Argentina y Montevideo, Uruguay. Se suman como socios europeos, la red de Ciudades Unidas de Francia (CUF) y el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), en España.

Adicionalmente, AL-LAs cuenta con el apoyo de cuatro instituciones colaboradoras especializadas en estos temas: la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE), la Asociación Francesa de Profesionales de la Acción Europea e Internacional de los Gobiernos Locales (ARRICOD), el Instituto Francés de América Latina (IFAL, Embajada de Francia en México) y la Universidad del Rosario en Colombia. Asimismo, es aliado de AL-LAs la Prefeitura Municipal de Río de Janeiro en Brasil.

Los objetivos específicos del proyecto AL-LAs son:

- 1- Reforzar la capacidad institucional de las autoridades locales para establecer una política pública profesional de relaciones internacionales y trabajar de forma coordinada en red;
- 2- Contar con planes estratégicos participativos y de largo plazo y mecanismos de concertación multiactor para la internacionalización y la cooperación descentralizada;
- 3- Acompañar acciones específicas de vinculación internacional y cooperación descentralizada en los tres temas prioritarios.

Para el Gobierno de la Ciudad de México y Ciudades Unidas de Francia es un gran gusto presentar esta edición especial de los “Cuadernos de la cooperación descentralizada”, con el fin de continuar invitando al debate, estudio y a la incidencia de la acción exterior de los gobiernos locales de Francia y América Latina.

Braulio Díaz Castro
Responsable de comunicaciones, proyecto AL-LAs

Prólogo CUF

Ciudades Unidas de Francia (CUF) publica desde el año 2009 “los Cuadernos de la cooperación descentralizada” con la intención de disponer de un espacio de expresión y de debate, libre y crítico, centrado en este “objeto no identificado” que es la acción internacional de los gobiernos locales. En sus cuatro ediciones precedentes los cuadernos han centrado su reflexión en diferentes aspectos de los procesos de internacionalización, aportando la visión, la experiencia y el conocimiento de diferentes actores, con el objetivo de contribuir a mejorar una política pública que tiene, todavía, un importante recorrido por delante. Los Cuadernos han servido también para documentar un buen número de experiencias exitosas que han contribuido a demostrar la pertinencia y el impacto de estas cooperaciones entre gobiernos locales de diferentes regiones del mundo.

Este número especial de los Cuadernos se centrará de forma monográfica en las relaciones entre gobiernos locales de América Latina y de Europa y en los aportes del Proyecto AL-LAs a las mismas. CUF es uno de los dos socios europeos del Proyecto coordinando, entre otras cosas, la comunidad de expertos AL-LAs.

Constituye, en cierta medida, un compendio de lo que ha sido el proyecto AL-LAs en sus más de dos años de recorrido: un espacio de diálogo, de intercambio, de reflexión y de aprendizaje entre expertos, practicantes y responsables políticos de las relaciones internacionales de las ciudades. Así, el Cuaderno recoge las principales conclusiones de los diálogos del Café con AL-LAs, los aprendizajes de dos de sus socios y las reflexiones de los tres expertos galardonados con el Premio sobre “La acción internacional de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada” lanzado por el Proyecto a mediados de 2014.

El Café con AL-LAs es un foro virtual abierto de discusión y debate entre los miembros de la comunidad de expertos del Proyecto. Un punto de encuentro que ha servido para reflexionar de forma amplia sobre algunos de los temas centrales abordados por AL-LAs. Se han planteado debates conceptuales en torno a la práctica de la acción exterior de las ciudades y a su implantación y reconocimiento en los sistemas jurídico-institucionales de los Estados europeos y latinoamericanos; se ha discutido sobre reformas legislativas como las que se han dado en Francia, España, Italia o Brasil, que han introducido cambios sustanciales en las competencias de los gobiernos locales para operar en el escenario internacional; se ha reflexionado sobre la evolución de los modelos tradicionales, las

principales tendencias que se observan en América Latina (como la cooperación sur-sur) y los impactos de la crisis sobre la acción exterior de los gobiernos locales europeos, tradicionalmente muy dinámicos.

El Café con AL-LAs ha sido también escenario de debates en torno a otros temas importantes para la acción exterior de las ciudades: la dimensión estratégica de la internacionalización (y el vínculo necesario que debe darse con la estrategia de la ciudad); la implicación de la ciudadanía y de los actores que operan en la ciudad (empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, academia...) en la definición e implementación de la agenda internacional; la confrontación entre los conceptos “modelo de ciudad” y “marca de ciudad”; el nexo entre ciudad incluyente e internacionalización; y la necesidad de incidir desde las ciudades en la agenda global en un momento en el cual la comunidad internacional está definiendo las grandes prioridades que configurarán las políticas de desarrollo hasta 2030.

El Cuaderno recoge también dos trabajos elaborados por un socio y un asociado de AL-LAs, el Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (FAMSI) y por la Universidad del Rosario en Colombia, que han volcado sus muchos años de recorrido y aprendizaje en la materia.

Por un lado, el FAMSI, nos presenta su experiencia como uno de los referentes europeos en materia de cooperación descentralizada y su vocación de contribuir a reforzar las capacidades de los gobiernos locales y su incidencia en la agenda regional y global. Por el otro, la Universidad del Rosario, asociada al proyecto y uno de los centros académicos de referencia en América Latina en materia de internacionalización de las ciudades, explora el potencial de las universidades como agentes contribuyentes a la sostenibilidad de los procesos de internacionalización territorial, a partir de experiencias prácticas propias de dicha Universidad.

Finalmente, el Cuaderno incluye los tres artículos seleccionados en el marco del Premio de Investigación que lanzó el Proyecto AL-LAs a mediados de 2014. Las bases del Premio se orientaron en premiar trabajos de investigación en los tres ámbitos de actuación de AL-LAs, a saber: la acción internacional para la sostenibilidad de los gobiernos locales, para la inclusión social a nivel local y para la atraktividad de las ciudades. Una cuarta temática centrada en la incidencia de los gobiernos locales en la agenda global, fue incorporada al concurso de investigación dada su relevancia y actualidad para las ciudades.

El trabajo ganador, del investigador barcelonés Javier Sánchez Cano, examina la pertinencia de la gobernanza multinivel para la participación de las redes de gobiernos locales en las instituciones y agendas globales. El segundo premio, otorgado al trabajo presentado por el mexicano Victorino Morales Dávila, centra el análisis en el proceso de apropiación de una agenda global- los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)- por parte de un gobierno subnacional- el del Estado de Chiapas en México-; así como en el impacto positivo que tienen los ODM en la política pública de desarrollo social. Finalmente, el trabajo galardonado con el tercer premio, presentado por el investigador brasileño Henrique Sartori, se introduce en el campo de la cooperación transfronteriza y territorial a

partir de la experiencia de las ciudades brasileñas, poniendo énfasis en la pertinencia y el impacto positivo de este tipo de cooperación.

Este Cuaderno es, en definitiva, testimonio del trabajo realizado por el Proyecto AL-LAs durante los dos últimos años. Dos años que han servido para que AL-LAs se convierta en uno de los referentes de la cooperación entre ciudades europeas y latinoamericanas. Referente por haber apostado claramente por potenciar las capacidades para la acción internacional de las ciudades y los gobiernos locales de ambas regiones a través del conocimiento y la experiencia.

Les invitamos, por todo ello, a que naveguen por las ideas y las experiencias que hemos compartido con la voluntad de contribuir a reforzar la presencia de los gobiernos locales en el escenario internacional con el propósito de mejorar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos que habitan en nuestros territorios.

Bertrand Gallet
Director General Cités Unies France

ARTÍCULOS

Redes de gobiernos locales y nueva agenda mundial: una perspectiva multinivel

Javier Sánchez Cano

Javier Sánchez Cano (Courriel : jsanchez.cano@gencat.cat) es filólogo y politólogo. Después de haber sido profesor de Relaciones internacionales en la UAB y haber ejercido varias funciones en la acción exterior del gobierno de Catalunya. Ahora es responsable de Planificación, Seguimiento y Evaluación en la Dirección General de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Cataluña y también está haciendo un doctorado en la UBA sobre el rol de los gobiernos locales y sus redes en las relaciones internacionales.

Resumen

El presente trabajo examina la utilidad de la gobernanza multinivel para el estudio de la participación de las redes de gobiernos locales en las instituciones globales. Para ello, y después de clarificar el término y su uso en contextos diferentes al de la Unión Europea, aplica una pauta de análisis multinivel a dos grandes ámbitos sectoriales, de ámbito mundial: el de la cooperación al desarrollo, y el de la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático. El análisis muestra cómo las redes de gobiernos locales van a adaptar sus funciones a cada contexto, aprovechando las oportunidades del juego multinivel, e intentando, allí donde no pueden participar en él, crear las condiciones para hacerlo posible. Entre otras conclusiones, se aprecia que la inserción en un esquema de trabajo multinivel permite a las redes un funcionamiento más autónomo e innovador. Éste se alinea bien con las dinámicas actuales del sistema internacional y de sus organizaciones, en las que predominan la orientación a la eficacia, el trabajo multi-actor, y la creación de mecanismos propios de regulación, compromiso y rendición de cuentas.

Palabras clave

Agenda internacional - Gobernanza multinivel - Redes transnacionales - Gobierno local - Instituciones globales - ODM - ODS - Cooperación descentralizada - AOD

Introducción

Para el analista, la reflexión sobre los gobiernos locales y agenda mundial a la que nos convoca la Alianza euro-latinoamericana de cooperación entre ciudades, proyecto AL-LAs constituye un reto ciertamente estimulante. Por una parte, obliga a unas decisiones metodológicas de cierta dificultad:

delimitar un tema más preciso, susceptible de enfoque científico, y elaborar un trabajo de investigación breve y completo, a la vez que diferente de una comunicación congresual: un ensayo legible para una comunidad interesada, pero no necesariamente académica. Por otra, es sin duda el momento adecuado para hacer balance de dos realidades que han corrido paralelas estas dos últimas

décadas: la reconfiguración de los sistemas de gobernanza internacional, a partir de las instituciones de las Naciones Unidas (NNUU) y sus organismos especializados; y la consolidación del gobierno local como nuevo actor en las instituciones globales.

En efecto, las casi dos décadas transcurridas entre las dos Conferencias de las NNUU sobre los Asentamientos Humanos (Habitat II y Habitat III, 1996-2016) son también las de construcción de una organización global de autoridades locales: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU. Un periodo largo y exigente, en el que la consolidación de una voz unificada con la que dirigirse al mundo ha debido convivir con el esfuerzo por elaborar y proyectar las prioridades de los gobiernos locales hacia la agenda internacional, en un contexto de actividad muy intensa, que cristaliza en este 2015. Como sabemos, en el momento de publicación de este artículo culmina la revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y su convergencia con el proceso de Río, a través de un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Nuestra propuesta es examinar las perspectivas de participación de las redes de gobiernos locales en las instituciones globales, a partir de un análisis basado en la gobernanza multinivel. Una propuesta que supone una triple elección que defendemos a continuación.

Por lo que hace a la preferencia por las redes de gobiernos locales como objeto de estudio, ésta responde a un criterio claro. Sabemos que un factor que hace que el análisis de la actividad exterior de los gobiernos locales (GL) pueda ser de gran complejidad es la fragmentación, diversidad, discontinuidad y en general indefinición de lo que llamamos actividad exterior subestatal o “paradiplomacia”. La elección entre esa diversidad de prácticas no resulta, en este caso, difícil, y se

orienta por una consideración fundamental: sólo a través de su articulación en red construyen los gobiernos locales la masa crítica, la continuidad en la acción e interlocución, y la capacidad diplomática que les permite alcanzar la condición de actor (Hocking, 1999) ante las instituciones de la gobernanza global.

Lo anterior no implica que, en ocasiones, una sola ciudad puede llegar a ser influyente, ni que los gobiernos locales no puedan, de forma individual, proyectar con éxito sus intereses internacionales a través del propio Estado, sin necesidad de una acción paradiplomática como tal¹. Sin embargo, y como veremos, existe un consenso sobre el hecho de que son sobre todo las redes las que organizan eficazmente la participación del nivel local de gobierno en el espacio internacional, tanto en los procesos de integración regional como en los de alcance global.

Nos interesa, en segundo lugar, la gobernanza multinivel (GMN). Se trata de una noción propia de la Ciencia Política, vinculada estrechamente a la integración europea, y creada a fin de dar cuenta de la interacción entre diferentes niveles político-administrativos en la formación de las políticas comunitarias. Desde que Gary Marks propusiera este concepto para analizar la revisión de la política regional europea de 1988 (Marks, 1992), la GMN se ha convertido en un término de éxito, cuyo atractivo reside en su capacidad de capturar la complejidad y fluidez del proceso político de la Unión. Es así que la GMN ha sido objeto no sólo de un desarrollo teórico importante, sino de una apropiación creciente por parte del lenguaje político e institucional.² Fuera de la Unión

1 . Los estados pueden actuar como institución mediadora entre lo local y la global, facilitando la conexión entre ambos, y en ocasiones asumiendo como propia la especificidad y la aportación de la acción internacional municipal. Francia, los Países Bajos, Brasil o México en este sentido son casos ilustrativos y bien conocidos.

2 . A modo de ejemplo, el propio Comité de las Regiones promovió en 2009 un Libro Blanco sobre gobernanza multinivel (CDR 89/2009 fin), donde el término tiene un claro sentido programático: contribuir a la eficacia de las

Europea (UE) se hace aún más necesario matizar y prevenir ese uso de la GMN como programa político, que puede amenazar su coherencia científica. No pretendemos aquí sumarnos a los trabajos que desarrollan conceptualmente la GMN, sino poner a prueba su capacidad explicativa a partir de un análisis práctico: el de los gobiernos locales en la agenda internacional.

La tercera y última consideración es que conviene, en este momento, intentar una mirada prospectiva, orientada al futuro funcionamiento de los esquemas globales y de la participación en ellos de los gobiernos locales, articulados en red. Como se irá viendo, consideramos que la madurez de los procesos y de las instituciones globales y locales está desplazando los focos de preocupación científica, y también práctica: de la demanda de espacios adecuados de representación, hacia la asociación eficaz en una acción común; de la voz en un espacio diplomático, a la participación responsable en un sistema de gobernanza. Por ello, no sólo prestamos atención a la agenda que lo local proyecta hacia lo global, sino también a las perspectivas de inserción de los niveles políticos territoriales en los esquemas mundiales, a partir de las tendencias actuales.

Acometemos esta investigación en buenas condiciones, a partir de un itinerario científico en curso, que nos ha llevado a estudiar dos casos relevantes para el propósito de este trabajo: la relación entre el sistema de las NNUU y la creación de CGLU como organización mundial de autoridades locales unificada (Salomón y Sánchez Cano, 2008); y la actuación de las redes de autoridades locales en la gobernanza de la cooperación internacional al desarrollo (Grasa y Sánchez Cano, 2013).³ En ambos casos, se trató de examinar los contenidos de la agenda po-

políticas de la Unión.

3 Junto a estos dos trabajos, el presente artículo forma parte de la investigación doctoral del autor (programa de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Barcelona).

lítica local, así como las formas en que los intereses territoriales se organizan y consolidan en las instancias internacionales, a fin de participar en la gobernación de los asuntos públicos mundiales. En ambos casos, también, se entrevistaron conclusiones relevantes para la interrogación que nos planteamos aquí sobre el papel de las redes en la territorialización de los objetivos globales, y la utilidad de la GMN para el análisis de la vinculación local-global.

A partir de esta introducción, este ensayo se organiza en cinco secciones. La primera hace un rápido balance sobre cómo se están reconfigurando las instituciones de la gobernanza global y cuál es su actual dinámica de funcionamiento. La segunda presenta las redes de gobiernos locales como nuevo actor internacional, así como las especificidades de su estudio. La tercera introduce una pauta de análisis multinivel, después de hacer una serie de consideraciones sobre la aplicación de este enfoque al ámbito extraeuropeo. La cuarta y quinta despliegan el análisis, para dos ámbitos concretos: el de la cooperación al desarrollo y el de la sostenibilidad. En la sexta presentamos nuestras conclusiones.

La evolución de las instituciones y dinámicas globales

Desde el fin de la Guerra Fría, las NNUU y sus organismos especializados están jugando un papel central en la creación de acuerdos políticos y de nuevas formas de gobernanza mundial. Una función para la que las NNUU se apoyan en sus instituciones y organizaciones permanentes, y especialmente en el sistema de conferencias que, a partir de los años noventa y hasta hoy, ha contribuido de forma decisiva a configurar la agenda internacional. En un texto ya clásico, Paul Taylor y John Groom (1989) analizaron estas reuniones de alto nivel (sesiones espe-

ciales de la Asamblea General y conferencias mundiales), enfatizando su capacidad para ir más allá de los formatos habituales de trabajo.

En efecto, estos encuentros extraordinarios han permitido focalizar la atención de toda la comunidad internacional en una sola problemática, atrayendo a los medios, la investigación, el sector privado, y el público en general, y superando así la sectorialización inherente al sistema de las NNUU y sus organismos especializados. Reuniones fundamentales como la Conferencia de las NNUU sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río, 1992), la cuarta Cumbre Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), o la Cumbre del Milenio (Nueva York, 2000) facilitaron la creación de un debate público técnico y despolitizado, abordando de forma innovadora problemas complejos de gobernanza global, y abriendo espacios a la participación de nuevos actores.⁴ Actores no gubernamentales y, en algunos casos, gubernamentales, como los gobiernos locales.

Desde el punto de vista del gobierno local, la conferencia clave es Habitat II: la Segunda Conferencia de las NNUU sobre los Asentamientos Humanos o “Cumbre de las Ciudades”, celebrada en Estambul del 3 al 14 de junio de 1996. Habitat II se convocó a fin de dar respuestas globales a los acuciantes problemas de una población mundial que estaba a punto de pasar a ser mayoritariamente urbana. La afluencia masiva de autoridades locales permitió a éstas acceder a un sistema de acreditación propio: no como representantes oficiales de los estados, ni tampoco como agentes no gubernamentales, sino como miembros gubernamentales de la comunidad extensa de actores vinculados a las Naciones Unidas. En Estambul, la Organización mundial expresó su deseo

de que la multiplicidad de redes presentes mejorasen sus fórmulas de articulación, y pudieran encaminarse hacia la creación de una única asociación de gobiernos locales.

Una organización unificada, que superase las diferencias existentes –muchas de ellas heredadas de la Guerra Fría–, ostentando tanto la más alta representación de las autoridades locales como la mayor capacidad de interlocución con estados y organizaciones internacionales (Salomón y Sánchez Cano 2008:135). Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, GCLU, traba así y ya a partir de su creación una relación especial con ONU-Habitat –agencia que se sigue declarando “punto focal” para las autoridades locales en el sistema de las NNUU-.. Al mismo tiempo, la nueva organización mundial de ciudades entiende que la participación en la agenda internacional más amplia, y en concreto en los debates globales sobre desarrollo, género, sostenibilidad, y por supuesto urbanización, le van permitir ir más allá del contacto bilateral con un solo organismo, y alcanzar un impacto mucho mayor.

Una tendencia muy reseñable, con relación a esta institucionalidad global que configuran las conferencias mundiales, es la creación de marcos de resultados, que deberán servir para medir los avances registrados. Dada la dificultad inherente a la creación de instrumentos puramente legislativos –como las cartas y los tratados internacionales–, así como la escasa operatividad de las declaraciones no vinculantes, la comunidad internacional está optando por comprometerse más bien con los outcomes, con los efectos deseados, que con los mecanismos de implementación.

Este es el caso de la Declaración del Milenio: un documento que establece objetivos, metas e instrumentos orientados a una reducción verificable y multidimensional de la pobreza en el 2015 y a la asociación

4 El web del Departamento de las NNUU de Asuntos Económicos y Sociales ofrece una lista de las principales conferencias y cumbres: <http://www.un.org/en/development/desa/what-we-do/conferences.html>

coordinada de los actores en dicho empeño. Los quince años de experiencia en el seguimiento y evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) están muy presentes hoy, cuando convergen las agendas del desarrollo y de la sostenibilidad. Por ello, el debate actual sobre los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se centra en la identificación de unos objetivos, metas e indicadores aún más limitados, prácticos, verificables y comparables que los ODM. Un debate, por tanto, que no prioriza tanto la delimitación de responsabilidades como el compromiso sobre los resultados. Lo cual no es de extrañar, dado que se considera que esos resultados son el efecto no únicamente de políticas públicas, sino de la acción concertada de múltiples actores, públicos y privados.

Esta orientación a la eficacia sirve para entender el funcionamiento de la institucionalidad global, que va a abrir el juego a los actores (incluidas las autoridades locales) en función de su capacidad de articular intereses, suministrar información, comprometerse en las actuaciones futuras, y acreditar resultados relevantes. Aunque estos gobiernos locales pongan énfasis en la obtención de reconocimiento de su estatus democrático, la operación del sistema está especializada sectorialmente y persigue la eficacia de sus políticas y decisiones.

Lo interesante es que, mientras que las instituciones intergubernamentales globales parecen –cuando menos en asuntos económicos y sociales– centrarse menos en las dimensiones normativas, y más en los marcos de resultados y la eficacia, están apareciendo nuevos ámbitos, mucho más reducidos, que alcanzan una capacidad regulatoria considerable.

Dos autores importantes (Thomas Hale y David Held, 2011) han cartografiado estas “instituciones e innovaciones” del nuevo sistema de gobernanza transnacional. Trans-

nacional, y no internacional o global, porque su característica principal son sus actores (en su mayoría privados), no el territorio donde operan. Unos actores que no actúan según la tradición de la diplomacia, basada en la delegación, y que podemos calificar de “emprendedores normativos”. Se trata de agentes que generan conciencia pública sobre la importancia de determinados asuntos –o incluso “crean” tales asuntos, a través del uso del lenguaje⁵. Hale y Held establecen una tipología para la cantidad de casos que su trabajo analiza: desde redes transgubernamentales (que reúnen a técnicos de los gobiernos nacionales, no a diplomáticos, como el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria o el propio G-20) a organismos puramente privados, como la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas o la Campaña Ropa Limpia.

Todas estas instituciones e innovaciones tienen algo en común: no precisan de tener carácter normativo para ser eficaces; basta con que comprometan a sus actores principales, o que posean una calidad técnica superior a la alcanzable por reguladores públicos. Transparencia y buena práctica se transforman en mecanismos de ejecución.⁶ Estas nuevas instituciones no están tampoco dotadas de normas, procedimientos y formas de adopción de decisiones que faciliten la estabilidad propia de los regímenes internacionales (Krasner, 1983). En otras palabras, están muy lejos de ser organismos intergubernamentales clásicos.

Estamos ante un nuevo tipo de organizaciones, específicas de esta fase de la mundialización, y los estados se han adaptado a ellas de un modo que caracterizamos si-

5 Ejemplos históricos son el sufragio femenino o la consideración de los heridos de guerra como no-combatientes (Finnemore y Sikkink, 1998:896)

6 Son ejemplos diferentes iniciativas de certificación sanitaria privadas, que serán después adoptadas por reguladores públicos; o la estandarización de sistemas de salud en países en desarrollo, a partir de la iniciativa de apoyo privado de la fundación Gates.

guiendo a Sassen (1996). Para esta autora, la globalización no implica nuevas instituciones “globales”, sino una reestructuración de las relaciones y las funciones de los actores internacionales, y especialmente de los estados. Una reestructuración que está provocando la creación de nuevos “órdenes especializados”, nuevos ámbitos, globalizados y poco jerárquicos. En ellos, los estados no pierden poder hacia arriba y hacia abajo, sino que se transforman. Sus gobiernos centrales se “privatizan”, alineando sus intereses con los de actores globales, especialmente corporativos y financieros, y creando pautas de orden y regulación necesarias para el funcionamiento de una economía capitalista de ámbito mundial.

Es en este contexto internacional complejo y cambiante donde los gobiernos locales, articulados en red, deberán promover sus intereses comunes.

Las redes de gobiernos locales como nuevos actores internacionales

La creación y uso de redes, para funciones múltiples, y complementarias, constituye la característica básica de la evolución reciente de la actuación internacional de los gobiernos locales. Como otras redes transnacionales, las que agrupan a gobiernos locales se caracterizan por su carácter voluntario, su adaptabilidad, su orientación a objetivos y, en una dimensión más negativa, por su volatilidad e inestabilidad frente al cambio político. Concretamente, en las dos últimas décadas hemos asistido a la creación, sin una base legal común, de redes o asociaciones de ciudades como entidades de derecho privado del país en el que se constituyen, un factor que explica su alta tasa de proliferación, así como su solapamiento e incluso la competencia que se genera entre ellas.

Jordi Borja y Manuel Castells (1997:321) elaboraron un esquema, aún vigente, que nos permite presentar las funciones de estas redes. A saber: a) estructurar sistemas de cabildeo o lobby frente a terceros; b) consolidar espacios territoriales, económicos, políticos, demográficos (...) mínimos que permitan la generación y utilización de economías de escala y de aglomeración, así como el desarrollo de infraestructuras y tecnologías; c) insertarse en el sistema internacional para acceder y utilizar un volumen creciente de información, el intercambio de experiencias y tecnologías; d) lograr funciones de liderazgo; y e) inscribirse en espacios de actuación de mayor alcance.

Unas funciones que, siguiendo la distinción utilizada por distintos trabajos (Weyand, 1997; más recientemente Happaerts et al., 2010), podemos organizar en dos grandes bloques, según sean externas o internas. Externamente, la red asegura la representación, el cabildeo y la búsqueda de reconocimiento ante las instituciones internacionales. Internamente –y ésta es una dimensión fundamental para entender el papel de las asociaciones en esquemas de gobernanza multinivel– la red promueve la cooperación técnica y el aprendizaje de políticas públicas (policy learning) entre sus miembros, facilita la adaptación de éstos al entorno político y normativo internacional, y de este modo organiza la participación responsable de las autoridades locales, con sus propias competencias, en los sistemas de la gobernanza global (Grasa y Sánchez Cano, p. 88).

Es la literatura sobre redes transnacionales, o transnational advocacy networks, el principal utillaje analítico para comprender el fenómeno de la articulación en las instancias internacionales de estos nuevos actores. Tenemos aquí algunos trabajos de gran solidez (Finnemore y Sikkink, 1998; Keck y Sikkink, 1999), que aportaron nueva luz sobre cómo se organizan y proyectan las agencias

de algunos de ellos: ONG, nacionales e internacionales; organizaciones de incidencia (advocacy) e investigación; o movimientos sociales transnacionales, entre otros. El modelo analítico de las redes transnacionales deberá, sin embargo, afinarse para incorporar el comportamiento, propio y diferenciado, de las redes de gobiernos locales y regionales (Salomón, 2011). En efecto, hemos constatado cómo los GL constituyen un caso específico entre esos nuevos actores al poseer ciertos rasgos distintivos.

El primero, su condición política, a menudo de naturaleza democrática, que proporciona una legitimación a sus demandas superior a la de otros actores. El segundo, la intención de reconocimiento presente en sus actuaciones de lobby: no sólo intentan influir en las decisiones y programas, sino que también buscan la presencia institucional y el impacto en la estructura de la propia organización. El tercero, la conflictividad potencial de su búsqueda de representación directa: dar voz a representantes de los gobiernos territoriales implica aceptar, de algún modo, que la delegación estatal no representa de forma adecuada a los diferentes niveles administrativos. El cuarto, su carácter de “actor mixto” (Hocking, 1997),⁷ capaz de usar recursos propios de actores estatales (competencias legales, legitimidad democrática, cooperación administrativa) y otros más propios de los actores no estatales (provisión de datos e información, alianzas con ONG y con las burocracias internacionales...). Finalmente, el quinto rasgo distintivo es su carácter de

7 . Hocking (1997, p. 97) reelabora la conocida distinción de Rosenau entre actores “*sovereignty-bound*” y “*sovereignty-free*” (vinculados y no vinculados por la soberanía), y propone a los gobiernos subestatales como “actores mixtos”, que pueden optar por actuar únicamente donde les interesa (a diferencia de los estados), y hacerlo combinando acciones, instrumentos y alianzas propias del mundo gubernamental y del no gubernamental.

administración pública, con responsabilidades y capacidades formales, que convendrá asociar –en función del grado de autonomía de la autoridad local– al diseño e implementación territorial de la agenda internacional.

Esa última consideración –la participación de los niveles territoriales como requisito imprescindible para una acción internacional eficaz– se halla en la base de un nuevo enfoque analítico, basado en la noción de gobernanza multinivel (GMN). Un enfoque que se va a aplicar al estudio de la actividad de ciertas redes de autoridades locales en la regulación medioambiental global, y que inician dos investigadoras estadounidenses, Michele Betsill y Harriet Bulkeley. Betsill y Bulkeley (2004) analizan la campaña “Ciudades por la Protección del Clima”, una iniciativa impulsada en 1993 por la asociación Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI) para la elaboración de agendas 21 locales y la creación de compromisos voluntarios, por parte de los gobiernos locales, en materia de lucha contra el cambio climático.

Las mismas autoras, en un trabajo posterior (2006), observaron que los enfoques clásicos sobre nuevos actores (redes transnacionales) no son adecuados para los gobiernos locales, dado su carácter político-administrativo y la existencia de elementos de vinculación local-global, como la agenda 21 local. Su conclusión fue que diversos municipios y regiones poseen “cierto grado de capacidad de actuación –agencia o ‘agency’– independiente” (2006:150) que los convierte en copartícipes necesarios en la implementación de las políticas y les permite a la vez organizarse para, en ocasiones, dejar de lado o superar al Estado.⁸

La aplicación de una pauta de gobernanza

8 Otro grupo investigador, éste de la Universidad Católica de Lovaina, aplicará igualmente y con buenos resultados la GMN a otras redes medioambientales, en este caso regionales (Happaerts, Van Den Brande, y Bruyninckx, 2010). En concreto, se estudió el uso de las redes –frente a la mediación del propio Estado– para canalizar los intereses internacionales de las regiones.

multinivel puede ser de gran interés en los casos en que permita dar cuenta de las formas en que los poderes locales se vinculan, en ejercicio de sus propias responsabilidades, a las instituciones globales. La GMN conecta bien con la tendencia registrada en el funcionamiento de esas instituciones: la orientación a la eficacia y a los resultados. Igualmente, un entorno de GMN promueve entre las redes de gobiernos locales el despliegue de funciones internas, como la capacitación mutua, la organización de la participación en la agenda internacional y, especialmente, la creación de compromisos voluntarios y la presentación de resultados. Funciones muy en línea con las nuevas tendencias, con esas innovaciones institucionales de carácter transnacional, que pueden facilitar a los gobiernos locales un rol más autónomo, y de alto valor en los esquemas de gobernanza global.

Sin embargo, y como se verá a continuación, ese interés a priori por un análisis de GMN deberá tener en cuenta las implicaciones del traspaso de un concepto desarrollado para la integración europea a un contexto global.

La gobernanza multinivel y la agenda internacional: consideraciones y pauta de análisis

En palabras de Francesc Morata, “la GMN presupone la existencia muchos actores interdependientes portadores de intereses y recursos diversos (...) (y) requiere capacidades para coordinar y gestionar una doble interacción: vertical, entre niveles de gobierno, desde el local hasta el europeo; y horizontal: no sólo varias administraciones o instituciones de varios niveles participan en la definición de los problemas y la elaboración de soluciones, sino también actores no públicos, privados y sociales. Desde este punto de vista, la GMN expresa la interdependencia y la complementariedad entre la esfera pública y los distintos ámbitos de la

sociedad” (Morata, 2010:4). La GMN parte de una perspectiva nítidamente europea, y su aplicación al análisis de contextos internacionales deberá ser cauta y tener en cuenta la integridad del concepto, entendiendo a la vez sus límites y especificidades. Para el propósito de este artículo, los listamos a continuación.

- En primer lugar, la GMN incorpora a su análisis tanto a los actores públicos como a los privados, y lo hace además en igualdad de condiciones, y únicamente en función de la posibilidad de cada uno de contribuir al funcionamiento del ámbito sectorial de que se trate. En ese sentido, no es tan sensible a la legitimidad democrática como a la capacidad ejecutiva.
- En segundo, la GMN tiene como punto de partida la existencia, en cada ámbito de las políticas de la UE, de solapamientos entre las atribuciones de los diferentes niveles político-administrativos. Ese solapamiento es inevitable, ya que la creación de la Unión Europea y el traspaso de autoridad hacia sus instituciones no ha sido seguido por una reestructuración administrativa interna en cada uno de los Estados miembros, ni han convergido sus modelos de organización territorial. Por lo mismo, la GMN examina las relaciones de intercambio entre actores y administraciones en la implementación de las políticas comunitarias, pero no considera necesaria una clarificación competencial que evite la superposición de atribuciones.
- En tercero, la GMN no incorpora la necesidad de seguridad jurídica o protección de las diferentes atribuciones competenciales: se interesa por las pautas de cooperación y conflicto en el juego multinivel, pero no prescribe fórmulas de salvaguarda de los propios mandatos legales, frente a otras administraciones.
- En cuarto, el funcionamiento de la GMN será diferente para cada ámbito sectorial europeo. La diversidad normativa entre las políticas de la UE –que van de la obli-

gatoriedad a la simple buena práctica— va a configurar, en cada caso, diferentes mapas de actores, competencias e intereses. La GMN depende así del contexto, y sus estudios aplicados habrán de circunscribirse a un ámbito político específico.

A partir de lo anterior, y ya desde una perspectiva de gobierno local y agenda internacional, dos consideraciones parecen relevantes. La primera es que la GMN no sustenta, desde una perspectiva teórico-programática, algunas de las reivindicaciones habituales del gobierno local ante las instituciones globales. No favorece per se la distinción entre autoridades locales y actores de la sociedad civil. Tampoco lógicas federales, repartos claros de competencias, proximidad en la acción de gobierno o descentralización; en este sentido, la agenda política local posee más afinidad con otros enfoques teóricos, especialmente el de las relaciones intergubernamentales.

La segunda consideración es que la GMN es también un concepto polémico, al abrir su análisis a la inclusión de actores necesaria para un buen funcionamiento de las políticas europeas, pero sin distinguir entre aquellos que ostentan responsabilidades democráticas y los que, por su propia naturaleza, no pueden hacerlo. Por ello, Francesc Morata sitúa la GMN en el debate entre eficacia y democracia (2010:7). Como nos recuerda Simona Piattoni (2009:38), el esquema multinivel es uno donde no sólo los intereses privados se presentan como públicos, sino que a menudo obliga a los defensores de intereses democráticos, generales, a presentarlos y negociarlos como si fueran particulares.

En resumen: la aplicación del análisis multinivel conecta bien con las tendencias de organización del sistema internacional contemporáneo, y puede permitir la identificación de espacios de aportación local-global

relevantes. Al mismo tiempo, la perspectiva de la GMN no es neutral, y contiene una cierta carga programática que privilegia la eficacia frente a la responsabilidad democrática. Esta carga deberá ser tenida en cuenta en todo uso de la GMN en el discurso político, y especialmente cuando el gobierno local y sus redes —como ocurre de forma creciente— reivindiquen la “gobernanza multi-nivel” ante las instituciones internacionales.

Hechas estas apreciaciones, que condicionan pero no limitan la capacidad explicativa de la GMN, exponemos nuestra propia pauta de análisis. Nos disponemos a estudiar, en clave multinivel, dos grandes ámbitos sectoriales globales: el de la cooperación al desarrollo, y el de las políticas de sostenibilidad y cambio climático. Examinaremos la participación de las redes de gobiernos locales en ellos, a partir de una triple interrogación: a) ¿cuál es el rol de los gobiernos en la provisión del bien público global en cuestión?; b) ¿cómo se conecta ese rol local con el nivel global? ¿existen mecanismos de vinculación conocidos y estables entre los dos niveles?; y c) ¿cuáles son, en ese ámbito sectorial, las funciones principales de las redes de autoridades locales?

El sistema global de cooperación al desarrollo y las redes de gobiernos locales

El sistema, ciertamente abigarrado y complejo, de la cooperación al desarrollo ha sido objeto de la atención preferente de las redes de GL. Como otros nuevos actores, estas redes van a aprovechar los espacios abiertos por el proceso de revisión y mejora del propio sistema que ha tenido en los últimos años dos escenarios principales. Por una parte, la reflexión sobre los instrumentos —la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo—, impulsada por la OCDE a través de diferentes Foros de Alto Nivel (Roma, París, Acra y Busán en 2003, 2005, 2008 y 2011). Por

otra, el trabajo sobre los objetivos de desarrollo, con un énfasis en los resultados, que ha centrado los esfuerzos de las NNUU a partir de la Cumbre del Milenio (2000) y su Declaración.

El rol de los gobiernos locales

Los GL tienen un papel dual en la provisión del bien público global (cooperación y desarrollo), según se trate de gobiernos de países donantes, o receptores de ayuda oficial al desarrollo (AOD). Respecto a los primeros, cabe constatar que ha aumentado la atención a su participación en la AOD global, especialmente a partir de un informe monográfico, ya relativamente clásico, que el CAD dedicó a la “Aid extended by local and state governments” (OCDE, 2005). De hecho, diversos análisis elaborados en los últimos años sobre cooperación descentralizada desde una perspectiva multilateral parten de un hecho que se considera probado, pero difícil de contabilizar con precisión: el aumento de las partidas de AOD que los gobiernos locales de los países donantes dedican a esta política, que ha generado un flujo de recursos del que se han beneficiado tanto receptores bilaterales como globales (Martínez y Sanahuja, 2012). Por ejemplo, en 2012, las donaciones de gobiernos no centrales financiaron un 11% del presupuesto de PNUD-ART (20.777.757 \$) (ART PNUD, 2013:40).

Sin embargo, y pese a ese aumento en los flujos –que tiene ciertamente una curva negativa en los últimos años, especialmente en donantes como España e Italia– los organismos multilaterales no consideran la cooperación al desarrollo originada en los GL como un instrumento que sea imprescindible asociar al marco de actuación global. En ese sentido, el debate sobre la eficacia de la ayuda es revelador. La declaración final del último Fórum de Alto Nivel (Busán, 2011)

otorga un espacio muy limitado a las autoridades locales; no alude a la cooperación descentralizada y limita el rol de los municipios (junto con los parlamentos) a “la creación de vínculos entre los ciudadanos y los gobiernos para asegurar la apropiación amplia y democrática de los programas nacionales de desarrollo” (p. 21).⁹

Por otra parte, las mismas instancias multilaterales consideran que los GL del Sur, como parte de los países beneficiarios, sí deben tener espacio en los debates nacionales sobre desarrollo, y funciones importantes en diferentes aspectos de éste (descentralización, fortalecimiento institucional, creación de capacidades endógenas, políticas de igualdad...). Un papel necesario por su condición de autoridades del territorio, entendido como el espacio físico donde debe producirse el desarrollo, y donde lo político deberá necesariamente dialogar con lo social y lo geográfico (DeLoG, 2013; Mansuri y Rao, 2013; C.U.F., F3E, PAD Marroc, 2009). El consenso sobre la necesidad de implicación en el desarrollo del Sur de los actores locales se vio reforzado a partir de 2008: el Plan de Acción de Accra acuerda una nueva centralidad a las demandas y a la capacidad de programación y priorización de los países receptores (Grasa y Sánchez Cano, 2013, p. 92-93).

De este modo, el rol diferenciado de los GL del Norte y del Sur lleva a un reconocimiento igualmente diferenciado, donde se concede a los primeros la condición de actores del desarrollo y se niega a los segundos la condición de actores relevantes del sistema de cooperación: ello es cierto tanto para el sistema global, como para el europeo.¹⁰

⁹ En cambio, tanto la propia declaración como los trabajos en curso a día de hoy intentan acomodar la noción de AOD a la aparición de nuevos agentes y fenómenos –cooperación Sur-Sur, iniciativas privadas y nuevos donantes, nueva geografía de la pobreza...– que sí se consideran de alto impacto.

¹⁰ Véase la última comunicación de la Comisión Europea sobre el tema, “Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y

Coincide con esta apreciación el documento de orientación política de CGLU “La cooperación al desarrollo y los gobiernos locales” (2013:32-35), que dedica una sección a analizar justamente el “reconocimiento formal por parte de la comunidad internacional”. Su conclusión es que las autoridades locales no son realmente consideradas como actores políticos con quienes dialogar, sino como agentes que los países en desarrollo deben vincular a sus planes nacionales, y que en todo caso pueden ser capacitados para dicha tarea.

Mecanismos de vinculación local-global

Los GL y sus redes disponen de instrumentos muy escasos para participar de forma significativa en los esquemas de la gobernanza global de la cooperación al desarrollo. Ni el marco de la OCDE (la declaración de Busán de 2011 citada) ni el de las NNUU (Declaración del Milenio) especifican cometidos y responsabilidades específicos para el gobierno local. Tampoco crean formatos ni espacios que permitan a éste presentar y acreditar sus propios resultados de desarrollo, y acreditar así su contribución al marco de objetivos global.

Estas limitaciones se relacionan no sólo con la fragmentación descrita del rol de los GL respecto a la provisión del bien público global; sino también con la especificidad de la cooperación municipal, dentro del panorama general de la AOD mundial. Ya en 2002, Desmet y Develtere señalaron la dificultad objetiva de que la cooperación municipal se insertase de forma adecuada en el marco estratégico global, por diferentes motivos. Según estos autores, las autoridades locales a) no se orientarían suficientemente al objetivo de lucha contra la pobreza; b) no tendrían de sistemas de planificación adecuados

para generar actuaciones de calidad y basadas en resultados; c) podrían ser efectivas en la creación de capacidad institucional local, pero este objetivo requeriría unos medios y una permanencia temporal de los que no suelen disponer; d) sus aportaciones a la AOD serían poco significativas y volátiles; y e) no facilitarían la coordinación con otros donantes, especialmente sobre el terreno. Informes posteriores y peer reviews (exámenes de pares) del CAD han insistido en esos factores de pérdida de eficacia y eficiencia, y de aumento de los costos de transacción, consolidando una visión ciertamente crítica o escéptica de la AOD municipal.

Los propios gobiernos locales han intentando contrarrestar esa visión crítica, destacando las aportaciones positivas que la cooperación municipalista puede realizar con relación a los principios de la eficacia de la ayuda: apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y rendición de cuentas. La cooperación descentralizada pretende así reafirmar sus ventajas comparativas frente a la AOD clásica: una mejor conexión entre las sociedades donante y receptora; una asociación o “parteneriado” horizontal entre los socios, de aprendizaje mutuo; y una rendición de cuentas responsable y próxima. Igualmente, una capacidad de actuación efectiva con relación al fortalecimiento de la sociedad, la gobernabilidad y la institucionalidad locales, a través de la canalización de los conocimientos de los gobiernos locales en estas materias (CGLU, 2009). Se trata de un esfuerzo que ha alcanzado un éxito ciertamente limitado, a tenor del escaso reconocimiento del que la AOD municipal sería objeto en Busán.

La fragmentación real del rol de los gobiernos locales y el desacuerdo sobre la eficacia de la AOD municipal explican no sólo la ausencia de mecanismos formales de vinculación local-global, sino el debate continuado sobre la propia “cooperación descentraliza-

la eficacia de los resultados del desarrollo”, COM (2013)280 final.

da”. Esta noción es objeto de tensiones considerables. Por una parte, los organismos internacionales, pese a no compartir una única acepción del término, lo han venido usando en general para referirse la AOD que no se canaliza directamente a los ejecutivos centrales. Un apoyo que puede dirigirse a agentes del desarrollo diversos, generalmente de base territorial: sociedad civil, ONG, tejido empresarial y gobierno local, entre otros (Matovu y Nardi, 2008). Por otra parte, los GL y sus redes van a pugnar por llenarlo con su propio sentido: la cooperación descentralizada es reclamada políticamente por el gobierno local, que afirma en ella su carácter de actor principal y diferenciado de otros, no estatales. Una empresa nada sencilla, ya que tampoco el gobierno local posee una definición unívoca de la cooperación descentralizada.¹¹

Funciones de las redes

El ámbito de la cooperación al desarrollo no facilita a los gobiernos locales una participación en clave de gobernanza multinivel, al fallar esos dos elementos necesarios: reconocimiento de la necesidad de su aportación, y existencia de mecanismos de vinculación. Las redes van a dar prioridad a una serie de funciones que permitan compensar esas carencias, con un lógico énfasis en el plano externo.

Externamente, las redes organizan el posicionamiento y el lobby frente a las institu-

¹¹ La dificultad de redefinir este concepto en el marco global ha despertado dudas entre los gobiernos locales sobre la conveniencia de abandonar el término o dotarlo de un contenido aún más restringido. Significativamente, en el cuestionario que CGLU distribuyó entre sus socios para construir su Documento de orientación política en materia de cooperación al desarrollo, afirmaba que “en este momento, CGLU no posee una única definición o descripción acordada sobre lo que algunos llaman ‘cooperación descentralizada’, otros ‘cooperación municipal internacional’, o ‘cooperación ciudad-ciudad’, etcétera. El documento apuntaba incluso la posibilidad de focalizar la labor de incidencia internacional en “partenariados locales y regionales para el desarrollo” (CGLU, 2011).

ciones de la gobernanza global de la cooperación al desarrollo a fin de conseguir, justamente, ese doble objetivo: creación de reconocimiento y de mecanismos de vinculación. Respecto del primero, las redes, con CGLU a la cabeza, hacen un gran esfuerzo por la presencia y la representación. Un esfuerzo que ha venido acompañado de resultados; el más visible es el hecho de que el Presidente de CGLU (Kadir Topbas, alcalde de Estambul) fuera designado miembro del Grupo de Alto Nivel de las NNUU, creado por el Secretario General para redactar un documento programático sobre el futuro de los ODM en el post-2015. La presencia institucional se acompaña del discurso legitimador de la cooperación municipal al desarrollo y de la cooperación descentralizada, que pone en valor sus posibilidades y especificidades.

No menos atención se presta al segundo objetivo, la creación de mecanismos de vinculación. Conscientes de la ausencia de instrumentos que asocien las tareas del gobierno local a los objetivos globales de desarrollo, las redes de gobiernos locales han trabajado en dos frentes. El primero, la territorialización del marco de resultados, un trabajo que también ha dado sus frutos. Los esfuerzos conjuntos de diferentes redes territoriales y medioambientales han conseguido inscribir en la propuesta actual de ODS un “objetivo urbano” (el número 11), referido explícitamente a la creación de ciudades “cohesionadas, seguras, resilientes y sostenibles”.¹² El segundo, la territorialización de la implementación y evaluación de los resultados. Aparece aquí la cuestión de la localización del desarrollo, sus requisitos y sus implicaciones (Bartlett, Cabannes y Satterthwaite, 2012). Las redes locales trabajan actualmente en la elaboración de una batería de indicadores para hacer seguimiento

¹² Sobre cómo se consigue este objetivo, véanse la serie de artículos breves redactados por Christopher Swope para Citiscope, <http://citiscope.org/story/2014/urban-sdg-explainer>.

y evaluación de la dimensión territorial del marco de resultados (o de parte de él), de forma que se ponga de manifiesto la necesidad de participación y fortalecimiento del gobierno local, argumentando en especial su papel como instrumento para los objetivos de desarrollo (Global Taskforce, 2014; Lucci, 2015).

Internamente, las redes, y especialmente CGLU, aseguran la función de liderazgo necesaria para la comprensión y la orientación de la gran variedad de sus miembros en el sistema de la AOD. Se trata aquí de conectar el quehacer diario de las autoridades locales con la agenda, la reflexión y el debate internacionales del desarrollo. Un liderazgo que se despliega en dos planos. Por una parte, CGLU se propone articular la participación del conjunto de actores del desarrollo territorial en los debates mundiales; para ello, lanzó en 2013 un grupo de trabajo global para informar su posición en el Grupo de Alto Nivel de las NNUU. Son miembros activos de esta global taskforce las redes más relevantes; entre otras, ICLEI, NRG4SD, Commonwealth Local Government Forum, o el Development Partners Working Group on Decentralization and Local Governance (DeLoG).

Una segunda dimensión de esta función interna de liderazgo es la formación de posicionamientos y la elaboración de declaraciones y documentos de orientación, a través de la consulta entre sus miembros. Estos posicionamientos tenderán, no obstante, a mantener un grado de compromiso político moderado, dado el hecho de que CGLU es una organización que debe mantener equilibrios internos complejos. Una red de redes, de carácter global (en términos territoriales y sectoriales), que agrupa a diferentes tipos de miembros: ciudades individuales, federaciones nacionales y regionales (continentales), e incluso redes temáticas y especializadas.

Las políticas de sostenibilidad y de cambio climático

Abordamos ahora una institución muy diferente, y que tiene una fecha de inicio más reciente. La Conferencia de las NNUU sobre Medio Ambiente y Desarrollo o “Cumbre de la Tierra” (Río, 1992) marca el inicio de la entrada de las cuestiones ambientales en la política mundial, al mayor nivel. Por una parte, la Cumbre de la Tierra dota a las cuestiones medioambientales de un marco de resultados propio y específico: la Agenda 21, un programa de acción voluntario que contempla, como veremos, la entrada en acción del gobierno local. Por otra, a partir de Río la sostenibilidad habrá también de ser transversal al resto de agendas internacionales. Problemáticas como el desarrollo, la seguridad, la urbanización, la población o la energía no podrán ya ser abordadas sin tener en cuenta sus dimensiones e impactos ambientales.

Rol de los gobiernos locales

Ya en Río se hace explícita una consideración compartida por el conjunto de la comunidad internacional: las ciudades son, de forma nítida y sin distinciones entre Norte y Sur, el lugar del problema y de sus soluciones. Los núcleos urbanos son el motor de la economía global, a la vez que grandes consumidoras de energía y la mayor fuente de gases de efecto invernadero (GEI). En cada país, las ciudades son responsables del grueso de la producción nacional, de la innovación y del empleo. Por todo ello, y especialmente en países que experimentan procesos de urbanización acelerada, el paso hacia un modelo de desarrollo respetuoso del medio ambiente ofrece enormes oportunidades para una actuación eficaz y rentable (Cofree-Morlot et al, 2009:7; véase también 3-23). Este reconocimiento internacional refuerza el papel político del nivel

local y reafirma la responsabilidad general que tienen las autoridades locales de asegurar que sus ciudades y municipios adopten pautas de desarrollo sostenible.

Para el ejercicio práctico de esa responsabilidad, la dimensión internacional será de nuevo fundamental. Los acuerdos y mecanismos institucionales internacionales, con independencia del contexto político y normativo nacional, van a determinar la actuación del gobierno local. Éste tiene en cuenta e interpreta estos instrumentos (como la Convención sobre Biodiversidad, la Convención sobre Cambio Climático, o la propia Agenda 21, todos ellos creados en Río) para orientar sus propias políticas públicas. Además de actuaciones directas (mejora de la eficiencia energética en calles, edificios y sistemas de transporte municipales...), los gobiernos municipales impulsan legislación específica (ordenanzas municipales en materia de consumo y medio ambiente); incentivos fiscales (también negativos: penalización del consumo excesivo de agua); o campañas de información pública (Borràs, 2011:7).

Pero no toda la conexión de las ciudades con las orientaciones de sostenibilidad globales es por propia iniciativa. Contamos también con buenas prácticas de mediación, por parte del nivel nacional, entre lo local y lo global. Destaca la de la Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), en Francia. Se trata de un organismo interministerial dedicado a las cuestiones medioambientales, y que ha creado el "Bilan Carbone", un sistema de contabilización de las emisiones para usuarios municipales, y también empresariales.¹³

Mecanismos de vinculación local-global

¹³ Igualmente en Francia y desde 2005 la ley Oudin-Santini permite a los municipios, regiones y organismos públicos responsables de agua y saneamiento destinar un 1% de sus presupuestos por estos servicios a proyectos internacionales de desarrollo.

La innovación más relevante de la Agenda 21, desde nuestro punto de vista, fue la inclusión de un capítulo específico (el 28) dedicado a las actividades de las autoridades locales. Para Maurice Strong, presidente de la Conferencia, este va a ser el programa más "prometedor e importante" de los que surgen en Río, "que tiene ya a cientos de autoridades locales, en todo el mundo, elaborando y ejecutando su Agenda 21 Local" (ICLEI, 2012:11). El capítulo contiene cuatro metas concretas:

- 1 Para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre un «Agenda 21 local» para la comunidad
- 2 Para 1993, la comunidad internacional debería haber iniciado un proceso de consultas con el objeto de aumentar la cooperación entre las autoridades locales
- 3 Para 1994, los representantes de las asociaciones municipales y otras autoridades locales deberían haber incrementado los niveles de cooperación y coordinación, con miras a aumentar el intercambio de información y experiencias entre las autoridades locales
- 4 Debería alentarse a todas las autoridades locales de cada país a ejecutar y supervisar programas encaminados a lograr que las mujeres y los jóvenes estuvieran representados en los procesos de adopción de decisiones, planificación y ejecución. Las citamos íntegramente porque se trata del encargo más concreto y acabado recibido jamás por los gobiernos locales y por sus asociaciones, respecto a un objetivo de alcance mundial.

Este mecanismo de vinculación entre el nivel global y el local ofrece a los gobiernos locales un espacio de gran valor, que van a llenar de forma decidida a través de fórmulas e iniciativas propias, "bottom-up", de compromiso, autorregulación y rendición

de cuentas. La lista de estas iniciativas es amplia; seleccionamos aquí algunas que nos parecen de especial relevancia.

Muy importante es la campaña ya citada “Ciudades por la Protección del Clima (CCP)”, que ha asociado a más de 1.000 municipios de todo el mundo en un esfuerzo común de reducción de la emisión de Gases Efecto Invernadero (GEI), y ha inspirado otras iniciativas, como las de Alcaldes por la protección del clima en Estados Unidos y Europa. Para Betsill y Bulkeley (2006, p. 151-152), la CCP ha hecho más que mediar entre el gobierno local y el régimen global del cambio climático: a través del desarrollo de normas y procedimientos de verificación, ha creado un ámbito de gobernanza medioambiental propio. Al hacerlo, ha sumido funciones habitualmente asociadas con el gobierno nacional, como marcar límites de emisiones de GEI para los municipios que forman parte de la iniciativa, o elaborar fórmulas de seguimiento y rendición de cuentas.

Otro ejemplo de autorregulación –en este caso en el ámbito europeo– es Carta de Aalborg, un marco comprensivo sobre sostenibilidad a nivel local. A partir de esta iniciativa, que ha actuado como interface entre la UE y el movimiento local por la sostenibilidad, se han desarrollado intercambios de experiencias entre municipios, así como una recolección sistemática de información sobre las actividades emprendidas a nivel local.

Finalmente, cabe mencionar que no toda participación del gobierno local en el esquema multinivel se produce a través de las redes. Las ciudades se pueden vincular directamente a mecanismos internacionales existentes, como el comercio de derechos de emisión de GEI (Sippel y Michaelowa, 2010). Una actividad creciente, que está permitiendo a diversas ciudades (por ejem-

plo de China e India, con apoyo técnico de ICLEI) obtener fondos adicionales para sus proyectos de desarrollo sostenible.

Funciones de las redes

En las políticas globales de sostenibilidad y cambio climático, los gobiernos locales ven reconocida su capacidad de contribuir a los objetivos comunes, a la vez que disponen de mecanismos de vinculación que van a orientar y registrar esa aportación. Por ello, se trata de un ámbito que permite a los gobiernos locales la participación en clave multinivel. Facilitar esa participación multinivel informa la actuación y las funciones de las redes gobiernos locales en los planos externo e interno.

Externamente, las redes aseguran una interlocución unificada ante las instituciones de la gobernanza global de la sostenibilidad. Para ello organizan el seguimiento de la agenda internacional, aseguran la representación y despliegan actuaciones de incidencia basadas en los resultados obtenidos por los gobiernos locales con relación al marco global. Además, las redes proveen a la institución de información técnica, y sustentan sus demandas y posiciones en informes, análisis y estudios científicos, de bases sólidas.

Internamente, como hemos visto, las redes aseguran la provisión de asistencia técnica directa a los gobiernos locales socios; una asistencia que dará apoyo tanto a sus políticas públicas y actuaciones directas, como a la internacionalización de la administración local para su participación en iniciativas multilaterales y globales. Las redes facilitan igualmente la cooperación bilateral entre ciudades asociadas, y con ello el aprendizaje de políticas, el intercambio de experiencias, la identificación y difusión de la buena y la mala práctica, y en general el desarrollo de herramientas y metodologías útiles para las

estrategias locales de sostenibilidad y lucha contra el cambio climático.

Son también las redes de gobiernos locales por la sostenibilidad las que impulsan el desarrollo de normativas, estándares, y formatos de contabilización y de rendición de cuentas propios, organizando la colaboración con la comunidad científica para la elaboración de estudios, informes y documentos de posición.

Conclusiones

Hemos podido comprobar cómo el análisis multinivel ofrece resultados diversos en función del ámbito sectorial en que se aplique. Para el gobierno local, la sostenibilidad configura a nivel global un sistema de gobernanza que opera efectivamente a través de los diversos niveles de gobierno. Aquí, el enfoque multinivel permite identificar pautas de intercambio entre los diferentes actores que intervienen en este sistema, así como registrar su contribución a los objetivos comunes. Igualmente para el gobierno local, la cooperación al desarrollo no constituye un ámbito de gobernanza multinivel del que forme parte. En este caso, el análisis es menos revelador de los intercambios y resultados obtenidos, pero muestra una realidad importante: el esfuerzo de los gobiernos locales y de sus redes por obtener reconocimiento y construir un mecanismo de vinculación adecuado a sus capacidades es también un intento de configurar la cooperación al desarrollo como un ámbito global de gobernanza multinivel en el que participar.

Nuestro análisis revela dos tendencias de importancia. En primer lugar, la dificultad de construir en las instituciones globales, por parte de los gobiernos locales, espacios basados en las relaciones intergubernamentales clásicas (reconocimiento formal, res-

peto a la atribución competencial, diplomacia delegada). En segundo, la necesidad de adoptar estrategias de participación e incidencia diferenciadas y especializadas, para cada ámbito sectorial de que se trate –pues en función de cómo se distribuya el poder y la capacidad en él se van a configurar formas de gobernanza multinivel específicas, con pautas de intercambio y de cooperación y conflicto diferentes–.

Confirmamos nuestra impresión inicial de que existe una coincidencia entre la orientación actual de las instituciones globales, centradas en la búsqueda de eficacia, y el enfoque de la GMN. La posibilidad de participar en la institución global en clave multinivel –es decir, gestionando esa doble interacción: vertical, hacia administraciones de nivel superior; y horizontal, hacia otros actores y autoridades territoriales– propicia que las redes adquieran nuevas capacidades, aproximándose a esos actores transnacionales que construyen formas propias de regulación. Como ellos, las redes desarrollan funciones nuevas (autorregulación, rendición de cuentas, aprendizaje de políticas) que, de hecho, las convierte en actores más autónomos. Más autónomos frente al reconocimiento formal, por parte de la organización internacional; más autónomos también, en el mejor sentido, respecto de los gobiernos locales que son sus miembros.

Referencias

- BARTLETT, Sheridan, Yves CABANNES, y David SATTERTHWAITE, “The Role of Local and Regional Authorities in the UN Development Agenda Post-2015”, UCLG Position Paper, diciembre 2012.
- BETSILL, Michele y Harriet BULKELEY, “Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program”, en *International Studies Quarterly*, no. 48, 2004, p. 471–493.
- . “Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change”, en *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 12, no. 2, 2006, p. 141–159.
- BORJA, Jordi y Manuel CASTELLS, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus/Hábitat, 1997.
- BORRÀS, Susana, “Think Locally and Act Globally: Changing the Climate Change from Local Authorities”, en la 10ª conferencia global “Environmental Justice and Global Citizenship”, <http://www.inter-disciplinary.net/wp-content/uploads/2011/06/borrasepaper.pdf>, p. 1-9, 2011.
- CGLU, «Documento de posición de CGLU sobre la eficacia de la ayuda y los gobiernos locales», Barcelona, 2009.
- . “Consultation paper for UCLG members. Development cooperation and local government: towards a policy and advocacy strategy for UCLG”, Barcelona, 2011.
- . “Documento de orientación política de CGLU sobre la cooperación al desarrollo y los gobiernos locales”, Barcelona, 2013.
- CUF/F3E/PAD MAROC, «Accompagner les collectivités territoriales du sud de leur territoire. comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d’ouvrage des collectivités partenaires?», París, 2009.
- DELOG, “Post-2015 global development agenda. Making the case for decentralisation and local governance”, DeLoG working paper 2, Bonn, 2013.
- CORFEE-MORLOT, Jan, Lamia KAMAL-CHAOUI, Michael G. DONOVAN, Ian COCHRAN, Alexis ROBERT y Pierre-Jonathan TEASDALE, “Cities, Climate Change and Multilevel Governance”, OECD Environmental Working Papers N° 14, 2009.
- DESMET, Ann y Patrick DEVELTERE, “Sub-national Authorities and Development Cooperation in the OECD-DAC Member Countries”, Lovaina, Universidad Católica-HIVA, 2002.
- FINNEMORE, Martha, y Kathryn SIKKINK. “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization*, vol. 52, no. 4, 1998, p. 888–917.
- Global Taskforce of Local and Regional Governments for post-2015 Development Agenda. *Towards Habitat III. “How to Localize Targets and Indicators of the Post-2015 Agenda”* (1er borrador), 2014.
- GRASA, Rafael y Javier SÁNCHEZ CANO, “Acción internacional y en red de los gobiernos locales : el caso de la ayuda para el desarrollo”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 104, 2013, p. 83–105.
- HALE, Thomas y David HELD (coord.), *Handbook of Transnational Governance: Institutions and Innovations*, Cambridge, Polity Press, 2011.

- HAPPAERTS, Sander, Karoline Van Den BRANDE, y Hans BRUYNINCKX, “Governance for Sustainable Development at the Inter-Sub-national Level: The Case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (NRG4SD)”, en *Regional & Federal Studies*, vol. 20, no. 1, 2010, p. 127–149.
- HOCKING, Brian, “Regionalism: An International Relations Perspective”, en Michael KEATING y John LOUGHLIN (coord.), *The Political Economy of Regionalism*, Londres, Frank Cass, 1997, p. 90–111.
- . “Patrolling the ‘Frontier’: Globalization, Localization and the ‘Actorness’ of Non-Central Governments”, en Ignacio ALDECOA y Michael KEATING (coord.), *The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass, 1999, p. 17–39.
- ICLEI, “Local Sustainability 2012. Taking Stock and Moving Forward. Global Review”. Bonn, 2012.
- KECK, Margaret y Kathryn SIKKINK, “Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics”, en *International Social Science Journal*, vol. 51, no. 159, 1999, p. 89–101.
- KRASNER, Stephen (coord.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell UP, 1983.
- LUCCI, Paula. “Localising” the post-2015 agenda: what does it mean in practice? ODI Report, January 2015.
- MANSURI, Ghazala y Vijayendra RAO, “Localizing Development: Does Participation Work?”, Policy Research Report, World Bank, Washington, 2013.
- MARKS, Gary, “Structural Policy in the European Community”, en Alberta SBRAGLIA (coord.) *Europolitics: Institutions and Policymaking in the new European Community*, Washington, The Brookings Institution, 1992, p. 191–224.
- MARTÍNEZ, Ignacio, y José Antonio SANAHUJA, *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, 2012.
- MATOVU, George y Luisa NARDI. *The Impact of Decentralized Cooperation on The Process of Decentralization in Africa*, Research Report, Scuola Superiore Sant’Anna, 2008. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030281.pdf>.
- MORATA, Francesc, “Gobernanza multinivel: entre democracia y eficacia”, Jornadas “Gobernanza global multinivel: rol internacional de ciudades y regiones”, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2010.
- OCDE, “Aid Extended by Local and State Governments”, Pre-print of the DAC Journal 2005, Vol. 6, No. 4, París, 2005.
- SALOMÓN, Mónica, “Paradiplomacy in the Developing World: The Case of Brazil”, en Mark AMEN, Noah J. TOLY, Patricia McCARNEY, and Klaus SEGBERS (coord.), *Cities and Global Governance*. New Sites for International Relations, Londres, Ashgate, 2011, p. 45–68.
- SALOMÓN, Mónica y Javier SÁNCHEZ CANO, “The United Nations system and the process of political articulation of local authorities as a global actor”, en *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, no. 1, 2008, p. 12–147.
- SASSEN, Saskia, *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*. Princeton, Princeton UP, 2006.
- SIPPEL, Maïke y Axel MICHAELOWA, “Does Global Climate Policy Promote Low-Car-

Artículos

- bon Cities? Lessons Learnt From The CDM". MPRA Paper No. 20986, Munich, 2010.
- TAYLOR, Paul y A. J. R. GROOM. Global Issues in the United Nations' Framework. Nueva York, St. Martin's Press, 1989.
- WEYAND, Sabine, "Inter-Regional Associations and the European Integration Process", en Charlie JEFFERY (ed.) The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe? Londres, Frank Cass, 1997, p. 166-182.

La paradiplomacia de Chiapas como motor de desarrollo social: El caso de la Agenda ONU-Chiapas

Victorino Morales Dávila

Victorino Morales Dávila (Email: victorino04@gmail.com) es candidato a doctor en ciencias sociales en el Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey, México. Forma parte del grupo de investigación “asuntos globales” de la Escuela Nacional de Posgrado en Educación, Humanidades y Ciencias Sociales en el Tecnológico de Monterrey. Es graduado de la misma institución en Relaciones Internacionales. Su tesis doctoral aborda la participación internacional de los actores subestatales, en particular sobre el análisis de las estrategias de construcción de las marcas territoriales.

Fue consejero en la subsecretaría de comercio del Ministerio de Economía del gobierno de Chiapas, donde trabajó para el proyecto « Marca Chiapas ». En paralelo, ha sido profesor de ciencias sociales en el Tecnológico de Monterrey campus Chiapas y campus Eugenio Garza Sada.

Resumen

El estudio de la actividad exterior de las entidades subestatales se ha convertido en un nuevo campo de exploración de las ciencias sociales. Su conformación teórica debe responder a los estudios de casos que presentan los elementos fenomenológicos, que a la vez se pueden utilizar como categorías para la explicación causal del fenómeno paradiplomático. El presente estudio analiza la acción internacional de Chiapas, uno de los estados más pobres de México, para la inclusión social en ámbito local. Así, busca establecer correlaciones entre la colaboración en 2008 del Sistema de Naciones Unidas (ONU) y el estado de Chiapas, y la reducción de la pobreza y mejora de la salud materna en la región, según los estudios publicados en 2011. A nivel metodológico, este estudio analiza dos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en términos de salud materna y reducción de pobreza, a través del análisis estadístico de los programas sociales de Chiapas. Finalmente, se puede concluir que el esquema de cooperación entre la ONU y el estado de Chiapas permitió, en primer lugar, el crecimiento del presupuesto del estado en gastos sociales, y en segundo lugar, la adecuación de la política social (programas) con los ODM. Las dos acciones permitieron una mejora social.

Palabras clave

Paradiplomacia - Cooperación descentralizada - Entidades subestatales - Desarrollo social - Inclusión social

Introducción

Antes de los informes de 2010 sobre el desarrollo social de México, indicadores como

los índices de marginación, subdesarrollo social y desarrollo humano no habían mostrado una tendencia favorable a la mejora de la calidad de vida de la población de Chia-

pas. Por ejemplo, el índice de rezago social medido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2005, muestra a Chiapas como el estado menos desarrollado de México. Sin embargo, los datos presentados por el mismo Consejo en 2010 demuestran una importante reducción de la pobreza extrema en la región, lo que permitió a Chiapas ya no representar el estado menos desarrollado del país.

Se puede observar que la realidad de Chiapas está en transformación, lo que lleva a interrogarse sobre las posibles causas de este nuevo panorama. Uno de los fenómenos relevantes en el que el gobierno subestatal se encuentra inmerso desde el año 2000 es la paradiplomacia; las acciones realizadas por la administración pública de Chiapas desde el año 2008 con las agencias de Naciones Unidas, y que permitieron el desarrollo de la Agenda ONU-Chiapas y la adecuación de su política pública con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), permiten establecer una relación causal considerando que la inclusión de los ODM en su político social tuvo un impacto positivo sobre la mejora de la calidad de vida de su población.

El presente estudio trata de analizar los programas sociales desarrollados por la administración pública de Chiapas (2007-2012), por la observación y el análisis del comportamiento de los indicadores que tuvieron un impacto, particularmente sobre dos ODM: el primero, relativo a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, y el quinto, relacionado con la mejora de la salud materna.

La metodología definida para alcanzar este objetivo abarca el análisis del comportamiento socioeconómico del estado; de la actividad internacional de la estructura gubernamental, observando detenidamente la implementación de la Agenda ONU-Chiapas. Se analiza enseguida la estructuración

de los programas sociales, indicando su cobertura y sus presupuestos. Finalmente, se estudian los resultados por indicadores. De este modo, se explica en qué medida la actividad internacional de Chiapas permite la inclusión social a nivel local.

Chiapas : Contexto geográfico y socioeconómico

El estado de Chiapas¹ está ubicado al extremo sureste de México, rodeado al norte por el estado de Tabasco, al sur, por el Océano Pacífico, al este, por la República de Guatemala, y finalmente al oeste, por los estados de Veracruz y de Oaxaca. Chiapas está compuesto por 118 municipios, y representa 3,8% del territorio nacional. Con 73 289 km², es el décimo estado del país (INEGI, 2010). En la actualidad, Chiapas cuenta con una población de alrededor de 5 millones de habitantes, de los cuales 51,4% son mujeres.

Desde una perspectiva demográfica, la entidad de Chiapas ha conocido un fuerte crecimiento. Entre los años 2005 y 2010, la tasa fue de 2,2%, una de las más altas del país. La población de Chiapas es joven, con una edad promedio de veintidós años, y 34,3% de la población es menor de 15 años. Por otra parte, la distribución de la población en la región es principalmente rural. Más de la mitad de los habitantes viven en pueblos de menos de 2500 habitantes. En lo que concierne a la composición étnica, Chiapas es uno de los estados con mayor población indígena en México: cerca de 27,2% de la población del estado es indígena (INEGI, 2010).

La realidad económica de la población presenta un panorama desfavorable. Según los datos del Censo de población y vivienda de 2010, la región registró una tasa de participación económica² de 57,7% y una tasa de

¹ Ocasionalmente llamado "entidad" en referencia a la locución "entidad federal" de la constitución mexicana.

² Esta tasa corresponde al porcentaje de la población

ocupación³ de 98%. Sin embargo, aunque estas cifras dan la imagen de una población activa y productiva, 57,6% de la población no recibe más de dos salarios mínimos⁴. Estas cifras muestran que la desigualdad es una característica importante; tiene una incidencia negativa sobre la economía del estado. Así, 76,7% de la población está en situación de pobreza multidimensional.

Los indicadores socioeconómicos de Chia-

inmediata para mejorar y ofrecer a sus habitantes las condiciones del desarrollo humano que existe en otras regiones de México.

Sin embargo, según la información de CONEVAL, en 2010, Chiapas dejó de ser la entidad con el mayor índice de subdesarrollo social (IRS)⁵ en el país, pasando a un tercer lugar después de Oaxaca y Guerrero. En diez de los once indicadores que componen el IRS, Chiapas se encontraba entre los 10

estados más avanzados en la reducción de su subdesarrollo, y en cuatro de ellos, el más avanzado (alfabetismo, salud, suelo de tierra, posesión de lavadora). Es importante señalar que de 118 municipios, 51 mejoraron su IRS, y la situación empeoró sólo para dos de ellos, manteniéndose constante para los demás.

El índice de desarrollo humano (IDH)⁶ también registró una mejora ; de 0,7078 en 2000 pasa a 0,7395 en 2008 (PNUD, 2011). Se puede observar que de los 125 municipios con el IDH más bajo en México, 28 se ubican en

Chiapas⁷. Así en relación con el Índice de

Cuadro 1. La pobreza multidimensional

Indicadores de incidencia	Nacionales	Chiapas
Pobreza multidimensional		
Población en situación de pobreza multidimensional	44,20%	76,70%
Población vulnerada por carencias sociales	33,00%	16,20%
Población vulnerada por recursos	4,50%	1,50%
Privación social		
Población con al menos una carencia social	77,20%	92,90%
Población con al menos tres carencias sociales	30,70%	57,00%
Indicadores de carencias sociales		
Rezagó escolar	21,70%	37,80%
Acceso a los servicios de salud	40,70%	52,10%
Acceso a la seguridad social	64,70%	85,30%
Calidad y espacios de vivienda	17,50%	38,20%
Acceso a servicios elementales de vivienda	18,90%	36,30%
Acceso a la alimentación	21,60%	26,30%
<i>Fuente: CONEVAL con base en la MCS-ENIGH 2008.</i>		

pas ponen de relieve, como lo indican Dewar y Viscarra (2009), que la posición competitiva del estado exige una atención

económicamente activa : personas que efectuaron una actividad económica (población activa) o que buscaron una (desempleados) durante un período de referencia. (INEGI, 2015).

3 En México, el « nivel de ocupación » es un indicador que toma en cuenta el porcentaje de la población ocupada ; los que tienen una actividad económica : que trabajan al menos una hora o un día para producir bienes y/o servicios independientes o subordinados con o sin remuneración; que son ausentes del trabajo pero mantienen una relación con su empleador ; o que están en el sector primario en la producción de bienes de consumo (INEGI, 2015).

4 El Salario mínimo aprobado en 2015 para la zona “B” a la que pertenece el Estado de Chiapas asciende a un promedio de 110€ (CONASAMI, 2015)

5 IRS: Es una medida que abarca distintas variables en un sólo índice : educación, acceso a los servicios de salud, espacios de calidad y de vida, servicios de base en vivienda y bienes de hogar (CONEVAL, 2010).

6 IDH: Es el indicador estadístico social compuesto de tres parámetros : vida larga y sana, educación y nivel de vida (PNUD, 2011).

7 Según el segundo informe del gobierno del ejecutivo del Estado en 2008, las municipalidades son: Sitalá, Santiago El Pinar, Aldama, Chalchihuitán, Mitontic, San Juan Chamula, San Juan Cancuc, Chenalhó, Chanal, Zinacantán, Chilón, San Andrés Duraznal, Pantelhó, Ocotepec, Francisco León, Pantepec, Tumbalá, Amatenango del Valle, Larráinzar, Huititupán, Maravilla Tenejapa, Huixtán, Marqués de Comillas, Salto de Agua, Amatán, Sabaniilla, Oxhuc et Tenejapa. (<http://www.comunicacion.chiapas.gob.mx/documento.php?id=20081202050200>)

Marginación (IM)⁸, la entidad presentó una mejora en la reducción del porcentaje de personas marginadas en todos los indicadores (CONAPO, 2011). También se puede notar una reducción de la mortalidad materna, que está asociada con las carencias sociales, en particular con el acceso a servicios de salud. Así, la mortalidad materna (muertes por 100 000 nacimientos) pasó de 84,12 en 2005 a 75,03 en 2009.

Aunque se observa una mejora en los distintos indicadores, las condiciones de subdesarrollo persisten. Mientras existe una participación importante en la vida económica del estado, la pobreza multidimensional padecida por la mayor parte de la población sigue siendo una preocupación pública. En consecuencia, se puede notar que la mejora señalada por el CONEVAL en 2010 en los índices de rezago social, desarrollo humano, marginación y salud materna representan un avance significativo en relación con el resto del país y la implementación de estrategias gubernamentales durante los años anteriores al informe del Consejo.

Es importante mencionar en particular la cooperación bilateral que el gobierno del estado de Chiapas desarrolló con la Organización de las Naciones Unidas en 2008 en el marco de la implementación de los Objetivos de desarrollo del Milenio y el despliegue de acciones sobre asuntos administrativos y presupuestarios de la entidad.

La ONU y Chiapas: un caso de paradiplomacia

⁸ IM: Resultado de una estimación para componentes de 4 dimensiones y 9 indicadores : educación, vivienda, ingreso, y distribución de la población. (CONAPO, 2011).

La Organización de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En septiembre de 2000, los Jefes de Estado de 147 países se reúnen para participar a la Asamblea General de Naciones Unidas. Durante la Cumbre de Jefes de Estado, se aprueba de manera unánime la Declaración del Milenio, en la cual se enuncian objetivos para la reducción de la pobreza extrema, las enfermedades, y la marginación en el mundo. Estos últimos dan lugar a los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM (Sachs, 2005).

Las ODM hacen un llamado a la cooperación internacional y a los distintos mecanismos del sistema de Naciones Unidas para resolver los problemas económicos, sociales, culturales y humanitarios de las poblaciones más vulnerables en el mundo. A la inversa de intentos anteriores de la cooperación internacional, los ODM se benefician de un apoyo político sin precedente, de las más altas esferas políticas, la sociedad civil, y las principales instituciones de desarrollo. Los objetivos son alcanzables y verificables con plazos definidos (ONU, 2005; 2008).

La configuración de los ODM concibe la pobreza como una realidad multidimensional. Los pobres no sólo son los que menos ingresos reciben, sino también los que tienen hambre o sufren de malnutrición, no tienen acceso a los servicios de salud, educación, agua potable y instalaciones sanitarias (ONU, 2005; Sachs et McArthur 2005). La figura 1 muestra los ocho ODM, compuestos por 21 metas cuantificables y medibles con 60 indicadores. Los siete primeros



objetivos se focalizan en la lucha contra la pobreza extrema, la enfermedad, y la degradación medioambiental. El último objetivo es esencialmente un compromiso de solidaridad entre los países desarrollados y los que se encuentran en vía de desarrollo, para trabajar en conjunto y alcanzar los siete primeros (Sachs, 2005).

Como lo expresan los valores y principios de la Declaración del Milenio, los ODM tratan de demostrar que la globalización se puede convertir en una fuerza positiva para todos los pueblos en la medida que las ventajas se comparten de manera equitativa, y que los costos no recaen en los pobres. No obstante que los informes oficiales muestran progresos importantes en distintos indicadores, varios puntos de vista consideran que esta iniciativa establece objetivos difíciles de realizar en muchos países. La situación no mejora de manera significativa (Sharma, 2004). Las proyecciones señalan que la tasa mundial puede reducirse al menos en 15%, lo que queda lejos del objetivo previsto de 23% (ONU, 2001).

Así, el proyecto global puede ser una oportunidad real para las acciones internacionales de las entidades subestatales de llevar el plan de acción de los ODM al nivel local, para así tener una incidencia importante en la vida de las regiones interiores de los mismos países.

El cumplimiento de los ODM depende de la capacidad de los gobiernos para producir crecimiento económico en regiones desfavorecidas. En este sentido, es esencial desarrollar una red global de relaciones entre las comunidades pobres, y los polos del poder y de la riqueza (Sachs, 2005). Esto se entiende al observar un país o una región subdesarrollada a la cual se le propone un conjunto de reformas y acciones para alcanzar crecimiento y desarrollo económico. Aquellos cambios parecen inútiles si no se

acompañan de reformas comerciales en los países o regiones más ricas que fomenten la venta de bienes y servicios producidos en las regiones más pobres; de la anulación de deudas impagables heredadas de las últimas décadas; de un sostenido apoyo financiero para mejorar las infraestructuras y así atraer las inversiones; y de un apoyo para asegurar la estabilidad social en las regiones que padecen conflictos.

La participación de las regiones es imprescindible para desarrollar una red global, así como para atraer proyectos que financien el desarrollo y mejoren la calidad de vida de los habitantes.

La Paradiplomacia: perspectivas teóricas y conceptuales

Las problemáticas del desarrollo sobre temáticas como el hambre, la pobreza, la desigualdad, forman parte de los programas de casi todos los gobiernos del mundo, a todos los niveles: federales o nacionales, regionales o locales. Sin embargo, no se pueden considerar los gobiernos nacionales como los únicos responsables de responder estos asuntos. Hoy en día, las relaciones políticas, económicas, culturales y sociales no respetan fronteras nacionales. Esta perspectiva pone de relieve que no sólo los actores supranacionales, sino también los actores locales van más allá de la frontera nacional, y la dinámica mundial se vuelve endógena (Sassen, 2007; Del Huerto Romero, 2004). Así, en este contexto de globalización, la ecuación que favorece el desarrollo de las regiones del mundo nos sólo descansa en las relaciones entre Estados-nación, sino también en las actividades desarrolladas por los “gobiernos no centrales” (GNC)⁹.

Los cambios resultantes del fin del orden bipolar de la Guerra Fría en la última década del Siglo XX remodelaron el sistema inter-

⁹ Término utilizado para llamar a todas las autoridades locales, regionales y municipales que abren espacios exteriores para solicitar cooperación y así contribuir a su desarrollo económico y social. Rodríguez (2004).

nacional. De esta manera, actores distintos a los Estados nacionales comenzaron a participar en él. Zeraoui (2009, p. 15) señala que “existen varios modelos en el nuevo orden internacional [del siglo XXI], [entre los cuales] la participación creciente de otros actores que no son los Estados [nacionales]...se vuelve cada vez más común para gobiernos locales e incluso empresas e instituciones tomar su propia iniciativa de interacción con el exterior”.¹⁰ Se trata entonces de un proceso global en el cual las competencias locales adquieren una dimensión exterior en un marco de transformación del poder mundial (Aldecoa, 2004). Las motivaciones de las entidades subestatales para jugar un papel en el escenario internacional son de distintos tipos. Éstas pueden ser culturales, económicas, o derivadas de la identidad y de la existencia de migraciones. Esta nueva capacidad local de interacción directa con el exterior es llamada paradiplomacia.¹¹ Se utiliza como medio para diferenciar la diplomacia ejercitada por el Estado nacional a través de su política exterior, enmarcada en el interés y la seguridad nacional, y de otros temas de derecho internacional (Velázquez, 1999). Considerar las entidades subestatales como actores del sistema internacional proviene de una nueva concepción de la política mundial en la formulación trans-nacionalista e de interdependencia compleja de Keohane y Nye (1971; 1987). Ésta ya no pone énfasis en la lucha de poder al nivel político y militar sino en la negociación entre una variedad de actores autónomos y semi-autónomos. La idea supone que las acciones de las otras entidades distintas a los Estados centrales pueden interactuar a escala mundial con impacto significativos.

¹⁰ Traducción libre.

¹¹ Algunos estudios que han tratado de sistematizar la acción exterior de las colectividades locales fueron desarrolladas por Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos, respectivamente desde 1984 y 1990. Duchacek utiliza la noción de paradiplomacia para definir las « entradas directas o indirectas de gobiernos no centrales en el campo de las relaciones internacionales » (1990, p. 15) y pone el prefijo « paralelo » o « asociado » para diferenciarlo del gobierno central.

Tal consideración permite entender que la actividad internacional de las entidades subestatales se trate según una lógica funcional, es decir su valorización proviene de “la capacidad de una entidad para tener incidencia sobre la política internacional, pero su comportamiento se puede prever en función de sus referencias a otros actores” (García Segura, 1993, p. 18). Para Mansbach Ferguson y Lampert (1976), estas entidades se diferencian por el atributo de autonomía al nivel funcional y no por sus cualidades de soberanía y territorialidad a nivel descriptivo.

En el marco de la globalización y de la importancia de las perspectivas de tipo funcional, Ponce (2011) sugiere que un nuevo concepto de desarrollo aparece, en el cual los gobiernos locales son considerados como los principales motores del desarrollo, por ser espacios de articulación de políticas sectoriales y de convergencia de distintos actores. Así, las sociedades e instituciones deben afrontar obstáculos diversos para unirse a la dinámica mundial de la globalización.

El análisis empírico de la paradiplomacia se concentra en la cooperación descentralizada (CD) a partir del vínculo con el estudio teórico del desarrollo. Emerge de una perspectiva regionalista (Philippart y Van Cutsem, 1999; Soldatos, 1990) que sugiere que, si bien los gobiernos subestatales no son soberanos para imponer políticas de interés nacional, pueden actuar en grandes espacios – gracias a la descentralización territorial y financiera – y crear lazos de cooperación interregional sobre temas de crecimiento y desarrollo (Ayala Cordero, 2014; Paquin, 2001; Keating, 2001). Los gobiernos locales actúan así como los principales actores de la cooperación a nivel mundial.

Esta cooperación se caracteriza por establecer relaciones horizontales más simétricas que permiten el intercambio de experiencias y reciprocidad de intereses entre partes (de la

Varga Mas, 2014; Ruiz Seisdedos, 2008). Las entidades subestatales son de hecho agentes del desarrollo local y la cooperación se vuelve un instrumento de su acción exterior, principalmente con los otros niveles del gobierno nacional y los organismos internacionales.

Según este marco de análisis, la cooperación descentralizada debe seguir varias etapas para asegurar su eficacia. Se considera primero la apropiación de las iniciativas de cooperación por los actores locales; luego, es necesario adecuar las necesidades locales para dejar espacio a la coordinación y la colaboración entre actores subestatales e internacionales. Finalmente, estas etapas permitirán obtener resultados visibles a través del desarrollo y la mejora de la calidad de vida (Deschamps, 2014). Un punto imprescindible del proceso es analizar la intervención de la cooperación que permitirá estudiar el impacto social de la CD.

La acción paradiplomática de Chiapas

La constitución mexicana otorga la responsabilidad de la política exterior y de los tratados internacionales al poder ejecutivo (artículo 89, sección X). El Senado examina estos tratados y ratifica la nominación de los agentes diplomáticos y consulares (artículo 76, sección I). La constitución no contiene ningún dispositivo que confiera poderes a las entidades subestatales de México en el campo de la política exterior. El artículo 117 sección I estipula sobre este punto que “los estados no pueden bajo ninguna circunstancia concluir alianzas, tratados o coaliciones de cualquier naturaleza con otro Estado, o con las potencias extranjeras”.

Sin embargo, la Ley sobre la celebración de tratados de 1992 diferencia dos tipos de compromisos: el tratado (concluido por los Estados nacionales) y el acuerdo interinstitucional¹². Schiavon y López (2005)

explican que los actores subestatales pueden participar activamente en el campo exterior sin una necesaria supervisión y aceptación del Ministerio de asuntos exteriores en esta segunda clasificación.

En este escenario, Velázquez y Schiavon (2009) explican que las entidades mexicanas con mayor participación internacional son Chiapas, Baja California, Nuevo León, el Estado de México y Jalisco. Por ello, conviene examinar el caso de la paradiplomacia que Chiapas desarrolla desde los años 2000 con el objetivo de implementar proyectos, propuestas y negociaciones con actores internacionales para reforzar el trabajo sobre el desarrollo de la región.

Desde 1994, Chiapas comenzó su experiencia paradiplomática con el movimiento zapatista; organismos no gubernamentales, agencias, grupos de intelectuales, gobiernos extranjeros empezaron a establecer relaciones con la entidad. Rodríguez (2004) menciona que gracias a esta experiencia, en 2000, el gobierno de Chiapas propuso “hacer uso de mayor apertura para implementar estrategias para la integración de la sociedad civil en los espacios mundiales y obtener ventajas para el desarrollo” (p. 13).

Una de las acciones de mayor importancia en este campo es la creación de la Oficina de Relaciones Internacionales del gobierno de Chiapas en 2001. Esta acción demuestra la voluntad de la región para establecer, mantener y reforzar relaciones con otras partes a lo largo de trece años. Esta creación también permite a la entidad implementar estrategias para la cooperación, la migración y el desarrollo de la frontera sur¹³ con otros actores in-

terinstitucional como el acuerdo regido por el derecho internacional público y concluido entre los ministerios u organismos de cooperación descentralizada de la administración pública federal y subestatal, y una o varias organizaciones gubernamentales extranjeras.

13 Sobre este punto, una de las relaciones de mayor importancia en el campo de la cooperación para el estado es el acuerdo firmado con la Unión Europea, que oficializó la puesta a disposición de 15 millones de euros

12 En el artículo 2, Sección II, la ley define el acuerdo

ternacionales. La experiencia institucional de la paradiplomacia de Chiapas, que comenzó en 2000 con el gobierno de Pablo Salazar Mendicuchia, se mantuvo durante el periodo de Juan Sabines Guerrero en 2006.

A partir de 2006, la colaboración entre el gobierno y las agencias y organizaciones de cooperación se intensificó de tal manera que en 2008, se creó el Ministerio para el desarrollo de la frontera sur, y que dos años después se convirtió en el enlace para la cooperación internacional.¹⁴ La actividad paradiplomática impulsada por el gobierno a través de este ministerio llevó a la creación de diversas iniciativas y programas como: la Red nacional para la cooperación internacional del gobierno de Chiapas, al lanzamiento del proyecto Mesoamérica (estrategia de desarrollo regional entre la frontera sur y Centroamérica), al seguimiento de acuerdos sobre la protección de migrantes; a la ejecución del programa “Ciudades hermanas”; y a la implementación del acuerdo de cooperación con la Unión Europea y de los acuerdos bilaterales con los gobiernos de Japón, España, Estados Unidos, Canadá, así como ONG internacionales como Oxfam Novib-IPPF, entre otros.

Más allá de la promoción y de la coordinación de los distintos instrumentos y mecanismos que estructuran la cooperación internacional para el desarrollo en la entidad, este ministerio estuvo involucrado en el seguimiento del acercamiento con las Na-

gracias a una iniciativa de desarrollo social sostenible. El proyecto es conocido bajo el nombre de PRODESIS (Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible en la Selva Lacandona); Así como la creación del Programa Participación social Chiapas y el reforzamiento de la colaboración con la Agencia de Naciones Unidas para los refugiados y el Fondo de Naciones Unidas para la niñez (Hampf, 2009; Deschamps, 2014).

14 Para concentrar las relaciones internacionales de la entidad en un ministerio del ejecutivo del estado y asegurar la relación y la coordinación del gobierno de Chiapas: con el gobierno de México, con el Instituto nacional de migración, los consulados y las agencias internacionales y de cooperación ubicadas en la región (Secretaría para el Desarrollo de la Frontera sur y Enlace para la Cooperación Internacional, 2015).

ciones Unidas (ONU), que se concretó con la implementación de un programa de trabajo bilateral estratégico para la entidad, llamado la Agenda ONU-Chiapas.

La Agenda ONU-Chiapas

La creación de la Agenda ONU-Chiapas responde a un esfuerzo conjunto entre los dos actores, que fue iniciado a principios del año 2008, cuando el gobierno de Chiapas se reunió con el Coordinador del sistema de Naciones Unidas en México. La Agenda fue establecida in facto en la celebración del “Foro de Naciones Unidas México – Agenda Chiapas¹⁵ en la capital del estado.

Esta reunión fue acompañada por la solicitud de cooperación del gobierno de Chiapas después de la publicación en 2005 de un informe del PNUD en México, el cual señalaba que los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero eran los menos avanzados en la realización a la implementación de los ODM. La implementación de una política de desarrollo social en la entidad fue estimulada por una estrategia nacional que el gobierno de México establece en 2007 para los municipios con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) más bajo (Deschamps, 2014). La cooperación bilateral con las Naciones Unidas responde en este caso a esta política y al compromiso estratégico del gobierno de Chiapas para alcanzar distintos objetivos.

La implementación de la Agenda busca alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la región, pues representa un “interés particular para las Naciones Unidas [ya que Chiapas] mostró uno de los niveles más bajos de desarrollo humano en México

15 Este Foro fue un espacio de intercambio de informaciones acerca del estado de la entidad y posibilidades de cooperación con el sistema de Naciones Unidas. Gobierno del Estado de Chiapas (2008). Histórica reunión de las agencias de la ONU en Chiapas. Consultado el 25 de octubre de 2011, <http://www.chiapas.gob.mx/prensa/boletin/historico-acuerdo-interinstitucional-contra-la-pobreza-suscriben-la-agenda-chiapas-onu>

y uno de los niveles más altos en pobreza y exclusión”.¹⁶ La Agenda fue oficializada a finales de 2008 con la firma de un acuerdo interinstitucional entre el gobierno de Chiapas y la ONU.

El acuerdo propone como objetivo principal la adecuación de las acciones de la entidad subestatal con las iniciativas de los organismos del sistema de Naciones Unidas en México, con un énfasis en los proyectos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y encargarse de los 28 municipios con el IDH más bajo en la entidad. En este contexto, 23 agencias especializadas se instalaron en la entidad en virtud de 27 acuerdos de colaboración.¹⁷

La Agenda ONU-Chiapas abarca grandes proyectos de cooperación que el gobierno de Chiapas desarrolló con distintas instituciones especializadas del sistema de Naciones Unidas. Los temas abordados son la seguridad alimentaria, las migraciones, la escolarización, la igualdad de género, la prevención de la criminalidad, etc. Desde 2009 por ejemplo, se firmaron convenios para asegurar la inclusión de la noción de igualdad de género en las políticas gubernamentales y el acceso al agua en los 28 municipios con el IDH más bajo en 2009, así como un convenio-marco con la UNICEF, un acuerdo específico de cooperación técnica con la FAO, un acuerdo de colaboración con la OMS-OPS, un convenio sobre prevención de conflictos, acuerdos de desarrollo y de consolidación de la paz en las comunidades de desplazados internos de Chiapas,¹⁸ etc.

¹⁶ Traducción libre. Gobierno del Estado de Chiapas (2008). Histórica reunión de las agencias de la ONU en Chiapas. Consultado el 25 de octubre de 2011, en <http://www.chiapas.gob.mx/prensa/boletin/historico-acuerdo-interinstitucional-contra-la-pobreza-suscriben-la-agenda-chiapas-onu>

¹⁷ Para los objetivos estudiados, analizamos 7 acuerdos desarrollados por agencias como la FAO, los OPS/OMS, el PNUD, la UNICEF y el UNFPA (Oficina de Coordinación del Sistema de Naciones Unidas en México, 2013).

¹⁸ Secretaría de Hacienda de Chiapas (2011). Presupuesto de egresos 2011. Consulté el 5 noviembre 2011, sur <http://www.haciendachiapas.gob.mx/>

La ejecución de estos acuerdos adquiere sentido cuando se toma en cuenta la acción gubernamental en 2009. En el momento de la implementación de la Agenda, el gobierno ha utilizado los ODM como espina dorsal de su política social incluyéndolos en su Constitución a través de la modificación de los artículos 20, 42 et 62 en junio de 2009. Por ello, su ejecución se vuelve obligatoria para el gobierno y los gobiernos municipales del estado de Chiapas. Esta modificación entrega facultades adicionales al gobernador, declarando que “para mejorar y aumentar el IDH en el estado, [el gobierno] debe adecuar sus políticas públicas en materia de desarrollo social con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (art. 42, sección VII) y éstas serán revisadas y evaluadas de manera cuantitativa por el órgano de control del estado (art. 30, sección VI). Desde esta reforma, el gobierno es responsable de alcanzar las metas establecidas en dichos objetivos.

A partir de este marco jurídico, la planificación, implementación, medida y evaluación de los programas sociales que se apoyan en los distintos servicios de la entidad fueron rearticulados con base a indicadores establecidos por las metas de los ODM, y están sujetos al Plan de Desarrollo Estatal (PDE).

La Agenda ONU-Chiapas enuncia una serie de cambios significativos en la cooperación para el desarrollo en los últimos años. Se describen los más significativos en términos de apropiación respecto de la cooperación descentralizada. Ahora, se analiza la adecuación de este esquema de cooperación a través de la política social del gobierno de Chiapas.

La política social de Chiapas

Desde la implementación de la Agenda entre Chiapas y las Naciones Unidas, la articulación de los programas sociales persigue un solo fin: obtener un impacto positivo en

la mejora de la calidad de vida de la sociedad con respecto a los indicadores de los ODM (Secretaría de Hacienda, 2011). El proceso de planificación de la política social de Chiapas toma en cuenta el plan de desarrollo Chiapas solidario 2007-2012, así como una línea de referencia a los ODM elaborada por el Comité de estadísticas e información geográfica de Chiapas en colaboración con el PNUD, y en correlación con la política de gastos anuales del gobierno.

La línea de base de los ODM para el estado de Chiapas incluye 8 objetivos, 16 metas y 38 indicadores, con los cuales se adecuan los componentes del PDE. El objetivo de esta línea es el de obtener un conjunto específico de indicadores que el gobierno utilice para medir los progresos de cada meta por cada

objetivo del milenio. Para entender cómo se concreta la adecuación de los programas sociales implementados con la realización de los ODM, es necesario entender que la Ley de planificación del estado para la elaboración de programas institucionales de los ministerios y organismos de gobierno otorga un carácter obligatorio a la descripción de la relación que cada programa mantiene con los ODM.

Para la erradicación de la pobreza extrema y el hambre (Objetivo 1) y la mejora la salud materna (Objetivo 5), el gobierno de Chiapas ha modificado el gasto con los programas en función de los siguientes metas e indicadores:

El hecho de incorporar los ODM permitió

Cuadro 2. Los indicadores utilizados por el Gobierno de Chiapas para la medida de las metas de los ODM.

Objetivo	Meta	Indicador ¹
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.	A. Reducir de mitad, entre 1990 et 2015, la parte de la población cuyo ingreso es inferior a un dólar por día.	1. Porcentaje de la población viviendo en situación de pobreza alimentaria.
	B. Asegurar el pleno-empleo y la posibilidad para todos, incluso mujeres y jóvenes, de encontrar un trabajo decente y productivo.	1. Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada.
		2. Relación empleo – población.
		3. Porcentaje de la población ocupada que recibe un salario mínimo.
		4. Tasa de condiciones críticas de trabajo.
	5. Porcentaje de la población ocupada como trabajador independiente o en una empresa familiar.	
C. Reducir a la mitad, entre 1990 et 2015, la parte de la población que sufre del hambre.	1. Porcentaje de los niños de 5 años cuyo peso es bajo para su edad.	
5. Mejorar la salud materna.	A. Reducir en tres cuartos, entre 1990 et 2015, la tasa de mortalidad materna.	1. Razón de mortalidad materna (muertes por 100 000 nacimientos).
		2. Proporción de los partos asistidos por un personal de salud cualificado.
	B. Dar acceso a la medicina procreativa universal para 2015.	1. Cobertura de la atención prenatal (al menos una visita).

¹ Para esta encuesta, se examinan 10 de los 16 indicadores establecidos por el gobierno, ya que representan el mayor impacto sobre la realización del objetivo.

Fuente: elaborado con base a informaciones de la línea de base de los ODM del estado de Chiapas, 2010.

al gobierno planificar objetivos y acciones para cada programa social, con el fin de controlarlos. La utilización de estos indicadores permite evaluar la eficiencia de los programas, y establecer el grado de mejora en relación a la línea de referencia. Esto facilita la elaboración de políticas públicas innovadoras y más eficientes para resolver el problema de la pobreza en su complejidad, y así mantener una perspectiva holística, que integre una dimensión territorial y una perspectiva de largo plazo.

En este escenario, los gastos públicos de desarrollo social representan una parte importante del presupuesto del estado desde 2009: 75,23% en 2009 y 76,78% en 2010¹⁹. En 2011, el presupuesto asignado a los gastos sociales fue de 79%²⁰. Este porcentaje es significativo. En 2009 por ejemplo, el presupuesto asignado por el ejecutivo fue de un poco más de 44 mil millones de pesos mexicanos (MXP)²¹, de los cuales 41 mil millones MXP fueron asignados al desarrollo social. Otro ejemplo más concreto es el presupuesto para la erradicación de la pobreza en los 28 municipios con el IDH más bajo, que según informes del Ministerio de Hacienda en 2011 aumentó de 300 millones de MXP²² entre 2005 y 2010.

Los programas implementados para erradicar la pobreza extrema y el hambre (objetivo 1) y mejorar la salud materna (objetivo 5)

La Agenda ONU-Chiapas permitió la implementación de más de 70 iniciativas desarrolladas a finales del año 2008 (Deschamps, 2014). Así, hasta 2011, se pueden contabilizar 65 programas con un impacto en los objetivos 1 y 5. Esta cooperación permitió asignar fondos a los grandes programas gubernamentales, cuyo presupuesto tuvo un crecimiento regular entre 2007-2010, como se observa en el Cuadro 3.

Asimismo, se pueden contabilizar 65 programas con destino a la población más pobre, principalmente en los 28 municipios con el IDH más bajo, entre los cuales destacan Luz Solidaria, Motor para la Economía Familiar, Amanecer, Desayunos escolares, BanChiapas y Maíz solidario con la finalidad de alcanzar las metas del objetivo 1. En lo que concierne el objetivo 5, se trata de programas como Clínica de la mujer y clínica móvil, y la capacitación de parteras.

En el primer grupo de programas, la actividad económica, el auto empleo, el emprendimiento, la atención a la nutrición de los niños y de los grupos vulnerables como los ancianos permiten una mayor inclusión social en el estado. El programa BanChiapas, por ejemplo, permitió facilitar el acceso al financiamiento para reforzar, por ejemplo, las empresas sociales²³, y beneficiar a los vendedores ambulantes y pequeñas empresas.²⁴ Por su parte, Motor para la Economía Familiar benefició a las personas con experiencia en oficios o actividades productiva, pero sin medios financieros para poner en marcha una empresa.²⁵

Entre tanto, Desayunos escolares es un

19 Estas cifras están presentadas en el anexo financiero del tercer y cuarto informe del gobierno de Chiapas respectivamente en 2009 y 2010: <http://www.informe.chiapas.gob.mx>

20 Congreso del Estado de Chiapas (2011). Presupuesto 2011, con rostro humano. Consultado el 30 de octubre de 2011 en http://www.congresochiapas.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=840&Itemid=53

21 Desde 2009, Chiapas obtuvo el mayor presupuesto de México, comparado con las otras entidades federales.

22 Los datos sobre las ayudas a los 28 municipios con el IDH más bajo se presentan en el Presupuesto de gastos de 2011 (Secretaría de Hacienda de Chiapas, 2011), y una carta del gobernador Juan Sabines en septiembre de 2011 (Gobierno de Chiapas, 2011).

23 Se estima un beneficio de 54 500 personas; de los cuales 13 625 son mujeres (25%) y 40 875 son hombres (75%).

24 40 000 personas, de los cuales 28 000 son mujeres (70%) y 12 000 hombres (30%) se beneficiaron del financiamiento.

25 Se ofrecen en paralelo a la capacitación y al capital de trabajo; los financiamientos son de 50 000 MXP por persona y hasta 150 000 por grupos de tres personas máximo.

programa que asegura a los niños de edad preescolar y escolar un consumo calorífico mínimo para contribuir a su bienestar físico y mental. Con Maíz solidario²⁶ la actividad agrícola de Chiapas presentó un auge de la producción en 2010 de 9,84% comparado con 2007. Amanecer²⁷ y Luz Solidaria²⁸ permitieron a los grupos vulnerables de la entidad alcanzar un ingreso mensual y reducir los costos de vivienda.

En lo que concierne los programas acerca de la mejora de la salud materna, estos per-

móvil²⁹, y a la Capacitación de parteras³⁰, las muertes maternas por año se redujeron entre 2007 y 2010 (Cuadro 4).

Los resultados comparados de indicadores de impacto para la pobreza extrema, el hambre, y la salud materna en Chiapas.

Es esencial analizar el comportamiento de los indicadores, tomando en cuenta la ampliación de los alcances y el presupuesto de

Cuadro 3. Los gastos y el alcance de los programas implementados para erradicar la pobreza extrema y el hambre

Año de implementación	2007		2008		2009		2010	
Programa	Gastos previstos en MXP	Alcance (personas)	Gastos previstos en MXP	Alcance (personas)	Gastos previstos en MXP	Alcance (personas)	Gastos previstos en MXP	Alcance (personas)
Luz Solidaria	ND*	0	ND	978 863	ND	1 018 460	ND	1 059 199
Motor para la Economía Familiar	99 998 808	5 647	99 998 808	5 647	99 998 808	5 647	200 000 K	13 500
Amanecer	1 118 490 K	186 415	1 280 070 K	213 345	1 345 404 K	224 234	1 440 000 K	240 K
Desayunos escolares	ND	173 982 420	ND	326 511 305	ND	496 365 249	ND	658 259 588
Maíz Solidario	514 000 K	1 525 K	514 000 K	1 600 K	514 000 K	1 650 K	280 000 K**	1 675K

*Sin datos.

** En 2010, hubo un apoyo a 220000 productores

Fuente: Elaborado a partir de datos presentados en los informes del gobierno de Chiapas.

mitieron reforzar estrategias para reducir la mortalidad materna, tales como: control epidemiológico en las unidades de salud, para la identificación y el tratamiento de emergencias obstétricas, censo de visitas médicas de las mujeres embarazadas por icrorregiones, mejora constante del programa de capacitación continua del personal de salud. Gracias a Clínica de la mujer y clínica

los programas sociales. Por ello, se toma 1990 como año de referencia, y los datos de 2000, 2005 y 2010 en algunos casos. En este punto, es importante señalar que la recolección de datos post Agenda ONU-Chiapas en la región es limitada, en gran medida porque los indicadores utilizados se elaboraron con datos de los informes admi-

26 Programa enfocado a aumentar los rendimientos por unidad de superficie.

27 Programa para adultos mayores de 64 años que reciben un apoyo financiero de 500 MXP por mes.

28 Programa de tarifa preferencial para el consumo eléctrico doméstico.

29 La primera trata de reforzar las redes de servicios de salud por la construcción de 12 clínicas destinadas a la población femenina de 11 municipios. La segunda es un programa en el cual los exámenes clínicos se desarrollan en espacios donde no hay acceso a laboratorios especializados, para evitar el desplazamiento de los pacientes hacia las ciudades.

30 Programa para la capacitación de 83 parteras y 80 redes sociales interculturales para reforzar la atención de los servicios de salud en los 28 municipios con el IDH más bajo.

nistrativos de la entidad, que aún no habían sido publicados en el momento de esta investigación.

El siguiente cuadro hace un resumen de la evolución de los indicadores y permite ilustrar una mejora general:

indicadores que las metas de los ODM, se observa que su mejora se debe a causas similares.

En vista de estos resultados, la entidad subestatal consiguió por primera vez reducir el promedio de carencias sociales de la franja

Cuadro 4. Los resultados de los indicadores para la primera década del S. XXI

Objetivo	Meta	Indicador	1990	2000	2005	2010 ¹
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.	A. Reducir de mitad, entre 1990 et 2015, la parte de la población cuyo ingreso es inferior a un dólar por día.	1. Porcentaje de la población viviendo en situación de pobreza alimentaria.	ND*	53,3	46,99	33,03
	B. Asegurar el pleno-empleo y la posibilidad para todos, incluso mujeres y jóvenes, de encontrar un trabajo decente y productivo.	1. Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada.	ND	ND	0,85 (2004-2005)	3,05 (2007-2008)
		2. Relación empleo – población.	41,93	61,31	56,41	55,54
		3. Porcentaje de la población ocupada que recibe un salario mínimo.	58,94	61,77	58,47	50,54
		4. Tasa de condiciones críticas de trabajo.	ND	34,8	38,56	32,09
		5. Porcentaje de la población ocupada como trabajador independiente o en una empresa familiar.	52,97	53,6	52,65	46,73
	C. Reducir a la mitad, entre 1990 et 2015, la parte de la población que sufre del hambre.	1. Porcentaje de los niños de 5 años cuyo peso es bajo para su edad.	ND	28,3	10,3 (2006)	ND
5. Mejorar la salud materna.	A. Reducir en tres cuartos, entre 1990 et 2015, la tasa de mortalidad materna.	1. Razón de mortalidad materna (muertes por 100 000 nacimientos).	83,34	62,12	84,12	75,03 (2009)
		2. Proporción de los partos asistidos por un personal de salud cualificado.	10,86	44,85	61,94	72,88 (2008)
	B. Dar acceso a la medicina procreativa universal para 2015.	1. Cobertura de la atención prenatal (al menos una visita).	ND	62,24	51,31	82,33

¹ Los datos no señalados por un año corresponden al segundo trimestre de 2010.

* No existen datos

Fuente: Elaborada a partir de los datos de la base de ODM del estado de Chiapas en 2010 y la Encuesta nacional sobre ingresos y gastos de los hogares en 2010 (ENIGH).

Los indicadores reflejan una mejora significativa de la calidad de vida; mejora que se puede observar a través de los índices de rezago social, de marginación y de desarrollo humano a nivel subestatal desde 2009.³¹ Aunque estos índices no utilizan los mismos

más pobre de la población. La población viviendo bajo el umbral de pobreza se redujo de 57,2% a 48,7%, es decir un resultado dos veces superior al progreso nacional, el cual sólo es de 4,5 puntos. Se registra también una reducción de la población vulnerable por carencia social en hasta 113,300 personas, lo cual significa una disminución de 16,1% a 13,1% (CONEVAL, 2011).

31 Para algunos índices como la marginación o el desarrollo humano, la última medida estatal se hizo hasta 2008 o 2009, si embargo, todos los datos fueron entregados por las municipalidades y localidades en 2011.

En lo que concierne el objetivo 1 y sus dos metas, la parte de la población viviendo en pobreza alimentaria, es decir, la población cuyo ingreso mensual es insuficiente para adquirir una base alimentaria, se monitoreó una baja de alrededor de 20 puntos comparado con 2000. En lo que concierne la relación empleo-población, la tasa reducida de condiciones críticas del empleo y la parte de la mano de obra que trabaja de manera autónoma o en una empresa familiar reflejan la reducción significativa del porcentaje de personas, aproximadamente 6%, que padecen malas condiciones de trabajo y la reducción de la vulnerabilidad del trabajo, es decir la protección por la seguridad social.

La evolución positiva de los indicadores en las metas del objetivo 5 sigue la misma tendencia que en el caso del objetivo 1; los tres indicadores utilizados reflejan una reducción de la tasa de mortalidad materna significativa para 2009. De la misma manera, la atención asistida por un personal especializado para los partos y los cuidados médicos prenatales aumentaron respectivamente de 10% y 30% en Chiapas.

El mejoramiento de los indicadores debe entenderse a la vez por la propiedad y la adecuación de la cooperación ya explicados, así como la coordinación entre los actores locales (gobierno local y sociedad civil) y las agencias internacionales.

Tomando en consideración el informe presentado por el sistema de las Naciones Unidas en México en 2013, la coordinación se refleja en el trabajo conjunto 1) con la entidad gubernamental que recibe consejos técnicos sobre legislación y políticas, visibles en la afectación de los marcos jurídicos y los proyectos internacionales en la legislación y la acción subestatal; 2) con la sociedad civil y las instituciones públicas para reforzar su gestión y su acción, en particular los ministerios, asociaciones indígenas, de mujeres, la comunidad rural, y las universidades que tienen

una alta incidencia sobre la transversalidad de las ODM; 3) y a través del monitoreo y de la promoción de la puesta en marcha de la Agenda por un sistema completo de indicadores como los ODM y otros entregados por las agencias, así como herramientas de diagnóstico (informes, manuales, protocolos).

Se puede mencionar una lista completa de acciones específicas de estos modos de cooperación realizados en el marco de la Agenda. Cabe mencionar que la articulación entre ellos favoreció la realización de los objetivos 1 y 5 de los ODM.

A modo de ilustración, el modelo intercultural para la promoción de la salud reproductiva del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) permite entender la cooperación en torno al objetivo 5. Se puede constatar que programas como Capacitación de parteras y Clínica de la mujer y Clínica Móvil fueron desarrollados entorno a este modelo. Así, el sistema de Naciones Unidas contribuyó a la capacitación de parteras en colaboración con el Ministerio de pueblos indígenas y el Ministerio de Salud de Chiapas.

Una tendencia similar se observa con el Programa estratégico para la seguridad alimentaria de la FAO, que tuvo como antecedente el programa Maíz solidario, en articulación con el Ministerio de agricultura de Chiapas. Esta articulación ha permitido el desarrollo de proyectos productivos en las zonas marginadas, teniendo impacto en los indicadores del objetivo 1.

Se pueden observar los resultados del impacto a través de los indicadores que reflejan la coordinación de recursos humanos, financieros y materiales movilizados en la entidad y en adecuación con un marco administrativo y legal. De este modo, el caso estudiado de la Agenda ONU constituye un modelo reproducible de cooperación descentralizada.

Conclusiones

Este artículo estudió cómo la paradiplomacia, vía la cooperación descentralizada, puede estructurarse en torno al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las regiones más vulnerables en el mundo. La investigación se realizó de manera específica a partir del examen estadístico de la implementación de los ODM en la entidad, de la estructuración de los programas sociales y de los resultados de la implementación de la Agenda ONU-Chiapas sobre indicadores referentes a los índices de desarrollo.

Con el análisis de la cooperación bilateral entre la ONU y Chiapas en México, se mostró como la apropiación, adecuación y coordinación entre los actores locales, principalmente el gobierno de Chiapas, y las agencias especializadas de Naciones Unidas demuestran resultados positivos en términos de desarrollo en la región. Con el mejoramiento de los indicadores de las metas de los objetivos 1 y 5 de los ODM, se puede entender como la paradiplomacia de la entidad obtuvo resultados que permitieron el desarrollo de capacidades locales e institucionales para mejorar la calidad de vida de los chiapanecos. La implementación de los distintos modos de cooperación parecen reducir el rezago social y mejorar el IDH y la tasa de salud materna. La Agenda ONU-Chiapas dirigió acciones más específicas para el desarrollo local y una mayor inclusión social. La cooperación descentralizada permitió al estado de Chiapas orientar los financiamientos hacia gastos sociales y programas más extensos, cercanos a las necesidades locales, sin perder el vínculo con los niveles nacional e internacional.

En lo que concierne la paradiplomacia, se puede destacar el potencial de la colaboración bilateral. Dos elementos claves resaltan de este modelo; por una parte, la coordinación entre los actores de esta cooperación, demostrando que si bien los ODM son una

agenda común para el mundo, existe cierto grado de flexibilidad para la adaptación a los contextos locales. Por otra parte, existe una voluntad política de establecer compromisos reales de los actores involucrados en el desarrollo de los programas.

Con respecto al marco teórico, se entiende que como resultado de la actividad exterior de las entidades subestatales y de la gestión de un programa en paralelo del Estado nacional, se consideran las entidades subestatales como actores del sistema internacional, con incidencia en la configuración de la política mundial del siglo XXI. Finalmente, los niveles de análisis clásicos del estudio de las Relaciones Internacionales se beneficiarían de una unidad de análisis a nivel subestatal.

Lo que resalta del caso estudiado es la reflexión acerca de un programa de cooperación más amplio. Por un lado, pese a una estructuración de la Agenda destinada a los 28 municipios con el IDH más bajo, éstos no representan el conjunto de la población viviendo en situación de pobreza en la región. En vista de los resultados positivos, es necesario reproducir este esquema para otros espacios, en particular en zonas urbanas. En lo que concierne a la evaluación, es necesario incorporar una dimensión cualitativa para entender como la población meta valora los cambios vividos.

Estas reflexiones son tomadas en cuenta en la articulación de una nueva agenda mundial para la cooperación post 2015 de la ONU y en cómo se deben definir los Objetivos de desarrollo sostenible para asegurar la sustentabilidad de los resultados de desarrollo en el tiempo. El gobierno de Chiapas decidió utilizar el desarrollo sustentable como eje principal de su política social. Sería interesante que los futuros estudios analicen como la cooperación entre Chiapas y la ONU puede continuar en el escenario post 2015 para alcanzar de manera aún más evidente la inclusión social.

Referencias

- ALDECOA, Francisco, « Las Relaciones Exteriores de las Regiones en la Sociedad internacional de la Globalización: La Paradiplomacia », 2004. Disponible en : <http://www.pontisweb.com/suscripcion.php> (Página consultada el 28 de noviembre de 2011)
- AYALA CORDERO, José Luis, « Interdependencia compleja. Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales », Revista de El Colegio de San Luis, No. 7, 2014, p. 256-273.
- Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica de Chiapas (CEIEG). « Línea Basal de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Chiapas » 2010. Disponible en : <http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/> (Página consultada el 01 de octubre de 2011).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), « Medición de la Pobreza », 2011. Disponible en : <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/index.es.do> (Página consultada el 10 de octubre de 2011).
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), « Índices de Marginación, 2000 », 2011. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/> (Página consultada el 11 de noviembre de 2011).
- Constitución Política del Estado Soberano de Chiapas, 2011. Disponible en : http://www.haciendachiapas.gob.mx/contenido/.../PDF_1Constitucion.pdf (Página consultada el 20 de septiembre de 2011).
- Congreso del Estado de Chiapas, « Presupuesto 2011, con rostro humano », 2011. Disponible en: http://www.congreso-chiapas.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=840&Itemid=53 (Página consultada el 15 de septiembre de 2011).
- DE LA VARGA MAS, Octavio, « ¿Definición de la cooperación descentralizada?: orígenes, aproximaciones y retos del futuro », Trabajos de Investigación en Paradiplomacia [en línea], número especial, 2014, p. 7-12.
- DEL HUERTO ROMERO, María, « Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada », en Víctor Manuel GODINEZ Zúñiga y María DEL HUERTO ROMERO (Coord.), Tejiendo lazos entre territorio. La cooperación descentralizada local Unión Europea – América Latina, Valparaíso, Municipalidad de Barcelona, 2004.
- DESCHAMPS, Joelle, « La relación ONU-Chiapas y la nueva política de combate a la pobreza 2006-2012 », Trabajos de Investigación en Paradiplomacia [en línea], No. 2, 2014, p. 82-98.
- DEWAR, Didimo Antonio. y VISCARRA, Sandra Merlene, Identificación de Oportunidades Estratégicas para el Desarrollo del Estado de Chiapas, México, ITESM, 2009.
- DUCHACEK, Ivo, « Perforated Sovereignities: Towards a typology of new actor in international relations », en MICHELMANN, Hans y Panayotis, SOLDATOS (eds.) Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units, United Kingdom, Clarendon Press, 1990.
- GARCÍA SEGURA, Caterina, « La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales », Papers No. 41, 1993, p. 13-31.

- Gobierno de Chiapas, « Segundo Informe de Gobierno », 2008. Disponible en : <http://www.comunicacion.chiapas.gob.mx/documento.php?id=20081202050200> (Página consultada el 30 de octubre de 2011).
- « Histórica reunión de las agencias de la ONU en Chiapas », 2008. Disponible en : <http://www.chiapas.gob.mx/prensa/boletin/historico-acuerdo-interinstitucional-contrala-pobreza-suscriben-la-agenda-chiapas-onu> (Página consultada el 25 de octubre de 2011).
- , « Agenda Chiapas-ONU », 2011. Disponible en : <http://www.agendaonu.chiapas.gob.mx> (Página consultada el 27 de octubre de 2011).
- , « Tercer Informe de Gobierno », 2009. Disponible en : <http://www.informe.chiapas.gob.mx> (Página consultada el 28 de octubre de 2011).
- , « Cuarto Informe de Gobierno », 2010. Disponible en : <http://www.informe.chiapas.gob.mx> (Página consultada el 30 de octubre de 2011).
- , « Juan Sabines, gobernador que se acercó a la ONU para mejorar el desarrollo humano de Chiapas », 2011. Disponible en : <http://www.comunicacion.chiapas.gob.mx/documento.php?id=20110919123445> (Página consultada el 5 de noviembre de 2011).
- , « Línea Basal de los ODM para Chiapas », 2010. Disponible en : <http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/home/?p=3864> (Página consultada el 20 de septiembre de 2011).
- HAMPF, Anna., « Prodesis, la Unión Europea le hace competencia a EEUU en políticas de «desarrollo» desastrosas », 2009. Disponible en : <http://www.ciepac.org/boletines/chiapasaldia.php?id=579> (Página consultada el 21 de octubre de 2010).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), « Perspectiva Estadística Chiapas », México, Septiembre 2011. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/> (Página consultada el 01 de octubre de 2011).
- KEATING, Michael, « Paradiplomacia y construcción de redes regionales », Revista Valenciana de Estudios Autonómicos, No. 36, 2001, p.39-50.
- KEOHANE, Robert Owen et NYE, Joseph S, « Transnational Relations and World Politics », International Organization No. 41, vol. 4, 1987, p. 725-753.
- MANSBACH, Richard Wallace, FERGUSON, Yale Hicks, et LAMPETT, Donald E., *The Web of World Politics: non-State Actors un the Global System*, USA, Prentice-Hall, 1986.
- Oficina de Coordinación del Sistema de Naciones Unidas en México, *La ONU en Chiapas. Fortaleciendo capacidades*, México, ONU, 2013.
- Organisation internationale des Nations Unies (ONU), « Objetivos de desarrollo del Milenio: Informe de 2008 », New York, EEUU, 2008. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/> (Página consultada el 11 de noviembre de 2011).
- , « Objetivos de desarrollo del Milenio: Informe de 2011 » New York, EEUU, 2011. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/> (Página consultada el 11 de noviembre de 2011).
- PAQUIN, Stéphane, « Les nouvelles relations internationales et la paradiplomatie identitaire », Bouletin d'Histoire Politique, vol. 10, No. 1, 2001. p. 13-29.

- PHILIPPART, Éric et VAN CUTSEM, Michâel, « De l'explication à la prévision: analyse des perspectives en matière de relations internationales des Régions d'Europe », *Études Internationales*, No. 30, vol. 4, 1999, p. 789-808.
- PONCE, Esther Adelaida, « Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales », *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia [en línea]*, vol. 1, No. 1, 2011, p. 12-43.
- Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD.) « Informe sobre Desarrollo Humano México 2011 », México, 2011.
- RODRÍGUEZ, Sergio, « La paradiplomacia: Las relaciones Internacionales del Gobierno de Chiapas », Presentado en el XVIII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, 2004.
- RUIZ SEISDEDOS, Susana, « La cooperación descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo : análisis de las relaciones España-Nicaragua », *Historia actual online* No. 15, 2008, p. 107-120.
- SACHS, Jeffrey, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, EEUU, The Penguin Press, 2005.
- SACHS, Jeffrey et MCARTHUR, John W., « The Millennium Project: A Plan for Meeting the Millennium Development Goals », *The Lancet*, Vol. 365, 2005, p. 347-353.
- SASSEN, Saskia, *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires, Katz ditores, 2007.
- Secretaría de Hacienda de Chiapas, « Presupuesto de egresos 2011 », 2011. Disponible en: <http://www.haciendachiapas.gob.mx/> (Página consultada el 5 de noviembre de 2011).
- Secretaria para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional, « Decreto de modificación No. 45 publicado en el Periódico Oficial del Estado No. 207-2a, del 30 de diciembre de 2009 », 2009. Disponible sur : <http://www.spdfs.chiapas.gob.mx/> (Página consultada el 30 de enero de 2015).
- SOLDATOS, Panayotis, « Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations », dans MICHELMANN, Hans y Panayotis, SOLDATOS (eds.) *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, United.Kingdom, Clarendon.Press, 1990.
- SCHIAVON, Jorge y LÓPEZ, Fabiola, « La participación internacional de las Entidades Federativas Mexicanas », Primer Foro Nacional Sobre Asuntos Internacionales De los Gobiernos Locales. México, D.F, 2006. Disponible en : http://www.sre.gob.mx/eventos/forogoblocales/doc/presentacion_js.pdf (Página consultada el 24 de octubre de 2011).
- VELÁZQUEZ, Rafael et SCHIAVON, Jorge, « La Paradiplomacia de las entidades federativas en México », en Zeraoui ZIDANE (Coord.), *Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones*, México, Montiel & Soriano Editores, 2009.
- ZERAOUI, Zidane, *Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones*, México, Montiel & Soriano Editores, 2009.

Imágenes:

Figura 1: 8 Metas. Disponible en : <http://www.cedh.justica.pr.gov.br/arquivos/Image/8metas.jpg>. Acceso el: 8 nov. 2014

Siglas y abreviaciones

CONAPO : Consejo Nacional de la Población.

CONEVAL : Consejo Nacional de la Evaluación de la Política del Desarrollo Social.

EINGH : Encuesta Nacional sobre ingresos y gastos de los hogares.

FAO : Organización de Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura.

GNC : Gobiernos no centrales.

IDH : Índice de desarrollo humano.

INEGI : Instituto Nacional de la Estadística y de la Geografía.

IM : Índice de marginación.

IRS : Índice de rezago social.

MCS-EINGH : Modulo de condiciones socioeconómicas vinculado a la Encuesta nacional sobre ingresos y gastos de los hogares.

MXP : Pesos mexicanos.

ODM : Objetivos de Desarrollo del Milenio.

OMS-OPS : Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud.

ONU : Organización de Naciones Unidas.

PDE : Plan de desarrollo estatal de Chiapas.

PNUD : Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PRODESI : Proyecto de desarrollo social integrado y sustentable de la selva Lacandone.

UNFPA : Fondos de Naciones Unidas para la Población.

UNICEF :Fondos de Naciones Unidas para la niñez.

La frontera y las perspectivas para las ciudades-hermanas brasileñas

Henrique Sartori de Almeida Prado

Henrique Sartori de Almeida Prado (Email: hsartori@gmail.com) es profesor de la Facultad de Derecho y Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Grande Dourados (UFGD), Brasil.

Doctorando en Ciencia Política IESP/UERJ. Miembro del grupo de investigación LABMUNDO-RIO, dirigido por el Profesor Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani.

Resumen

En el proceso de reestructuración territorial en marcha en Brasil se observa cada vez más que, promover la frontera del país, se vincula a las necesidades locales y no sólo a los intereses geopolíticos realistas (de defensa y seguridad nacionales). Esta promoción va más allá del sentido tradicional de seguridad y defensa y abre nuevas perspectivas para las políticas públicas orientadas a las entidades subnacionales asentadas en la franja fronteriza (municipios, estados-miembros, departamentos, provincias, etc), con el objetivo de atraer recursos internacionales y nuevos proyectos. Este trabajo se basa en la premisa de que la frontera es un entorno propicio para la inserción internacional de estas entidades y para las actividades de cooperación descentralizada. Tal argumento se refuerza con el hecho de que la política fronteriza del gobierno de Brasil tiende, en la actualidad, a reconstruir una noción de «frontera-cooperación» y ya no se enfoca en el sentido de «frontera-separación». El texto trata de desarrollar y presentar conceptos y significados relacionados con la frontera, la integración internacional de los municipios ubicados en ellas, trazando un panorama de la reciente innovación legislativa que autoriza la instalación de tiendas libres de impuestos (free shops) en los municipios de la franja fronteriza cuya ubicación los caracteriza como «ciudades hermanas». itica social (programas) con los ODM. Las dos acciones permitieron una mejora social.

Palabras clave

Palabras clave: internacionalización de las entidades subnacionales - Atracción internacional de las ciudades fronterizas - Ciudades hermanas - Tiendas libres de impuestos (free shops)

Introducción

La publicación de la Ley N° 12723/2012, que autoriza la instalación de tiendas libres de impuestos (free shops) en los municipios de la franja fronteriza cuya ubicación las caracteriza como “ciudades hermanas”, y su implementación a partir de la Ordenanza

N° 307, del 17 de julio de 2014, del Ministerio de Hacienda, impulsó un nuevo debate sobre las oportunidades de desarrollo y formulación de políticas públicas en Brasil, principalmente vinculado a la definición de competencias y coordinación de funciones de los entes federados brasileños.

Esta implementación, sin embargo, sólo fue posible después de que el Ministerio de Integración Nacional se manifestó acerca de la conceptualización de “ciudades hermanas”, con la reedición de la Ordenanza N° 125, del 26 de marzo de 2014,¹ y designación de treinta municipios con esta clasificación. Este proceso permitió superar una escasez de normas existente desde las innovaciones introducidas por los Planes de Desarrollo de Integración Fronteriza (PDIF) y de la implementación de la Comisión Permanente para el Desarrollo e Integración de la Franja Fronteriza (CDIF).

Como esta Ley versa sobre un modelo de régimen fiscal que ya existe en los puertos y aeropuertos – ahora extendido a las localidades fronterizas –, es necesario entender el significado de frontera y la interrelación de los actores locales en ambos lados.

Ser parte de la frontera territorial entre dos determinados países implica tener un fuerte vínculo entre las diversas manifestaciones de vida en sociedad, creando así una identidad propia que estrecha lazos comunitarios, compartiendo espacios, experiencias, necesidades y carencias. Esta identidad ayuda a la intervención de actores públicos y privados de ambas delimitaciones administrativas, fomentando la participación local en propuestas de integración y actividades de cooperación internacional, por ejemplo.

Las entidades subnacionales fronterizas (municipios, estados-miembros, departamentos, provincias, etc.) tratan de promover, en este sentido, su propia agenda de relaciones y articulación política, desplegando acciones internacionales al margen de la diplomacia tradicional patrocinada por los Estados nacionales. Por medio de estas acciones, dichos actores han venido asumiendo la responsabilidad de superar los retos del desarrollo, las asimetrías de infraes-

¹ Originalmente, en la Ordenanza 125, publicada el día 21 de marzo de 2014, constaban 29 ciudades.

tructura y la lucha contra la pobreza, que incluyen el mercado, el interés del Estado y la sociedad civil. También han venido desarrollando un poder efectivo de articulación que define su agenda de política pública local, esencial para cualquier propuesta de integración regional, como es el caso del Mercosur.

Dentro de esta perspectiva, vale la pena lanzar algunas indagaciones importantes que se utilizarán como base del presente texto: la publicación de las recientes normas relacionadas con el permiso de instalación de tiendas libres de impuestos en las ciudades hermanas ubicadas en la línea fronteriza continental ¿inova el panorama de la paradiplomacia y de la política brasileña de la franja fronteriza? ¿Cuál sería su impacto en el desarrollo local y el atractivo internacional de los municipios de la franja fronteriza comprendidos en estas normas?

Para la construcción del debate sobre este emergente tema, el artículo se divide en cuatro partes. La primera aborda los aspectos conceptuales de “frontera”, “franja fronteriza” y “ciudades hermanas” – y sus principales distinciones. Enseguida se analiza el diálogo federativo actual sobre el término franja fronteriza. La tercera parte se dedica al estudio de la integración internacional y la paradiplomacia en los territorios de la franja fronteriza. La última parte se centra en el análisis del origen de la Ley N° 12723/2012 y la Ordenanza N° 307 del Ministerio de Hacienda, que favorece la implementación de las tiendas libres de impuestos.

El desarrollo de este trabajo tiene como objetivo principal generar, aunque de forma concisa, consideraciones importantes sobre la innovación legislativa introducida por la Ley N° 12723/2012 y sus posibles consecuencias para el atractivo internacional de los estados y municipios brasileños y para la política fronteriza.

El debate sobre la frontera

El concepto clásico y singular de «frontera» consiste, desde la Geografía, en delimitar el territorio, o definir espacios y límites. Básicamente, es una línea para determinar el comienzo y el final de un país, estipulando el poder en un Estado en un determinado territorio (Oliveira, 2005, p. 577).

Aunque tradicional, dicho concepto es de cierta forma incompleto y no cumple con los objetivos de los estudios que engloban las dinámicas económica, migratoria, política, social y cultural actuales. De manera complementaria a lo anterior, Lia Osório Machado (1998, p. 42), ayuda a explicar la distinción entre «frontera» y «límite»:

Es bastante común considerar los términos frontera y límite indistintamente. Hay, sin embargo, diferencias esenciales entre ellos que escapan al sentido común. La palabra frontera implica, históricamente, lo que sugiere su etimología - lo que está delante [...] Sin embargo, no tenía la connotación de un área o zona que marcara el límite definido o el final de una unidad política. De hecho, el sentido de frontera era no de final, sino de comienzo del Estado, el lugar hacia donde tendía a expandirse. [...] Las diferencias son fundamentales. La frontera está orientada "hacia afuera" (fuerza centrífuga), mientras que los límites están orientados "hacia adentro" (fuerza centrípeta) [...] mientras la frontera puede ser un factor de integración, ya que es una zona de interpenetración mutua y manipulación constante de las estructuras sociales, políticas y culturales distintas, el límite es un factor de separación, pues separa las unidades políticas soberanas y sigue siendo un obstáculo fijo, independientemente de la presencia de ciertos factores comunes, físico-geográficos o culturales.

La «franja fronteriza» es el «resultado de un proceso histórico que se basa en la preocupación del Estado por garantizar su soberanía

e independencia nacional desde los tiempos de la Colonia.» (Ministerio de Integración, 2010, p. 17). El ambiente jurídico está presente en las manifestaciones legislativas, destacándose la Ley N° 6634, de 1979, que identifica esa región como estratégica para el Estado brasileño, estableciendo el ancho de 150 km, con el foco principal puesto en la seguridad y la defensa territorial. La franja fronteriza también puede ser entendida como un área legalmente establecida por el Estado, hacia donde dirige políticas diferentes del resto del país y cuyo tamaño y naturaleza pueden cambiar de acuerdo a las diferentes realidades políticas (Furtado, 2013).

En términos comparativos, no hay uniformidad en la definición adoptada por los países miembros del Mercosur (Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil y Venezuela) con respecto a la «franja fronteriza». Argentina adopta medidas infraconstitucionales para definir una «zona de seguridad», caracterizándola más bien como «zona fronteriza» o «zona de seguridad fronteriza». De manera similar, Venezuela señala en su Constitución (Artículo 327) la existencia de un área de frontera como «zona de seguridad», pero sin definirla.

Brasil, Paraguay y Uruguay delimitan una «franja fronteriza». Aunque no tenga una definición jurídica de franja fronteriza, Uruguay reconoce una franja de 20 km de ancho de límite con Brasil, con el objetivo de promover la integración fronteriza por medio de factores sociales y económicos. Paraguay, por su parte, presenta en su legislación, una franja de 50 km de ancho como «zona de seguridad». Por último, Brasil, como ya se mencionó, delimita un área de 150 km de ancho de franja fronteriza en su territorio, en la cual se mezclan factores de seguridad, sociales y económicos. Esa área ocupa aproximadamente el 27% del territorio nacional, a lo largo de los 15,719 kilómetros de frontera terrestre, 11 estados, 588

municipios y es limítrofe con 10 países de América del Sur (Ministerio de Integración Nacional, 2010).²

Las zonas fronterizas son presentadas como «la suma de regiones fronterizas de dos o más Estados limítrofes» (Steiman, 2002, p. 3). Sin embargo, este espacio delimitado por las legislaciones de los Estados, constituye sus propias redes y flujos transfronterizos, que varían según el contacto que se establece entre esas dos franjas fronterizas, por ejemplo. La zona fronteriza indica un espacio dinámico, «compuesto por diferencias oriundas del límite internacional y por los flujos e interacciones transfronterizas, cuya territorialización más desarrollada es la de las ciudades hermanas» (Machado, 2005, p. 21).

Las «ciudades hermanas» son espacios situados dentro de la franja fronteriza, donde se llevan a cabo las relaciones transfronterizas. En estos espacios, hay diferentes dinámicas sociales que normalmente están conectadas a redes o foros de articulación regional o internacional, que por lo general amplían su capacidad institucional y de relaciones con otros actores. La coalescencia de ciudades

situadas dentro del espacio de la línea límite de una zona fronteriza y su fusión en una sola área urbana son algunas de sus características.

El poder ejecutivo federal brasileño, a través de la Ordenanza 125, del 21 de marzo del 2014, reeditada el 26 de marzo de 2014, en su primer artículo, considera a las ciudades

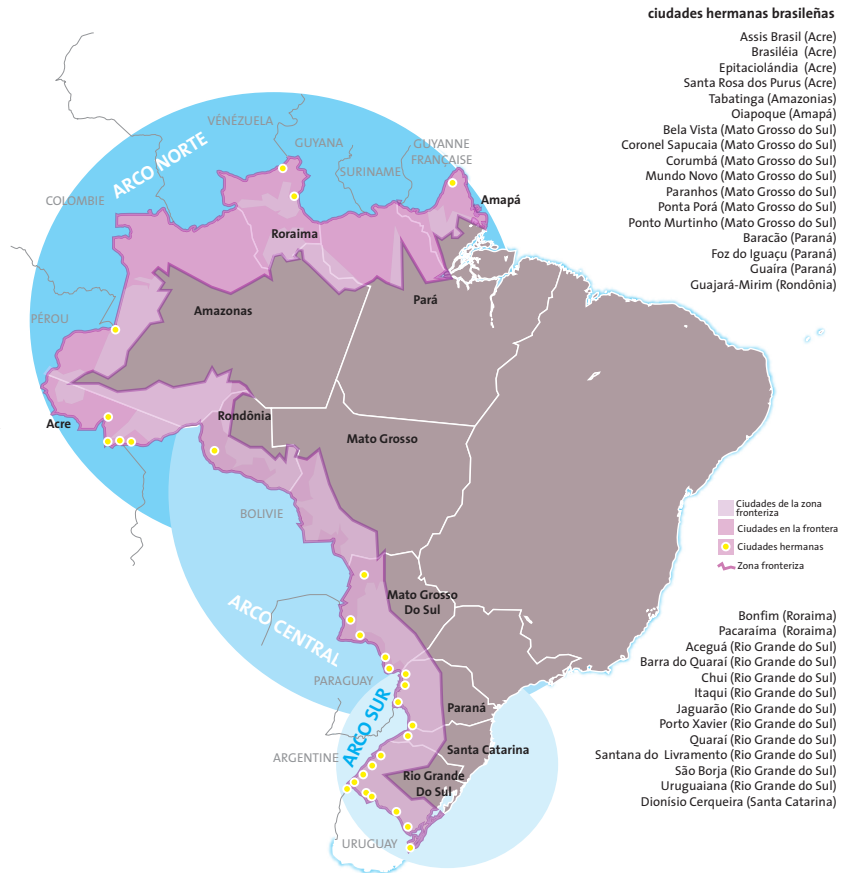


Figura 1: Frontera continental de Brasil – Franja fronteriza y ciudades hermanas brasileñas (portugués)

Fuente : Decreto Nº 125 del mes de marzo del 2014 (reeditado el 26/03/2014) del Ministerio de Integración Nacional y el artículo 20, segundo CF 1998. El mapa fue modificado por el editor.

hermanas como:

[...] municípios cortados por la línea fronteriza, sea esta seca o fluvial, articulada o no por una obra de infraestructura, que presenten un gran potencial de integración económica y cultural, que puedan o no tener una

² Argentina: Decreto Nº 887/94 y Decreto Nº 1648/2007; Venezuela: Artículo 327 de la Constitución de 1999; Uruguay: Ley 26523/2009 y Decreto n.º 5105/2004; Brasil: Artículo 20, § 2.º de la Constitución de 1988 y Ley 6634 de 1979.

conurbación o semi-conurbación con una localidad del país vecino, así como manifestaciones «condensadas» de los problemas fronterizos característicos, que adquieren allí mayor densidad, con efectos directos en el desarrollo regional y la ciudadanía.

La relación entre las ciudades hermanas es un escenario real, indiscutible y corriente en la frontera y las prácticas de cooperación entre la población y los organismos públicos presentes. Lo son en la práctica que implica factores de seguridad, economía, aspectos culturales e incluso políticos,³ que tiene espacios de relación permanentes y activos.

La falta de estudios sobre la relación y la cooperación entre las regiones fronterizas, y especialmente las ciudades hermanas, se explica por la situación doblemente marginal que las ha caracterizado (Steiman; Machado, 2012). Por un lado, la mayoría de estas regiones fronterizas están aisladas de los centros nacionales de sus respectivos Estados, ya sea por la falta de redes de transporte y de comunicación, o por el peso político y económico menor que tienen en relación con los grandes centros. Por otro lado, las regiones fronterizas encuentran en su aislamiento una oportunidad para acercarse a las regiones limítrofes. Sin embargo, sin una estructura institucional que les ayude, la informalidad reina en la cooperación entre países vecinos, especialmente la cooperación patrocinada por actores subnacionales, quienes a través de acuerdos tácitos entre autoridades imprimen sus propias agendas y dinámicas (CNM, 2008; CNM, 2009).

3 De acuerdo con los mapas de interacciones transfronterizas, producidos por el Grupo de Investigación RETIS UFRJ, el nivel y la intensidad de la interacción cultural y la relación fronteriza, así como los movimientos migratorios pueden variar de acuerdo con la región. Se nota que en el Arco Norte (región norte de Brasil), el nivel es menor en comparación con el Arco Central y Sur (región centro-oeste y sur), definiciones dadas por el Ministerio de Integración Nacional. Más informaciones en: <http://igeo-server.igeo.ufrj.br/fronteiras/programafronteira/tiki-index.php?page=Intera%C3%A7%C3%B5es+culturais+transfronteiri%C3%A7as&structure=Temas&page_ref_id=173>.

Dado el nuevo papel otorgado a las entidades subnacionales en las relaciones internacionales del siglo XXI (Soldatos, 1990; Cornago Prieto, 2004; Mariano, 2005), este marco ha cambiado. Sin embargo todavía tropieza en dificultades constitucionales, administrativas y jurídicas internas de cada Estado nacional. Además, la participación de estas entidades en procesos de integración regional, como en el caso del Mercosur, puede transformar los territorios, dada su propia ubicación geográfica, en áreas de cooperación entre los Estados miembros, por ejemplo.

Ganster et al. (1997, p. 7) comentan que:

Con la pérdida del énfasis en la seguridad como un componente estratégico de las relaciones internacionales, se observa que las regiones se están desvinculando del control paternalista del Estado, definiendo sus propios intereses políticos y, cada vez más, participando a su propia manera en la política exterior, estableciendo diálogos para resolver los problemas transfronterizos.

La pérdida de sentido de “frontera-separación” hacia una nueva perspectiva de “frontera-cooperación” (Carneiro Filho, 2013) indica un cambio de perspectiva del rol del Estado. De esta manera, los intereses de las entidades subnacionales tendrían más relevancia en el diseño de políticas públicas, cambiando significativamente el sentido clásico de límite y frontera (Steiman; Machado, 2012).

En cuanto al proceso de reestructuración territorial (Rückert, 2001) que se lleva a cabo en Brasil, cada vez más está presente la doctrina de una nueva forma de concebir y promover la frontera. Se considera que esa iniciativa estaría vinculada a las necesidades locales y ya no conectada únicamente a los intereses geopolíticos realistas (de seguridad y defensa), inaugurando nuevas perspectivas de políticas públicas para las entidades subnacionales presentes en la región.

Desde principios del siglo XXI, visible en el Plan Plurianual (PPA) de 2000-2003 (gobierno Fernando Henrique Cardoso) y en el PPA 2004-2007 (gobierno Luis Ignacio Lula da Silva), la frontera comienza a destacarse como un ambiente de cooperación, integración y ventaja para las políticas públicas, ya sea en los ámbitos del desarrollo social y político-económicos mediante la creación de un plan específico para el desarrollo de la franja fronteriza de Brasil (PDFP-Plan de Desarrollo de la Franja Fronteriza), este último, a cargo del Ministerio de Integración Nacional. Esto también impone el deber analítico de observar las relaciones – no siempre amables y sin conflictos – que se establecen entre los diferentes ministerios (en este caso, el Ministerio de Relaciones Exteriores ‘Itamaraty’ y el Ministerio de Integración Nacional).

El diálogo federativo y el campo de las políticas públicas de frontera

A partir de la premisa que la política pública es el «gobierno en acción» (SOUZA, 2006, p. 26), en la actualidad, sobre todo a nivel del gobierno federal, se advierte un compromiso por cambiar el viejo paradigma que forjó las relaciones fronterizas. En este sentido, de acuerdo con Renata Furtado (2012, p. 246), Brasil está pasando por una

transformación de la demanda fronteriza en el proceso político, de la etapa inicial de «estados de cosas» al «problema político», que ha pasado a ser, en los últimos tiempos, una prioridad en la agenda del gobierno para generar «acción política».

Durante muchos años, la política brasileña identificó, refiriéndose a la frontera, el término «defensa»⁴ con la idea de «separa-

4 A partir de la actividad promovida por el Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República y después de estudios en los comités especiales para el desarrollo de las zonas fronterizas, la Secretaría de

ción», imponiendo limitaciones al desarrollo y produciendo una mirada negativa en otras áreas. Sin embargo, este término en su sentido actual, se refiere al sentimiento de «reanimación», a una visión positiva y necesaria para promover el desarrollo. Así, una vez que haya desarrollo, habrá atractivos para los ciudadanos e inversiones y, en consecuencia, «defensa» de la región fronteriza (Furtado, 2012).

Si para Theodore Lowi (1972, p. 299) «las políticas públicas determinan la política» y, si en el pasado la frontera no estaba en la lista de prioridades de las políticas públicas nacionales, hoy en día el papel se invierte. Mediante la promoción de políticas de regulación y con la participación del cuerpo burocrático estatal, grupos de interés, políticos y aspiraciones locales, se procura construir iniciativas que promuevan estas regiones.

Como ejemplo de tal acción, se destaca la creación de la Comisión Permanente de Desarrollo e Integración de la Franja Fronteriza (CDIF), establecida por la Ordenanza Federal del 8 de septiembre de 2010, y compuesta por 20 ministerios y organismos representados. La CDIF tienen la finalidad de proponer medidas y coordinar acciones encaminadas a desarrollar iniciativas necesarias para perfeccionar la gestión de las políticas públicas y la actuación del gobierno federal en la franja fronteriza, en coordinación constante con los gobernantes locales. La actividad de la CDIF cubre 588 municipios del territorio fronterizo (150 km de ancho), que comprende los estados de Amapá, Acre, Rondônia, Pará, Amazonas, Roraima, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul.

Relaciones Institucionales de la Presidencia estableció un Grupo de Trabajo Interfederativo (GTI), coordinado por el Ministerio de Integración Nacional. El trabajo de este grupo dio origen a la Comisión Permanente para el Desarrollo e Integración de la Franja Fronteriza (CDIF) - Véase la Resolución N° 8, del 19 de noviembre de 2008, y la Resolución N° 10, del 17 de noviembre de 2009 (SRI-PR).

A través de esta y otras iniciativas,⁵ la preocupación de minimizar la omisión histórica del Estado brasileño en relación a la promoción de políticas públicas en las áreas fronterizas es urgente. Debido a que están ubicadas geográficamente en la periferia del proceso de toma de decisiones y cuentan con una baja densidad de población, a menudo, sus intereses y sus motivaciones no movilizaban a las autoridades responsables de las políticas nacionales (policy makers).

Desde la promulgación de la Constitución Federal de 1988, la función descentralizadora de las acciones del Estado se fortaleció y trasladó varias funciones administrativas al ámbito local (Diniz Filho, 2013). En ese arreglo institucional, los Estados y municipios gozan de una gran autonomía administrativa, sobre todo en lo que se refiere a las nuevas posibilidades administrativas y presupuestarias que se les adjudicó. La descentralización fue, por lo tanto, acompañada por el intento de democratizar el ámbito local, patrocinando la asunción de nuevos actores políticos y formas de gestión innovadoras (Abrúcio, 2005). Por otro lado, hay una situación debilitante en la relación federativa del gobierno federal y los municipios, esto porque «la federación ha estado marcada por políticas públicas federales impuestas a los niveles subnacionales, pero que son aprobadas por el Congreso» (Souza, 2013, p. 70). Otras limitaciones aparecen con relación a la capacidad de las entidades subnacionales de legislar y establecer sus propias agendas de política pública (Souza, 2006).

En la lógica inversa de imposición de políticas públicas presentadas por el gobierno

5 Otros ejemplos del papel del gobierno federal brasileño en las zonas fronterizas son: el Programa Calha Norte (Ministerio de Defensa), el Programa de Promoción para el Desarrollo de la Franja Fronteriza (Ministerio de Integración Nacional), el Proyecto SIS Frontera (Ministerio de Salud), el Proyecto Escuela Intercultural Bilingüe de Frontera (Ministerio de Educación), Frontur (Ministerio de Turismo), la Regularización Fundiaria en la Franja Fronteriza (INCRA), el Sistema Integrado de Monitoramiento de Fronteras (Ministerio de Defensa) entre otros.

federal a las entidades subnacionales, se presentan dos situaciones: la primera es la búsqueda de integración internacional y participación de entidades subnacionales de Brasil en el campo de las relaciones internacionales, horizontalizando el significado de la política exterior de Brasil, acercándola a la perspectiva de la política pública (Milani; Pinheiro, 2013; Pinheiro; Milani, 2012), originando nuevas configuraciones de formulación de una agenda descentralizada y plural. La segunda situación se refiere a la reciente innovación legislativa introducida por la Ley N° 12723/2012 (regulada por la Ordenanza 307 del Ministerio de Hacienda), que modificó el Decreto Ley N° 1455/1976, y autoriza la instalación de tiendas libres de impuestos en municipios de la franja fronteriza, cuya ubicación las caracteriza como ciudades hermanas. Esta propuesta legislativa nació en respuesta a la provocación de actores políticos fronterizos, cuya antigua demanda no había sido atendida por el Decreto de 1976.

Dichas acciones abren nuevas perspectivas de políticas en los ámbitos fiscal, social e económico para esos lugares, y puede ser que como corolario de esta nueva agenda, se amplíe la capacidad de los programas de turismo, inversión local, trabajo y relaciones internacionales.

La frontera y la inserción internacional de los municipios

Las entidades subnacionales han conquistado un papel importante y activo en la escena internacional, en la búsqueda de instrumentos y/o oportunidades que puedan satisfacer sus demandas locales. Encuentran en la paradiplomacia — considerada por Panayotis Soldatos (1990) como una acción internacional de las unidades subnacionales — una forma provechosa de actuación internacional, que trata de construir ambientes

de cooperación para alcanzar niveles aún no logrados, especialmente en los aspectos político, económico, jurídico y social.

Estas unidades tienen, en sus esferas de poder, los mismos poderes de un Estado nacional. Tienen diferentes intereses y objetivos, y a partir de ello, definen sus acciones. En este contexto, los entes subnacionales no solo desempeñan una acción simplificada en la escena internacional; representan intereses y tienen por finalidad asegurar beneficios para la sociedad en su conjunto de un territorio determinado. Además, son actores que proceden en función de las presiones y demandas que surgen en la comunidad local y, al mismo tiempo, tienen una preocupación con la legalidad de su acción (Mariano e Mariano, 2005).

Por más importante y actual que sea el papel de las entidades subnacionales en el escenario internacional, esta presencia no se confunde con el concepto tradicional de política exterior, dominio exclusivo de los Estados soberanos (Fry, 1993). Con el propósito de adjudicar una identidad a la actuación internacional de los entes subnacionales, se acuñó el término «paradiplomacia» (Soldatos, 1990; Duchacek, 1990).

Para complementar la definición del concepto⁶ Noé Cornago Prieto (2004, p. 251-252), añade:

[...] la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales mediante el desarrollo de contactos permanentes y ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el objetivo de promoción socioeconómica y cultural, así como cualquier otra dimensión externa dentro de los límites

6 El término paradiplomacia ha sido objeto de acalorados debates en las últimas décadas en los estudios de relaciones internacionales. Hemos adoptado en este trabajo el concepto presentado por CORNAGO PRIETO (2004) por creer que comprende el significado de la inserción internacional de las entidades sub-nacionales más allá de sus limitaciones constitucionales, bien como la participación de estas en el entorno de la gobernanza mundial.

de sus facultades constitucionales. Aunque es bastante controvertido, el concepto para-diplomacia no excluye la existencia de otras formas de participación subnacional en el proceso de la política exterior, conectada más directamente con el departamento de asuntos exteriores de los gobiernos centrales, como la llamada diplomacia federativa, ni tampoco frena el papel cada vez más importante de los gobiernos subnacionales en las estructuras de niveles múltiples de la gobernanza regional o mundial.

Las actividades internacionales de las entidades subnacionales pueden concentrarse en motivaciones políticas, culturales y económicas. En la opinión del autor citado anteriormente, esto no impide la existencia de otras acciones de inclusión de otros actores de la política exterior (Prado, 2013).

Volviendo al sentido de la frontera y a las oportunidades que este entorno presenta, Soldatos (1990, p. 48-49) señala que la interdependencia regional y la proximidad geográfica y demográfica son factores determinantes para la cooperación y la paradiplomacia, lo que pone a las áreas fronterizas en ventaja en comparación con otras regiones y, al mismo tiempo, adjudica a la frontera un locus favorable para la inserción internacional de los entes subnacionales.

En el Mercosur, por ejemplo, es justo en las regiones fronterizas en las que la paradiplomacia adquiere mayor énfasis, ya que – en virtud de la proximidad territorial – las entidades subnacionales fronterizas tienden a compartir en mayor grado intereses y necesidades, facilitando de esta forma la cooperación y la integración.

Al estar directamente conectada a la paradiplomacia, la integración fronteriza cobra relevancia. Hay que resaltar que la integración fronteriza de los países del Mercosur se constituye en objetivo permanente y eje

prioritario del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos (FCCR). Por esta razón, el organismo creó en 2008 el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF), con motivo de la VII Reunión de Coordinadores Nacionales y Alternos del FCCR (Acta N° 01/08). Como parte de otro espacio dedicado a este tema, el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF) fue creado por medio de la Decisión 05/02 del Consejo del Mercado Común (órgano ejecutivo del Mercosur)⁷ con el argumento de que «la fluidez y la armonía de las relaciones entre las comunidades fronterizas de los Estados miembros del Mercosur, en sus diversas dimensiones, es uno de los aspectos más importantes y emblemáticos del proceso de integración» (Mercosur, 2002, p. 1).

Además de promover el avance institucional del Mercosur, la creación de espacios dedicados al tema de la frontera permitió el desarrollo de redes y coaliciones entre las entidades subnacionales (destacado para los municipios), que comenzaron a expandir sus acciones internacionales y construir nuevos instrumentos cooperación. El desafío urgente en la articulación internacional de los municipios brasileños, por ejemplo, está en su capacidad institucional para apoyar la integración regional y, por lo tanto, en fortalecer su participación en el entorno internacional dadas las numerosas dificultades internas, como problemas jurídicos, políticos y económicos.

Frente a la emergencia de la actividad internacional de los municipios brasileños en términos cuantitativos, la encuesta realizada por el Instituto Brasileño de Geografía

7 El Consejo del Mercado Común (CMC) es actualmente el organismo máximo y de decisión del bloque. A su vez, el Grupo Mercado Común (GMC) es el órgano ejecutivo del bloque que hace cumplir las decisiones del CMC y adopta medidas para el desarrollo del Mercosur. El FCCR es un espacio vinculado al GMC, cuyo objetivo es estimular el diálogo y la cooperación entre las entidades subnacionales del Mercosur, que tiene en su estructura interna grupos de trabajo vinculados con el tema de la integración fronteriza.

y Estadística (IBGE) sobre el perfil de los municipios brasileños en 2012 (Encuesta de Informaciones Básicas Municipales - MUNIC) destaca que sólo 113 de los 5565 municipios han respondido que tienen cooperación descentralizada o cuentan con una estructura correlativa en la administración pública municipal para las actividades internacionales. De los municipios que tienen esta área específica, ocho son de la región Norte, dieciséis de la región Nordeste, cuarenta y tres de la región Sudeste, cuarenta de la región Sur y seis de la región Centro Oeste, y, por el volumen de la población, aproximadamente el 50% están en el rango de los municipios de cien a quinientos mil habitantes. En cuanto a los municipios de la franja fronteriza sólo veinticinco informaron que tienen un área específica de cooperación internacional (véase el cuadro 1), y nueve tienen hermanamientos.⁸

Dada la importancia de la coordinación e integración internacional de las entidades subnacionales especialmente dentro de la óptica consagrada a la acción fronteriza, la influencia y acción de los hermanamientos ha facilitado la creación de nuevas oportunidades y desafíos, en temas específicos como la innovación fiscal que autoriza la instalación de tiendas libres de impuestos.

La ley n° 12723 y las tiendas libres de impuestos

La Ley N° 12723/2012, que modificó el Decreto Ley N° 1455/1976, establece normas sobre el equipaje de pasajeros procedentes del exterior, regula el régimen de depósitos aduaneros e instituye reglas para productos extranjeros decomisados, entre otras atribuciones. Este Decreto fue modificado en varias ocasiones y actualmente

8 Las ciudades-hermanas que respondieron que tienen algún sector de cooperación descentralizada son: Assis Brasil, Brasília y Eptaciolândia (AC), Corumbá y Ponta Porã (MS), Foz do Iguaçu (PR), Porto Xavier, Jaguarão y Uruguaiana (RS).

Cuadro 1. Lista de las ciudades contempladas en la Ordenanza MF 307 y sus ciudades hermanas

Fuente: IBGE, 2012, 2013. Ordenanza MF N° 307, del 17 de julio de 2014. Ordenanza N° 125, del 21 de marzo de 2014.

	Municipios	Ciudad Gemela	Pobl. esti. 2014	Ord. 307 MF (Free Shops)	¿Tiene área inter-nacional específica? (IBGE 2012)
1	Assis Brasil (AC)	Iñapari (Pérou) et Bolpebra (Bolivie)	6.610	SI	SI
2	Brasília (AC)	Cobija (Bolivie)	23.378	SI	SI
3	Epitaciolândia (AC)	Cobija (Bolivie)	16.417	SI	SI
4	Santa Rosa do Purus (AC)	Santa Rosa (Pérou)	5.593	NO	NO
5	Tabatinga (AM)	Leticia (Colombie)	59.684	SI	NO
6	Oiapoque (AP)	Saint-Georges (Guyane Française)	23.628	SI	NO
7	Bonfim (RR)	Lethem (Guyana)	11.632	SI	NO
8	Pacaraíma (RR)	Santa Elena de Uairén (Venezuela)	11.667	SI	NO
9	Bela Vista (MS)	Bella Vista (Paraguay)	24.002	SI	NO
10	Coronel Sapucaia (MS)	Capitán Bado (Paraguay)	14.712	NO	NO
11	Corumbá (MS)	Puerto Suárez (Bolivie)	108.010	SI	SI
12	Mundo Novo (MS)	Salto del Guairá (Paraguay) / Guairá (PR)	17.773	SI	NO
13	Paranhos (MS)	Ypejhú (Paraguay)	13.311	NO	NO
14	Ponta Porã (MS)	Pedro Juan Caballero (Paraguay)	85.251	SI	SI
15	Porto Murtinho (MS)	Puerto Palma Chica (Paraguay)	16.340	SI	NO
16	Guajará - Mirim (RO)	Guayaramerín (Bolivie)	46.203	SI	NO
17	Barracão (PR)	Bernardo Irigoyen (Argentine) / Dionísio Cerqueira (SC)	10.187	NO	NO
18	Foz do Iguaçu (PR)	Cuidad de Este (Paraguay) / Puerto Iguazú (Argentine)	263.647	SI	SI
19	Guairá (PR)	Salto del Guairá (Paraguay) / Mundo Novo (MS)	32.394	SI	NO
20	Aceguá (RS)	Aceguá (Uruguay)	4.671	SI	NO
21	Barra do Quaraí (RS)	Monte Caseros (Argentine) / Bella Unión (Uruguay)	4.189	SI	NO
22	Chuí (RS)	Chuy (Uruguay)	6.320	SI	NO
23	Itaqui (RS)	Alvear (Argentine)	39.129	SI	NO
24	Jaguarão (RS)	Rio Branco (Uruguay)	28.393	SI	SI
25	Porto Xavier (RS)	San Javier (Argentine)	10.779	SI	SI
26	Quaraí (RS)	Artigas (Uruguay)	23.604	SI	NO
27	Santana do Livramento (RS)	Rivera (Uruguay)	83.324	SI	NO
28	São Borja (RS)	Santo Tomé (Argentine)	63.089	SI	NO
29	Uruguaiana (RS)	Paso de los Libres (Argentine)	129.580	SI	SI
30	Dionísio Cerqueira (SC)	Bernardo Irigoyen (Argentine) / Barracão (PR)	15.283	SI	NO

Artículos

cuenta con 42 artículos. A pesar de los cambios, el Decreto sigue vigente.

Lo importante es que el Decreto autoriza la operación de tiendas libres de impuestos para la venta de mercancías nacionales o extranjeras en las zonas primarias de los puertos o aeropuertos: los denominados free shops. La exploración de este tipo de comercio, en conformidad con el dispositivo, la hacen solamente empresas autorizadas por la Secretaría de Hacienda Pública.

En este contexto, se puede definir como “tiendas libres de impuestos”, cualquier establecimiento comercial que se encuentra en una zona determinada de tránsito internacional, que utiliza mecanismos de exención de tasas o impuestos otorgados por el Estado (Prado, 2014). Esta situación es propiciada gracias a un régimen aduanero especial, tal como figura en la Ley y el Decreto. A pesar de la existencia del dispositivo de 1976, y para adaptar la exención de impuestos a estas tiendas libres de impuestos ubicadas en terminales de transporte internacional en ciudades fronterizas, se introdujo en el Congreso Nacional el Proyecto de Ley N° 6316/2009. El principal argumento para la aprobación del proyecto fue que los habitantes de estas ciudades a menudo cruzan las fronteras para conseguir los mismos productos a precios más bajos lo que desalienta al comercio local por impedir la competencia (Brasil, 2009). Con la promulgación de la Ley, y con la aplicación de las Ordenanzas N° 307, del 17 de julio de 2014 y N° 320, de 22 de julio de 2014, veintiséis municipios están autorizados a instalar free shops, una buena parte de las ciudades se ubican en la región sur de Brasil.

El Ministerio de Hacienda reglamentó el tema únicamente después de la normalización del concepto de ciudades hermanas, a través de la Ordenanza N° 125 del Ministerio de Integración Nacional del 21 de

marzo del 2014, reeditada el 26 de marzo de 2014.

La normativa permitió solucionar un impasse en relación a la comprensión de la clasificación de las ciudades. La Ordenanza N° 307 reglamenta una Ley innovadora que extiende el régimen aduanero especial de tienda libre de impuestos a los establecimientos ubicados en la frontera terrestre – en las ciudades hermanas –, permitiéndoles vender mercancías nacionales o extranjeras a personas que efectúen viajes internacionales por tierra, pagándolas en moneda nacional o extranjera. La venta de productos libres de impuestos debe realizarse en tiendas libres de impuestos instaladas en las ubicaciones descritas anteriormente y con la aprobación y concesión de Hacienda Pública (Receita Federal do Brasil, RFB).

Dichos establecimientos deben cumplir, de acuerdo con el artículo 6, §2.º de la Ordenanza N° 307, requisitos y condiciones muy claras tales como: a) la aprobación de Ley Municipal que autoriza, en carácter general, la instalación de tiendas libres de impuestos en su territorio; b) la presencia de la RFB en el municipio, sobre todo con el personal competente para llevar a cabo el control aduanero; c) la comprobación de la actualización de la situación fiscal del beneficiario (tienda libre de impuestos) ante el Tesoro Nacional; d) la implantación de un sistema informatizado de control integrado en el sistema corporativo del beneficiario, que cumpla con los requisitos y especificaciones establecidos por la RFB; y e) el uso del establecimiento autorizado exclusivamente para vender mercancías en los términos del régimen aduanero.

Por mucho que la regulación, producto del nuevo régimen aduanero especial, haya proporcionado una nueva perspectiva a la frontera, un punto de la Ordenanza ha causado inestabilidad política en la región: la

reducción de la cuota de importación a US\$ 150.00, a partir del 01 de Julio de 2015,⁹ lo que puede afectar significativamente el comercio fronterizo y el turismo de compras en estas regiones, especialmente por tratarse de la economía y el comercio con países vecinos.

De hecho, cualquier evaluación del impacto económico que la presencia de este tipo de establecimientos en el lado brasileño pueda generar, podrá determinar si las ciudades serán más atractivas para recibir este tipo de inversiones o si la instalación de estas tiendas ha sido una decisión prematura. Lo que se puede determinar hasta el momento es que el avance normativo que permitió la autorización y la posterior regulación para la instalación de tiendas libres de impuestos en la frontera terrestre de Brasil ha sido animado a partir de una movilización social y política de las ciudades ubicadas en la franja fronteriza, especialmente de los municipios del sur y sus autoridades con el objetivo de homologar las condiciones de competencia comercial con los países vecinos y la inserción internacional de sus territorios, atrayendo inversiones y por medio del turismo de compras.

Consideraciones finales

Con base en la perspectiva anterior y tomando en cuenta los cuestionamientos iniciales, puede decirse que la publicación de esta Ley ha permitido innovar en la arena legislativa de Brasil ampliando la orientación de las regulaciones arancelarias a modalidades que no se incluyeron en los dispositivos anteriores, fundamentas en el funcionamiento de tiendas libres de impuestos o free shops ubicadas en ciudades hermanas de la franja fronteriza.

⁹ Véase el artículo 1º de la Ordenanza del Ministerio de Hacienda N° 320, del 22 de julio de 2014 y el artículo 24 de la Ordenanza del Ministerio de Hacienda N° 307, del 17 de julio de 2014.

Dentro de esa posibilidad emergen nuevas perspectivas de acción para las ciudades que están contempladas en la nueva disposición legal. Nuevas perspectivas económicas se podrán crear en esas regiones, mediante la instalación de empresas, industrias, creación de empleos y atracción de proyectos vinculados al turismo de compras, por ejemplo.

La frontera ha crecido en la agenda política del gobierno federal de Brasil, en particular con respecto a las políticas públicas de integración y de cooperación con los países vecinos, promoviendo una acción coordinada y una visión positiva para la región.

La formulación e implementación de políticas orientadas al desarrollo de la zona fronteriza a menudo encuentran dificultades jurídicas, diplomáticas, poca articulación del territorio con el centro de decisión política del país, falta de información sobre la región y alto grado de informalidad de diversas acciones realizadas. (Ministerio de Integración, 2009). Sin embargo, la práctica de la política orientada a la franja fronteriza refleja la percepción del espacio local en la formulación de las políticas públicas federales.

El impacto de la regulación de la Ley de los free shops puede crear una serie de programas y políticas de fomento al turismo en las ciudades hermanas, o incrementar aún más el turismo de compras que hoy mueve a los sectores económicos de las ciudades fronterizas, como Foz do Iguazu (Brasil), Ponta Porã (Mato Grosso do Sul), Uruguiana (Rio Grande do Sul) y Santana do Livramento (Rio Grande do Sul).

En relación a las oportunidades internacionales que las entidades subnacionales podrán utilizar y crear, tanto con la publicación y regulación de esta norma, al igual que con las políticas federales para la frontera, se destacan tres puntos:

- atraer inversiones directas y financiación de proyectos para actividades del sector terciario en bancos de fomento nacionales y regionales;
- aumentar los programas existentes y crear nuevas políticas para la promoción del turismo en la frontera, en especial el turismo de compras, lo mismo que políticas públicas para el sector fiscal, mediante la aplicación de la exención de impuestos o de un sistema diferenciado de tributación;
- inscribir proyectos en licitaciones de programas de cooperación internacional para el desarrollo, especialmente en programas de cooperación descentralizada.

Las ciudades hermanas, a través de sus administraciones, pueden orientar parte de sus estrategias en la promoción del territorio, con el objetivo de establecer empresas libres de impuestos. También deben preparar a sus autoridades para este momento y estar atentas a las oportunidades de cooperación descentralizada con otros sitios que ya cuentan con políticas de recepción de empresas como tiendas libres de impuestos. Sin embargo, para ello se requiere un especial cuidado de los gestores públicos locales, capacidades institucionales, y voluntad política a la inserción internacional de sus localidades, algo que todavía deja mucho que desear como demuestra la investigación reciente del IBGE (2012).

Bibliografía

ABRÚCIO, Fernando Luiz, “A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula”, en *Revista de Sociologia Política*, n° 24, 2005.

BENTO, Fábio Régio, “Fronteiras, significado e valor - a partir do estudo da experiência das cidades-gêmeas de Rivera e Santana do Livramento”, en *Revista Conjuntura Austral*, vol. 3, n° 12, jun-jul, 2012.

_____. «Fronteiras, significado e valor - a partir do estudo da experiência das cidades-gêmeas de Rivera e Santana do Livramento», en Fábio Régio BENTO (org.), *Fronteiras em Movimento*, Jundiáí, Paco Editorial, 2012.

_____. *Cidades de fronteira e integração sul-americana*. Jundiáí, Paco Editorial, 2013.

Brasil. Decreto-lei n° 1.455, de 7 de abril de 1976. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Ernesto Geisel. 8 abr. 1976.

_____. Decreto n° 1.901, de 9 de maio de 1996. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Fernando Henrique Cardoso. 10 mai. 1996.

_____. Decreto-lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Getúlio Vargas. 31 dez. 1940.

_____. Lei n° 12.723, de 9 de outubro de 2012. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Dilma Rousseff. 10 jan. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n° 6.316/2009. Disponible en: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=457359>. Consulta: 10-01-2014.

- _____. Ministério da Integração Nacional. Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira. Disponible en: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ab3fdf20-dcf6-43e1-9e64-d6248ebd1353&groupId=10157. Consulta: 10-01-2014.
- _____. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2009. Faixa de Fronteira. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDF). Secretaria de Programas Regionais. Disponible en: http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157. Consulta: 08-03-2014.
- _____. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2010. A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010. Brasília, Novembro de 2010.
- _____. Ministério da Integração Nacional. Portaria 125, de 21 de março de 2014. Republicada em 26 de março de 2014. Brasília, março de 2014.
- _____. Ministério da Fazenda. Portaria 307, de 17 de julho de 2014. Brasília, julho de 2014.
- _____. Ministério da Fazenda. Portaria 320, de 22 de julho de 2014. Brasília, julho de 2014.
- _____. Receita Federal. Instrução Normativa nº 1.059/2010. Disponible en: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/ins/2010/in10592010.htm>. Consulta: 12-12-2012.
- _____. Senado Federal, Senadores cobram regras para Free Shop em fronteira. Portal de Noticias do Senado Federal. Disponible en: <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2014/03/13/senadores-cobram-regras-para-free-shop-em-fronteira>. Consulta: 13-03-2014.
- CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira, “Processos de transfronteirização na bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai”, Tese de Doutorado, UFRGS, 2013.
- Confederação Nacional de Municípios, Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil, Brasília, 2009.
- CORGANO PRIETO, Noé. “O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental” en Tullo VIGEVANI, Luiz Eduardo WANDERLEY, M. Inês BARRETO e P. MARIANO (orgs), A dimensão subnacional e as relações internacionais, São Paulo, EDUC, UNESP/EDUSC, 2004, pp. 251-282.
- DINIZ FILHO, Paulo Ricardo, “Federalismo e políticas públicas: indução e cooperação na formação de consórcio intermunicipais de saúde”, en Perspectivas em Políticas Públicas, vol. VI, nº 11, 2013.
- FURTADO, Renata. “As fronteiras na América Platina: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça no âmbito do Mercosul”, en Héctor Hugo TRINCHERO y Tito Carlos M. OLIVEIRA (orgs), Fronteiras Platinas: território e sociedade. Dourados/Buenos Aires: EDUFGD/ EFL, 2012.
- _____. Descobrimo a Faixa de Fronteira: a trajetória das elites organizacionais do Executivo Federal: as estratégias, as negociações e o embate na Constituinte. Curitiba: CRV, 2013.

- IBGE, Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística, “Pesquisa de Informações Básicas Municipais”, Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC), 2012, IBGE, Rio de Janeiro, 2013.
- LOWI, Theodore J., “Four system of policy, politics, and choice”, en *Public Administration Review*, vol. 32, n° 4, 1972.
- MACHADO, Lia Osório. “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira /Ministério da Integração Nacional”, in Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Brasília, Ministério da Integração Nacional, 2005.
- MACHADO, Lia Osório. “Limites, Fronteiras, Redes”, en T. M. STROHAECKER, A. DAMIANI, N. O. SCHAFFER, N. BAUTH, V. S. DUTRA (org.), *Fronteiras e Espaço Global*, AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, 1998, pp.41-49.
- MARIANO, Marcelo Passini e MARIANO, Karina L. PASQUARIELO, “Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas”, en Luiz Eduardo WANDERLEY e Tullo VIGEVANI (orgs), *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*, São Paulo, EDUC, Fundação Editora da UNESP, FAPESP, 2005, pp.131-160.
- Mercosul, Mercosul/FCCR-CN/Ata n° 01/08, VII Reunião de Coordenadores Nacionais e Alternos do FCCR, 2008.
- _____. Mercosul/CMC/DEC n° 41/04. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, 2004.
- _____. Mercosul/CMC/DEC n° 05/02. Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça. 2002.
- MILANI, Carlos R. S e PINHEIRO, Letícia. “Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública”, en *Contexto Internacional*, Vol. 35, n° 1, 2013.
- ODDONE, Nahuel e RHI-SAUSI, José, “Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR”, en *Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR*, Montevideo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo – Programa de Cooperación Mercosur-AECID y Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, 2009, pp. 33-107.
- OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de, «Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-prático», en Tito Carlos Machado de OLIVEIRA (org.), *Território sem limites: estudos sobre fronteira*, Campo Grande, Editora UFMS, 2005, pp.377- 408.
- PINHEIRO, Letícia e MILANI, Carlos R. S. (orgs), *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2012.
- PRADO, Henrique Sartori de Almeida, *Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul*, Dourados-MS, Ed. UFGD, 2013.
- PRADO, Henrique Sartori de Almeida, “Lojas Francas em linha de fronteira: oportunidades para a paradiplomacia?”, en Reinaldo TELES e Vitor PIERI (orgs), *Turismo e Paradiplomacia das Cidades: o local no diálogo com o global*, Rio de Janeiro, CENEGR, 2014.
- RÜCKERT, Aldomar, “Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial: cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul”, Tese de Doutorado, USP, 2001.

- RÜCKERT, Aldomar Arnaldo e LEMOS, Bruno de Oliveira, “A região transfronteiriça Sant’Ana do Livramento-Rivera: cenários contemporâneos de integração/cooperação”, en *Revista de Geopolítica*, v. 2, n° 2, jul.-dez., 2011, p. 49-64.
- SOLDATOS, Panayotis, “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”, en Hans J. MICHELMANN e Panayotis SOLDATOS, *Federalism and International Relations: the role of subnational units*, New York, Oxford University Press, 1990, pp. 34-53.
- SOUZA, Celina, “Políticas Públicas: uma revisão de literatura”, en *Sociologias*, ano 8, n° 16, 2006.
- _____. “Para entender a nossa barafunda federativa”, *Insight Inteligência*, ano XVI, 2° Trimestre, n° 61, 2013.
- STEIMAN, Rebeca. *A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)*, Dissertação de mestrado, UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.
- STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. “Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica”, en *Limites e Fronteiras Internacionais: uma discussão histórico-geográfica*. Terra Limitanea: Atlas da Fronteira Continental do Brasil. Rio de Janeiro: Grupo RETIS / CNPq / UFRJ, 2002.

Claves para la sostenibilidad de los procesos de internacionalización territorial: el papel de las instituciones de educación superior y los centros de pensamiento

Jeannette Velez Ramirez y Sandra Olaya Barbosa

Jeannette Velez Ramirez, Canciller de la Universidad del Rosario. Abogada, especialista en Derecho comercial y socioeconómica de la Universidad Javeriana y legislación financiera de la Universidad de los Andes.

Sandra Olaya Barbosa, Internacionalista de la Universidad del Rosario. Profesora de carrera de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la misma Universidad.

Resumen

Este artículo explora el potencial de las universidades como agentes contribuyentes a la sostenibilidad de los procesos de internacionalización territorial a partir de la experiencia práctica de la Universidad del Rosario en Colombia. Para este análisis se contextualiza sobre las discusiones respecto a los modos de producción y transferencia de conocimiento que han ampliado su misión de docencia e investigación con un marcado énfasis en la responsabilidad social. Lo anterior permite identificar algunas claves para la sostenibilidad de éstos procesos y concluir que si bien se ha generado un cuerpo de conocimiento interdisciplinario, es necesario avanzar hacia metodologías de carácter transdisciplinar y transcultural. Por su parte, el grado de maduración del tema ya requiere abrir puentes para la investigación colaborativa y el trabajo en red, así como un consorcio de universidades que, como agentes claves del desarrollo, participen de manera directa en los procesos que ya están en marcha.

Palabras clave

Sostenibilidad - Internacionalización territorial - Universidades - Centros de pensamiento - Modos de producción del conocimiento - Transferencia de conocimiento - Triple, cuádruple y quintuple hélice - Política pública y gobernanza multinivel

Introducción

Una rica literatura sobre la acción internacional de los gobiernos locales ha emergido con fuerza, especialmente durante la última década. Esta literatura se ha concentrado, por un lado, en explicar las razones por las cuáles un actor sub-nacional debe insertarse en el escenario internacional, y por el otro,

en prescribir una serie de recomendaciones sobre el cómo debe realizarse este ejercicio, identificando claramente las estrategias adecuadas internas y externas para alcanzar sus objetivos. No obstante, y pese a existir un consenso sobre la pertinencia de su acción y un conjunto de herramientas para su ejercicio práctico, persiste la inquietud sobre la sostenibilidad de los procesos de internacionalización territorial.

En virtud de lo anterior, se ha planteado la necesidad de avanzar hacia la construcción de una política pública a nivel local, que no sólo amplíe la capacidad de influencia de las ciudades como actores globales, sino que exprese claramente la voluntad política del gobierno, situando la acción exterior en un lugar destacado dentro de la agenda pública, adquiriendo un carácter transversal e intersectorial. (Estudis, Malé et al, 2014, p. 49-53). Asimismo, se ha realizado un fuerte énfasis en la gobernanza multinivel como una estrategia que contribuya a la legitimidad de éstos procesos de inserción internacional.

Este artículo tiene como propósito explorar el potencial de las universidades y centros de pensamiento como agentes contribuyentes a la sostenibilidad de los procesos de internacionalización territorial. Para ello, se contextualiza sobre las discusiones teóricas respecto al papel de las Universidades en cuanto a los modos de producción y transferencia de conocimiento a la sociedad, que a su vez, han ampliado su misión de docencia e investigación con un marcado énfasis en la responsabilidad social. Esto se evidencia a partir de la exposición de una experiencia práctica de la Universidad del Rosario en el diseño de una estrategia de internacionalización de un municipio colombiano y en el rol de operador en un proyecto de cooperación descentralizada entre municipios colombianos y franceses. Estas experiencias permiten delinear algunas claves para la sostenibilidad de dichos procesos, así como los desafíos de la vinculación de la Universidad en proyectos de esta naturaleza.

El rol contemporáneo de la Universidad y la superación de la triple hélice

No es nueva la discusión sobre el aporte de las Universidades y los centros de pensamiento a la solución de las problemáticas

de la sociedad. Como parte de este debate, el trabajo de Gibbons (1994) estudia los modos de producción de conocimiento¹. En esta obra, se muestra la transición que ha realizado la Universidad desde una forma de construcción tradicional, esto es, de lo endógeno y disciplinar, hacia un modo abierto, incluyente y transdisciplinar, que se esfuerza por ser aplicable y útil a contextos específicos, teniendo como eje la responsabilidad social. Incluso, otros autores han debatido sobre la necesidad de avanzar hacia un tercer modo de producción que se concentre en solucionar los problemas de la humanidad y empoderar a las comunidades. Este último sería transcultural, considerando la realidad de los actores sociales y del entorno natural. (Acosta y Carreño, 2013, p. 75-80)

Si bien el cuadro precedente parece reflejar una fuerte dicotomía entre los modos de producción de conocimiento, tal como lo señalan Hessel y Van Lente (2008), “resulta más valioso concebir el modo 1 y el modo 2 como los extremos de un continuo en el que se sitúan diferentes prácticas de producción de conocimiento, en vez de dos categorías mutuamente excluyentes” (Jiménez y Ramos, 2009, p. 726). De esta manera, es posible concentrarse en la esencia de la discusión, esto es, la evolución del rol de las Universidades en la construcción de un conocimiento que sea útil y pertinente para la solución de las problemáticas identificadas en y por la sociedad.

Estas discusiones se relacionan, en cierta medida, con la revisión que se le ha dado al conocido modelo de la triple hélice. Propuesto por Etzkowitz y Leydesdorff (1997) este modelo promueve la relación entre la

¹ Gibbons afirma que “el término modo se refiere a una forma de producción del conocimiento, a un complejo de ideas, métodos, valores y normas que han crecido hasta controlar la difusión del modelo newtoniano a más y más ámbitos de la investigación para asegurar su conformidad con aquello que considera una práctica sana”. (Gibbons, 1997, p. 13) Citado en Acosta y Carreño; p. 68.

Transformación de los modos de producción de conocimiento de las Universidades y su aporte a la sociedad		
Modo 1 Gibbons, M. E. et al (1994)	Modo 2 Gibbons, M. E. et al (1994)	Modo 3 Acosta y Carreño (2013)
<p>Los problemas se plantean y solucionan dando atención principal a los intereses académicos de una comunidad específica.</p> <p>Los problemas se hallan encuadrados en una sola estructura disciplinar.</p> <p>Relativa homogeneidad respecto a los actores que participan en la producción de conocimiento.</p> <p>La Universidad conserva su estructura jerárquica</p> <p>Criterios para la validación de investigaciones: evaluación de pares.</p>	<p>El conocimiento se produce a la luz del contexto de aplicación. Busca ser útil para la sociedad, el Estado o las empresas.</p> <p>El conocimiento es transdisciplinar.</p> <p>Heterogeneidad ya que se vinculan otras instituciones de carácter público y privado.</p> <p>Se adoptan formas organizacionales planas y transitorias.</p> <p>Principio rector: Responsabilidad social. Esto incide en la interpretación de los resultados de las investigaciones, en la definición de los objetos de estudio y la determinación de prioridades investigativas.</p> <p>Criterios para la validación de investigaciones: intereses de índole social, económica y política (además de los pares)</p>	<p>El conocimiento se produce a la luz del contexto de aplicación. Responde a la demanda que no sólo proviene del gobierno o el sector privado, sino de los actores sociales y el entorno natural.</p> <p>Se privilegia la producción de conocimiento altamente especializado en contextos de aplicación orientados a solucionar los problemas de la humanidad y empoderar comunidades.</p> <p>Las preguntas de investigación surgen de las comunidades y sus problemáticas.</p> <p>La producción del conocimiento es transcultural. Es decir, se busca incluir otras formas de conocimiento desechadas anteriormente.</p> <p>Se busca la innovación social comunitaria.</p> <p>Conserva la heterogeneidad y la diversidad organizativa y la enriquece con la presencia de los actores sociales.</p> <p>La comunidad se convierte en coinvestigadora, coinnovadora y coproductora de conocimiento.</p> <p>La responsabilidad social ocupa un lugar central, pero se incluyen principios como la corresponsabilidad y el valor social compartido. Se busca el empoderamiento de la comunidad.</p> <p>La validación del conocimiento es una tarea colectiva. Todos los participantes se convierten en pares.</p>

Fonte: Elaboração própria baseada em: Arias y Aristizabal, 2011 y Acosta y Carreño, 2013.

Universidad, la empresa y el Estado, para “generar una infraestructura de conocimiento en función de la interrelación de las esferas institucionales. (...) este modelo supone una mayor importancia sobre el papel de la universidad en la innovación, a la par con la industria y el gobierno, basado en la sociedad del conocimiento”. (Chang, 2010, p. 88-90)

Empero lo anterior, se sostiene que esta ver-

sión deja por fuera a otros actores sociales y privilegia la lógica del mercado como motor para el desarrollo de conocimiento. De tal manera, autores como Carayannis y Campbel (2009) proponen una cuádruple hélice introduciendo estos actores para generar formas más democráticas de acceso al conocimiento, que dinamice los procesos de innovación y de origen a nuevas formas de producción. Más adelante, estos autores

incluyen al entorno natural como nuevo elemento, permitiendo referirse a una quintuple hélice. (Acosta y Carreño, 2013, p. 77)

En ese sentido, es posible observar una transición hacia una misión universitaria compuesta por los ejes de docencia, investigación y extensión. En estos ejes, el cuerpo académico gravita teniendo en cuenta sus intereses y mayor afinidad e incluso se ha llegado a valorar positivamente el desarrollo de proyectos de extensión para el ascenso de docentes que se encuentran vinculados a carreras académicas. Tal como lo ha expresado López (2006),

La sociedad ha extendido la misión de las universidades al asignarles, aunado a la docencia y la investigación, la responsabilidad de dar solución a los problemas y demandas del sector empresarial, y de la sociedad en general, lo cual ha transformado paulatinamente la forma en la que ésta se concibe y lleva a cabo sus procesos de producción y transferencia del conocimiento. (Citado en Arias y Aristizabal, 2011, p. 140)

Modos y hélices en práctica: dos experiencias de la Universidad del Rosario

Ocaña le apuesta a la internacionalización

Este proyecto revela tanto un proceso de construcción de conocimiento colectivo como de

transferencia de los recursos conceptuales y metodológicos que se han construido en investigaciones preliminares. Asimismo, refleja el resultado de un proceso de vinculación de actores sociales, que en conjunto con las instituciones clásicas (Gobierno local, empresa y centros educativos), participaron como coinvestigadores e incluso coproductores de conocimiento. Finalmente, y dada la naturaleza del contexto

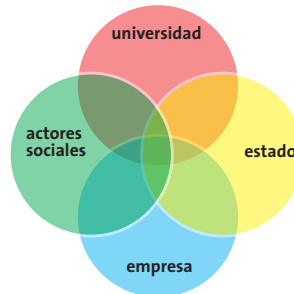
de aplicación, se creó una plataforma interdisciplinaria e incluso pluridisciplinar para responder a las diversas preguntas que surgieron desde la misma comunidad en virtud de las problemáticas identificadas.

Punto de partida conceptual

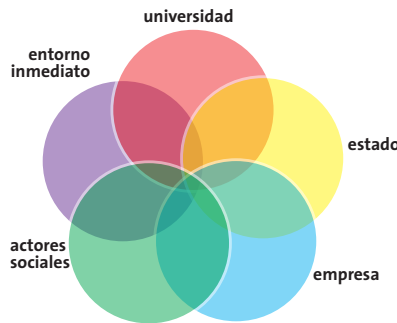
Desde hace varios años, las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales venían realizando una investigación de naturaleza descriptiva que inicialmente se enfocó en explorar el fenó-



Triple hélice
Etzkowitz e Leydesdorff, 2005



Hélice cuádruple
Carayannis e Campbell, 2009



Hélice quintuple
Carayannis Barth e Campbell, 2012

Grafica 1. Modelos de triple, Cuádruple y Quintuple hélice

meno de la acción exterior de los gobiernos locales en Colombia (departamentos y tres ciudades específicas). Esta investigación permitió identificar la visión de internacionalización y cooperación internacional que, en su momento, presentaban las entidades territoriales, así como sus avances en los procesos de planeación y consolidación de estructuras organizacionales. Con ello se identificaron los principales retos políticos, jurídicos e institucionales que los gobiernos locales tenían respecto al desarrollo de estrategias de internacionalización².

A partir de lo anterior, se planteó una primera aproximación conceptual e incluso se le dio un contenido normativo que planteaba su deber ser:

Una estrategia de internacionalización puede comprenderse como un proceso en el cual un gobierno local busca promover, enlazar, interrelacionar temáticas de su interés y/o generar espacios de intercambio

comercial e inversión, a partir de sus características particulares, con otros actores. Es un medio más no un fin. Un vehículo que puede entrelazar ciudades y regiones con corresponsales y otros agentes en los diferentes niveles del sistema internacional. En ese sentido, es preciso desarrollar una internacionalización con propósito, que

² Para ampliar se puede consultar en línea el documento "Dimensiones locales y regionales de la Internacionalización", Fascículo N°2, Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario.

responda a las necesidades y procesos inherentes del desarrollo local o regional. No se trata entonces simplemente de competir por competir o participar por participar en los escenarios ampliados de nuestra época; la internacionalización es una herramienta que se encuentra anclada al desarrollo territorial. (Universidad del Rosario, 2010)

Esta definición se acompañó de un conjunto de recomendaciones para la construcción de una estrategia sustentada en el ciclo de política pública, haciendo especial énfasis en los elementos que contribuyen a su sostenibilidad:



Grafica 2. Estrategia de internacionalización: un modelo con propósito, Universidad del Rosario

Por su parte, y teniendo en cuenta los retos frente a la cooperación y la inserción en la política internacional, así como aquellos que se desprenden de la competitividad territorial y la globalización, se construyó una visión amplia que permitiera integrar desde su fundamentación los ámbitos socioeconó-

micos y políticos, ya que lejos de ser excluyentes, se encuentran profundamente interrelacionados entre sí. De esta manera, se buscó contribuir a las visiones ya existentes que centran el proceso de internacionalización de los gobiernos locales en acciones de cooperación descentralizada y participación en redes internacionales.

Punto de partida metodológico

Trasladar estos elementos conceptuales al acompañamiento real de un proceso de internacionalización se constituyó un reto metodológico para los académicos vinculados. En este proceso se realizó una fusión de visiones disciplinarias, conceptos y metodologías y se creó una mesa de trabajo conformada por politólogos, internaciona- listas, economistas y expertos en temas de desarrollo regional y competitividad³. El resultado fue la construcción de una radiografía de la situación económica y social del territorio con la intención de motivar “una intervención social inteligente” (Boisier, 2005, p. 6) A partir de allí, se comprendió la complejidad del proceso y la necesidad de recorrer un camino hacia el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades y potencialidades del territorio. (Vélez, Olaya y Arévalo, 2011, p. 23)

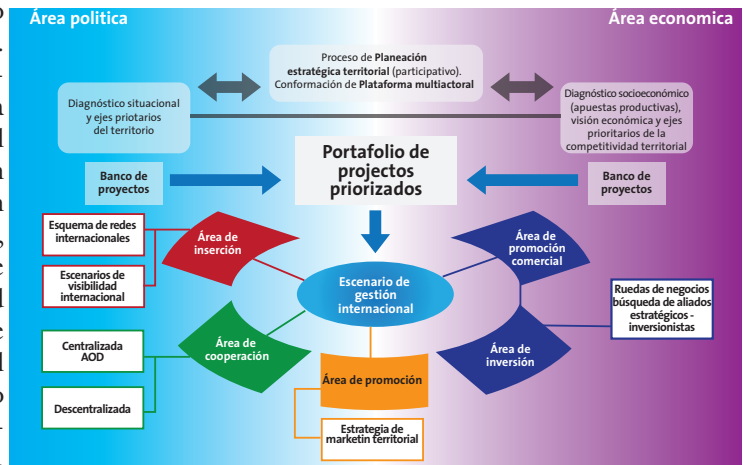
Siguiendo el supuesto de que toda estrategia debe articular dos elementos esenciales: la voluntad política del Gobierno Local y vinculación de los actores del territorio, se consideró que la participación ciudadana era fundamental. Además de integrar sus visiones, motivaciones, intereses y realidades, se promovió la creación de una plataforma

³ Para este proyecto se unió el Centro de Pensamiento de Estrategias Competitivas – CEPEC de la Universidad del Rosario.

multiactoral que contribuyera a la sostenibilidad de la estrategia a pesar del cambio de políticas de gobierno, líderes y gestores públicos. (IPES, s.f.)

Finalmente, el trabajo identificó ejes estratégicos y un conjunto de proyectos que consolidaron el Portafolio, que orientaron la gestión internacional en cuatro áreas: Inserción política (esquema de redes y escenarios de visibilidad internacional), promoción del territorio (estrategias de marketing territorial), cooperación internacional (gestión a través de modalidades AOD o descentralizadas) e integración económica (ampliación de mercados y estrategias para la atracción de inversión nacional y extranjera) (Vélez, Olaya y Arévalo, 2011, p. 23)

Estrategia de internacionalización de Ocaña



Gráfica 3. Síntesis del proceso de construcción de la estrategia de internacionalización de Ocaña

Fuente : Universidad del Rosario (2011). Equipo interdisciplinario del proyecto Ocaña.

Encuentro con el territorio

La fusión del saber científico con la sabiduría comunitaria. Ocaña es un municipio que se encuentra ubicado en el nororiente colombiano, en el Departamento de Norte de Santander⁴ y cuenta con un área de 463 km².

⁴ Colombia se encuentra organizado en 32 Departamentos, 1101 Municipios y 4 Distritos (Bogotá D.C., Distrito Capital;

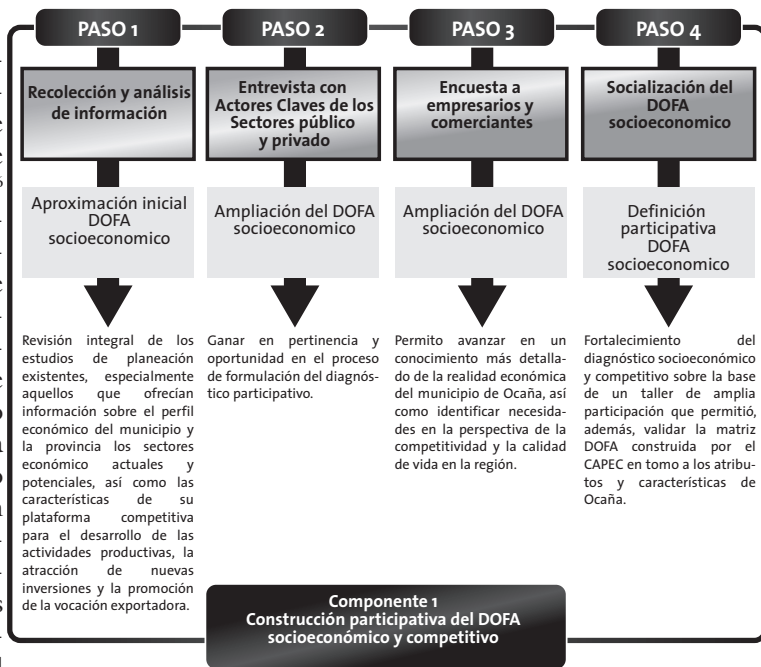
Según el censo realizado en el año 2005 por el DANE, se proyectó que para el año 2011 tendría una población de 95.190 habitantes. No obstante, ese territorio ha afrontado las consecuencias del conflicto armado colombiano al estar ubicado al sur de la región del Catatumbo⁵, albergando más de 14.000 personas en condición de desplazamiento forzado. Debido a sus particularidades se consideró que el trabajo de campo sería un insumo fundamental para el reconocimiento de la región.



Fuente: Gobierno del Departamento Norte de Santander. "Ubicación". El mapa fue modificado por el editor.

productiva del territorio⁷. De esta manera, la inclusión de la dinámica económica y social de la población fue fundamental para la construcción de la matriz de posicionamiento estratégico incorporada por los expertos en competitividad. Con este esquema los actores sociales se apropiaron del diagnóstico y lideraron de manera directa las posibles alternativas para movilizar el desarrollo de su territorio.

El diagnóstico socioeconómico y competitivo del territorio se construyó a partir de un primer DOFA⁶ con base en la información oficial obtenida de fuentes de orden nacional, departamental y municipal. No obstante, este diagnóstico cobró sentido en la medida en que fue socializado con la comunidad con la intención de validar, modificar y aterrizar los principales elementos que corresponden a la realidad



Gráfica 4. Síntesis fase 1: Construcción participativa del DOFA socioeconómico y competitivo

Barranquilla, Distrito Especial, Industrial y Portuario; Cartagena, Distrito Turístico y Cultural, Patrimonio Nacional y Santa Marta, Distrito Turístico, Cultural e Histórico)

5 La región del Catatumbo está conformada por nueve municipios de la parte norte del departamento de Norte de Santander: Convención, El Tarra, Hacarí, Teorama, San Calixto, La Playa, Sardinata y Tibú. Toma su nombre porque por allí cruza el río Catatumbo. Esta región tuvo presencia de grupos armados al margen de la ley y fue afectada por las dinámicas del narcotráfico y el contrabando.

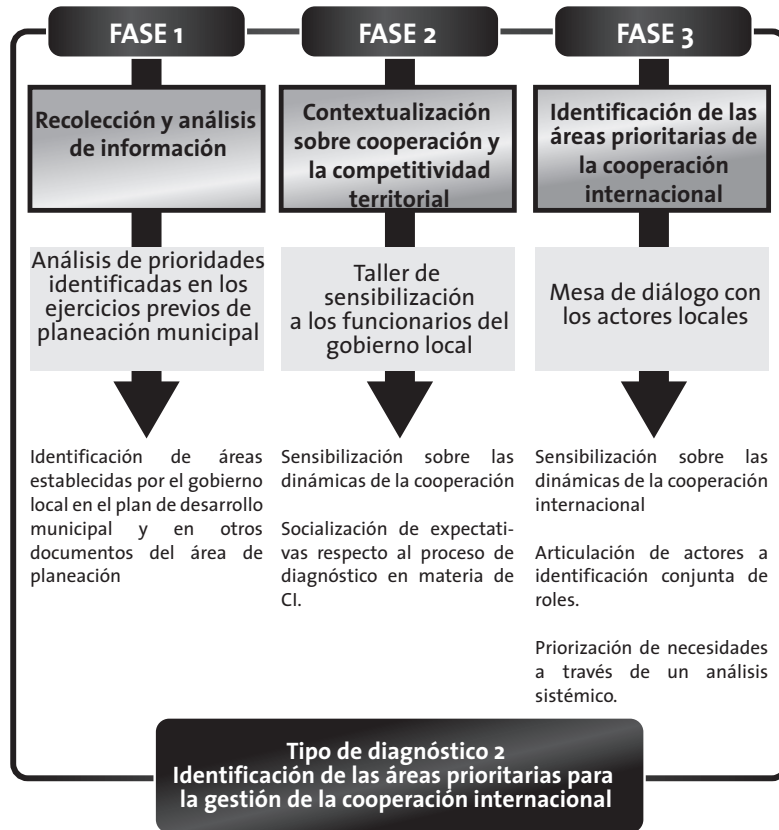
6 Análisis de Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas.

7 La validación del diagnóstico se hizo con la participación de representantes del Gobierno Local, líderes del sector productivo, empresarios y actores de la sociedad civil.

Para el diagnóstico político e institucional se desarrollaron varios ejercicios similares. En un primer momento se partió de la información documental existente para construir

nas en condición de desplazamiento, entre otros.

Distinguimos este proceso como una oportunidad de transferencia de conocimiento en la medida en que la Universidad realizó un taller de contextualización previo sobre temas de cooperación internacional y competitividad territorial. El propósito fue capacitar a los actores en los elementos conceptuales necesarios para el desarrollo de cada fase y para la selección adecuada del conjunto de proyectos que serían priorizados para movilizar la estrategia de internacionalización.



Gráfica 5. Síntesis del diagnóstico 2. Identificación de áreas prioritarias para la gestión de la Cooperación Internacional

Aporte a la construcción de la política pública local y los esquemas de gobernanza multinivel.

un DOFA institucional que se validó con los funcionarios del Gobierno Local. Por su parte, se identificaron las áreas prioritarias para la cooperación internacional con una metodología participativa. A esta mesa de trabajo asistieron más de cien ciudadanos, entre ellos, empresarios, universitarios, representantes de los sectores financieros, turístico, de transporte y educativo, así como representantes de organizaciones sociales, mujeres líderes, jóvenes emprendedores, líderes de organizaciones de perso-

Considerando que el “buen” diseño de la estrategia no implica necesariamente que el proceso sea sostenible, estos diagnósticos también permitieron identificar los retos políticos e institucionales que requerían un afrontamiento directo por parte del gobierno local y los actores del territorio:

Reto 1	Consolidar una plataforma multiactoral que permita articular, integrar y coordinar a los actores claves para garantizar la sostenibilidad de los procesos del desarrollo y la gestión internacional.
Reto 2	Adecuar la estructura organizacional para abordar el proceso de internacionalización
Reto 3	Fortalecer las capacidades y conocimientos de los actores en temas propios de la inserción económica y política internacional
Reto 4	Construir el portal de aliados estratégicos para el desarrollo de una gestión efectiva de socios y cooperantes internacionales
Reto 5	Sistematizar experiencias y consolidar un sistema de información que contribuya a los procesos de intervención y de toma de decisiones del territorio
Reto 6	Desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación a la gestión internacional.
Fuente: Vélez, Olaya y Arévalo, 2011, p. 102.	

El primer reto responde a la necesidad de crear un escenario propicio para la toma de decisiones que incluya a los actores sociales y consolide la plataforma multiactoral. Para ello se propuso la creación de una alianza territorial para el desarrollo de Ocaña, que definiera los roles y aportes concretos así como una hoja ruta de acción clara frente al proceso. Se buscaba concretar el esfuerzo de planeación estratégica en un acuerdo de voluntades dispuestas a encauzar acciones específicas para la generación de capacidades y potencialidades del municipio y la región. (Vélez, et al, p. 102) y se optó por un proceso que fomenta la corresponsabilidad de los actores participantes.

Por su parte, con los funcionarios del Gobierno Local se analizaron las diferentes opciones organizacionales. Se definió la creación de una oficina de relaciones internacionales adscrita al despacho del Alcalde, con el propósito de generar una visión transversal de los procesos del territorio y así mismo garantizar acceso inmediato al responsable político de la gestión pública municipal. En este punto, la Universidad contribuyó con la identificación de los elementos misionales de la oficina. En un proceso posterior y teniendo un grado de ejecución y maduración de la experiencia, se propuso generar una instancia en la que otros actores de carácter público y privado pudiesen participar o incluso co – gestionar.

La importancia del tercer reto radica en la necesidad de construir un lenguaje común entre los actores vinculados al proceso, desde la ciudadanía hasta las esferas más altas de toma de decisión y gestión. La propuesta fue la generación de un proceso abierto de capacitación liderado por los centros de formación localizados en el territorio y utilizando los medios tecnológicos disponibles. El propósito es mantener una sensibilización continua que poco a poco robustezca los contenidos y genere una plataforma de aprendizaje colectivo. En este reto, la Universidad contribuyó con la construcción del portafolio de conocimiento inicial para los agentes del territorio.

El cuarto reto implicó un cambio de lenguaje respecto a las experiencias anteriores de cooperación internacional implementadas en el territorio. En ese sentido, la priorización de las áreas para la gestión de la cooperación internacional a partir de la metodología de análisis sistémico generó una posición revitalizada del territorio en cuanto a su capacidad negociadora. De esta manera, se motivó a construir un portal de socios o aliados para el desarrollo, más que buscar donantes bajo la lógica tradicional norte – sur. Esto permitió la exploración de oportunidades de cooperación descentralizada, cooperación sur – sur y la identificación de un conjunto de redes internacionales para participar.

Finalmente, el quinto y sexto reto contribuyen a la memoria institucional y a mejorar las herramientas de monitoreo y evaluación del proceso. Investigaciones adicionales han revelado que no sólo para el caso de Ocaña, sino para las diferentes áreas de gestión pública en los municipios colombianos, los procesos de sistematización de experiencias son débiles. En este campo, resalta con preocupación los pocos análisis sobre el impacto de las intervenciones de los cooperantes internacionales en los territorios.

Un proyecto de cooperación descentralizada: aporte de la Universidad como operador y administrador de recursos

Este caso refleja un proceso de construcción de conocimiento a partir de una experiencia práctica, en la que la Universidad como líder, operador y administrador de recursos contribuye a la sostenibilidad del proceso a través de la articulación de actores públicos y privados así como a la vinculación de actores internacionales. La Universidad contribuyó a la generación de confianza entre los actores y a la sistematización de la experiencia para su posible transferencia a otros contextos similares. En la actualidad y luego de siete años de trabajo, este proceso ha avanzado hacia un proyecto de cooperación triangular conformado por Francia, (Syndicat mixte des Vallées de l'Orb et du Libron), Chile (Salamanca) y Colombia (Chiquiza)⁸.

Dos elementos clave: Investigación científica como promotora y consolidación de la plataforma multiactoral

Teniendo como insumo una investigación preliminar sobre el manejo de los recursos

8 Cooperación triangular entre Francia, Colombia y Chile sobre los recursos hídricos. Del diagnóstico al proyecto: un apoyo institucional, técnico y tecnológico en una perspectiva de Desarrollo Sustentable.

hídricos, la Universidad convocó a actores públicos y privados para reflexionar sobre el manejo del agua en varias perspectivas, desde la legislación del agua y su gestión, hasta el manejo de cuencas hidrográficas⁹. Estos escenarios de intercambio de conocimiento y experiencias se convirtieron en la plataforma para la formulación de un proyecto de cooperación descentralizada para el beneficio de varios municipios colombianos (Chíquiza, Arcabuco, Gachantiva y Villa de Leyva¹⁰) y del Sindicato Mixto del Valle de Lórb y de Libron así como el Departamento de L' Hérault, con el aporte y respaldo de instituciones del orden nacional y territorial como el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial¹¹, Parques Nacionales de Colombia¹², y Corpoboyaca¹³. En síntesis, este proceso permitió consolidar una plataforma de actores públicos y privados con el fin de brindar las garantías para la adecuada implementación del proyecto y sus recursos.

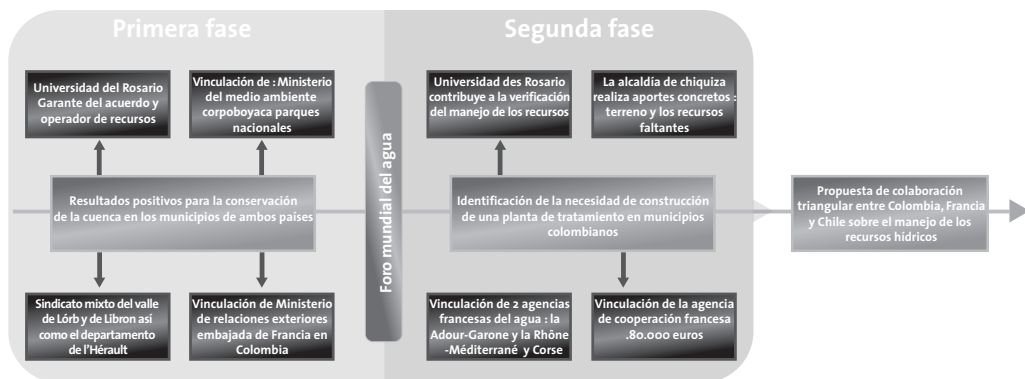
9 8 Se realizaron tres simposios en los años 2005, 2006 y 2007 auspiciados por la Embajada de Francia.

10 9 Todos pertenecientes al departamento de Boyacá. (primera fase)

11 Es "la entidad pública encargada de definir la política Nacional Ambiental y promover la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, a fin de asegurar el desarrollo sostenible y garantizar el derecho de todos los ciudadanos a gozar y heredar un ambiente sano". Información disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/index.php>

12 Es una "Unidad Administrativa Especial del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998. La entidad está encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas". Información disponible en: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/organizacion/>

13 Corporación Autónoma Regional de Boyacá. Tiene como misión "Liderar el desarrollo sostenible a través del ejercicio de autoridad ambiental, la administración y protección de los recursos naturales renovables y el ambiente, y la formación de cultura ambiental, de manera planificada y participativa" Información disponible en: <http://www.corpoboyaca.gov.co/index.php/es/>



Grafica 6. Síntesis de la consolidación de la plataforma multiactoral

Un aporte a la visibilidad internacional de los municipios

Acciones para mantener la plataforma vigente y por tanto, sostenible.

La creación de la plataforma es fundamental pero debe soportarse a través de acciones y herramientas que le permitan ser sostenible. Así, teniendo una definición clara del problema y de los intereses en las dos regiones, en este caso, contaminación de las cuencas hidrográficas por el uso de pesticidas, se realizó una intervención planeada y construida con las comunidades a través de un amplio proceso de capacitación, investigación y el intercambio de buenas prácticas entre las regiones.

De esta manera, se promovió el principio de solidaridad territorial, y se crearon las herramientas políticas y financieras para mantener el proceso. En Colombia se creó una tarifa por el uso de servicios medioambientales, y en Francia se creó un impuesto por el uso del agua. El resultado fue la reconversión productiva agroecológica, el acceso a mercados biológicos y el mejoramiento de la cantidad y calidad de agua en las regiones, así como el cuidado de las rondas de los ríos.

Los municipios colombianos que participan en el proceso han avanzado en procesos de internacionalización. Por ejemplo, Villa de Leyva ha iniciado un proceso organizado de promoción internacional y ha convocado a los municipios cercanos para establecer un plan de internacionalización regional enfocado en el turismo y usando la plataforma ya creada para el proyecto de cooperación descentralizada.

Claves para la sostenibilidad de los procesos de internacionalización territorial

El apartado anterior permite sugerir que la sostenibilidad también se alcanza en la medida en que se crean las condiciones institucionales para el respaldo operativo del proceso, se moviliza un acuerdo de voluntades que va más allá del gobierno local y se crean procesos de capacitación que generen un lenguaje común para los actores vinculados. Por su parte, la sistematización contribuye a la memoria institucional y, el seguimiento y la evaluación a los procesos de rendición de cuentas que hacen legítimo el proceso ante la ciudadanía.

Podría decirse que esta conclusión es resultado del proceso deliberativo que se generó con los actores vinculados al diseño de la

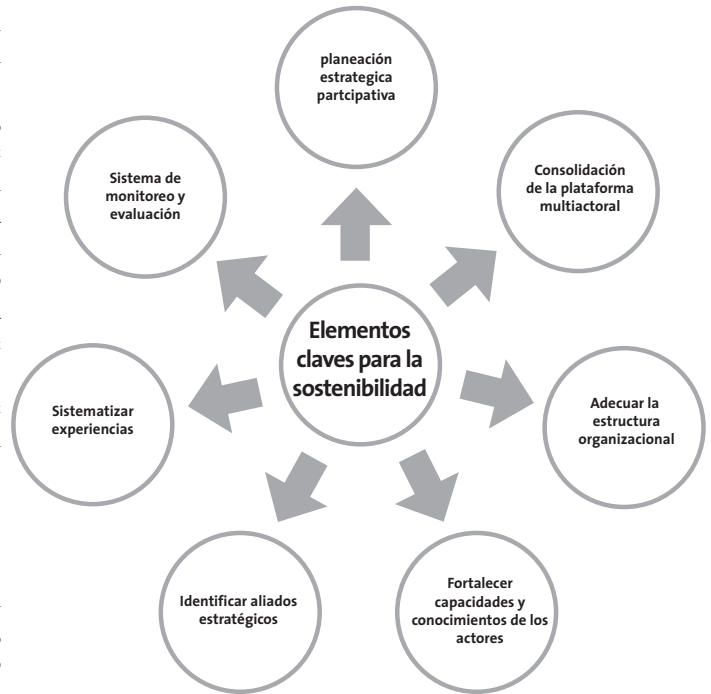
estrategia y a la conceptualización que el equipo de académico realizó en el transcurso del proyecto. Es posible, entonces, producir un cuerpo de conocimiento que tenga una aplicación directa para la elaboración de política pública, y que a su vez contribuya a la inquietud generada sobre la sostenibilidad de los procesos de internacionalización territorial.

Asimismo, como atributo no explícito, pero necesario para el desarrollo de procesos de gestión pública, la presencia de varios actores, entre ellos la Universidad, contribuyó al fortalecimiento de la transparencia y la construcción de relaciones de confianza. Podría decirse que los actores perciben un mayor grado de compromiso cuando se encuentra vinculada una Universidad o Centro de Pensamiento, no sólo por la transferencia de conocimiento que esto conlleva, sino por lo que aún el concepto de *Universitas magistrorum et scholarium*¹⁴ representa para la sociedad.

Por su parte, el desarrollo de un proceso de internacionalización, entendido como un instrumento para el desarrollo territorial requiere de una visión interdisciplinar¹⁵, transdisciplinar¹⁶ e incluso transcultural¹⁷. El caso de Ocaña permite observar que

14 Comunidad de profesores y académicos.
 15 "Tiene que ver con la transferencia de métodos de una disciplina a otra. También desborda las disciplinas, pero su meta todavía permanece dentro del marco de la investigación disciplinaria. En la interdisciplinariedad, varias disciplinas con un objetivo en común son reunidas y puestas a cooperar". Ver Multiversidad "mundo real" Edgar Morin, "Diccionario de la Complejidad", p. 40.
 16 "Según Nicoliescu el prefijo "trans" indica que el estudio y el análisis acontecen simultáneamente entre las disciplinas, a través de las disciplinas, y más allá de las disciplinas. Su finalidad es la comprensión del mundo actual, donde uno de los imperativos es la unidad del conocimiento". Ver Multiversidad "Mundo Real" Edgar Morin, "Diccionario de la Complejidad", p. 68.
 17 Que incluye "otras formas de conocimiento que la ciencia moderna desechó y subvaloró (...) Implica incorporar el conocimiento tradicional de las comunidades". Ver Acosta

la construcción de conocimiento y metodologías así como el diálogo de saberes es posible, no sólo desde el ámbito científico sino a partir de la integración de la sabiduría de la comunidad. Esto significa considerar un conocimiento que no está escrito, sistematizado o validado pero que es percibido como legítimo por los protagonistas del territorio.



Gráfica 7. Síntesis de los elementos claves para la sostenibilidad de los procesos de internacionalización territorial

Fuente: Elaboración propia.

A modo de conclusión

Si bien se presentan dos experiencias positivas que muestran la contribución de la Universidades a la sostenibilidad de los procesos inserción internacional de los Gobiernos

y Carreño, "Modo 3 de producción de conocimiento: implicaciones para la Universidad de hoy", 2013, 78 – 79.

Locales, es posible identificar un conjunto de desafíos en los procesos investigativos, en la formación y en el desarrollo de proyectos de responsabilidad social. Lo anterior puede relacionarse con los modos de producción y transferencia de conocimiento, y el debate construido alrededor de la triple hélice.

Respecto a los modos de producción de conocimiento: Se reconocen movimientos pendulares entre los modos 2 y 3 pero es necesario fortalecer el desarrollo de metodologías concretas para alcanzar la construcción de conocimiento transdisciplinar y transcultural. Esto conduce a priorizar el objeto de estudio, (el territorio y sus problemáticas locales) más que la perspectiva disciplinaria que previamente ha identificado las preguntas y posibles respuestas a las problemáticas. Y en esta línea, se invita a que el investigador se vincule estrechamente con la comunidad, sus dinámicas y problemáticas, con la intención de incorporar este conocimiento como parte legítima de sus prácticas investigativas. Esto le permitirá ganar pertinencia respecto al conocimiento que produce para contribuir a la solución de los problemas de la sociedad.

Respecto a la transferencia de conocimiento. Existen varias actividades como la capacitación, la consultoría, la divulgación, el licenciamiento, la investigación conjunta, las redes y los procesos spin – off¹⁸. (Libraryhouse, 2008. Citado en Arias y Aristizabal, 2011, p. 145) y es claro que en la mayoría de estas actividades las Universidades han avanzado proactivamente. Por ejemplo, la Universidad del Rosario ha elaborado un diplomado en internacionalización de ciudades en modalidad virtual que tiene como propósito capacitar individuos y comunidades de regiones del país que se encuentran alejadas de la ciudad capital

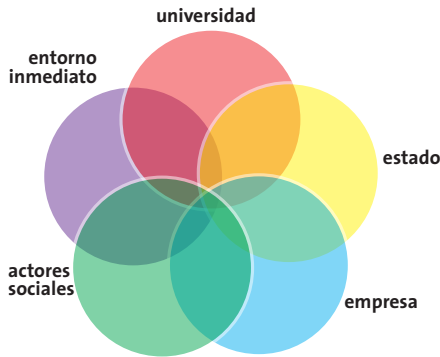
y que no pueden acceder a una formación presencial. Este curso ha vinculado expertos nacionales e internacionales y transmite las reflexiones conceptuales y metodológicas que los investigadores y profesionales han construido a partir de su experiencia práctica.

No obstante lo anterior, se requiere abrir puentes para la investigación colaborativa y el trabajo en red. Hasta el momento no se identifica en Colombia una plataforma para la investigación conjunta de los procesos de internacionalización territorial, en su lugar se encuentran estudios de casos dispersos desde diferentes perspectivas: cooperación descentralizada, administración pública, economía y relaciones internacionales. Posiblemente, el grado de maduración de la temática ya permita la consolidación de una red de trabajo colaborativo que comparta información, resultados y contribuya a la solución de las problemáticas identificadas en este tipo de procesos. Por su parte, resulta prioritario crear un consorcio de universidades para participar e influir en los procesos de internacionalización que ya se están llevando a cabo en diferentes territorios, teniendo claro que son agentes claves que generan innovación y dan valor agregado a las características propias de su entorno.

Respecto al aporte en política pública local y la gobernanza multinivel. La Universidad debe reafirmarse como un agente vital de la dinámica territorial, tan significativa como el Gobierno Local o el sector empresarial. Como agente del territorio su rol podría ser más activo en la articulación de visiones respecto a la internacionalización, creando espacios de reflexión, debate y consensos sobre el proceso. Tal como se ha destacado desde los estudios de política pública, parte de los aportes de las Universidades es la construcción objetiva de los problemas para su posterior inscripción en la agenda pública – agenda setting (Roth Deubel, 2002. pp 57-61) Esto invita a precisar que la dinámi-

¹⁸ "Empresas creadas para explotar las patentes de propiedad de las universidades". Libraryhouse, 2008. Citado en Arias y Aristizabal, 2011, p. 145

ca actual requiere reconocer la existencia de una quintuple hélice, en la cual se presentan dos nuevos actores que complementan esta alianza para el desarrollo: el gobierno local y el territorio.



Bibliografía

ACOSTA VALDELEÓN, Wilson y CARREÑO MANOSALVA, Clara. “Modo 3 de producción de conocimiento: implicaciones para la universidad de hoy”. *Revista de la Universidad de la Salle*, N° 61, 2013, p. 67-87. Documento electrónico disponible en: <<http://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ls/article/view/2439/2156>>. Consulta en: 22 abr. 2015

ARIAS PÉREZ, Jorge Enrique y ARISTIZABAL BOTERO, Carlos Andrés. “Transferencia de conocimiento orientada a la innovación social en la relación ciencia tecnología y sociedad”. *Revista Pensamiento Estratégico y Gestión*. N° 31, Universidad del Norte, 2011, pp. 137-166.

BOISIER, Sergio. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista CEPAL*, N° 86, agosto de 2005, pp. 47-61.

CHANG CASTILLO, Helene Giselle. “El modelo de la triple hélice como un medio para la vinculación entre la Universidad y la empresa”. *Revista Nacional de Administración*, N° 1 (1), enero – junio, 2010, pp. 85-94.

ESTUDIS DESENVOLUPAMENT I SOCIETAT; MALE Jean Pierre, CORS OVAL Carla y SANZ FIALLO Verónica. *Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción. Cuadernos para la internacionalización de las Ciudades*, número 2. Ciudad de México, 2014, pp. 49-53.

GOVERNO DO DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER. “Ubicación”. Documento electrónico disponible en: <http://www.nortedesantander.gov.co/infgeneral.php>. Consulta en: abr. 2015.

JIMENEZ-BUEDO, María y RAMOS VIELBA, Irene. “¿Más allá de la ciencia académica?: Modo 2, ciencia posacadémica y ciencia posnormal”. *Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura*. CLXXXV 738, julio – agosto, 2009, pp. 721-737.

MULTIVERSIDAD “MUNDO REAL” EDGAR MORÍN, “Diccionario de la Complejidad”, Documento electrónico disponible en: <http://www.multiversidadreal.edu.mx/descarga-glosario-moriniano.html>. Consulta en: fev. 2015

Artículos

ROTH DEUBEL, André Noel. Políticas Públicas. Formulación, Implementación y evaluación. Ediciones Aurora, Bogotá, 2002.

SANCHEZ ROMERO, Oscar Ismael. “Reflexiones sobre la Sostenibilidad a través de Políticas Públicas y la Gobernanza”, Cartilla modulo 15, Diplomado en Internacionalización de Ciudades, 2014, pp. 1-27.

VELEZ RAMIREZ, Jeannette; OLAYA BARBOSA, Sandra Liliana y AREVALO PEREZ, Carlos. Ocaña le apuesta a la internacionalización: estrategia para el desarrollo socioeconómico, competitivo e institucional de su territorio. 2005, Universidad del Rosario, Fundación Chaid Neme y Alcaldía de Ocaña.

La Cooperación descentralizada española. Riesgos y oportunidades: el caso de Andalucía

Antonio Zurita Contreras

Antonio Zurita Contreras (antonio.zurita@andaluciasolidaria.org), Director General del Fondo Andaluz de Municipios para la solidaridad Internacional (FAMSI) y Coordinador de la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS)

Resumen

La cooperación descentralizada española nació hace poco más de 30 años y se consolidó con mucha fuerza gracias al marco de descentralización, el empuje de los gobiernos locales y regionales, al empuje de la sociedad civil y al proceso de globalización que se extendió a partir de los años 90. El impacto de la crisis que afectó a Europa de manera especial a partir del año 2008 afectó al proceso que ya había avanzado en la reflexión hacia mejorar su definición de misión y estrategias. Experiencias como la andaluza han ayudado a defender la cooperación como política pública a partir de alianzas con diversos actores. El año 2015 es un año de retos globales importantes debido a definición de una nueva agenda de desarrollo (post 2015, Habitat III 2016) y retos nacionales (procesos electorales locales, autonómicos y nacional). La cooperación descentralizada española se encuentra en un nuevo escenario de oportunidades a partir de este año.

Palabras clave

GLRs (Gobiernos Locales y Regionales) - Cooperación - Descentralización - Andalucía

Introducción

Con la llegada de la democracia en España hacia la segunda mitad de la década de los setenta, un nuevo escenario internacional se abre para este país que llevó sobre sus espaldas la pesada losa de la dictadura franquista durante casi 40 años.

Este nuevo escenario trae de la mano la posibilidad de ser un país más activo en foros internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y entrar a formar parte de la Unión

Europea, hecho que se produce de manera efectiva a partir del 1 de enero de 1986. Pero para formar parte de este proyecto de integración regional, España tenía que pasar algunos exámenes y emprender el camino de la homologación de algunas políticas con el resto de países comunitarios.

Así fue como, de la mano de una voluntad política, la entrada en la Unión Europea animó al gobierno español a emprender el camino de la nueva dinámica de la cooperación internacional y en este sentido, organizar sus herramientas para convertirse en un país donante moderno.

Artículos

En 1989 se crea la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo tomando como antecedente el ICI (Instituto de Cooperación Iberoamericana - 1978).

En paralelo, con el nuevo Estado Español, el modelo democrático se configura con una nueva Constitución (1978) que le hace ganar el sobrenombre de “Estado de las Autonomías” debido al reconocimiento del derecho a la autonomía regional, tanto de las comunidades históricas como del resto de regiones del país. Este Estado se organiza en regiones, al mismo tiempo que se consolida la estructura de descentralización reconocida anteriormente con las diputaciones (gobiernos provinciales) y los ayuntamientos (gobiernos locales).

Este proceso da como resultado una organización estatal con tres niveles de administración:

- administración central
- administraciones autonómicas
- administraciones locales: municipios y provincias

Es conveniente conocer este fenómeno para entender lo que vino a suceder después en relación al tema que nos convoca en este artículo: el nacimiento, crecimiento y señas de identidad de la cooperación descentralizada española, es decir, la protagonizada por gobiernos locales y regionales.

En el año 1979 se celebran las primeras elecciones municipales democráticas, en paralelo a la progresiva instalación de los gobiernos autonómicos (también con procesos democráticos de sufragio universal).

En la entrada de la década de los ochenta, la autonomía de los tres niveles de la administración del Estado va a permitir que varios factores que ahora analizaremos encuentren terreno fértil para asentar el nacimiento de la cooperación descentralizada española.

Una cooperación que se ha caracterizado durante más de 30 años por su proceso de asentamiento y consolidación, reconocida internacionalmente como una cooperación descentralizada pública solvente, con recursos propios (más que ningún Estado de la Unión Europea), desprendida, vinculada fundamentalmente a valores éticos, participativa, acompañada del tejido asociativo, y, también, dispersa, descoordinada, cortoplacista.

A partir del año 2008, y en especial a partir del 2011, año electoral en el que cambiaron los gobiernos locales y muchos autonómicos, la cooperación descentralizada española entra en “estado de shock” del que ahora puede salir tras un periodo de reflexión y adaptación, en los albores de un nuevo ciclo internacional (post 2015) y local (nuevas elecciones municipales y autonómicas).

Pero antes de llegar a este final me gustaría volver a los orígenes para entender las señas de identidad de la cooperación descentralizada pública en España, conocer su ADN, hacer el diagnóstico adecuado y la terapia necesaria que le permita caminar con salud en los retos que se plantean con los nuevos ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015), la nueva agenda mundial de las ciudades (cumbre de HABITAT III 2016), la consolidación del enfoque territorial del desarrollo humano, y el nuevo marco comunitario de la Unión Europea (2014-2020) en el que se reconoce que el enfoque local-territorial y la descentralización son oportunidades para el desarrollo sostenible.

Tres factores se vinieron a mezclar en la cotelera de los años ochenta para producir lo que podemos definir como la “identidad” de la cooperación descentralizada española.

La participación ciudadana y la presión sobre sus instituciones más cercanas

La sociedad española se había acercado a la acción internacional por motivaciones religiosas confesionales (la caridad) o por motivaciones sociopolíticas (la solidaridad). La caridad confesional tenía su espacio ganado a través de las órdenes religiosas de la iglesia católica que mantenían “misiones” en diversas partes del mundo. En los años 80 diversos procesos de la liberación nacional o de defensa de derechos humanos (Centroamérica, campamentos saharauis) generan colectivos de solidaridad y asociaciones de amistad por toda la geografía española. A mitad de los años 80, la incipiente cooperación española (del gobierno español) abre la posibilidad de la cooperación técnica a través de la cual jóvenes profesionales tienen la oportunidad de incorporarse como cooperantes en diversas partes del mundo, en especial en países latinoamericanos, aportando su experiencia o conocimientos en diversas áreas del desarrollo social, económico o institucional.

En 1986 el gobierno español abre su primera convocatoria de ayudas a través de organizaciones no gubernamentales (ONGs), alentando en todo el país el nacimiento de decenas de nuevas organizaciones que incorporan los tres componentes: solidaridad política, caridad confesional, y cooperación profesional. Estas organizaciones buscan el apoyo de las instituciones locales y regionales recién constituidas, alegando a la función que éstas tienen en el “fomento de la participación ciudadana” y la promoción del desarrollo social. Dicha presión tiene éxito, encuentra voluntades políticas favorables. Esta es la razón fundamental por la que la cooperación descentralizada española ha caminado durante un largo periodo muy de la mano de las organizaciones no gubernamentales como gestoras principales de los recursos económicos que las adminis-

traciones lograban disponer de sus propios presupuestos.

El proceso de descentralización democrática

Como ya señalaba, a partir del año 1979 se constituyen los nuevos ayuntamientos democráticos. Merced a un gran pacto de partidos progresistas de izquierda, la mayoría de gobiernos locales pasan a tener gobiernos sensibles a las demandas de participación ciudadana relacionadas con la solidaridad, fenómeno que se mantiene en las siguientes legislaturas locales. La respuesta positiva a estas demandas ciudadanas va acompañada del compromiso político de los partidos que mayoritariamente entran a gobernar, tanto en entes locales como en los entes regionales. Las competencias relacionadas con la cooperación internacional en ambos niveles de la administración toman fuerza en un contexto jurídico que lo permite, no lo impide. Incluso aparece otra modalidad de cooperación directa (el hermanamiento solidario) que se combina como vía paralela a las ayudas vía ONG's.

La globalización (años 90)

La globalización es un fenómeno a escala mundial que acelera los ritmos de intercambio. Sus manifestaciones tienen consecuencias a nivel nacional y a nivel local. Los Estados nacionales se debilitan, el poder de lo político empieza a mostrar síntomas de fragilidad, frente a iniciativas desde lo privado, movimientos de capital, mercados. Las nuevas competencias de los gobiernos autonómicos y locales empujan a estos a desarrollar sus propias iniciativas de promoción del territorio y aumentar su poder de negociación frente a los Estados centrales.

Artículos

La globalización sitúa a las autoridades locales en escenarios internacionales, bien sea por filantropía y compromiso político, bien sea por el legítimo interés de promover sus territorios.

Surge la diplomacia complementaria de las ciudades que opera desde las oficinas de relaciones internacionales de gobiernos autónomos o gobiernos locales que procuran establecer vías de comunicación con “pares” en otros territorios y/o regular la ayuda a la sociedad civil organizada –ONGs– para que su acción tenga una cierta coherencia con sus motivaciones políticas.

Presión ciudadana, descentralización, y globalización son algunos de los procesos más significativos que pueden dar a entender el emerger de la cooperación descentralizada en el Estado español.

Durante los años 90 se consolida este fenómeno con señas identitarias dando lugar a un hito importante y genuino, en España, en contraste con otros países europeos. La crisis de los Balcanes y de Ruanda colocan en primera página de los medios de comunicación hechos internacionales que provocan una gran sensibilidad en la sociedad. De forma espontánea, alentada por las organizaciones sociales se generan las llamadas “acampadas del 0,7%” que instalan a miles de personas en las plazas y parques de las principales ciudades españolas reivindicando el compromiso de dedicación de este porcentaje del PIB de los países ricos a la ayuda internacional. Esta reivindicación provocó un gran consenso social y, por tanto, un gran consenso político que afectó a las elecciones locales del año 1995, donde se multiplicaron los compromisos presupuestarios municipales y autonómicos.

A estas alturas la cooperación descentralizada ya estaba asentada dentro de las agendas de los gobiernos locales y regionales, dando

paso a un progresivo aumento de las partidas presupuestarias anuales y a la generación de soportes legales (leyes autonómicas de cooperación, consejos locales y regionales de cooperación, convocatorias y reglamentos específicos, agencias regionales de cooperación, oficinas locales de cooperación internacional,...). Los hermanamientos crecen de manera significativa, en especial con campamentos saharauis y con municipios de Cuba que vive durante los años 90 un periodo crítico.

El siguiente paso vino de la mano de la primera evaluación de la cooperación descentralizada donde junto a las fortalezas mas importantes (participación ciudadana, motivación ética en la defensa de los derechos humanos) se empiezan a destacar las principales debilidades (atomización de las acciones, dimensión limitada de los programas o proyectos que apoyan, falta de estrategia). Esta evaluación va acompañada por la reflexión internacional que surge a partir de la Declaración del Milenio y la agenda de los ODM, y las conferencias sobre la eficacia de la ayuda de Paris y Accra. De tal manera que la cooperación descentralizada a nivel local y regional, aún fortalecida con un importante volumen de recursos, busca resolver estas debilidades participando en redes nacionales, redes internacionales, en alianzas con organismos multilaterales, fomentando estrategias sectoriales y estrategias de país. En definitiva hay una orientación clara para acompañar la agenda de la eficacia de la ayuda.

Asimismo, en el año 2006 la cooperación descentralizada española participa activamente en la labor de sensibilización del Parlamento Europeo para reconocer a los gobiernos locales como actores de cooperación internacional y posibles receptores de recursos que normalmente, la Comisión Europea dedicaba de manera muy significativa a través de ONG's o empresas privadas.

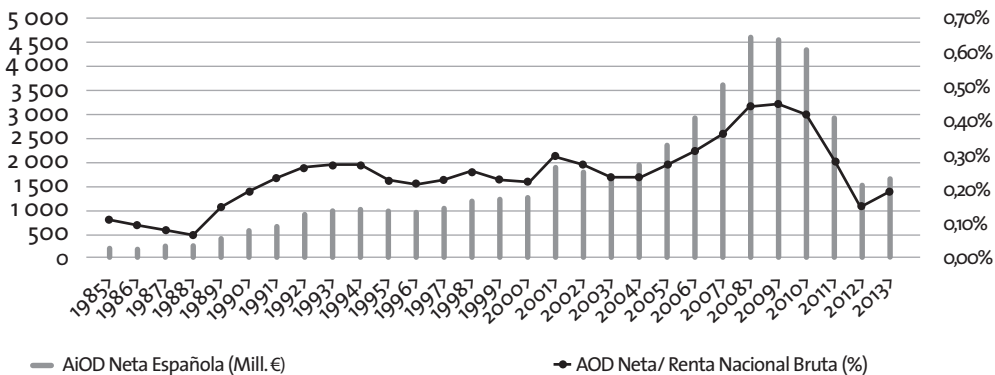
Todo caminaba con pasos cualitativos muy importantes asentando la cooperación descentralizada española con prestigio a nivel internacional, contando con el apoyo progresivo de la administración central (gobierno español) que valoraba la necesidad de coordinar sus acciones con el resto de administraciones públicas descentralizadas. En volumen de recursos la cooperación descentralizada llegó a suponer en el año 2008 cerca del 15 % del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española con más de 700 millones de euros anuales frente a los más de 4500 millones globales.

Dentro de los actores de la cooperación descentralizada pública, las cifras oficiales incluían también el peso de las universidades públicas, otro actor importante que se suma dotando presupuestos, oficinas de cooperación, programas de investigación, formación y becas y acciones de intercambio con otros países.

tral como a nivel local y regional. El impacto de la crisis sobre los países más débiles de la Unión Europea (los conocidos como PIGS – Portugal, Irlanda-Italia, Grecia y España) es considerable desde primera hora. Pero tendríamos que llegar a las elecciones locales y municipales del año 2011 para ver consolidada la crisis de la cooperación descentralizada.

Hay que destacar en este momento la ruptura del consenso político. En contraste con años anteriores, donde la cooperación descentralizada (o la solidaridad) en España no era cuestionada por ninguna fuerza política, a partir del año 2008 este acuerdo se rompe y son las posiciones más conservadoras representadas en especial por la dirección del Partido Popular, las que cuestionan la validez de esta competencia de los gobiernos locales en especial y también de los gobiernos regionales. Se produce un drástico proceso de reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) central a partir del año 2011, año en que entra a gobernar el Partido Popular.

Evolucion de la Ayuda Oficial Española 1985-2013



Pero llegó la crisis financiera, cuyo origen no vamos a analizar e este momento porque nos llevaría a “ríos de tinta”. Esta crisis, que se comienza a asomar en el año 2008, tiene su primer impacto en la reducción de los presupuestos de cooperación tanto a nivel cen-

A nivel local, algunas grandes ciudades como Madrid, eliminan o reducen a la mínima expresión las partidas destinadas a cooperación internacional. Esto trae como efecto inmediato el estado de shock de los actores que acompañan la cooperación descentra-

lizada, como es el caso de las ONG o los fondos municipales de cooperación. Incluso la desaparición de algunos de ellos incapaces de mantener la actividad, aturcidos con los compromisos adquiridos en años anteriores.

A esto habría que añadir la influencia negativa de una política de gobierno central que promueve legislación adversa al desarrollo de la cooperación descentralizada. La más destacable de estas iniciativas ha sido la aprobación, sin consenso político, de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (final del 2013).

El periodo que va desde el año 2011 al 2015, mandato municipal de 4 años, se podría considerar como el “cuatrienio negro”, un periodo en el que la cooperación descentralizada en general ha vivido un momento muy difícil y ha tenido que asumir el significado chino de la palabra crisis: la unión entre la amenaza, el peligro, y la oportunidad.

Crisis

危机

Peligro

Oportunidad

El caso de Andalucía: tiempo de resistencia e innovación

Andalucía es la región más meridional de la península ibérica, la más poblada del Estado español, con cerca de 9 millones de habitantes. Al mismo tiempo Andalucía es una de las regiones históricamente más empobrecidas. Desde el comienzo de la democracia el gobierno autonómico de Andalucía ha estado gobernado por el Partido Socialista, desde hace más de 30 años.

En los albores de la cooperación internacional española la mayor densidad de actores nuevos se concentraban en Madrid, Cataluña o País Vasco. Sin embargo la solidaridad generó en Andalucía un tejido asociativo muy rico vinculado a movimientos de defensa de los derechos humanos, a la caridad confesional y un poco más adelante, a finales de los 80, a la corriente motivada por la cooperación profesional. A la par que en el resto del Estado español surgen Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo ONGD's, cooperación universitaria, municipios y diputaciones comprometidas con la cooperación y un gobierno autonómico, la Junta de Andalucía, que decide dar pasos firmes para asentar esta política pública dentro de su agenda.

En el año 2008 son casi 20 millones de euros los dedicados por los más de 700 municipios andaluces a la cooperación internacional, recursos procedentes de sus propios presupuestos, consignados anualmente. A estos recursos habría que sumar los más de 100 millones de euros que dedica el gobierno de Andalucía, el Parlamento Andaluz y las universidades públicas andaluzas. Durante años esta región que se sitúa en las de menor renta per cápita del Estado español ha estado a la cabeza en su compromiso económico con la cooperación internacional.

¿A qué se debe este fenómeno? ¿qué ha podido influir para una de las regiones más pobres de Europa se haya situado a la cabeza en este compromiso? El análisis de las causas se presta a múltiples opiniones pero voy a considerar dos factores de manera más significativa:

- la conciencia ciudadana, organizada a través de organizaciones no gubernamentales, colectivo sociales, y grupos de opinión que acogieron la “solidaridad” como parte del ADN de la cultura andaluza. Una sociedad que tiene retenida en su memoria cercana el impacto del subdesarrollo

y de la emigración. Unas organizaciones que, desde el primer momento (años 80) desarrollaron iniciativas innovadoras de sensibilización, de incidencia política, que encontraron el respaldo generalizado de sus instituciones más cercanas.

- La decisión política de sus instituciones, que, con mayor o menor entusiasmo, con mayor o menor disponibilidad de recursos, han ido acompañando este proceso. Inicialmente fueron gobiernos locales progresistas los que dieron el primer paso (Ayuntamiento de Córdoba, Diputación de Sevilla) pero llegamos a encontrar en el año 1995 (acampadas de la solidaridad) que un ayuntamiento gobernado por el Partido Popular aprueba dentro de sus presupuestos el destino del 0,7% a cooperación internacional. A nivel de gobierno autonómico, este empuje también se ve reflejado en la firma del primer Pacto Andaluz por la Solidaridad en el que la Junta de Andalucía se compromete a dotar de recursos, hasta llegar al 0,7%, las acciones de cooperación internacional, y canalizarlos de forma indirecta a través de ONG's y otras entidades ciudadanas, sindicatos, organizaciones empresariales, universidades y gobiernos locales, y de forma directa de manera transversal a través de las distintas consejerías (ministerios autonómicos): cultura, salud, desarrollo rural, etc.

Sin embargo, la crisis que se inicia en el año 2008 impactó de manera aún más brutal en la comunidad andaluza. Las tasas de desempleo aumentaron colocándose a la cabeza en todo el territorio de la Unión Europea. Las elecciones municipales del año 2011 dieron un vuelco en las grandes ciudades que fueron gobernadas a partir de ese momento por el Partido Popular. En esta ocasión el consenso político ya se había roto y la dirección política del PP, de manera generalizada, con honrosas excepciones como el caso del ayuntamiento de Málaga, emprendió una campaña en contra de la dedicación de

recursos a la cooperación internacional.

El argumento más utilizado fue colocar en escenario de competencia las políticas de apoyo a amortiguar el impacto de la crisis dentro del territorio con las políticas de apoyo a la cooperación con otros pueblos. La pobreza dentro frente a la pobreza fuera. Este argumento llega a calar en un sector de la sociedad que en contextos de crisis ve crecer las corrientes xenófobas. De esta manera los recursos de los gobiernos locales destinados a la cooperación caen de forma muy significativa hasta menos de la mitad en cifras globales. Sin embargo el comportamiento es diferente según la corriente política que asume el gobierno. En el caso de las diputaciones progresistas (Sevilla, Jaén y Huelva) este compromiso se mantiene, mientras que en algunas gobernadas por el PP, se reduce hasta cifras simbólicas o incluso desaparece. Más difícil resulta mantener el vínculo con la cooperación internacional de los pequeños municipios angustiados por la falta de recursos para necesidades básicas de la población. El camino de reconstrucción en estos casos será más lento y necesita de la definición de instrumentos más generosos que permitan participar de una cooperación activa a pequeños municipios acostumbrados a aportar pequeñas partidas presupuestarias para la acción humanitaria.

Es cierto que no solo debemos hablar del compromiso cuantitativo pero no es menos cierto que esta reducción va acompañada de un abandono de la voluntad por mantener el rol de los gobiernos locales en la acción global. En el caso de las instituciones que mantienen su compromiso se desarrolla un proceso de reflexión muy importante, que va acompañado de la participación en redes nacionales e internacionales de la mano del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI). La participación en estos foros ayuda a redefinir el camino para el futuro. Es importante seña-

lar algunas de ellas:

- la participación activa en la construcción de CGLU, presidiendo el Grupo de Trabajo de Desarrollo Económico Local a nivel mundial.
- La alianza con la Iniciativa ART del PNUD, en programas de desarrollo territorial en diversos países.
- La participación en proyectos que fomentan la acción global de los municipios, como es el caso del proyecto AL-LAS.

En el año 2012 de celebran elecciones regionales al Parlamento Andaluz dando como resultado la formación de un cogobierno de partidos progresista, el Partido Socialista Obrero Español (Psoe) y la Izquierda Unida (IU). Cuando se vislumbraba un difícil futuro para la cooperación descentralizada andaluza, la voluntad política y la concertación con los actores sociales abre un nuevo camino para la reflexión que ha dado resultados muy importantes. Poco después de la constitución de este nuevo gobierno el Famsi lanza la propuesta de la firma de un nuevo “Pacto Andaluz por la Solidaridad”. Esta propuesta es recogida por la Junta de Andalucía y la Coordinadora Andaluza de ong y en junio del año 2013, este pacto es sellado junto con universidades, sindicatos, economía social y organismos multilaterales. En este Pacto se afirma lo siguiente:

“La cooperación internacional es parte de la visión de solidaridad de la sociedad andaluza, desde la esfera pública y privada, tanto hacia dentro como hacia fuera de nuestro territorio. La práctica de la cooperación internacional no compite con la práctica de la solidaridad en Andalucía, e incluso complementa la reivindicación de solidaridad hacia nuestra comunidad autónoma en un contexto europeo en el que sigue siendo un territorio con importantes índices de exclusión”.

Y concluye con la siguiente afirmación:

“Tenemos razones de peso para sentir orgullo

del compromiso de la sociedad andaluza con la justicia social y la igualdad de todos los hombres y mujeres, también más allá de nuestras fronteras. Por eso reafirmamos nuestro carácter solidario y animamos a la ciudadanía andaluza a sumarse individual y colectivamente a este pacto político y social por la solidaridad y la cooperación internacional.”¹

Tras la firma de este Pacto, los actores de la cooperación andaluza participan de forma activa en la elaboración del nuevo “Plan Andaluz de Cooperación Para el Desarrollo” PACODE. Esta plan recoge las reflexiones más innovadoras sobre la cooperación internacional descentralizada como “política pública”:

- la necesidad de orientar esta cooperación con enfoque territorial, enfoque de derechos humanos, enfoque de género y enfoque de sostenibilidad.
- La oportunidad de orientar esfuerzos en la incidencia en políticas globales participando en redes internacionales.
- La alianza entre instituciones públicas y sociedad civil organizada para impulsar procesos de “cooperación integral entre territorios”.

Este nuevo Plan Director no ha llegado a ser aprobado a la fecha de redacción de este artículo, debido al adelanto del proceso electoral en Andalucía y la situación de interinidad actual. No obstante dibuja un camino que difícilmente puede ser reversible en la medida en que ha sido consensuado de forma muy participativa y que el resultado electoral, de entrada, permite pensar en la continuidad de las convicciones que el documento se plantean.

¹ <http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/resources/files/2013/6/24/1372075370811Pacto%20Andaluz%20por%20la%20Solidaridad%20y%20la%20Cooperación%20Internacional.pdf>

Conclusiones

La crisis generalizada que ha vivido el sistema de cooperación internacional debido a la crisis sobre la eficacia de la ayuda y la falta de coherencia entre políticas aún no ha tocado fondo. No obstante, en la encrucijada del año 2015, se pueden divisar nuevas propuestas que permitan recuperar la ilusión en la posibilidad de la construcción de un mundo basado en los derechos humanos, y en el desarrollo humano sostenible.

En este nuevo contexto cobra más importancia el papel de los GLRs y las universidades por una triple razón:

- cobra valor el enfoque territorial del desarrollo humano, una vez que se ha demostrado que no basta con aplicar políticas sectoriales que no estén basadas en las necesidades prioritarias y priorizadas por los territorios. Las políticas de desarrollo no pueden caer en paracaídas formuladas en grandes despachos lejos de la realidad concreta. Este hecho es reconocido en las cumbres internacionales de diverso formato y forma parte de la definición de las nuevas metas concretadas en los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible).
- cobran valor los procesos de descentralización como oportunidad para aplicar a nivel de territorio, políticas, programas y proyectos relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se ha demostrado que sin la traducción a nivel territorial es muy difícil que estas acciones puedan tener éxito. Y para ello es importante contar con instituciones locales y regionales fuertes que sean capaces de articular la acción de los actores del territorio de forma participativa, complementaria.
- la alianza entre actores institucionales, actores sociales, actores económicos y actores académicos hace que los territorios sean más “resilientes”.²

² La resiliencia es la capacidad de los seres vivos sujetos para sobreponerse a períodos de dolor emocional y situaciones adversas.

Para que esta oportunidad sea bien aprovechada los GLRs deben corregir sus debilidades históricas en la definición de la cooperación descentralizada tradicional:

- Deben aspirar a incidir en políticas y no conformarse con ejecutar pequeñas o medianas acciones difícilmente replicables aunque sean consideradas como buenas prácticas en algún estudio.
- Para ello deben organizarse en redes temáticas, territoriales, nacionales e internacionales
- Deben acompañar su compromiso con el consenso político, con la apropiación ciudadana de estas políticas. Apropiación que hagan sólidas las propuestas y no frágiles a los cambios de gobierno en las instituciones.
- Deben poner en valor sus recursos técnicos, humanos, sus experiencias en la gestión de servicios, sus posibles recursos económicos, y exigir a instancias más poderosas financieramente hablando para que presten el apoyo necesario.
- Deben desarrollar iniciativas de sensibilización y formación ciudadana para demostrar que la acción global es beneficiosa a nivel local o regional. Para demostrar que un estornudo en el otro extremo del planeta puede provocar un ciclón. Dicho de otra forma que la acción global a través de su políticas de seguridad, políticas migratorias, políticas financieras o comerciales afecta a la vida cotidiana.
- Deben poner en la proa de la definición de sus estrategias el enfoque de defensa de los derechos humanos a nivel global, y el enfoque de desarrollo humano sostenible.

Se podría ampliar más la lista de deberes pero la extensión de este artículo no lo permite. Y en todo caso existe una cantidad de bibliografía complementaria muy rica al respecto. En cualquier caso cabe señalar, como conclusión, que este momento de crisis del modelo de desarrollo a nivel global presenta grandes oportunidades para el fortaleci-

Artículos

miento de los Gobiernos Locales y Regionales y su incidencia en las grandes políticas que afectan a la comunidad.

En el caso de la cooperación descentralizada pública española, los procesos electorales del año 2015 van a generar un nuevo mapa. Este nuevo mapa puede ayudar a la recuperación de la identidad de esta poderosa y rica experiencia. Sin duda la nueva cooperación descentralizada española deberá tomar nota de las lecciones aprendidas. El nuevo marco comunitario de la Unión Europea (2014-2020) también presenta nuevas oportunidades que sólo podrán ser aprovechadas si se suman voluntad política, capacidad técnica y trabajo en red.

La relación con GLRs de América Latina debe colocarse en el frontispicio de esta nueva estrategia, aprendiendo mutuamente de los procesos que se viven a ambos lados del Atlántico y demostrando que la integración entre ambas regiones del mundo no pasa por tratados como el Tratado transatlántico de libre comercio (TTIP por sus siglas en inglés) sino por la relación horizontal basada en términos de sostenibilidad y defensa de los derechos humanos, con relaciones económicas, migratorias, financieras justas, que defiendan a las personas, no a los capitales.

Enlaces de interes

A continuación se ofrece una serie de enlaces de fácil acceso por Internet, donde se pueden encontrar múltiples publicaciones relacionadas con la cooperación descentralizada española. Esta lista es una selección donde se encuentran algunas de las más interesantes. Sin duda puede ser mucho más amplia pero el objetivo del artículo es solo facilitar un aproximación al tema.

<http://observ-ocd.org/es>

El Observatorio de la Cooperación Descentralizada es un instrumento de gestión del conocimiento sobre la cooperación descentralizada, auspiciado por la Comisión Europea a través de su programa URBAL, y apoyado por la Diputación de Barcelona, la Intendencia de Montevideo y otras instancias que promueven la cooperación descentralizada. Herramienta fundamental para conocer las reflexiones de un grupo activo de profesionales con relación sobre este tema.

<http://www.confederacionfondos.org/es/los-fondos>

Portal de la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, que agrupa a los Fondos Municipales de Cooperación con más de 1000 gobiernos locales asociados. Instancias muy dinámicas de la cooperación descentralizada local.

<http://www.2015ymas.org/>

Espacio web de la Plataforma 2015 y + que agrupa a organizaciones no gubernamentales de cooperación y otras entidades, donde se puede acceder a la visión crítica sobre la evolución de la cooperación descentralizada española.

<http://www.femp.es/>

Acceso al portal de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) donde se puede acceder a legislación e información sobre la cooperación descentralizada local, buscanso información en “Áreas temáticas”.

<http://cooperacion.femp.es/>

Enlace al soporte de la Federación Española de Municipios y Provincias donde se hace seguimiento con detalle a la acción de la cooperación descentralizada local a través de programas y proyectos.

<http://www.andaluciasolidaria.org/>

Portal del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, donde se pueden encontrar diversas publicaciones, información sobre programas, enlaces a otros portales de interés en diversas partes del mundo.

<http://www.euskalfondoa.org/es/>

Enlace al portal de Euskal Fondoa, Fondo de Cooperación de municipios vascos, donde se pueden encontrar informes, publicaciones y enlaces de interés desde la visión de la cooperación municipal vasca.

<http://www.fonscatala.org/>

Portal del Fons Catalá de Cooperació, red de cooperación local de los municipios catalanes, donde se pueden encontrar enlaces de interés, publicaciones e información sobre programas de la cooperación catalana local.

<http://www.hegoa.ehu.es/>

Portal del Instituto Hegoa, ubicado en el País Vasco, instancia activa en la investigación sobre la cooperación descentralizada con varias publicaciones relacionadas con el tema.

<http://www.iepala.es/>

Enlace de IEPALA, una de las ONG's más antiguas de España, ubicada en Madrid, con larga trayectoria en formación, investigación y promoción de redes. Pionera en el impulso de la cooperación descentralizada en España.

<http://www.musol.org/es/>

Enlace al portal de MUSOL, otra entidad de carácter no lucrativo con sede en Valencia, concentrada en el Municipalismo y la Solidaridad.

Los grandes retos de la acción internacional de los gobiernos locales – Reflexiones a partir de los debates en el Café AL-LAs¹



Agustí Fernández de Losada y Maria del Huerto Romero

Agustí Fernández de Losada (Email : afdelosada@tornosabogados.com), Coordinador de la Comunidad de Expertos del Proyecto AL-LAs, Director de Estudios y Asistencia Técnica Internacional de Tornos Abogados (Barcelona), desde donde ha sido consultor de Cities Alliance y UNOPS; PNUD/UN-Habitat/Global Taskforce; CGLU-DELOG y PNUD) en trabajos vinculados a las principales agendas globales que influyen en las ciudades. Fue Director de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona; Coordinador General de la Oficina de Orientación y Coordinación del Programa URBAL III de la Comisión Europea y del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina.

Maria del Huerto Romero (Email : mayrosario@yahoo.com.ar), Coordinadora de la Comunidad de Expertos del Proyecto AL-LAs, Profesora titular en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Coordinadora de Cooperación Internacional de la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rosario (Argentina), desde donde ha estado implicada en el trabajo en redes de ciudades, en particular Mercociudades. Ha sido Responsable de la Antena para el Cono Sur de la Oficina de Orientación y Coordinación del Programa URBAL III de la Comisión Europea, y Coordinadora Ejecutiva de: la Red 7 del Programa URBAL I; la “Conferencia sobre el partenariado local entre la Unión Europea y América Latina” (Comisión Europea, Valparaíso, Chile, 2004).

Resumen

El Café con AL-LAs ha sido el espacio virtual de diálogo, producción de conocimiento e intercambio de los más de trescientos miembros de la Comunidad de Expertos del Proyecto AL-LAs, electos locales, directivos y funcionarios públicos locales, nacionales e internacionales, expertos independientes, académicos, estudiantes...

Desde inicios del proyecto, se han lanzado en el Café siete debates sobre temas considerados centrales en la agenda de la internacionalización de los gobiernos locales, que plantearon retos abiertos y permitieron la confluencia de diversas reflexiones, visiones y planteamientos,

¹ Los textos introductorios a cada Café sobre los cuales se hace referencia en este trabajo, así como los diversos aportes de los participantes en los debates, pueden encontrarse en el sitio web del Proyecto AL-LAs: www.proyectoallas.net

vislumbrado consensos y desacuerdos entre los expertos y actores de la acción internacional de las ciudades y regiones.

El propósito de este artículo es precisamente analizar las conclusiones surgidas de estos ricos y constructivos debates, así como las principales ideas y aprendizajes que se pueden extraer de ellos. Como es de esperar, las fuentes de información utilizadas para la elaboración de este artículo han sido básicamente dos: los textos introductorios, disparadores de los debates de cada Café, y las aportaciones que los expertos de la Comunidad realizaron en cada caso.

Palabras clave

Acción internacional de gobiernos locales - Café con AL-LAs - Cooperación descentralizada- Modelos de acción exterior - Dimensión estratégica y participativa de la acción internacional- Modelo y marca de ciudad - Ciudad incluyente - Agenda global post-2015- Habitat III

Introducción

El Café con AL-LAs ha sido el espacio de diálogo virtual y de intercambio de los miembros de la Comunidad de Expertos del Proyecto AL-LAs durante casi dos años. Un espacio en el cual han confluído ideas, conocimientos y experiencias, y que ha permitido el encuentro de los más de 300 expertos e interesados que conforman esta plataforma virtual. Una plataforma única en la cual se dan cita algunos de los más relevantes expertos y actores de la acción exterior de las ciudades en América Latina y Europa.

Durante estos casi dos años se han lanzado siete debates en línea sobre temas considerados centrales en la agenda de la internacionalización de los gobiernos locales. Temas que plantean retos abiertos y que, en la mayoría de los casos, permiten la confluencia de opiniones encontradas y de planteamientos no siempre convergentes.

Los debates planteados en el Café con AL-LAs giraron en torno a los siguientes enunciados:

- Cooperación descentralizada, diplomacia de las ciudades, acción exterior... ¿Qué concepto nos permitirá seguir avanzando y construir a futuro el relato de las relaciones internacionales de los gobiernos locales?

- La acción exterior de las ciudades en la práctica: de modelos tradicionales a nuevas tendencias.
- La dimensión estratégica de la acción internacional de los gobiernos locales y regionales.
- ¿Considera que la acción internacional de una ciudad es un asunto exclusivo de su gobierno?
- ¿Tú ciudad: un modelo o una marca?
- ¿Cuáles son los temas prioritarios que debería integrar un modelo de ciudad incluyente?
- Post-2015, una agenda global con fuerte impacto local. ¿Cómo se posicionan los gobiernos locales?

Se trata de siete debates definidos a partir de una doble entrada: por un lado, en función de alguno de los temas planteados por AL-LAs como articuladores de su quehacer; y, por el otro, a partir de algunas de las cuestiones que han surgido en la agenda política y que se ha considerado importante abordar.

A continuación analizamos las principales conclusiones alcanzadas en cada uno de los debates, así como las principales ideas y aprendizajes que se pueden extraer de ellos.

Cooperación descentralizada, diplomacia de las ciudades, acción exterior... ¿Qué concepto nos permitirá seguir avanzando y construir a futuro el relato de las relaciones internacionales de los gobiernos locales?

Si bien la acción internacional de los gobiernos locales es un fenómeno que ha venido cobrando notoriedad desde hace un par de décadas, lo cierto es que el número de personas e instituciones que estudian dichos procesos es todavía muy reducido. Hoy en día no existen definiciones comunes y hay poca claridad conceptual alrededor de ciertos términos y actividades que realizan los gobiernos locales en el ámbito internacional. Además, por lo general, hay pocos espacios de diálogo entre los profesionales de la acción internacional de las ciudades y el sector académico, lo que en ocasiones propicia la generación de análisis teóricos alejados de la práctica real y de la lógica de la acción exterior de los gobiernos locales. También se suele generar una dinámica contraria: la práctica internacional de las ciudades se realiza, en muchas ocasiones, en un vacío teórico y conceptual.

El debate planteado trata de poner algo de luz a la existencia de numerosos conceptos que hacen referencia a la acción internacional de los gobiernos locales. Pero no siempre existe un común denominador entre dichos conceptos en relación con el contenido del término. Tampoco existe uniformidad entre ellos en relación al universo de acciones que involucra la acción internacional desde lo local. En algunos casos se recurre a conceptos generales (como paradiplomacia, diplomacia de las ciudades, acción exterior). En otros, hace referencia sólo a un aspecto, ámbito o estrategia de internacionalización de los gobiernos locales (por ejemplo, cuando se asimila la acción internacional con cooperación descentralizada).

Existen dificultades para lograr un término consensuado universalmente que refleje las relaciones internacionales de los gobiernos locales, pues éstas están muy determinadas por los contextos locales. Por el contrario, pareciera ser posible realizar un esfuerzo para acordar el contenido del concepto (sea cual fuere el término utilizado). En este sentido, existe acuerdo en torno a que la acción internacional de los gobiernos locales va mucho más allá del concepto ya clásico de cooperación descentralizada y de sus acciones. A pesar de ello, como se ha señalado más arriba, en numerosos ámbitos se usan ambos conceptos como sinónimos.

Lo que ocurre, sin embargo, es que la acción de los gobiernos locales en el terreno de la cooperación al desarrollo ya no se describe únicamente a través del concepto de cooperación descentralizada. A pesar de ser el más reconocido, convive con otros conceptos y prácticas, como el de cooperación federativa (propio de Brasil), la asistencia técnica descentralizada, la cooperación descentralizada sur-sur. Algunos de ellos, como este último, están adquiriendo una fuerte relevancia.

En algunos círculos, se está proponiendo el uso del concepto de cooperación territorial, instalado ya en Europa. Se sugiere, asimismo, combinar ese concepto con el de acción internacional (por ejemplo: cooperación territorial transnacional o cooperación territorial internacional) para distinguir la cooperación con actores gubernamentales locales de otros países de la que se realiza con gobiernos subnacionales dentro del propio territorio-país.

Durante el debate se cuestionó también la denominación de la cooperación descentralizada por lo que no es: cooperación “no central”.

Se trata, en definitiva, de un debate abierto que trasciende la simple cuestión nominal y

se adentra en los fundamentos mismos de la internacionalización de las ciudades, las regiones, los estados federados, provincias, etc.

La acción exterior de las ciudades en la práctica: de modelos tradicionales a nuevas tendencias

El segundo Café se inscribió en el contexto de la temática abordada por el Seminario Web del Proyecto AL-LAs: “La acción exterior de las ciudades en la práctica”, destinado a analizar la evolución reciente del marco jurídico e institucional de las relaciones entre los gobiernos locales y los nacionales y su impacto en la acción internacional de las ciudades. Para ello, se utilizó como disparador un texto escrito por Agustí Fernández de Losada, incorporado en el blog del Proyecto: “Escenarios de evolución del marco normativo para las relaciones internacionales de los gobiernos locales y regionales. Autonomía versus subordinación”.

Durante los debates se constató que la presencia de los gobiernos locales y regionales como actores reconocidos y legitimados en el escenario internacional es una realidad relativamente reciente, que poco a poco se consolida. Sin embargo, dicha presencia no está exenta de tensiones y de cierta polémica, en la medida en que incide directamente en un ámbito que ha sido monopolio de los Estados-nación durante siglos.

Ello explica, en parte, la voluntad de algunos gobiernos de “ordenar” la acción internacional de los gobiernos locales mediante textos normativos u otros mecanismos administrativos tendientes a asegurar una correcta coordinación y complementariedad de la acción exterior de todos los actores de un país.

Países como España, Brasil, Francia o Italia han iniciado procesos de revisión de las normas que regulan la acción exterior con

el objetivo, entre otros, de normar la actividad de los gobiernos locales en este ámbito. Lo reseñable es que se detectan tendencias divergentes que van desde las pulsiones re-centralizadoras que se dan en España, país que había avanzado mucho en esta materia y que cuenta con gobiernos locales muy dinámicos, al reconocimiento como política de Estado que introduce Francia, que articula mecanismos legislativos específicos centrados en la cooperación al desarrollo.

Efectivamente, en España, a pesar que la nueva Ley del Servicio y la Acción Exterior del Estado reconoce a los gobiernos locales como sujetos de la acción internacional del Estado, se da una cierta tendencia re-centralizadora, en la medida en que la ley promovida por el gobierno central introduce mecanismos regresivos más dirigidos a garantizar la subordinación que una acción política conjunta basada en el principio de concertación.

En Brasil, contrariamente, el dinamismo de ciudades y estados, y la complicidad del Gobierno Federal, permiten vislumbrar --más allá de las tensiones-- un recorrido importante para la internacionalización de los gobiernos locales y regionales. A pesar de no existir un reconocimiento expreso de esta competencia, ella se refleja mediante la creación de mecanismos e instituciones que la presuponen. Así, la nueva propuesta de Decreto de la Presidencia lanzada en 2013 plantea, entre otras cuestiones, la creación del Fórum de Gestores de Cooperación Internacional Descentralizada como instancia encargada de promover e implantar las estrategias en relación con la acción internacional descentralizada.

En Francia, desde 2007 la cooperación internacional se percibe como una competencia formal de los gobiernos locales y regionales, y ya no como una vía para ejercer o aumentar otras competencias formales. Desde

hace algunos años, el gobierno central ha empezado a desarrollar estrategias dirigidas a reforzar la presencia internacional de los gobiernos locales y regionales del país. Así, se aprobó la ley el 7 de julio del 2014 de Orientación de la política de desarrollo y solidaridad internacional que, si bien trata de reforzar el rol del Estado en la política de cooperación al desarrollo, sigue mostrando (artículo 14) el claro reconocimiento por parte del Estado del papel que desempeñan los gobiernos locales y regionales, así como el respeto por su autonomía política.

En la misma línea se inscribe la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo aprobada recientemente en Italia la cual reconoce expresamente a los gobiernos locales y regionales como sujetos de la cooperación al desarrollo, y determina que las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno se construyan sobre la base del principio de “partenariado”.

En México y El Salvador, a pesar de no estar inmersos en procesos de reforma legislativa, se están dando algunos pasos alentadores para asegurar un mayor reconocimiento a la acción exterior de los gobiernos locales y regionales, asegurando la existencia de espacios políticos de concertación.

De los debates sostenidos por los participantes en este segundo Café con AL-LAs se puede concluir que lo determinante no son las tensiones que puedan darse entre los diferentes niveles de gobierno, que hasta cierto punto son lógicas y normales, sino los mecanismos que se articulan para resolverlas. Se puede apostar por generar mecanismos no jerarquizados que garanticen la coordinación, colaboración y unidad de acción entre los diferentes niveles de gobierno (aunque siempre bajo los principios rectores de política internacional del gobierno central); o por establecer procedimientos que por la vía de la autorización lleven a la subordina-

ción y el control. La apuesta por uno u otro escenario condicionan claramente el potencial de los gobiernos locales en el escenario internacional.

La dimensión estratégica de la acción internacional de los gobiernos locales y regionales

El tercer Café partió de un texto introductorio redactado por Beatriz Sanz en el cual se constata que la internacionalización de las ciudades y los gobiernos territoriales, y más específicamente sus relaciones de cooperación descentralizada, para ser coherentes, ofrecer un real valor añadido, y tener perspectivas de impacto y sostenibilidad, necesitan situarse en un marco estratégico previo, circunscrito en la agenda de las políticas públicas territoriales y elaborado a partir de un proceso de reflexión y de organización, centrado tanto en la realidad local como en las posibilidades ofrecidas por el entorno.

Durante el debate se destacó la importancia de la dimensión estratégica de la acción internacional. Esto es, la necesidad de que la acción exterior de una ciudad o región no sea entendida como un fin en sí misma sino que responda y se integre a la estrategia del territorio.

En ese sentido, una estrategia de internacionalización debe poder articular los diferentes actores (económicos, sociales, culturales, políticos) que operan en el territorio. Ellos deben verse reflejados en la estrategia de internacionalización y participar activamente en su definición, ejecución y seguimiento. La experiencia de Medellín es un claro ejemplo de construcción de una estrategia participativa de internacionalización y cooperación descentralizada del territorio.

Dotar a la acción internacional del territorio de orientaciones estratégicas y agendas par-

participativas constituye un elemento central para transformarla en una política pública liderada por el gobierno local/regional. De todas maneras, la participación activa de todos los actores que actúan en el territorio también es clave. En este marco, la acción exterior en general y la cooperación descentralizada en particular, se presentan como procesos que permiten reforzar no sólo la gestión del gobierno local, sino también las instituciones y los actores de su territorio.

La cooperación descentralizada constituye uno de los instrumentos de la acción exterior de los gobiernos territoriales. La concepción y la puesta en marcha de una política pública de cooperación descentralizada debe ser pensada como elemento integrante de una política pública de internacionalización del territorio. Es por ello que en una estrategia de internacionalización no es adecuado separar cooperación descentralizada de relaciones internacionales.

Así como la acción exterior de un gobierno local no puede entenderse como un fin en sí misma, tampoco pueden serlo sus instrumentos, como la cooperación descentralizada. En la práctica, muchas veces aquella y éstos fueron pensados como objetivos en sí mismo, lo cual ha restado eficacia, eficiencia y sostenibilidad a las acciones.

Es necesario dimensionar la acción exterior y sus instrumentos en función de las necesidades, aspiraciones y realidades de cada ciudad/región. Así como no todos los gobiernos locales pueden o deben desarrollar las mismas estrategias de acción internacional; cada uno deberá seleccionar el (los) instrumento(s) de internacionalización que considere más apropiado(s).

Frente al debate planteado recientemente en algunos foros internacionales sobre la validez de la cooperación descentralizada en el contexto actual, los participantes del debate

argumentaron que ésta continúa siendo un instrumento válido, interesante y útil para los gobiernos locales.

Sin embargo, no cualquier tipo de cooperación descentralizada, sino aquella superadora de los paradigmas más clásicos. Los modelos basados en la construcción de relaciones verticales, Norte-Sur, de carácter eminentemente asistencialista, están agotados y han demostrado claros signos de fatiga, ineficacia y poco impacto.

La cooperación descentralizada se ha ido transformando en una relación basada en el partenariado, que valora más los aspectos cualitativos que los cuantitativos del vínculo entre territorios. Este enfoque permite poner en marcha procesos mucho más ricos de posicionamiento, de aprendizaje entre pares y de experimentación, que acaban dotando de más fuerza a los propios gobiernos locales. En este sentido -reafirmando ideas que surgieron en el primer Café- la cooperación descentralizada actualmente tiene mucho en común con el modelo de cooperación territorial que existe entre los gobiernos locales europeos.

Este cambio en la manera de entender la cooperación descentralizada es determinante a la hora de transformar las modalidades de abordaje territorial: se pasa de los enfoques administrativos, de gestión puntual de acciones coyunturales y periféricas de la acción de gobierno; a una política pública local con orientaciones estratégicas. No hay transformación posible en la modalidad de gestionar la cooperación descentralizada sin un cambio previo en la manera de entenderla. De igual manera, un cambio en la visión de la cooperación descentralizada sin transformaciones en la manera de gestionarla, es una tarea inútil.

¿Considera que la acción internacional de una ciudad es un asunto exclusivo de su gobierno?

El Cuarto Café con AL-LAs se desarrolló a partir de un texto introductorio elaborado por Maribel Díaz, y permitió profundizar algunos aspectos abordados en el Taller Nro.4 de AL-LAs “Internacionalización estratégica y participativa de las ciudades”. Retomó, asimismo, algunas ideas-fuerza planteadas en el Tercer Café.

En todas estas instancias, se partió de la convicción de que la articulación y participación de los distintos actores de un territorio en la definición y ejecución de la estrategia de internacionalización y de cooperación descentralizada otorga efectividad, sostenibilidad y apropiación a la acción internacional.

Pareciera haber un consenso en considerar que el gobierno local no puede ser (o no debería serlo) el actor único de la proyección exterior de una ciudad/región, aunque sí deber ser el líder y articulador de la política de internacionalización..

Pero, para desarrollar una estrategia de acción exterior bajo una lógica inclusiva y participativa se requiere contar con una fuerte y decidida voluntad política del gobierno local de abrir el diálogo en este ámbito con todos los actores del territorio; y de coordinación (no subordinación) con aquellos que desarrollan actividades internacionales en forma independiente.

En este sentido, es preciso recordar que toda política de internacionalización de ciudad/región: debe servir a los intereses y prioridades del territorio (y obviamente de sus ciudadanos), cuidando de no caer en el riesgo de transformarla en la estrategia de internacionalización de un sector o actor (normalmente, uno de gran capacidad de incidencia).

En la práctica, sin embargo, muchas autoridades locales siguen percibiendo y gestionando la acción internacional del territorio como un ámbito exclusivamente propio. Para ejemplificar ello, durante el Café se planteó el caso de Brasil, donde, salvo pocas excepciones, la internacionalización de los municipios y estados no sigue una lógica inclusiva y de horizontalidad.

Los debates en este Café fueron más allá de reflexionar sobre la importancia de tener un escenario en el que se gestiona la internacionalización como una tarea compartida entre el gobierno local y los demás actores del territorio. Se abordó también una cuestión clave para esta tarea: ¿Cómo involucrar a los diferentes actores del territorio en una acción internacional de un gobierno local?

En este sentido, la tarea más básica y primaria de un gobierno local es la sensibilización y la comunicación. Construir mecanismos de participación en cualquier política pública sin acompañarlos de instrumentos adecuados y suficientes de comunicación, transparencia de la información y rendición de cuentas, afecta la cantidad y, particularmente, la “calidad” de la participación. Ello es más necesario en áreas no tradicionales de la gestión local, como lo son las relaciones internacionales, dado que los habitantes pueden considerar las acciones en este campo como una pérdida de tiempo, de esfuerzo y de dinero.

Sin embargo, si bien esta tarea es necesaria, no es suficiente. Se requiere, asimismo, construir mecanismos de participación ciudadana en el ámbito de la internacionalización de la ciudad. Existen diversas vías para ello (creando redes o plataformas de acción internacional; construyendo alianzas multiactores, o foros de discusión con la sociedad civil organizada, como ONGs, especialistas, académicos y consultores,

etc.), así como experiencias concretas que se han generado desde gobiernos locales latinoamericanos y europeos (como los “foros de actores” de la región francesa de Nord Pas de Calais o los Diálogos para la internacionalización estratégica de las ciudades llevados a cabo por los socios del proyecto AL-LAs). Al igual que en el tercer Café, en esta oportunidad se colocó a la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana como el esfuerzo más acabado, aunque perfectible, de internacionalización participativa de ciudad.

Cada ciudad deberá construir su mecanismo en función de sus realidades (tamaño; recursos y capacidades de gestión; vinculación o conflictos preexistentes con otros actores del territorio; diversidad, grado de internacionalización e institucionalidad de las organizaciones de la sociedad civil y del empresariado, etc.).

Finalmente, y con la mirada puesta en América Latina, los debates del cuarto Café parecieran reflejar que, aunque existen algunas experiencias exitosas, el desarrollo de una estrategia de internacionalización estratégica, inclusiva y participativa constituye aún un reto para los gobiernos locales de la región.

¿Tú ciudad: un modelo o una marca?

Retomando algunos aspectos abordados en el Taller Nro.5 de AL-LAs “Acción internacional para una ciudad atractiva”, Eduard Miralles preparó el documento para el quinto Café con AL-LAs.

El mensaje central del texto de Miralles gira en torno a la idea de que construir una imagen de marca atractiva y conocida para una ciudad no debe ser necesariamente contradictorio con poseer un modelo de

ciudad sólido y compartido. Quizás, sostiene el autor, “éste sea el reto: construir lo uno desde lo otro, conectando la imagen de marca atractiva para la ciudad y un modelo de ciudad sólido y compartido”.

En este marco, los debates del Café coincidieron en destacar la importancia que tiene en tiempos de globalización que las ciudades cuenten con estilos propios que las diferencien y al mismo tiempo las resalten. Para ello, y siguiendo lo planteado por Miralles, los gobiernos locales utilizan toda suerte de medios, sobre todo digitales, para pregonar sus atractivos y captar tres nuevos tipos de capital: visitantes, inversiones y conocimiento. “Las ciudades- argumenta el autor necesitan construir y proyectar a nivel global una imagen, a partir de factores que pueden ser innatos (recursos paisajísticos singulares, elementos del patrimonio cultural, etc.) o bien adquiridos (encargar un hito urbano a un arquitecto reconocido internacionalmente, engendrar un acontecimiento con visibilidad y capacidad de proyección, diseñar un logotipo que sintetice los componentes del genio local, etc.)”.

Sin embargo, tanto Miralles como los participantes del debate puntualizaron claramente algunos riesgos en el proceso de construcción de un modelo/marca de ciudad. Se advirtió sobre los peligros de que una marca se convierta en una máscara y, por muy atractiva que sea, acabe siendo percibida por la ciudadanía como algo ajeno, impropio o adquirido. Se puso en debate la pertinencia y utilidad de adoptar un modelo/marca de ciudad netamente economista de atraktividad de la ciudad, ilustrando ello con el caso de la ciudad de Madrid y la publicidad en sus estaciones de metro.

Frente a estos riesgos, se puso énfasis en la identificación ciudadana como elemento fundamental para desarrollar una estrategia de atraktividad del territorio a nivel interna-

cional, tal como se señaló en el 5o Taller de Aprendizaje del proyecto AL-LAs: “Toda marca y/o modelo de ciudad o de territorio que sea exitoso y que logre distinguirse a nivel internacional deberá basarse en una identidad compartida por la población. De nada sirven las etiquetas, logotipos, slogans o imágenes cuando la gente no se identifica con ello. La marca se convierte en envoltura y como toda envoltura es desechable por el siguiente gobierno”.

Asimismo, se llamó la atención sobre los peligros de confundir la marca de una ciudad con la de una administración. Es necesario diferenciarlas, pues mientras la primera no es pasajera (si tiene apropiación ciudadana), la segunda tiene un período de vigencia dado por el cambio de gobierno.

¿Cuáles son los temas prioritarios que debería integrar un modelo de ciudad incluyente?

Luego del desarrollo del 6 Taller de Aprendizaje de AL-LAs sobre “Acción Internacional para una ciudad incluyente”, el socio del proyecto que fue sede del mismo, el municipio de Morón (Argentina) fue el encargado, a través de su Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación, de elaborar el texto disparador para los debates de este sexto Café.

El texto plantea dos ideas-fuerza claves para el debate. Por un lado, sostiene que en las ciudades, desde los gobiernos locales se promueven políticas públicas orientadas a garantizar derechos para todos los habitantes. Por el otro, rescata la acción internacional como un elemento estratégico para contribuir con la construcción de ese espacio, aportando herramientas para fortalecer, profundizar, difundir y consolidar las políticas públicas locales orientadas a garantizar derechos para todos los habitantes y,

para promover un modelo de ciudad incluyente.

A partir de estas dos ideas-fuerza, el texto interpela a los miembros de la Comunidad de Expertos de AL-LAs en torno a una pregunta, aparentemente sencilla, pero de un alto valor estratégico para promover el Derecho a la Ciudad: ¿Cuáles son los temas prioritarios que debería integrar un modelo de ciudad incluyente?

Partiendo del consenso general de que una ciudad incluyente es aquella en donde cualquier persona goza de derechos fundamentales, el debate en el Café aportó un rico abanico de miradas y perspectivas sobre los temas prioritarios a atender por las políticas públicas de un modelo de ciudad incluyente.

Necesariamente, la generación de oportunidades equitativas en el ámbito laboral y salarial para todos los ciudadanos surgió como uno de esos temas prioritarios. La integración territorial de las urbes (abandonando el modelo dual de ciudad: “una para los estratos altos y otra para los estratos bajos”); la distribución espacial equitativa en toda la ciudad de los servicios públicos, los espacios públicos, la infraestructura y las políticas públicas locales; constituyeron otros tantos temas planteados para una agenda de ciudad incluyente. Un énfasis especial le cupo a las coberturas universales en salud, educación y recreación, en particular para la infancia.

Además de estas prioridades, que podríamos definir como “clásicas” (más vinculadas a las carencias materiales), el debate en el Café aportó otras perspectivas complementarias, más intangibles, en el proceso de construir el “Derecho a la ciudad”: la atención a la cuestión de género; el desarrollo de nuevas formas de relacionamiento del ciudadano con los espacios públicos, con los vecinos, con la naturaleza; el abordaje del arte como herramienta de inclusión y transformación

social; la recomposición de los lazos sociales fragmentados ; entre otras.

Dentro de las prioridades “intangibles” de un modelo de ciudad incluyente, la generación de contextos de posibilidad que alberguen la diversidad, lo heterogéneo, adquirieron un valor especial durante el debate. “La ciudad incluyente- sostuvo en el debate el Coordinador del Proyecto AL-LAs, Eugene Zapata- es la que elimina racismo, discriminación y da oportunidades iguales a todos”.

En definitiva, construir ciudades incluyentes implica generar políticas de cohesión social. El intercambio entre América Latina y Europa en este ámbito ha sido tradicionalmente muy fructífero, como lo ha reflejado el trabajo realizado en el marco del Programa URBAL de la Unión Europea. Demostró que cohesión social es un concepto muy amplio, que tiene que ver con el desarrollo económico y el empleo; con la protección social, el acceso a los servicios básicos, la educación, la salud y la seguridad; con la protección del entorno y la resiliencia para prevenir los impactos del cambio climático (las catástrofes naturales afectan mayoritariamente los barrios pobres y periféricos); con la identidad, el sentido de pertenencia y la cultura; y con el buen gobierno, transparente, participativo, el gobierno que rinde cuentas y pone freno a la corrupción.

Post-2015, una agenda global con fuerte impacto local. ¿Cómo se posicionan los gobiernos locales?

La publicación del séptimo Café con AL-LAs coincide con la redacción del presente análisis de manera que no nos ha sido posible referirnos a las reflexiones y comentarios que se puedan producir. Hemos optado, sin embargo, por incluir el texto disparador

del debate elaborado por Agustí Fernández de Losada en la medida en que el tema nos parece de una gran relevancia.

Los próximos dos años vienen marcados por una agenda global de gran impacto y trascendencia. En septiembre 2015, en Nueva York, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobará los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la hoja de ruta que deberá guiar las políticas de desarrollo hasta 2030. Un poco antes, en julio, Addis Abeba (Etiopia) acoge la III Conferencia sobre Financiación del Desarrollo, una cumbre que debe servir para impulsar formas más eficientes e innovadoras para financiar el desarrollo.

En diciembre, en París, la COP 21 aspira alcanzar un gran acuerdo mundial para mantener el calentamiento global por debajo de los 2°C. Finalmente, en octubre de 2016, Quito será escenario de la definición de una nueva agenda urbana, con la celebración de la Conferencia Hábitat III; una agenda que deberá servir para abordar los grandes retos que enfrenta un mundo cada vez más urbanizado y en el cual las ciudades y los gobiernos locales desempeñan un papel central.

Todas estas agendas responden a retos globales que en su mayoría tienen impacto local. De allí que exista un consenso generalizado sobre la importancia de localizar la implementación de los nuevos ODS.

Los actores locales juegan un papel determinante en los procesos de desarrollo y está fuera de toda duda la necesidad de asegurar su implicación en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la provisión de servicios básicos de interés general, en ámbitos como la vivienda, el transporte público, la educación, la salud, el agua o el saneamiento así como la equidad de género. Pero, por otro lado, tampoco hay duda de la necesidad de mejorar los esquemas de financiación local, de reforzar las capacidades de los gobiernos

locales de luchar contra los efectos del cambio climático (más del 70% de las emisiones de CO₂) o de implicar a las ciudades en la definición de una nueva agenda urbana que responda a sus necesidades y retos reales.

En los últimos años, los gobiernos locales han logrado una presencia cada vez más notoria en algunas de las grandes agendas globales. Las redes globales como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) se han ido ganando un espacio, un reconocimiento y una legitimación que hoy parece estar fuera de toda duda. La inclusión de un nuevo ODS urbano es una buena muestra de ello. Se trataría sin duda de un logro histórico que todavía hay que asegurar.

Sin embargo, de este lado del Atlántico nos preguntamos ¿y qué pasa en América Latina? ¿Qué papel están jugando las redes latinoamericanas en la agenda internacional? ¿Qué redes están activas y en posición para incidir? ¿Disponen de una estrategia y de los recursos y los canales necesarios para ello?

Asimismo, para el debate global sigue pendiente analizar si las ciudades ¿pueden acercar dichas agendas a la ciudadanía, darlas a conocer y lograr que respondan a sus anhelos y necesidades? ¿Hasta qué punto los gobiernos locales pueden desempeñar el papel de puente entre la comunidad internacional y la sociedad?

En suma, ¿están los gobiernos locales de América Latina listos para responder al llamado que se hace para la construcción de la nueva Agenda Urbana Mundial?

Apunte final

El Café con AL-LAs ha sido escenario de un debate rico y constructivo en torno a algunos de los grandes retos que están asumiendo los gobiernos locales en el escenario internacional. Se han planteado los principales temas en este ámbito y se han vislumbrado consensos y desacuerdos entre los expertos y actores de la acción internacional. La confrontación de ideas y saberes es clave para que una disciplina evolucione, y es precisamente eso, un espacio para que ello sea posible, lo que ha facilitado AL-LAs con su Café.

Pero todavía queda mucho por discutir. Tanto en lo que se refiere a los temas que ya se han planteado como a otros que esperan en el tintero.

AL-LAs dispone de una comunidad de aliados, personas que en el transcurrir de su acción diaria pueden seguir enriqueciendo la acción internacional de las ciudades y los gobiernos locales. Electos locales, directivos y funcionarios públicos locales, nacionales e internacionales, expertos independientes, académicos, estudiantes, etc. Todos ellos comparten la visión de que las ciudades deben seguir proyectándose al mundo e incidiendo en la agenda global para defender sus intereses y gestionar de forma adecuada el bienestar de sus ciudadanos.

Es por ello que nos parece que AL-LAs debe seguir trabajando y ofreciendo un espacio para que todos nosotros, sus aliados, nos podamos seguir sentando ante una buena taza de café dispuestos a aportar todo nuestro conocimiento, experiencia y compromiso.

Los mensajes **ALAs:** PROYECTO

la irreversible internacionalización de los gobiernos locales

1 L'acción internacional de los gobiernos locales: ni un paso atrás

La emergencia de los gobiernos locales y regionales, así como de sus redes, en la escena internacional es un proceso que se extiende y se generaliza rápidamente. Hoy en día, un gobierno local no puede ejercer plenamente sus competencias, prestar los servicios públicos, promocionar su capacidad productiva o desarrollar el modelo de ciudad o territorio que desea impulsar, sin entrar en una dinámica de relaciones con actores del extranjero. Las relaciones internacionales son hoy, para toda ciudad, municipio o territorio, un espacio vital de aprendizaje y de oportunidad.

2 La acción internacional no es un fin, sino un medio para potenciar al territorio y a su población

El objetivo último de cualquier acción internacional en la que participe un gobierno local deberá ser la mejora de las condiciones de vida de la población que habita en su territorio. Los gobiernos de las ciudades y autoridades locales deberán garantizar que sus relaciones con el extranjero contribuyan a hacer de su territorio un espacio más incluyente, más sustentable y más atractivo. Las iniciativas e intercambios internacionales deberán garantizar resultados e impactos concretos.

3 El marco jurídico e institucional de la acción internacional de los gobiernos locales debería revisarse

En la mayoría de los países los marcos jurídicos e institucionales en vigor no reflejan adecuadamente la realidad de la acción exterior de los gobiernos locales y deberían, por tanto, revisarse. Aunque en los hechos esto no ha impedido la práctica, la mejora de las disposiciones legales es necesaria para brindar a la acción internacional mayor seguridad jurídica y garantizar a su vez su sostenibilidad frente a cambios en la administración local y nacional. Un marco legal adecuado podría facilitar el establecimiento de convenios y acuerdos con socios extranjeros.

4 En la internacionalización territorial es deseable coordinarse entre distintos órdenes de gobierno

Es necesario generar las condiciones favorables para que la acción internacional de los gobiernos locales se de en un ambiente de colaboración con los otros órdenes de gobierno, el poder legislativo y con organismos internacionales. Se requieren mecanismos no jerarquizados que garanticen la coordinación y coherencia entre éstos, respetando al mismo tiempo la autonomía de los gobiernos locales. Una correcta articulación permitirá incorporar los temas urbanos y territoriales en las agendas globales.

5 De la reactividad y la improvisación a una política pública de internacionalización estratégica

Para ofrecer un real valor añadido y tener perspectivas de impacto y sostenibilidad, las relaciones internacionales de una ciudad o territorio necesitan situarse en un marco estratégico explícito. Es importante que la actividad internacional transite de acciones aisladas, espontáneas y pivotadas en torno a proyectos concretos, hacia una política pública ligada con la especificidad del territorio y su planificación estratégica. La internacionalización no debe ser más el producto de la voluntad personal u ocurrencia de un alcalde o autoridad en turno. Como toda política pública, ésta requiere de recursos adecuados para desarrollarse de manera profesional y eficiente. Para ello, es necesario contar con oficinas y personal capacitado, recursos técnicos y financiamiento, así como con mecanismos de evaluación de sus resultados e impacto. La profesionalización de la acción exterior exige además que las diferentes áreas o departamentos del gobierno tengan espacios y canales establecidos de comunicación interna y coordinación para evitar dispersión y duplicidades. Las relaciones internacionales en un gobierno local deben ser un área transversal a toda la administración.

6 Las relaciones internacionales de un territorio se deben construir con su gente

El gobierno local no puede ser el actor único de la internacionalización de un territorio. Para poder transformar su acción internacional en una política pública, deberá integrar y articular a los diferentes actores (sociedad civil, líderes de opinión, academia y sector privado) que operan en el territorio. Es indispensable que el gobierno local desarrolle y mantenga espacios de diálogos multi-actor en temas internacionales para dar permanencia, legitimidad y sostenibilidad al proceso. Para ello se requieren no solamente mecanismos de participación ciudadana en el ámbito de la internacionalización; sino también instrumentos adecuados de articulación de actores en proyectos concretos, de transparencia y de rendición de cuentas. Asumir este enfoque implica reconocer a la internacionalización como un asunto de agenda pública y por lo tanto como un ejercicio de gobernanza democrática. Si bien la voz de los gobiernos locales suena cada vez con más fuerza en el escenario internacional, el eco de su mensaje todavía no es claramente recibido por la ciudadanía. Ninguna estrategia de internacionalización tendrá éxito si no se logra informar y sensibilizar a la población sobre los beneficios que ésta tiene. Es necesario hacer llegar los mensajes clave

a los principales actores, construir alianzas y generar confianza. Las nuevas tecnologías de la información y las redes sociales son herramientas con alto potencial para sensibilizar e informar la importancia de las ciudades y los gobiernos locales en el mundo.

7 La acción internacional es mucho más que la cooperación y la ayuda al desarrollo

Por muchos años las relaciones internacionales de los gobiernos locales se entendían y limitaban a la llamada “cooperación descentralizada”, es decir, las relaciones de gobierno local a gobierno local canalizadas prioritariamente a través de proyectos. Pero ésta no es sino una de tantas modalidades de acción con el extranjero. Así, hoy conviven los hermanamientos, la cooperación descentralizada, las acciones conocidas como diplomacia de las ciudades y otros temas de acción internacional que superan la visión inicial de cooperación para el desarrollo. En el catálogo de actuaciones internacionales hoy se encuentran iniciativas a favor de la paz, políticas locales sobre el tema migratorio, programas de promoción económica, herramientas de atraktividad territorial en materia de turismo, deporte, inversión, eventos, cultura y talento, así como respuestas concretas en casos de emergencias naturales o catástrofes.

8 Más que competir, los gobiernos locales han de cooperar de forma horizontal, solidaria y con beneficio mutuo

Las relaciones entre gobiernos locales de diferentes países han de ser más de cooperación que de competencia. Si bien algunas instituciones locales se esfuerzan por atraer a sus territorios inversiones y visitantes, hay mucho más espacio y potencial en una relación de colaboración basada en vínculos horizontales y de solidaridad recíproca. El intercambio de experiencias y buenas prácticas y la construcción de alianzas para el fortalecimiento de las políticas públicas locales son fuentes muy ricas de aprendizaje mutuo. Sin embargo, más allá del intercambio, se debe valorar el aporte cualitativo del vínculo entre territorios, sobre todo a la hora de acordar actuaciones conjuntas que incidan en cambios concretos de las condiciones locales. El trabajo en redes resulta muy apropiado para ello. Las autoridades, funcionarios, técnicos y expertos de los gobiernos locales pueden sacar mucho provecho de trabajar en comunidades virtuales que les permiten intercambiar información y sumar esfuerzos por causas comunes.

9 La incidencia política de los gobiernos locales se fortalece con el trabajo en redes

Los gobiernos locales están teniendo un reconocimiento cada vez mayor en el escenario internacional como actores clave en los procesos de desarrollo. Sin embargo, su capacidad de influir en las agendas globales es todavía reducida. Es por ello que hoy dedican esfuerzos importantes a las acciones de lobby e incidencia política, para ganar terreno, obtener visibilidad y ser considerados cada vez más como actores en la escena internacional particu-

larmente ante el Sistema de Naciones Unidas. Una ciudad o territorio por sí solo, por más grande que sea, tiene una capacidad limitada de influir en la agenda global. No obstante, ser actor de la agenda global no pasa solamente por ser “reconocido” o “escuchado” por otros, se requiere tejer alianzas que les permitan generar la masa crítica suficiente para participar e incidir en la toma de decisiones sobre temas que les afectan, para lo cual es indispensable el trabajo en redes.

10 Acción internacional para territorios más atractivos, más incluyentes y más sustentables

Ante los desafíos urbanos que enfrenta el planeta, la acción internacional, la cooperación entre territorios y el trabajo en red permiten ampliar la difusión y puesta en marcha de buenas prácticas en la construcción de territorios más atractivos, más incluyentes y más sustentables. En este sentido, para ser atractivos, las ciudades y gobiernos locales deberán superar la estrecha visión del “marketing” y la publicidad como medios para posicionarse en el mundo. Más que slogan o marca, un territorio construye su atraktividad con base en un modelo y basado en la identidad colectiva. Por igual, la sustentabilidad no es una etiqueta. Apostamos por gobiernos locales y una ciudadanía comprometida y activa en la promoción de la justicia social y ambiental, donde la cultura es un pilar fundamental de este desarrollo. Ante los desafíos económicos, sociales, culturales y ambientales, se debe poner énfasis en la construcción de ciudadanía activa y la participación de todos los actores del territorio profundizando el ejercicio de la democracia, el trato igualitario, y el Derecho a la Ciudad.

11 La acción internacional deberá servir para construir el modelo de territorio que soñamos

El futuro del planeta se juega hoy en las ciudades y áreas urbanas. Por ello, la acción internacional de los gobiernos locales es un instrumento para estimular el pensamiento crítico y el debate público frente a la pobreza, las desigualdades, la exclusión social, así como los desafíos de sostenibilidad y de respeto a las diversidades culturales.

El nuevo milenio urbano exige un nuevo modelo territorial, que apueste por un verdadero desarrollo más sostenible, inclusivo, justo, ambientalmente sustentable, multicultural e igualitario entre hombres y mujeres, que garantice el Derecho a la Ciudad de todas las personas. Si la acción internacional del gobierno local no contribuye a impulsar este modelo, el esfuerzo será en vano. La acción internacional de los gobiernos locales será útil sólo si abre oportunidades para garantizar en la población una vida digna.

12 Internacionalización estratégica de las ciudades de América Latina: una tarea pendiente

Aunque América Latina atraviesa un acelerado proceso de urbanización, éste no ha sido aún acompañado de la internacionalización de sus gobiernos locales. Algunas ciudades han logrado destacarse, pero la gran mayoría no cuenta aún con políticas de relacionamiento

internacional estratégicas y de largo plazo. Hay mucho potencial para mejorar la articulación entre los gobiernos locales y las redes de ciudades como Mercociudades, Redcisur, FLACMA y el proyecto AL-LAs. La celebración de la Conferencia Hábitat III en Quito presenta una oportunidad en este sentido. Para la internacionalización de los gobiernos locales, América Latina tiene como aliado a Europa, particularmente a España y Francia, con quienes se han tejido relaciones de cooperación histórica entre autoridades sub-nacionales. El proyecto AL-LAs ha logrado consolidar esta relación dotando a sus miembros de herramientas concretas para fortalecer sus vínculos internacionales y compartir la experiencia con gobiernos, municipios y autoridades locales de ambos continentes.

Artículos

Estos mensajes resumen los principales hallazgos e ideas que las ciudades, gobiernos locales y redes miembros del proyecto AL-LAs acumularon como aprendizajes a lo largo de dos años del proyecto. Aquí se recogen los mensajes derivados de los talleres de aprendizaje, la Colección de Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, numerosos artículos, eBooks, webinars, acciones de formación presencial y a distancia, debates del Café con AL-LAs en la comunidad de expertos on-line, publicaciones diversas, consultas multi-actor locales y campañas de incidencia, así como de la presencia y participación de AL-LAs en decenas de seminarios, foros, congresos, cumbres y conferencias internacionales.

Coordinación General AL-LAs

Gobierno de la ciudad de México

Socios latinoamericanos

Intendencia de **Montevideo**, Uruguay – Distrito metropolitano de **Quito**, Ecuador –
Municipalidad metropolitana de **Lima**, Perú - Prefeitura municipal de **Belo Horizonte**,
Brasil – intendencia municipal de **Morón**, Argentina – Agencia de cooperación e inver-
sión de **Medellín** y el área metropolitana, Colombia

Socios europeos

Ciudades Unidas de Francia
Fondo andaluz de municipalidades para la solidaridad internacional, España

Colaboradores

Instituto francés de América latina - Embajada de Francia en México
Asociación mexicana de oficinas de asuntos internacionales de los estados
Asociación de profesionales de la acción europea e internacional en gobiernos locales de
Francia
Universidad de Nuestra Señora del Rosario, Colombia

Aliados

Prefeitura municipal de Río de Janeiro, Brasil

—
www.proyectoallas.net



avec le concours de



9, rue Christiani 75018 Paris ■ Tél. : +33(0)1 53 41 81 81 ■ Fax : +33(0)1 53 41 81 41
Site Internet : www.cites-unies-france.org ■ Courriel : coop-dec@cites-unies-france.org
ISBN : 978-2916500-36-2 ■ Septembre 2015