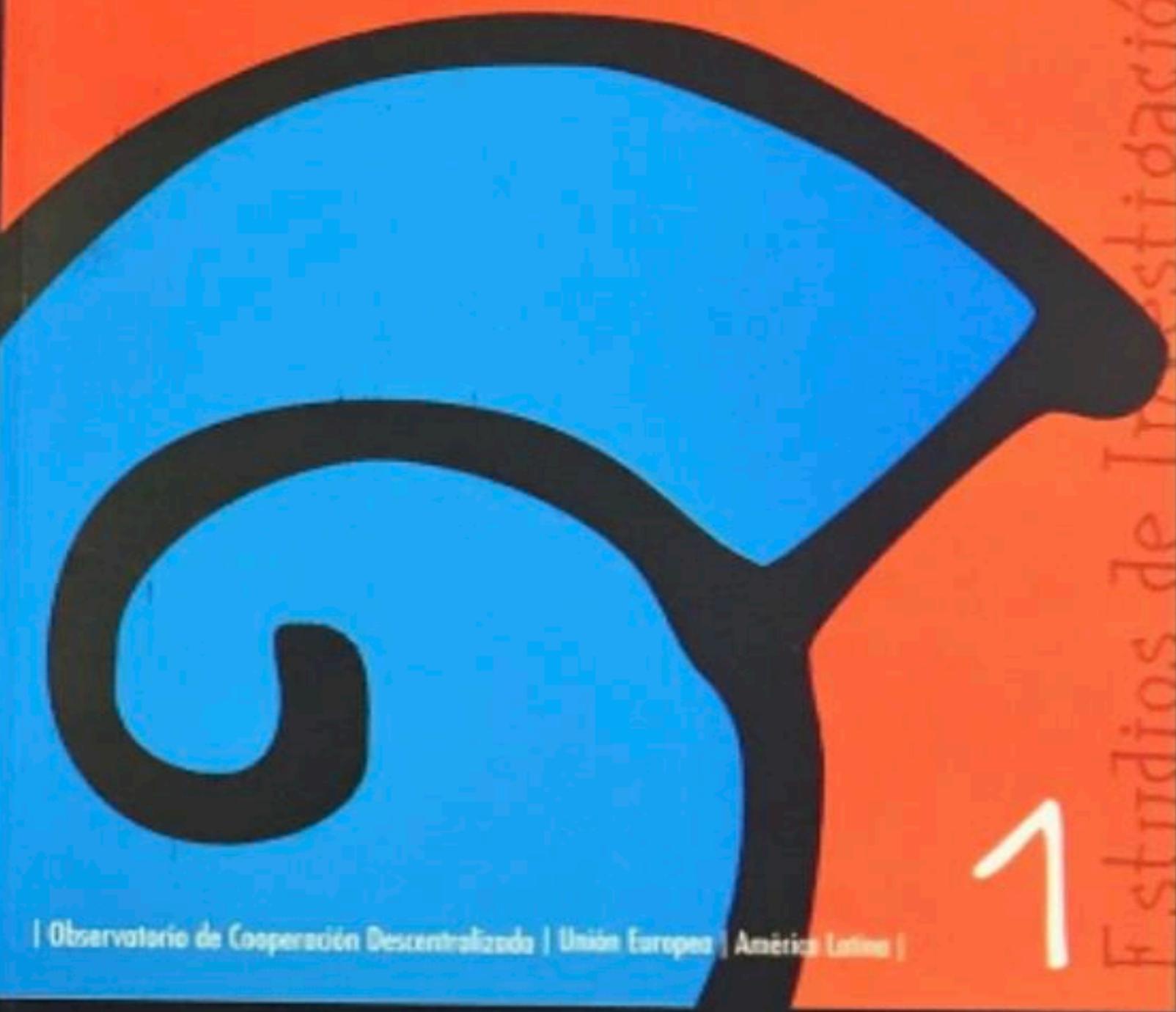


Aportes de la cooperación descentralizada
Unión Europea-América Latina
a la cooperación territorial en América Latina

Elementos para el debate



Aportes de la cooperación descentralizada
Unión Europea-América Latina
a la cooperación territorial en América Latina

Elementos para el debate

Colección de Estudios de Investigación / Número 1



Dirección

Observatorio de Cooperación
Descentralizada Unión Europea-América Latina

Coordinación

María del Huerto Romero

Expertos regionales

Gerardo Caetano
Víctor M. Godínez
Antoni Niubó

Contenidos

Presentación

1. Introducción

1.1. Objetivo del trabajo

1.2. Metodología

1.3. Conceptos y categorías claves utilizadas en el estudio

1.4. Contenido del estudio

2. Perfiles de los Estados en América Latina y la Unión Europea

2.1. Indicadores sociales y económicos

2.2. Principales rasgos de los Estados y competencias en materia de cooperación

2.2.1. Modelos de Estado en la Unión Europea

2.2.2. Modelos de Estado en México, Centroamérica y los Países Andinos

2.2.3. Modelos de Estado en los países del Cono Sur

2.3. Elementos destacados

3. Prácticas de la cooperación territorial en la Unión Europea y América Latina

3.1. Prácticas de la cooperación territorial en la Unión Europea

3.1.1. Iniciativas espontáneas de cooperación territorial en la Unión Europea

3.1.2. Prácticas de la cooperación territorial en el marco de programas e iniciativas comunitarias

3.1.3. Elementos destacados y principales características de la cooperación territorial en Europa.

3.2. Prácticas de la cooperación territorial en México, Centroamérica y los Países Andinos

3.2.1. Cooperación transfronteriza

3.2.2. Cooperación transnacional

3.2.3. Elementos destacados y principales características de la cooperación territorial en México, Centroamérica y los Países Andinos.

3.3. Prácticas de la cooperación territorial en los países del Cono Sur

3.3.1. Cooperación transfronteriza

3.3.2. Cooperación transnacional

3.3.3. Elementos destacados y principales características de la cooperación territorial en los países del Cono Sur.

4. Aportaciones de la cooperación descentralizada Unión Europea- América Latina a la cooperación territorial

4.1. El fenómeno de la cooperación descentralizada entre la Unión Europea y América Latina

4.1.1. Dinámica "natural" de cooperación entre entes locales/regionales

4.1.2. La especificidad de la cooperación descentralizada

4.1.3. El Programa URB-AL

4.2. La incidencia actual de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina en la cooperación territorial

4.3. Perspectivas de la cooperación descentralizada en apoyo a la cooperación territorial

4.3.1. Temáticas de la cooperación territorial en América Latina

4.3.2. Posibilidades de apoyo desde la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina

5. Resumen ejecutivo y observaciones finales

6. Referencias bibliográficas

Presentación

Me complace presentar el estudio *Aportes de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina a la cooperación territorial en América Latina. Elementos para el debate*, documento que inaugura la Colección de Estudios Especializados del “Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina”.

Al igual que el resto de las publicaciones, esta colección ha sido concebida como una herramienta al servicio de electos y técnicos de gobiernos subnacionales que participan en iniciativas de cooperación descentralizada. Sin embargo, también está pensada para que personas de otras instituciones y el público en general que tiene interés en la cooperación descentralizada pública entre la Unión Europea y América Latina entiendan mejor este fenómeno.

La acción exterior de los gobiernos locales y regionales en materia de cooperación ha ido ganando en importancia durante los últimos años, de modo que la pertinencia de estudios como este es cada día más obvia. Sin estar exento de obstáculos, el avance que este tipo de cooperación ha experimentado es substancial. Por ello, ejercicios de análisis y reflexión como el aquí presentado tienen un doble objetivo: dar a conocer el acervo de este tipo de iniciativas y analizar las prácticas existentes para seguir mejorando este tipo de cooperación.

El presente estudio es el resultado de un esfuerzo conjunto entre un grupo de expertos y el equipo del Observatorio. Tras la realización de tres informes regionales destinados a evaluar la situación de la cooperación territorial en ambos continentes, entendida como aquella en la cual participan gobiernos subestatales de una misma región, desde el Observatorio se valoró la posibilidad de presentar los resultados en un único trabajo.

Bajo la dirección del equipo del Observatorio, María del Huerto Romero nos presenta los principales resultados de los trabajos elaborados por los expertos regionales Gerardo Caetano (Cono Sur), Víctor M Godínez (México, Centroamérica y los Países Andinos) y Antoni Niubó (Unión Europea).

Este estudio describe someramente los perfiles de los estados en América Latina y la Unión Europea para a continuación identificar las principales prácticas de la cooperación territorial en ambos continentes. De esta exploración se desprende el análisis de las aportaciones de la cooperación descentralizada a la cooperación territorial. En este apartado se estudian las dinámicas de cooperación entre gobiernos subnacionales, la especificidad de este tipo de cooperación y las aportaciones de las iniciativas europeas a las latinoamericanas.

En Europa la cooperación territorial ha sido promovida a nivel comunitario. El factor determinante del dinamismo de la cooperación territorial en la Unión Europea ha sido la voluntad política de promover la integración europea a través de la potenciación de relaciones horizontales entre gobiernos subnacionales. Sin em-

bargo, estas prácticas han dado paso a nuevas dinámicas que se han generado de forma espontánea.

El resultado final es la aparición de espacios de cooperación territorial de base temática y/o geográfica de gran importancia.

Estas prácticas redundan en el refuerzo institucional de los gobiernos locales y regionales que participan en ellas, de ahí que sea de vital importancia potenciar iniciativas similares en América Latina.

Hasta el momento, las prácticas de cooperación territorial entre gobiernos subnacionales en América Latina son menos importantes puesto que es un fenómeno que todavía no está dotado del mismo dinamismo que en la Unión Europea pero que tiene una importancia creciente. Existe un número significativo de iniciativas territoriales de cooperación transfronteriza muy interesantes. Sin embargo, se trata de iniciativas de baja institucionalidad pero con un potencial destacable.

El Observatorio comparte esta visión horizontal de entender la cooperación descentralizada pública y dedica importantes esfuerzos a visibilizar las iniciativas que se llevan a cabo y a analizarlas con el fin de seguir mejorando un nuevo modo de hacer cooperación.

Finalmente, quisiera aprovechar esta presentación para agradecer la participación a todas las personas e instituciones que han hecho posible la aparición de este estudio, especialmente a los expertos que han colaborado en la elaboración del mismo y a las instituciones que forman el consorcio del Observatorio, así como a la Comisión Europea, sin cuyo apoyo a través del programa URB-AL empresas como el Observatorio serían difícilmente realizables.

Agustí Fernández de Losada

Coordinador General del Observatorio
de Cooperación Descentralizada UE-AL

1. Introducción

1.1. Objetivo del trabajo

El presente estudio constituye el resultado de un proceso de reflexión llevado a cabo en el marco del Observatorio de Cooperación Descentralizada (OCD) entre la Unión Europea y América Latina acerca del fenómeno de la cooperación territorial en ambas regiones. Su objetivo central es reflexionar sobre la pertinencia y la posibilidad de que la cooperación descentralizada pública entre Europa y América Latina refuerce de manera decisiva los procesos de cooperación territorial que ya existen en América Latina.

Se parte de la convicción de que la dinámica de cooperación territorial en el seno de la Unión Europea ha sido especialmente rica y que la experiencia acumulada en este campo es fundamental para contribuir con los procesos de integración regional.

El segundo punto de partida importante es el reconocimiento de la cooperación descentralizada pública entre la Unión Europea y América Latina como un fenómeno emergente cuyo dinamismo y características específicas lo convierten en un vector privilegiado de intercambio de experiencias entre ambas regiones y en un mecanismo de refuerzo de la capacidad de gestión de los poderes locales y de las políticas de promoción de la cohesión social desde la perspectiva territorial.

De estas dos premisas surge el interés del Observatorio en investigar en qué medida la cooperación descentralizada podría contribuir a una dinamización de la cooperación territorial en América Latina.

1.2. Metodología

El Observatorio ha decidido introducir en todos los temas que aborda una mirada múltiple que de cuenta de las diversas sensibilidades y de los diferentes puntos de vista en materia de cooperación entre las dos regiones.

Es por ello que para cumplir con el objetivo planteado en este estudio, el Observatorio ha encargado a tres expertos que analicen la temática desde el punto de vista europeo, centroamericano y sudamericano. Sobre la base de los estudios regionales realizados por ellos se encargó a otro experto la redacción del presente documento, en coordinación con el equipo técnico del Observatorio.

1.3. Conceptos y categorías claves utilizadas en el estudio

Debido a que varios de los conceptos claves a los que se hace referencia en este estudio pueden tener diferentes interpretaciones y alcances según el ámbito en el cual se los aplique, y sin desconocer la validez de todos ellos, a continuación se clarifican las principales categorías analíticas utilizadas:

a) La delimitación geográfica del presente estudio está definida por 17 países de la **región de América Latina** y los 25 Estados miembros de la **Unión Europea**. En este último caso, y en virtud de la relativamente reciente incorporación de los diez nuevos miembros, el abordaje tendrá un énfasis (aunque no exclusivo) en los países que conformaron el bloque europeo (15) antes de la última ampliación.

Por su parte, la región latinoamericana ha sido agrupada en dos subregiones:



| Región: América Latina | |
|--|---|
| Subregión México, Centroamérica y Países Andinos | Subregión Cono Sur |
| Bolivia Colombia Costa Rica Ecuador El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua México Panamá Perú Venezuela | Argentina Brasil Chile Uruguay Paraguay |

b) En un sentido amplio, la cooperación territorial puede ser entendida como aquella que se establece entre gobiernos subestatales de diferentes países.¹ Cuando los poderes locales involucrados provienen del Norte y del Sur (en este caso de América Latina y la Unión Europea) la cooperación territorial puede ser asimilada al concepto de cooperación descentralizada pública al desarrollo. Sin embargo, a los fines de facilitar la lectura, se utilizará el concepto de cooperación territorial para aquella en la que participan gobiernos subestatales de una misma región (América Latina por un lado y la Unión Europea por el otro). Se reserva, pues, el término cooperación descentralizada pública para las iniciativas de cooperación territorial entre gobiernos locales/regionales europeos y latinoamericanos.

c) La categoría de cooperación territorial, a su vez, será presentada en sus tres dimensiones: **transfronteriza, transnacional e interregional**.

d) Siguiendo el enfoque adoptado por el Observatorio, este estudio centra su interés en la cooperación descentralizada *pública* (acciones de cooperación que realizan los gobiernos locales y regionales) y, dentro de ella, en la cooperación *directa* (las relaciones directas de cooperación que se establecen entre dichas entidades territoriales de Europa y América Latina). En este marco se entiende por **cooperación descentralizada** el conjunto de iniciativas de cooperación pública al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales/regionales,² procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo más participativo. Bajo esta perspectiva la cooperación descentralizada se asienta básicamente sobre los principios de multilateralidad, interés mutuo y partenariado y tiende cada vez más hacia iniciativas que agregan un valor añadido a las actividades, basado en la propia especificidad de los ámbitos de competencia y experiencia de las colectividades territoriales.

1.4. Contenido del estudio

El presente estudio se estructura en cinco partes. A continuación de esta Introducción, que constituye el primer capítulo, se presenta en el segundo capítulo una síntesis de los diferentes modelos de Estados y estructuras organizativas que prevalecen actualmente en América Latina y la Unión Europea, con el objetivo de hacer visible la diversidad de situaciones en cada una de las dos regiones. Se espera con ello facilitar la tarea a la hora de establecer correspondencias entre los actores y las instituciones territoriales de Europa y de América Latina. Este punto de partida permite al mismo tiempo situar de manera más clara las competencias y el grado de autonomía de las diferentes instituciones subestatales en materia de cooperación internacional.

El tercer capítulo se centra en la identificación de las principales características de las prácticas de cooperación territorial transfronteriza, transnacional e interregional que se llevan a cabo

en cada una de las dos regiones. Esto permite tener una visión general de los procesos que se han generado en Europa y América Latina, de sus determinantes y contenido temático, así como de los agentes que han tenido participación directa en ellos.

El cuarto capítulo está dedicado al examen de las aportaciones de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina y de sus potenciales contribuciones a la cooperación territorial en América Latina. A partir de ello se apuntan ciertos temas que se consideran importantes para ésta, especialmente en su vertiente transfronteriza, y se formulan propuestas para futuras iniciativas de apoyo desde la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina.

Por último, el quinto apartado expone las reflexiones más destacadas del documento a modo de resumen ejecutivo.

Notas

1 La cooperación territorial puede incluso extenderse a aquella realizada por entidades locales/regionales de un mismo país, pero ello desborda los límites de este estudio, circunscrito a la dimensión “internacional” de la cooperación territorial.

2 Esto no excluye que puedan actuar de manera concertada y participada con otros agentes locales o que los actores no gubernamentales puedan ser ejecutores de ciertas acciones, pero siempre bajo el liderazgo de los gobiernos locales/regionales.

2. Perfiles de los Estados en América Latina y la Unión Europea

Este apartado presenta un panorama de las principales características de los Estados de América Latina y la Unión Europea con el fin de identificar similitudes y diferencias territoriales, sociodemográficas, económicas y de marcos políticos entre ambas regiones que permitan posteriormente valorar la pertinencia y las perspectivas de la cooperación entre territorios.

2.1. Indicadores sociales y económicos

Los indicadores demográficos y económicos que se presentan en el Cuadro 1 reflejan grados de disparidad entre los países que integran la Unión Europea. Dichas disparidades son más evidentes entre los antiguos y nuevos Estados miembros, ya que entre los primeros las diferencias han tendido a un mayor equilibrio, en gran medida gracias al proceso de integración europeo.

El bloque se compone de 25 Estados de magnitudes físicas y poblacionales muy diversas. De un total de población de 456,8 millones de personas (para el año 2004), dos tercios forman parte de cinco Estados: Alemania, España, Francia, Reino Unido e Italia. Por su parte, cuatro de los países de la Unión Europea poseen un

producto interno bruto (PIB) por habitante inferior al 50% del valor de dicho indicador en los países del bloque más desarrollados económicamente. También con relación al nivel de urbanización es posible advertir diferencias significativas entre los países.

Pese a la heterogeneidad del bloque se detectan algunos rasgos similares, en particular: el estancamiento en el crecimiento poblacional y el significativo peso del Estado en la economía. Más allá de variaciones destacables se observa que en todos los países de la Unión Europea el gasto público representa un porcentaje elevado del PIB: 48,1%, en promedio para el año 2004. Este hecho supone una diferencia importante respecto a los países latinoamericanos, donde el gasto público sólo alcanza el 28% del PIB en promedio.

Por su parte, el análisis del panorama en América Latina también refleja una clara heterogeneidad en la región, aunque con distancias mucho más extremas que en el caso europeo, como muestra el Cuadro 2.

En primer lugar, se destaca la incidencia poblacional y económica de cuatro países dentro la región: Argentina, Brasil, Colombia y México. Ellos reúnen en conjunto el 82% del PIB de América Latina y el 72,5% de su población total (en ambos casos con un notable peso de Brasil: 39% del PIB y 36% de la población).³

Una disparidad sustantiva se observa en el PIB por habitante, que se sitúa en un rango que va desde 7.515 USD (Argentina) hasta 820 USD (Nicaragua). También existen diferencias importantes en el porcentaje del gasto público sobre el PIB, que oscila entre Estados donde el gasto público no alcanza a una quinta parte del PIB, hasta aquellos en los cuales supera el 40%.

En lo relativo a los indicadores elementales de desarrollo humano (expectativa de vida, pobreza o desigualdad en la distribución del ingreso, medida a través del coeficiente de Gini),⁴ también se advierten diferencias entre los países de América Latina: desde Bolivia con una expectativa de vida de 63,8 años hasta Costa Rica con 78,1; desde Honduras con un 77,3% de población pobre

Cuadro 1 / Indicadores de población y economía de los Estados de la Unión Europea, 2001

| País | Población | | | Economía | |
|-------------|-------------------------------|----------------------------|------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|
| | Superficie (km ²) | Población (millones), 2004 | % población urbana, 2003 (*) | PIB/habitante, 2005 (*) | % gasto público total sobre PIB, 2003 |
| Alemania | 357000 | 82.5 | 88.1 | 24,600 | 48.5 |
| Austria | 83900 | 8.1 | 65.6 | 28,000 | 51.2 |
| Bélgica | 30158 | 10.3 | 97.2 | 27,300 | 50.5 |
| Chipre | 9251 | 0.73 | 69.2 | 19,000 | 46.7 |
| Dinamarca | 43100 | 5.4 | 85.4 | 28,300 | 55.8 |
| Eslovaquia | 49035 | 5.4 | 57.5 | 12,900 | n.d. |
| Eslovenia | 20273 | 2.0 | 50.8 | 18,500 | n.d. |
| España | 505000 | 42.3 | 76.5 | 22,600 | 39.5 |
| Estonia | 45227 | 1.3 | 69.5 | 12,200 | 36.4 |
| Finlandia | 338100 | 5.2 | 61.0 | 26,900 | 50.6 |
| Francia | 547030 | 59.9 | 76.3 | 25,600 | 54.6 |
| Reino Unido | 241820 | 59.6 | 89.1 | 28,000 | 42.5 |
| Grecia | 132000 | 11.0 | 60.9 | 19,200 | 47.2 |
| Holanda | 41526 | 16.2 | 65.8 | 27,400 | 48.9 |
| Hungría | 93030 | 10.1 | 65.2 | 14,600 | n.d. |
| Irlanda | 70300 | 4.0 | 59.9 | 31,600 | 35.2 |
| Italia | 301300 | 57.8 | 67.4 | 24,000 | 49.0 |
| Letonia | 64589 | 2.3 | 66.3 | 10,700 | 35.4 |
| Lituania | 65300 | 3.4 | 66.8 | 11,600 | 34.1 |
| Luxemburgo | 2600 | 0.45 | 91.8 | 50,700 | 46.4 |
| Malta | 316.2 | 0.39 | 91.6 | 16,500 | n.d. |
| Polonia | 312685 | 38.2 | 61.9 | 11,300 | n.d. |
| Portugal | 91900 | 10.4 | 54.6 | 16,800 | 47.9 |
| Rep. Checa | 78866 | 10.2 | 74.3 | 16,800 | 44.5 |
| Suecia | 449964 | 8.9 | 83.4 | 27,100 | 58.3 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de World Local Authorities, www.almwla.org/anglais/default.htm; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005); Eurostat (2005); Borges (2004).

Notas: (*) Los datos se basan en definiciones nacionales de lo que constituye una ciudad o una zona metropolitana, de modo que la comparación entre países debe realizarse con la debida prudencia. Los datos se refieren a proyecciones de la variante media.

(**) Valores estimados; expresado en PPP (*purchasing power parity*).

Cuadro 2 / Indicadores socioeconómicos de los países latinoamericanos

| | PIB por habitante, 2004 (en dólares de 2000) | Población total (millones), 2005 | Expectativa de vida (número de años, 2000-2005) | % Pobreza total (*) | Gini (**) (***) |
|---|--|----------------------------------|---|---------------------|-----------------|
| <i>México, Centroamérica y Países Andinos</i> | | | | | |
| Bolivia | 1 009 | 9.42 | 63.8 | 62.4 | 0.614 |
| Colombia | 2 073 | 46.03 | 72.2 | 50.6 | 0.575 |
| Costa Rica | 4 337 | 4.32 | 78.1 | 20.3 | 0.488 |
| Ecuador | 1 460 | 13.21 | 74.2 | 49.0 | 0.513 |
| El Salvador | 2 088 | 6.87 | 70.6 | 48.9 | 0.525 |
| Guatemala | 1 708 | 12.7 | 68.9 | 60.2 | 0.543 |
| Honduras | 962 | 7.34 | 71.0 | 77.3 | 0.588 |
| México | 5 916 | 106.14 | 73.4 | 37.0 | 0.516 |
| Nicaragua | 820 | 5.48 | 69.5 | 69.4 | 0.579 |
| Panamá | 4 715 | 3.22 | 74.7 | 25.3 | 0.515 |
| Perú | 2 209 | 27.94 | 69.8 | 54.7 | 0.523 |
| Venezuela | 4 596 | 26.57 | 72.8 | 48.6 | 0.500 |
| <i>Países del Cono Sur</i> | | | | | |
| Argentina | 7 515 | 38.59 | 74.3 | 29.4 | 0.537 |
| Brasil | 3 542 | 187.59 | 71.0 | 38.7 | 0.621 |
| Chile | 5 429 | 16.26 | 77.7 | 18.7 | 0.552 |
| Paraguay | 1 288 | 6.21 | 70.8 | 61.0 | 0.570 |
| Uruguay | 5 771 | 3.45 | 75.2 | 15.4 | 0.455 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL (2005).

Notas: (*) Incluye personas bajo la línea de pobreza, y en situación de indigencia o en extrema pobreza. Los datos corresponden a los siguientes años, según país: 2004 (Argentina y México); 2003 (Brasil, Chile y Perú); 2002 (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Uruguay y Venezuela); 2001 (El Salvador, Nicaragua y Paraguay).

(**) La información disponible sobre el coeficiente Gini no corresponde al mismo año para todos los países: Venezuela, 1990; Paraguay, 2000; El Salvador y Nicaragua, 2001; Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá y Uruguay, 2002; ; Brasil, Chile y Perú, 2003; Argentina y México, año 2004.

(***) Calculado a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas de zonas urbanas.

hasta Uruguay con un 15,4%; desde Brasil con un coeficiente Gini de 0,621 (uno de los más altos del mundo) hasta Uruguay con uno de 0,455.

La heterogeneidad no solamente se observa entre los países de América Latina sino también en el interior de éstos. Como ha señalado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en varios estudios (Machinea 2005), los promedios nacionales ocultan diferencias importantes entre distintos grupos sociales o áreas geográficas dentro de los países. Ello normalmente se refleja, por ejemplo, en las zonas de frontera, que suelen presentar un bajo nivel de desarrollo en relación con las áreas centrales de los países.

La inequidad es un rasgo que acompaña desde larga data a las sociedades de la región, siendo su señal más elocuente la elevada desigualdad en la distribución del ingreso, que califica a la región como la más rezagada en términos de equidad en el mundo. Pero la desigualdad en la distribución del ingreso “es, a la vez, causa y efecto de otras desigualdades, tales como las que se generan en la educación y el empleo, o las que se reproducen intergeneracionalmente por la adscripción étnica y de género, por distribución espacial y por dependencia demográfica. A lo anterior, se debe agregar también el efecto de los ciclos de expansión y contracción de la macroeconomía (como el caso de la crisis Argentina del año 2002 y sus efectos sobre otros países del Cono Sur) durante las últimas dos décadas, como factor que agudizó la concentración de los ingresos” (Machinea 2005). Como consecuencia, en un amplio abanico de indicadores sociales, las desigualdades se replican.

Finalmente, un punto que merece especial atención es la evolución del grado de urbanización. Como se observa en el Cuadro 3, mientras que en 1975 América Latina se hallaba muy por detrás de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en términos de urbanización, actualmente es la región más urbanizada del planeta.

Cuadro 3 / Población urbana en algunas regiones del mundo, 1975-2015 [*]

| | 1975 | 2003 | 2015 |
|------------------------------------|------|------|------|
| América Latina y el Caribe | 61.1 | 76.7 | 80.9 |
| Europa Central y Oriental y la CEI | 56.8 | 62.9 | 63.8 |
| OCDE | 67.2 | 75.9 | 78.9 |
| Estados Arabes | 41.7 | 54.7 | 59.1 |
| Asia Oriental y el Pacífico | 20.4 | 41.0 | 51.0 |
| Asia Meridional | 21.3 | 29.8 | 34.2 |
| África Subsahariana | 21.0 | 35.6 | 42.4 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005).

Notas: (*) Porcentaje sobre el total de la población.

La población en las áreas urbanas latinoamericanas varía de un mínimo de 46% en Guatemala a un máximo de 92% en Uruguay, seguida por Argentina (90%), Venezuela (87%), Brasil (83%), Colombia (76%) y México (75%), según datos del año 2003 (PNUD 2005).

Estos datos indican la finalización de una fase de rápida urbanización, aunque se haya presentado de manera diversa en cada uno de los países. Se completaron sustancialmente los flujos migratorios del campo a la ciudad, con excepción de algunos países, sobre todo aquellos de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). En casi todos los países de la región el crecimiento urbano está ya ligado exclusivamente al crecimiento natural de la población que vive en la misma ciudad (Jordán 2003).

La distribución de la población en América Latina durante el siglo pasado estuvo marcada no sólo por el proceso de urbanización sino también por una “urbanización selectiva” (Jordán 2003). Este fenómeno significó, por un lado, una priorización de las ciudades principales y, por otro, ha ido involucrando también a ciudades consideradas secundarias hasta hace pocos años y que han asumido un papel importante en la estructuración del territorio y la economía de cada país.

Mientras que las ciudades con más de diez millones de habitantes pasaron de ser dos en 1980 (México DF y San Paulo) a

cuatro en el año 2000 (las anteriores, más Buenos Aires y Río de Janeiro), aquellas comprendidas entre cinco y diez millones son actualmente Bogotá, Lima y Santiago de Chile; las ciudades con menos de cinco millones, pero más de un millón pasaron de 22 en 1980 a 43 en 2000, y para el mismo período, aquellas entre 500 000 y un millón pasaron de 27 a 56. De estas últimas, 21 se encuentran en Centroamérica y México (la gran mayoría en este último país, donde el crecimiento de las ciudades secundarias ha sido particularmente acelerado) y 33 en América del Sur, particularmente en Brasil (Jordán 2003).

Este crecimiento de la población urbana se ha traducido en un incremento del número de ciudades. Por ejemplo: sólo entre 1980 y 2000 los dos principales socios del MERCOSUR han registrado un significativo aumento del número de ciudades mayores de veinte mil habitantes: ellas representan el 53% de las ciudades en Argentina y el 92% en Brasil. En el año 2000 las unidades territoriales de esta dimensión llegaban a 989 en los cinco países socios del MERCOSUR, algunas de las cuales se cuentan entre las ciudades más pobladas del continente y del mundo (CEPAL 2005).

Paralelamente, y como lo demuestran varios estudios (Jordán 2003), bajo el impulso de la urbanización y como consecuencia de la distribución dispareja de los ingresos en el interior de la ciudad, la pobreza se ha ido concentrando más en las ciudades.

La creciente urbanización de Latinoamérica y la “urbanización de la pobreza” tienen implicancias claras en el debate en torno a las estructuras nacionales, los instrumentos y los ámbitos más apropiados para el desarrollo de iniciativas de cooperación.

En efecto, las administraciones locales, como las instancias de gobierno más cercanas a los ciudadanos, han de dar respuesta a la situación de pobreza y déficit de todo tipo, en el marco de países de renta baja o mediana, y en una región con los índices más elevados de diferencias en la distribución del ingreso. Es por ello que, si bien las autoridades locales latinoamericanas comparten con sus homólogas europeas las competencias clásicas de estos niveles de gobierno (suministro de servicios básicos, gestión

urbana, etc.), los temas prioritarios de las respectivas agendas difieren considerablemente en función de las urgencias y las demandas sociales expresadas en su propio entorno.

Por otro lado, muchas de las administraciones locales latinoamericanas no han podido desarrollar de la misma manera. ni con la misma amplitud, las funciones emergentes que los municipios europeos han empezado a ejercer en los últimos tiempos (como la promoción económica, la intervención en el mercado de trabajo local, la protección del medio ambiente, la lucha contra las discriminaciones de género, la gestión sostenible del patrimonio y del territorio o la propia cooperación internacional. Esta diferencia tiene su también reflejo en las agendas y en las capacidades de los diferentes actores institucionales.

2.2. Principales rasgos de los Estados y competencias en materia de cooperación

2.2.1. Modelos de Estado en la Unión Europea

Un análisis de los modelos de Estado en la Unión Europea requiere, en primer lugar, una diferenciación de sus países miembros en dos grupos: la Europa de los 15, por un lado y los nuevos Estados miembros, por el otro.

En el primer caso se constatan diferencias entre los modelos de Estado de los 15 países, especialmente en lo relativo a la centralización de funciones y competencias. Esta realidad plural es comprensible a la luz de las distintas tradiciones históricas y de los procesos de formación de los Estados europeos.

Persisten en Europa modelos de Estado unitario donde el gobierno central sigue concentrando la mayor parte de competencias, como es el caso de Francia, Italia (por una reforma constitucional de 2001 ha pasado a constituirse en un Estado unitario-descentralizado), Portugal (también unitario-descentralizado) y Grecia. Junto a este modelo conviven Estados federales (Alemania, Austria y Bélgica) o de las autonomías (España), donde las regiones

poseen competencias y potestad legislativa propia. En cambio, en otros países, sobre todo los escandinavos, las regiones son estructuras más bien vacías de poder y son las autoridades locales (condados y municipios) las que detentan un alto grado de autonomía. Podría sostenerse que el Reino Unido se encuentra a medio camino entre los dos últimos modelos, con dos regiones históricas fuertes (Gales y Escocia) a las que se han devuelto poderes y una larga tradición de autonomía local.

Por su parte, los nuevos Estados miembros de la Unión Europea proceden en su mayoría de la órbita ex-comunista, con tradición de Estados unitarios fuertemente centralizados. Estos países están realizando un importante esfuerzo de descentralización, creando niveles intermedios regionales para gestionar los fondos estructurales. De algún modo su entrada en la Unión Europea les está impeliendo a establecer nuevos modelos de Estado.

A pesar de estas diferencias de grado de descentralización, los países de la Unión Europea en su conjunto comparten, como se observa en el Cuadro 4, una estructura institucional multinivel con formas diversas de entidades subestatales según sean sus tradiciones históricas. Sin embargo, cabe apuntar que mientras el concepto de municipio es concreto, especialmente en términos de ciudad, el de región es más difuso o diverso, con significados y atribuciones que van desde el poder legislativo propio a la simple administración para el ejercicio de competencias delegadas desde el poder central del Estado.

Más allá de los diferentes modelos de Estado, se percibe en los países europeos una cierta tendencia general hacia la descentralización y al refuerzo de las entidades subestatales. Estos procesos se han visto propiciados e incluso acelerados por la pertenencia a la Unión Europea, que ha desplegado una estrategia de cooperación territorial y desarrollo tomando como referente a las regiones y favoreciendo la participación de los agentes locales. Con carácter general se podría afirmar, entonces, que los modelos de Estado en la Unión Europea vienen siendo influidos por el proceso de integración supranacional.

Cuadro 4 / Estructura institucional de los Estados de la Unión Europea por niveles territoriales

| País | Nivel territorial | | | |
|-------------|---|--|---|---|
| | Nacional | Regional | Intermedio | Local |
| Alemania | Federación (Bund) | Länder (Estados Federales) | Distritos Locales | Autoridades |
| Austria | Federación | | Länder | Autoridades Locales |
| Bélgica (*) | Nivel Federal | Regiones | Provincias | Municipios |
| Chipre | Estado Nacional | Distritos | ... | Municipios y Consejos Locales |
| Dinamarca | Estado | Condados | ... | Municipios |
| Eslovaquia | Estado Nacional | Regiones | ... | Municipios |
| Eslovenia | Estado Nacional | Regiones | ... | Municipios |
| España | Estado Central | Comunidades Autónomas | Provincias | Municipios |
| Estonia | Estado Nacional | Condados | ... | Municipios |
| Finlandia | Estado Central | Consejos Regionales. Oficinas de estados provinciales. | ... | Gobiernos Locales |
| Francia | Estado Nacional | Regiones | Departamentos | Municipios |
| Reino Unido | Gobierno central (Parlamento de Westminster). Parlamento Escocés. Asamblea Galesa. Secretariado de Estado de Irlanda del Norte. | Mayor responsabilidad de Londres | Condados y Consejos de Condados | Distritos y Consejos de Distritos |
| Grecia | Estado Nacional | Regiones | Instituciones de autogobierno departamental (prefecturas) | Municipios y Comunas |
| Holanda | Estado Nacional | Provincias | ... | Municipios |
| Hungría | Estado Nacional | Autoridades Territoriales (**) | ... | Condados y Municipios |
| Irlanda | Estado Nacional | Ausencia de órganos descentralizados a nivel regional | ... | Muy bajo grado de autonomía para los colectivos territoriales |

| | | | | |
|------------|-----------------|---------------------------------|------------|---------------------------------|
| Italia | Estado Nacional | Regiones | Provincias | Municipios |
| Letonia | Estado Nacional | Distritos | *** | Gobiernos Locales |
| Lituania | Estado Nacional | Condados | *** | Consejos Municipales |
| Luxemburgo | Estado Nacional | *** | *** | Municipios (con alta autonomía) |
| Malta | Estado Nacional | *** | *** | Consejos Locales |
| Polonia | Estado Nacional | Regiones | *** | Comité Ejecutivo Local |
| Portugal | Estado Nacional | Regiones Autónomas | Distritos | Municipios y Parroquias |
| Rep. Checa | Estado Nacional | Regiones | *** | Municipios |
| Suecia | Estado Nacional | Regiones y Consejos de Condado. | *** | Nivel Local |

Fuente: Elaboración propia

Notas: Los puntos suspensivos en el cuadro indican la inexistencia de la figura o que, aunque exista formalmente, carece de todo poder. (*) En el caso de Bélgica corresponde hacer referencia a la existencia de Comunidades entre el nivel estatal central y los niveles territoriales subestatales.

(**) El parlamento nacional determina el estatus legal, obligaciones y funciones, garantías operacionales, medios de financiación y normas básicas para la gestión económica de las autoridades territoriales, junto con el estatus legal de sus representantes, las normas para su elección y sus derechos y obligaciones

En materia de cooperación internacional, en general, el marco legislativo de los Estados de la Unión Europea ha otorgado competencias exclusivas a los poderes centrales. Sin embargo, la posibilidad de que la cooperación sea también llevada a cabo a través de otros niveles de gobierno está en algunos casos reconocida (sea explícitamente o bien como ámbito dentro de las relaciones internacionales) y no es clara en otros.

La diferente naturaleza de los sistemas políticos y de los modelos de Estado de los países europeos dibuja un espectro muy amplio de posibilidades, en medio de las cuales se sitúa una gama variada de situaciones:

- Desde un régimen constitucional como el belga, en el cual las Comunidades y Regiones tienen capacidad para firmar acuerdos internacionales en materias de su competencia y donde está prevista la descentralización de la cooperación al desarrollo que actualmente está en manos del gobierno federal.

- Pasando por sistemas políticos permisivos, aunque en menor medida que el belga, como Alemania y España (donde la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo reconoce la legitimidad de la cooperación descentralizada y donde la cooperación internacional se lleva a cabo a través de todos los niveles de gobierno).

- Incluyendo casos en los cuales la relativa autonomía de los gobiernos locales para actuar en el campo de la cooperación está limitada por el control de legalidad o la previa autorización por parte del Estado central. Tal es el caso, por ejemplo, del Reino Unido (que posee una de las pocas leyes europeas destinadas específicamente a habilitar a los entes locales a establecer relaciones de cooperación externa: Local Government Overseas Assistance Act 1993), Italia donde a partir de la reforma constitucional de 2001 las regiones tienen potestad para firmar acuerdos con contrapartes extranjeras) y Francia (donde las competencias sólo son reconocidas para firmar acuerdos con entes descentralizados).

- Hasta modelos de Estado sumamente centralizados en materia de cooperación internacional, como Dinamarca, Finlandia, Suecia y Grecia.

Una tendencia actual a destacar en la mayoría de los países es el creciente protagonismo de las regiones en la toma de decisiones en materia de cooperación. En este sentido el principio de subsidiariedad tiende a desplazarse hacia el marco regional, como consecuencia de un mayor reconocimiento de las regiones en el

marco político europeo, mientras que a nivel local las competencias de los gobiernos locales no se han visto reconocidas de acuerdo con el papel activo que han desempeñado en los programas de cooperación.

No obstante, tanto el nivel local como el regional participan activamente, con mayor o menor reconocimiento explícito de competencias, en los programas de cooperación internacional, en especial dentro del espacio de la Unión Europea.

Sin embargo, la tendencia a la ampliación de los canales institucionales destinados a promover la cooperación demuestra la voluntad política de la Unión Europea de potenciar la capacidad de acción de las unidades subestatales en el terreno de la cooperación territorial.

2.2.2. Modelos de Estado en México, Centroamérica y los Países Andinos

Desde una perspectiva jurídico-institucional, en esta subregión de América Latina se constatan dos modelos de Estado: Estados federales y Estados unitarios. Sin embargo, que sólo dos de los 12 países que se incluyen en la subregión cuenten con un Estado federal (México y Venezuela) muestra un sesgo hacia los modelos unitarios.

A pesar de los diferentes modelos de Estado los países en su conjunto comparten, como se observa en el Cuadro 5, una estructura institucional multinivel con formas diversas de entidades subestatales.

Cuadro 5 / Estructura institucional de los Estados de México, Centroamérica y los Países Andinos por niveles territoriales

| País | Nivel territorial | | |
|-------------|-------------------|--|---|
| | Nacional | Regional / Intermedio | Local |
| Bolivia | Estado Central | Departamentos y Provincias | Secciones de Provincia (Municipios) y Cantones |
| Colombia | Estado Central | Departamentos | Municipios, Distritos Entidades territoriales indígenas |
| Costa Rica | Estado Central | Provincias Regiones | Cantones (Municipios) y Distritos |
| El Salvador | Estado Central | Departamentos | Municipios |
| Ecuador | Estado Central | Provincias | Cantones y Parroquias |
| Guatemala | Estado Central | Departamentos y Regiones | Municipios, Alcaldías comunitarias o Alcaldías y Mancomunidades |
| Honduras | Estado Central | Departamentos | Municipios |
| México | Federación | Estados Federados y Distrito Federal | Municipios |
| Nicaragua | Estado Central | Departamentos y Regiones Autónomas | Municipios |
| Panamá | Estado Central | Provincias y comarcas o Territorios Indígenas | Municipios |
| Perú | Estado Central | Regiones, Departamentos y Provincias | Municipios |
| Venezuela | Estado Federal | Estados federados, un Distrito Capital, Distritos Federales y Dependencias federales | Municipios, Parroquias y Mancomunidades |

Fuente: Elaboración propia

Uno de los rasgos que define prácticamente a todos los Estados de esta subregión (y en general a toda América Latina), por encima de modelos federales o unitarios, es el centralismo que ha caracterizado tradicionalmente su cultura política e institucional.

Este rasgo encuentra su explicación en la historia de los Estados, tanto en los procesos independentistas y su posterior evolución, como en sus raíces coloniales. Comparten una larga historia de centralización que data de los tiempos de la Colonia, y si bien la autonomía de los gobiernos subestatales fue inscrita desde un principio en el orden orgánico constitucional de la mayoría de los Estados nacionales formados en el siglo XIX después de las luchas de independencia, lo cierto es que la tradición centralista se mantuvo inalterada.

Son múltiples los factores que restringieron el desarrollo de dinámicas regionales/locales autónomas en la subregión. Aunque su ponderación varió históricamente de un país a otro, sus efectos de largo plazo fueron similares en todos los casos: carencia endémica de los recursos necesarios para ejercer las distintas funciones asignadas a las administraciones territoriales, empobrecimiento y acusada dependencia económica y financiera de las mismas con respecto al gobierno central, fuertes tendencias a la centralización fiscal y, en ciertos casos, abolición de elecciones locales/regionales o imposición desde el centro de las autoridades por medios diversos. El resultado fue la configuración de sistemas y estructuras de gobierno subestatales frágiles, ineficientes y casi siempre disfuncionales con respecto a las necesidades del desarrollo económico y social.

Sin embargo durante los últimos años, en casi todos los países de la subregión, se registran avances de la descentralización (Carrión s/f, Spehar 2003), en la administración de su territorio y un incremento en el protagonismo de los municipios y otros entes subestatales. A pesar de su gran diversidad estos procesos presentan una característica común: la de ser, casi en todos los casos, un proceso simultáneo o al menos una consecuencia directa del ciclo

de democratización que se extendió en toda América Latina a partir de los años ochenta. Ello se refleja, por ejemplo, en la tendencia relativamente reciente a la elección democrática de las autoridades locales en los países del grupo.

Cuadro 6 / Estructura política de los Estados de México, Centroamérica y los Países Andinos, 2002

| Tipo de Estado y países | Forma de elección del ejecutivo territorial | | Capacidad del gobierno central para revocar a las autoridades locales |
|----------------------------|---|-------------------|--|
| | Nivel intermedio | Nivel local | |
| Estados Federales | | | |
| México | Elegido (1917) | Elegido (1917)(*) | NO |
| Venezuela | Elegido (1989) | Elegido (1989) | NO |
| Estados Unitarios | | | |
| Costa Rica | Nombrado | Elegido (1970) | SI |
| El Salvador | Nombrado | Elegido (1984) | SI |
| Guatemala | Nombrado | Elegido (1985) | SI |
| Honduras | Nombrado | Elegido (1981) | NO |
| Nicaragua | Nombrado | Elegido (1990) | NO |
| Panamá | Nombrado | Elegido (1994) | NO |
| Bolivia | Nombrado | Elegido (1987) | NO |
| Colombia | Elegido (1992) | Elegido (1988) | NO |
| Ecuador | Elegido | Elegido (1983) | SI |
| Perú | ... | Elegido (1981) | NO |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

Nota: (*) El jefe de gobierno del Distrito Federal, que es la sede de los poderes federales, fue designado por el Presidente de la República hasta 1997, año en que empezó a ser electo por medio del voto popular.

Los esfuerzos descentralizadores de los doce países todavía lucen, en términos generales, incipientes y frágiles (aunque el análisis de cada caso puede mostrar matices):

- Aunque la descentralización y el fortalecimiento municipal y de otros entes de gobierno subestatal han sido recogidos de diversas maneras por los actores políticos y por las autoridades gubernamentales de los doce países, las acciones tomadas tienden por regla general a ser lentas, además de carecer en muchos casos del suficiente apoyo para prosperar en el corto, y tal vez, aún en el mediano plazo.

- Frecuentemente los proyectos o acciones adelantadas son controladas y manejadas principalmente por funcionarios de los gobiernos centrales, que no siempre están plenamente capacitados para ello. Los municipios, los entes de gobierno intermedios y las asociaciones cívicas locales no siempre son consultadas y sus aportes no son necesariamente tomados en cuenta en el desarrollo de las iniciativas.

- En este contexto surgen con frecuencia proyectos de ley o políticas sobre descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana con poca coherencia, e inclusive contradictorias en sus propósitos.

- En algunos países las reformas parecen estar más dirigidas hacia procesos de privatización de algunos de los servicios públicos y menos hacia políticas integrales de descentralización efectiva, con la correspondiente transferencia de responsabilidades, competencias y recursos a instancias gubernamentales subestatales.

- Asimismo, también es posible identificar debilidades importantes en términos de la capacidad técnica, logística, e incluso, en la capacidad de generar propuestas, tanto en las administraciones municipales e intermedias como en las asociaciones cívicas.

El hecho que en cuatro de los diez países unitarios las autoridades locales, a pesar de ser electas, puedan ser revocadas por el gobierno central (según se muestra en el Cuadro 6) refleja la persistencia del predominio de las instancias gubernamentales nacionales sobre las subestatales. Ello se corresponde, asimismo, con la forma de designación de las autoridades intermedias de gobierno en gran parte de los países unitarios.

Por otro lado el modelo de Estado, federal o unitario, no parece ser una variable condicionante de la descentralización. Ello se observa claramente al examinar el porcentaje total del gasto de los gobiernos subestatales sobre el total del gasto público de todo el Estado.⁵ Si bien las colectividades territoriales de los dos Estados federales de la subregión de los países mantienen elevados coeficientes de gasto en términos comparativos (México con 25,4% y Venezuela con 19,6% tienen el tercero y cuarto coeficiente de importancia en el grupo respectivamente), son dos Estados unitarios los que mantienen los niveles relativos de gasto subestatal más grandes de todo el grupo: Colombia con 39% y Bolivia con 26,7%.⁶

En otro extremo destacan cuatro países centroamericanos: Costa Rica, Panamá, Nicaragua y El Salvador, según un orden ascendente, por presentar los niveles más reducidos de gasto descentralizado (en porcentajes que oscilan entre un mínimo de 2,3% y un máximo de un 6% del gasto fiscal nacional total). La situación de Ecuador es la más precaria: su nivel de gasto descentralizado es el más reducido y además debe ser gestionado por dos niveles distintos de gobiernos subestatales. Los tres casos restantes corresponden a Honduras, Perú y Guatemala, con niveles de gasto subestatal que, aunque también bajos, rondan entre el 10 y 12 por ciento del gasto fiscal total.

Más allá de estos indicadores llama la atención que mientras los dos países federales de la subregión, México y Venezuela, mantienen un nivel relativamente alto de centralización, Colombia y Bolivia, países unitarios, suelen ser considerados como ejemplos del caso contrario.

La **competencia en materia de cooperación internacional**, no suele contemplarse como tal en casi ninguna Constitución de los países de la subregión. Cuando aparece (como tal o como parte de las relaciones internacionales) la competencia es atribuida al Estado central. En la práctica, tradicionalmente las estructuras centrales de gobierno (incluso en los Estados federales) han dejando un escaso o nulo margen para el involucramiento de las colectividades territoriales en el ámbito de la cooperación.

Sin embargo, desde hace algunos años se advierte una cierta tendencia de apertura hacia la participación de los gobiernos locales/regionales en actividades de carácter internacional. Un ejemplo de ello es el Art. 4 del Código Municipal de Costa Rica que establece que los municipios pueden: “Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”. Asimismo, el Art. 289 de la Constitución de Colombia de 1991 establece: “Por mandato de la Ley, los Departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente”.

La tendencia hacia la apertura también ha permitido que en la práctica gobiernos subnacionales desarrollen iniciativas de cooperación bajo el consentimiento (explícito o implícito) de los gobiernos centrales, aunque no exista un reconocimiento legal expreso de competencias a los entes territoriales.

2.2.3. Modelos de Estado en los países del Cono Sur

Los dos países de mayor dimensión territorial, poblacional y económica del Cono Sur, que a su vez se encuentran entre los de mayor incidencia en estos aspectos en toda la región latinoamericana, comparten un mismo modelo de Estado, especialmente en lo relativo a la centralización de funciones y competencias.

En efecto, tanto Argentina como Brasil poseen un Estado federal donde las 23 provincias (en Argentina) y los 27 estados federados (en Brasil) poseen competencias y potestad legislativa propia (aunque con particularidades en cada país). Al interior de estos gobiernos intermedios opera una estructura institucional multinivel, como se observa en el Cuadro 7.

Cuadro 7 / Estructura institucional de los Estados del Cono Sur por niveles territoriales

| País | Nivel territorial | | |
|-----------|-----------------------------|-------------------------------------|--|
| | Nacional | Regional / Intermedio | Local |
| Argentina | Estado Federal | Provincias | Municipios (la capital del país posee un estatuto propio de Ciudad Autónoma) |
| Brasil | Estado Federal (Federación) | Estados Federados | Municipios (Prefeituras) |
| Chile | Estado Central | Regiones y Provincias | Comunas |
| Paraguay | Estado Central | Departamentos agrupados en regiones | Municipios |
| Uruguay | Estado Central | ... | Departamentos Nivel Sublocal: Juntas Locales Autónomas |

Fuente: Elaboración propia en base a Gallichio y Camejo (2005).

Los otros tres países que conforman la subregión, Chile, Paraguay y Uruguay, poseen Estados unitarios aunque presentan también estructuras subestatales con cierta capacidad de acción política.

Con la sola excepción de los Intendentes de las regiones chilenas, en los niveles territoriales de los países de la subregión los cargos ejecutivos y legislativos son elegidos democráticamente.

Al igual que en el resto de América Latina, en los últimos años se observa en el Cono Sur un proceso de descentralización,⁷ y un incremento en el protagonismo de los municipios y otros entes subestatales; aunque ambos fenómenos presentan características, ritmos y niveles de avance particulares en cada país.

Como ya se ha indicado, uno de los rasgos que define prácticamente a todos los Estados de América Latina, más allá de sus estructuras formales (federales o unitarios), es el centralismo que ha impregnado su vida política e institucional. Sin embargo, en términos comparativos, la tradición centralizadora ha sido menor en Brasil y Argentina, países que al menos administrativamente siempre se mantuvieron territorialmente descentralizados.⁸ En consecuencia “en estos países los avances en la descentralización política consistieron principalmente en ampliar el ejercicio de competencias que los gobiernos subestatales recuperaron (transfiriéndoles las capacidades que paralelamente habían desarrollado los gobiernos nacionales)” (Finot 2001).

En la mayoría de los otros países latinoamericanos (incluyendo el resto de los integrantes del Cono Sur) “la descentralización territorial representó una novedad, introducida generalmente como parte de procesos de modernización del Estado. En estos casos, la reforma implicó que los gobiernos subestatales, ahora electos, asumieran competencias que antes no ejercían. Además, en varios países unitarios, la descentralización política implicó la creación de gobiernos intermedios (Colombia, Chile, Bolivia)” (Finot 2001).

La particularidad del proceso de descentralización en Brasil, tras la promulgación de su Constitución de 1988, es la preponderancia que se otorga al nivel municipal (aunque también incluye al estadual). El Art. 18 de dicha Constitución reconoce el mismo estatuto de autonomía a los estados federados y a los municipios y establece un nivel de transferencias fiscales ligeramente superior para este último ente territorial. Contrariamente en Argentina la descentralización se orienta primordialmente hacia las provincias, sin que ello implique que muchas de las competencias transferidas puedan (o deban) ser, a su vez, trasladadas en algún momento al nivel municipal.

Tal vez la peculiaridad que adquiere la tradición centralizadora en Argentina y Brasil (sumada al hecho de ser dos Estados federales) explique en gran medida la relevancia, en términos com-

parativos con el resto de América Latina, de la participación de sus gobiernos subestatales en distintas áreas de política. Aplicando nuevamente el indicador utilizado para la subregión México, Centroamérica y Países Andinos, se observa una elevada participación del gasto público de las entidades subestatales de Argentina y Brasil dentro del gasto público total. En el primer país el 53,1% del total correspondió al gasto público provincial, el 10% al municipal y el 36,9% al nacional. En Brasil el 30% correspondió al gasto público de los estados federados, el 15,7% al municipal y el 54,2% al nacional.

Contrariamente, la participación del gasto público de las unidades subestatales dentro del gasto público total resulta reducida en el caso de los países del Cono Sur de corte unitario: en Uruguay el gasto de las diecinueve Intendencias Municipales apenas ronda el 10% del gasto público total, mientras que en Chile el 8,1% corresponde al municipal y el 91,9% al nacional (que incluye regiones y provincias ya que cumplen funciones delegadas o desconcentradas). En Paraguay los municipios sólo gestionaban en 1997 un 2% del gasto público total y en 2001 un 6%, conjuntamente con el nivel departamental (Finot 2005).

Desde una perspectiva jurídico-institucional, **la cooperación internacional**, como ámbito de las relaciones internacionales, ha sido históricamente competencia del Estado central en los países del Cono Sur.

Sin embargo, en algunos países, modificaciones constitucionales y normativas de los últimos años en materia de competencias en el campo internacional dibujan un escenario subregional diverso, pero que tiende en su conjunto a una mayor apertura hacia la participación de las entidades subestatales en la cooperación internacional.

En este sentido un hito importante fue el otorgamiento a las provincias argentinas de ciertas atribuciones en materia internacional, a partir de la reforma constitucional de 1994. El texto del Art. 124 reformado establece: “Las provincias (...) podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles

con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional”.

Aunque sin otorgar atribuciones propias (como en el caso argentino), también en dos países centralizados de la subregión (Chile y Paraguay) se establecieron normativas que otorgan un reconocimiento a los entes subestatales para participar (aunque no en forma autónoma) de iniciativas de cooperación internacional.

El Art. 16 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional de Chile establece que las Regiones pueden “participar en acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva”.

En Paraguay, el Art. 16b) de la Carta Orgánica del Gobierno Departamental establece que los Departamentos tienen como objetivo, entre otros, “participar en los programas de cooperación internacional en el Departamento dentro de los límites establecidos en los Acuerdos Internacionales, así como hacer uso del crédito público o privado, nacional o internacional conforme a la Ley”. Por su parte la Constitución de 1992, en su Art. 171, permite a los municipios asociarse entre sí o con municipios de otros países (mediante Ley) para la realización de sus fines.

Un caso diferente es el de Brasil donde, frente a un marco constitucional rígido y unidades constitutivas de la Federación activas en el plano internacional, el gobierno central optó por implementar la llamada “diplomacia federativa”. Si bien ella es percibida por algunos autores como un reconocimiento (lo que implica una cierta tolerancia) de la actividad internacional subestatal, otros sostienen que “tiene por objeto suplir la demanda de las unidades federadas en materia de actuación externa, al tener en cuenta los intereses de las referidas unidades y hacerlos sentir en la actuación externa del Estado federal, no admitiendo así la actuación externa directa de las unidades federadas” (Lacerda 2004).

Más allá de los límites jurídico-institucionales establecidos en cada uno de los países, lo cierto es que en el Cono Sur numerosas administraciones territoriales (e incluso los propios actores locales de la sociedad civil) han encontrado en los últimos años, y muy particularmente a partir de los procesos de democratización, un espacio para constituirse en agentes proactivos de la cooperación.

Como consecuencia se han constituido (o fortalecido, en los casos en que ya existían) estructuras dentro de los poderes locales/regionales responsables por la gestión de la cooperación internacional (en su mayoría adscriptas a áreas de relaciones internacionales). Si bien no existen estudios específicos, podría sostenerse a manera de hipótesis que en el Cono Sur la constitución de la Red de Mercociudades y el Programa URB-AL han potenciado este fenómeno en los gobiernos locales (particularmente en las grandes y medianas ciudades).

2.3. Elementos destacados

De lo expuesto anteriormente se puede destacar una serie de elementos:

- Si bien en la Unión Europea existen asimetrías en términos de desarrollo económico y social, particularmente entre los antiguos y nuevos Estados miembros, esta región muestra distancias menos extremas que en América Latina (donde la heterogeneidad se refleja aún más claramente entre distintos grupos sociales o áreas geográficas dentro de los países).

- Los modelos de Estado en la Unión Europea son diversos (federales, unitarios centralizados, unitarios descentralizados, etc.), como resultado de procesos históricos complejos. Sin embargo, la dinámica de integración europea ha contribuido a potenciar en la mayoría de los países una tendencia a la descentralización y a un cierto incremento de las competencias y recursos de las administraciones territoriales. Por su parte, en América Latina se

constata el predominio del modelo de Estado unitario o central sobre el modelo federal. Con independencia de ello, se observan procesos de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades de acción de los gobiernos subestatales, aunque menos desarrollados que en la Unión Europea y con características, grados de avance y resultados diversos según los países. Dichos procesos colisionan frecuentemente con la cultura centralista de los Estados latinoamericanos (incluso en los países federales) y con la falta de recursos presupuestarios y técnicos de las unidades subestatales. En algunos casos los esfuerzos descentralizadores todavía lucen, en términos generales, incipientes y frágiles.

- A pesar de las diferencias de grado de descentralización, los países de la Unión Europea en su conjunto comparten una estructura institucional multinivel con formas diversas de entidades subestatales, según sean sus tradiciones históricas. También los países de América Latina presentan una estructura institucional multinivel, aunque con diferencias en las competencias y la capacidad de acción política de las diversas entidades subestatales. Sólo en aquellos países con modelos de Estado federal se constata la existencia de una estructura de administraciones subestatales comparable, en cierta medida, con la que existe en Europa.

- En general el marco legislativo de los Estados de la Unión Europea y de América latina ha otorgado a los poderes centrales competencias exclusivas en los ámbitos relativos a la cooperación internacional. No obstante, en los países europeos la posibilidad de que ésta sea también llevada a cabo a través de otros niveles de gobierno está en algunos casos reconocida y no es clara en otros. El grado de autonomía de los municipios y regiones en este campo resulta muy variable de un país a otro y entre los diferentes niveles territoriales. Por su parte, en América Latina desde hace algunos años se advierten algunas variaciones en cuanto al grado de apertura hacia la participación de las entidades subestatales en actividades de carácter internacional. En algunos pocos casos se trata de modificaciones constitucionales (como en Argentina) y

legislativas. En otros casos se trata de iniciativas desarrolladas por gobiernos locales/regionales y consentidas (explícita o implícitamente) por las administraciones centrales, aunque aquellos carezcan de competencias formales.

- Las observaciones realizadas por los estudios (Unión Europea, México, Centroamérica, Países Andinos y el Cono Sur) en cuanto a las competencias en materia de cooperación internacional plantean en conjunto, y más allá de las diferencias entre los tres grupos y en el interior de éstos, una serie de interrogantes. Si la insuficiencia, o ausencia total en muchos casos, de competencias en materia internacional de las entidades territoriales no ha sido obstáculo suficiente para impedir que éstas actúen en la cooperación internacional: ¿hasta qué punto los límites de las competencias impiden el ejercicio de la cooperación? ¿qué otros factores pueden limitar o incentivar la acción? A manera de hipótesis a ser desarrolladas a futuro podría señalarse que paralelamente a los de cuño jurídico-institucional, existen factores de índole política (correlación de fuerzas entre los diversos niveles del Estado) y de naturaleza operativa (recursos y capacidades económicas, institucionales y de gestión) que pueden limitar la participación de los gobiernos locales/regionales en la cooperación internacional. El segundo tipo de factores (operativos) constituye un condicionante de mayor peso en el caso de los gobiernos subestatales latinoamericanos, aunque también se hace sentir en el caso europeo.

Notas

3 Obviamente, la concentración del PIB en estos cuatro países se explica por su peso poblacional.

4 El coeficiente de Gini es una medida estadística de la desigualdad en una repartición. En este caso se mide la desigualdad de riqueza en la población.

5 La capacidad de gasto no lo es todo, pero sin duda representa una dimensión muy significativa de las capacidades y posibilidades de actuación de las instituciones políticas locales y regionales de los países

6 Dado que existen numerosas dificultades para disponer de información homogénea, comparable y actualizada, se utilizan datos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial sobre gastos e ingresos fiscales de los distintos niveles de gobierno al final del siglo XX. El examen de información parcial disponible para los años posteriores a 2000 permite asegurar que los órdenes de magnitud de los datos que se presentan no han registrado, en términos generales, ninguna variación significativa.

7 Desbordaría los límites de este trabajo realizar un análisis sobre las diferentes posturas teóricas e ideológicas en torno a la descentralización y sus resultados en América Latina. Algunas consideraciones sobre estos últimos que fueron planteadas en el apartado 2.2.2. para la subregión México, Centroamérica y Países Andinos pueden ser, en alguna medida, aplicables al Cono Sur. Para un análisis del debate en torno a los tipos y objetivos de los procesos de descentralización en la región puede consultarse Gallichio y Camejo (2005).

8 Esto no implica que el sistema federal en ambos países no haya encontrado, ni encuentre en la actualidad, límites que distorsionen en cierta medida un ejercicio armónico de los ordenamientos jurídicos que del modelo de Estado federal se derivan. Por ejemplo, la marcada concentración de los factores productivos y de la distribución poblacional, la estructura tributaria y de recaudación de impuestos, la centralización política impuesta durante los períodos de gobiernos autoritarios por los cuales atravesaron en el pasado los países. En este sentido, véase para el caso argentino Sánchez (2004).

3. Prácticas de la cooperación territorial en la Unión Europea y América Latina

Este capítulo analiza las principales iniciativas relativas a la cooperación territorial en ambas regiones. Ello permite identificar las características más relevantes de este fenómeno y reflexionar sobre su evolución e impacto. Un énfasis particular se otorgará a la cooperación transfronteriza, un tipo de cooperación territorial que ha alcanzado importantes resultados en Europa y que, por tanto, podría servir de referencia para la implementación de futuras acciones de cooperación descentralizada entre la Unión Europea y América Latina.

Metodológicamente se utilizaron dos criterios iniciales para identificar, agrupar y caracterizar las prácticas: a) el origen de las iniciativas (espontáneas o promovidas), b) el tipo de cooperación territorial (transfronteriza, transnacional e interregional). Sin embargo cabe señalar algunas diferencias en la aplicación de ambos criterios:

a) En la Unión Europea se otorga el carácter de “promovidas” a aquellas prácticas de cooperación territorial nacidas al amparo de programas comunitarios que apoyan este tipo de iniciativas. En ninguna de las dos subregiones latinoamericanas estudiadas se constatan líneas de apoyo similares (ni en ámbitos bilaterales ni multilaterales), por lo cual el carácter de “promovidas” se otorga en estos casos a prácticas que se realizan en el marco de programas o instrumentos desarrollados por los Estados centrales para estimular o regular el sistema de sus relaciones fronterizas, sea en forma bilateral o como parte de sus procesos de integración regional. Las prácticas promovidas en América Latina carecen, pues, de autonomía.

b) Resulta importante señalar que si bien las prácticas se abordan desde la perspectiva de los dos criterios señalados más arriba, se consideró conveniente utilizar el criterio del **origen de las iniciativas** como eje para la presentación de las iniciativas europeas, ya que él refleja con mayor claridad la riqueza y variedad de la experiencia. En el caso de las iniciativas latinoamericanas, se optó por el criterio del **tipo de cooperación**, ya que permite una más fácil identificación de las respectivas orientaciones temáticas que serán abordadas en el capítulo cuatro de este estudio.

c) Aunque puede sostenerse que programas de soporte a la cooperación descentralizada (como URB-AL) y algunas iniciativas puntuales de organismos internacionales (como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD) han facilitado el intercambio y la colaboración entre administraciones locales y territoriales de toda la región, la cooperación interregional es todavía bastante limitada en América Latina. Es por ello que, en el caso de las subregiones latinoamericanas, sólo se distinguirán las prácticas transfronterizas (entre zonas contiguas) de las transnacionales (todo otro tipo de prácticas de cooperación entre territorios al interior de cada una de las dos subregiones estudiadas).

3.1. Prácticas de la cooperación territorial en la Unión Europea

Como se ha planteado en el apartado 2.2.1., las colectividades territoriales europeas han visto reforzado su papel de agentes de cooperación, independientemente de las competencias formales que cada una de ellas tiene en el campo de la cooperación internacional. Ello ha sido el resultado de la combinación de varios fenómenos, entre los cuales caben mencionar: los procesos nacionales de descentralización, la aplicación del principio de subsidiariedad, el reconocimiento de los gobiernos locales/regionales como interlocutores ante las instituciones comunitarias y las dinámicas de cooperación creadas en torno a los espacios fronterizos (particularmente en el marco del Programa INTERREG).

Esta capacidad de acción ha generado una multiplicidad de prácticas de cooperación territorial participadas por entidades subestatales al interior del espacio europeo. Ellas pueden distinguirse en dos grupos: iniciativas espontáneas y prácticas promovidas. Sin embargo, es necesario reconocer que la línea divisoria entre ambos grupos no es siempre nítida: algunas prácticas y proyectos pueden recibir financiación de la Unión Europea e incluso continuar una vez acabada la subvención.

3.1.1. Iniciativas espontáneas de cooperación territorial en la Unión Europea

Un análisis detallado de las iniciativas espontáneas de cooperación existentes entre colectividades territoriales europeas permite clasificarlas en tres categorías: **espacial, temática y genérica**. Las de la primera categoría pueden tomar la forma de prácticas de cooperación transfronteriza o transnacional; mientras que las restantes corresponden normalmente a iniciativas transnacionales o interregionales.

Las prácticas de cooperación incluidas en la categoría espacial, toman al territorio como objeto y motivo de la relación, ya sea por criterios de proximidad geográfica (iniciativas transfron-

terizas) ya sea por pertenencia a áreas naturales que superan los límites nacionales y que comparten características comunes (iniciativas transnacionales). Los Euroterritorios, territorios de configuración policéntrica que se caracterizan por tener necesidades e intereses comunes, ilustran este último caso. Por ejemplo: la Unión de Ciudades Bálticas, una asociación de autoridades locales cuya área de influencia natural es el Mar Báltico, lo que les permite trabajar conjuntamente temas de transporte y protección del medio ambiente, entre otros. Es también el caso de Arco Latino, que cubre geográficamente un área que se extiende desde Portugal hasta el sur de Italia, y aborda temas de inmigración, turismo, cultura (mediterraneidad) y cooperación con el Magreb.

Las denominadas “Euro-regiones” constituyen también una forma de cooperación territorial del tipo espacial, aunque en este caso se trata de entidades transfronterizas. Así, por ejemplo, la euro-región integrada por Languedoc-Rousillon, Midi-Pyrénées y Cataluña se conforma superando la frontera natural de los Pirineos, mientras que la de Kent y Nord-Pas de Calais lo hace respecto al Canal de la Mancha.

Si bien ellas no son idénticas en su estructura formal u organización, comparten muchas características comunes:

Principales características de las Euro-regiones

- Carácter permanente
- Personalidad separada de sus miembros
- Recursos técnicos, administrativos y financieros propios
- Órganos decisorios también propios

Prácticamente a todas las Euro-regiones dentro de la Unión Europea se les ha destinado un papel importante en el Programa INTERREG, tanto en la frontera interior como exterior.

La cooperación **temática**, en cambio, se centra en el contenido de la cooperación, que versa sobre políticas públicas sectoriales y problemáticas compartidas. En este sentido, se han gene-

rado en Europa, de forma espontánea o bajo el paraguas de asociaciones, multiplicidad de redes temáticas que agrupan a colectividades territoriales. Los ámbitos de trabajo son muy variados: acción social, cultura, desarrollo económico local, educación, juventud, salud pública, transporte, etc. Sólo a manera de ejemplo se pueden mencionar las siguientes experiencias de cooperación territorial temática: ELANET (European Local Authorities Telematic Network) en el ámbito de la sociedad de la información, la Campaña Europea de Ciudades Sostenibles para temas ambientales y Agendas locales 21, ACTE (Asociación de Colectividades Textiles Europeas) en el ámbito del desarrollo económico local.

Finalmente existe también un tipo de prácticas de cooperación territorial de carácter más **genérico** en el cual las relaciones se sustentan en la existencia de realidades similares, más allá de cuestiones vinculadas al territorio o a las temáticas. Es decir, las colectividades territoriales cooperan porque comparten un mismo perfil: grandes ciudades (Eurocities), ciudades capitales, regiones dinámicas (Asociación de los cuatro motores de Europa), provincias (Partenalía), ciudades y áreas metropolitanas por un desarrollo urbano sostenible (Cities for Cohesion), entre otras.

Los ejemplos de iniciativas espontáneas mencionados apuntan ya algunos de los principales instrumentos de trabajo para la cooperación territorial que se han ido desarrollando en el interior del territorio europeo. Ellos podrían sintetizarse en:

- **Las redes y asociaciones**, que se constituyen en fórmulas de cooperación multilateral donde coinciden miembros de distintos países. Este instrumento (particularmente pertinente para el caso de la cooperación transnacional e interregional) se ha visto potenciado por la exigencia de buena parte de iniciativas y programas comunitarios de contar con un partenariado de carácter transnacional.

- **Los hermanamientos**, cuando se trata de iniciativas de cooperación bilateral entre municipios/regiones europeas. Los her-

manamientos han sido instrumentos muy utilizados especialmente para iniciativas de cooperación transfronteriza: Portugal-España, España-Francia, Francia-Alemania, Alemania-Polonia, por mencionar sólo algunas de las fronteras dentro de la Unión Europea. Tanto los hermanamientos como el trabajo en red pueden recibir apoyo y financiación comunitaria.

- **Las comunidades de trabajo**, que constituyen otro de los canales institucionales creados para propiciar la cooperación territorial, especialmente la transfronteriza. En un gran número de casos las autoridades locales, regionales o sus organizaciones han decidido cooperar, por ejemplo, mediante la firma de un protocolo de cooperación o un acuerdo legal no-obligatorio, creando esta clase de estructura atípica y carente de personalidad jurídica propia. Tienen un carácter permanente y en pocos casos tienen autoridad de decisión separada de la de sus miembros. Mantienen normalmente una estructura inter-organizativa de toma de decisiones, es decir, participan en los comités, grupos de trabajo, etc. de las estructuras transfronterizas, actuando como representantes de su propia autoridad. Generalmente cuentan con una presidencia rotativa, una secretaría, grupos de trabajo, y no poseen recursos financieros y humanos propios.

- Finalmente cabe resaltar la constitución de nuevos organismos o instancias abocadas a la promoción de la cooperación territorial entre los miembros de la Unión Europea. Por un lado, la figura legal de las **agrupaciones europeas de interés económico**, que posibilitan el trabajo en común entre organismos de dos o más Estados diferentes. Por otro lado, la propuesta de instrumento jurídico denominado **Agrupaciones Europeas de Cooperación Transfronteriza (AECT)**, otorgará a los entes regionales y locales que la integren, la capacidad de gestionar fondos estructurales desde una perspectiva territorial y plurinacional. Esta propuesta se enmarca en el Reglamento de los Fondos Estructurales para el período 2007-2013.

3.1.2. Prácticas de la cooperación territorial en el marco de programas e iniciativas comunitarias

Las iniciativas y programas de la Unión Europea que propician vínculos de cooperación territorial han reforzado y multiplicado las relaciones entre autoridades locales y regionales europeas. Mientras las primeras movilizan fondos estructurales para reforzar la cohesión económica y social y se centran en el territorio, los programas persiguen objetivos más específicos y temáticos.

Entre las **iniciativas comunitarias** se destaca INTERREG III, que tiene el propósito de fomentar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, favoreciendo así la integración y el desarrollo equilibrado y armonioso del territorio europeo. Dado que esta iniciativa es considerada como emblema de la cooperación territorial en la Unión Europea, en este estudio se dedica un apartado especial a ella.

Sin embargo, cabe señalar, existen otras iniciativas comunitarias que, por el componente transnacional de los consorcios que se generan en su marco, también contribuyen al establecimiento de relaciones de cooperación territorial en el espacio europeo.

Cuadro 8 / Principales iniciativas comunitarias transnacionales

| Iniciativas | Contenidos principales |
|-------------|---|
| ADAPT | Adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales y mejora del mercado de trabajo. |
| EQUAL | Cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo. |
| EUROFORM | Formación y creación de empresas |
| HORIZON | Mejorar las posibilidades de acceso al mercado laboral de los grupos de personas más vulnerables de la sociedad, entre los que se encuentra el colectivo de personas con discapacidad física, psíquica, sensorial y mental. |

| | |
|------------|--|
| INTEGRA | Favorecer la integración en el mercado de trabajo de colectivos desfavorecidos con problemas específicos, tales como inmigrantes y refugiados, drogodependientes, reclusos y ex-reclusos, minorías étnicas, personas sin techo y otras en situación de exclusión social. |
| LEADER | Desarrollo rural mediante la cooperación entre agentes diversos territoriales. |
| NOW | Fomentar la igualdad de oportunidades de empleo para las mujeres, mediante medidas de formación profesional y apoyo al acceso a trabajos con futuro y a puestos de dirección. |
| RECITE | Cooperación entre agentes locales en materia de desarrollo local y regional. |
| URBAN | Regeneración económica y social de las ciudades y los barrios en crisis con el objetivo de promover un desarrollo urbano sostenible. |
| YOUTHSTART | Integración laboral de jóvenes. |

Fuente: Elaboración propia.

3

Los **programas temáticos**, por su parte, han estimulado la participación de actores locales y regionales en proyectos implementados simultáneamente en más de un Estado miembro. En este sentido, la gestión de programas tales como “Igualdad de Oportunidades”, “Cultura 2000”, “INTI”, “LIFE”, o “Leonardo”, ha generado nuevas dinámicas de cooperación territorial en los ámbitos de la inclusión social, la cultura, la inmigración, el medio ambiente y la formación respectivamente. Todas estas áreas temáticas forman parte de la esfera de competencias de los gobiernos locales/regionales o, al menos, se enmarcan dentro de las problemáticas a las que ellos deben enfrentarse de forma cotidiana.

Cooperación territorial en el marco de INTERREG

El objetivo del programa INTERREG III,⁹ es reforzar la cohesión económica y social en la Unión Europea mediante la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional y favorecer la integración y el desarrollo equilibrado y armonioso del

territorio europeo. La tercera fase tiene lugar tras el éxito de INTERREG I (1989-1993) y de INTERREG II (1994-1999).

El capítulo “A” de la iniciativa comunitaria INTERREG III está íntegramente dedicado a la **cooperación transfronteriza**, entendida ésta como la que se establece entre zonas contiguas para desarrollar y aplicar estrategias comunes de desarrollo territorial sostenible.

En este marco los ámbitos de acción prioritaria de la cooperación transfronteriza son:

- 1) Fomentar el desarrollo urbano, rural y costero transfronterizo.
- 2) Promover el espíritu empresarial y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, el turismo y las iniciativas locales de desarrollo y de empleo.
- 3) Fomentar la creación de un mercado de trabajo integrado y la inclusión social.
- 4) Aumentar la cooperación en los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico, la enseñanza, la cultura, la comunicación, la salud y la protección civil.
- 5) Alentar la protección del medio ambiente, aumentar la eficiencia energética y promover las fuentes de energía renovables.
- 6) Mejorar las infraestructuras básicas de interés transfronterizo.
- 7) Desarrollar la cooperación jurídica y administrativa.
- 8) Promover la cooperación entre ciudadanos e instituciones.
- 9) Facilitar asistencia técnica.

Como se observa, también en este caso se trata de temáticas en las cuales la participación de las entidades subestatales es pertinente y necesaria, sea porque constituyen temas que forman

parte de sus agendas de trabajo o bien porque abordan preocupaciones, aún fuera de sus competencias, que deben enfrentar los gobiernos locales/regionales.

La Figura 1 muestra los programas de cooperación transfronteriza vigentes en el marco de INTERREG III, los que se han incrementado de 53 a 64 como resultado de la ampliación a 25 miembros de la Unión Europea y la consiguiente configuración de nuevas fronteras exteriores.

Como puede observarse, la misma zonificación de los programas no coincide necesariamente con las unidades regionales, de modo que se abre la puerta a la cooperación de las entidades locales de ambos lados de la frontera (las cuales, de hecho, han participado activamente en los proyectos generados).

Figura 1/ Mapa de los programas de cooperación transfronteriza INTERREG IIIA en la Unión Europea



Fuente: Eurogeographics Association for the administrative boundaries

El capítulo B de INTERREG se consagra a la cooperación transnacional entre autoridades públicas nacionales, regionales y locales (además de Universidades, Cámaras de Comercio y otros agentes sociales). Tiene por objeto promover un grado mayor de integración territorial entre vastas agrupaciones de regiones europeas (13 en total: Mediterráneo Occidental, Espacio Alpino, Espacio Atlántico, Europa Sudoccidental, Europa Noroccidental, Mar

del Norte, Mar Báltico, Centro, Danubio, Adriático y Sudeste, Periferia Septentrional, Archimed, Caribe, Azores, Madeira, Canarias y Océano Índico). Asimismo, aspira a instaurar un desarrollo sostenible, armonioso y equilibrado en la Unión Europea, así como una mejor integración territorial con los países vecinos.

Los ámbitos de cooperación son:

- Las estrategias de ordenación del territorio.
- El desarrollo de sistemas de transporte eficientes y sostenibles y la mejora del acceso a la sociedad de la información.
- La conservación del medio ambiente y la buena gestión del patrimonio cultural y de los recursos naturales, en particular los recursos hídricos.
- La asistencia técnica para proyectos de cooperación transnacional.

En el capítulo C, INTERREG promueve la cooperación interregional con el objetivo de mejorar la eficacia de las políticas y de los instrumentos de desarrollo regional y de cohesión mediante un amplio intercambio de información y de experiencias. Se ha fomentado sobre todo la integración en redes, donde las autoridades regionales y locales europeas han encontrado un excelente espacio para la cooperación entre ellas.

La importancia otorgada por los países europeos a la cooperación transfronteriza explica que en su primera fase (1989-1993) INTERREG I le otorgara un papel central a este tipo de iniciativas. Dicha importancia se refleja también si analizamos los aportes de los Estados miembros a INTERREG III: al menos el 50% de su dotación total es destinada al Capítulo A.

Por su parte, la cooperación transnacional e interregional se ha desarrollado sobre todo a partir de INTERREG II (1994-1999) e INTERREG III (2000-2006).

3.1.3. Elementos destacados y principales características de la cooperación territorial en Europa

Del análisis realizado se desprende una primera reflexión general: la dinámica de cooperación territorial en el seno de la Unión Europea ha sido especialmente rica y la experiencia acumulada en este campo incluye prácticas de diverso tipo (espontáneas y promovidas en el marco de iniciativas y programas comunitarios; bilaterales y multilaterales; transfronteriza, transnacional y transregional; de naturaleza genérica o bien centradas en el territorio o la temática).

Las orientaciones temáticas de estas prácticas, en términos generales, han estado centradas básicamente en los temas propios de los gobiernos regionales o locales, hecho que ha permitido fortalecer su capacidad institucional. La cooperación, por tanto, no aporta más competencias o funciones a estos niveles sino otra forma de desempeñar las que ya tienen y, en el caso de la cooperación transfronteriza, un espacio donde ejercerlas.

Una segunda reflexión que se desprende del análisis da cuenta de la importancia de la voluntad política que ha inspirado el proceso de integración europea, como punto de partida y principal factor determinante de las dinámicas de cooperación entre territorios.

En efecto, entre los procesos decisivos para el fortalecimiento de las unidades subestatales como agentes de cooperación se destacan:

- La formulación y aplicación de tratados políticos diversos que han impulsado la construcción europea.
- Las iniciativas y programas europeos que han facilitado el acceso de los municipios y las regiones a los Fondos Estructu-

rales para financiar proyectos de desarrollo local. La transnacionalidad, como condición obligatoria en la mayoría de iniciativas obligó al establecimiento de relaciones de cooperación.

- El intercambio transnacional dentro del marco de las iniciativas comunitarias generó nuevas dinámicas de relación, especialmente en los niveles locales y regionales, y propician la definición de nuevos proyectos que dan paso a unas dinámicas de cooperación estables que se nutren de los Fondos Estructurales.

- La relación entre socios transnacionales propicia la creación de acuerdos y marcos de relaciones estables entre socios locales/regionales de varios Estados, algunos con reconocimiento jurídico expreso. El desarrollo de una fuerte corriente en la cooperación transfronteriza es un factor determinante para la concreción de estos acuerdos, como consecuencia de sucesivos proyectos dentro de la iniciativa comunitaria INTERREG.

- La práctica de la cooperación dentro de las iniciativas comunitarias y programas transnacionales da paso a la creación de estructuras estatales de cooperación y redes en las que diversos actores, tanto locales como regionales, se relacionan entre sí en diversos ámbitos temáticos, no siempre financiadas con recursos comunitarios.

- El refuerzo institucional derivado de esta participación e implicación.

- Aparte de los espacios interfronterizos la cooperación se ha extendido entre unidades territoriales locales y regionales de distintos Estados que tienen aspectos en común, ya sea en cuanto a problemáticas, características de identidad local o estrategias de futuro compartidas. Las ciudades y las regiones han creado redes de cooperación en una gran diversidad de ámbitos de cooperación.

- La dinámica creada por las iniciativas comunitarias, interrelacionando socios locales y regionales de unos y otros Estados, ha trascendido de las mismas, instaurando dinámicas de cooperación que se mantienen al margen de la existencia de fondos financieros específicos para ello.

La iniciativa comunitaria INTERREG constituye la manifestación más clara de la voluntad política de la Unión Europea de promover la cooperación entre territorios. Ha demostrado una gran eficacia, no sólo al poner a trabajar en red y generar relaciones entre autoridades subestatales provenientes de distintos países, sino que también ha contribuido al objetivo de la cohesión social y económica del conjunto de Europa. Es por ello que a partir del 2007 la cooperación territorial deja de enmarcarse en una iniciativa comunitaria para constituirse en un objetivo en sí mismo de la política de cohesión, concretamente en el objetivo tres, junto a la convergencia (objetivo uno) y la competitividad (objetivo dos).

3.2. Prácticas de la cooperación territorial en México, Centroamérica y los Países Andinos

3.2.1. Cooperación transfronteriza

La subregión latinoamericana que se extiende desde México hasta la zona Andina se caracteriza por ser un **territorio de fronteras**: en su interior existe un total de 12 fronteras binacionales.¹⁰ Si además se consideran las fronteras de la subregión con otros países del continente, deberán añadirse otras nueve fronteras binacionales.¹¹

Esta situación es particularmente evidente en el caso de Centroamérica, donde en términos globales, una tercera parte del territorio y un 12% de su población están situados en zonas de fronteras. En Guatemala un 45,3% del territorio es fronterizo, en Costa Rica estas zonas ocupan cerca del 36,5% del territorio, en

Panamá el 30,2%, en Honduras el 31,1%, en el Salvador el 20,9% y en Nicaragua el 18,6% (PNUD 2002).¹² En conjunto, en las zonas fronterizas centroamericanas se ubican: 185 municipios, 4 millones de personas, el 35% de las cuencas internacionales y el 40% del total de áreas protegidas de Centroamérica.

El perfil de **territorio de fronteras** es notorio, también, en el caso de México. Sus nueve entidades federativas fronterizas (seis en el Norte, limitando con los EEUU y tres en el Sur, limítrofes de Guatemala y Bélgica) cubren en conjunto el 47,7% del territorio nacional, son el asentamiento de casi el 26% de la población del país y el origen territorial de cerca del 30% del PIB de la Nación (PNUD 2002).

Otro rasgo que comparten, en términos generales, los países de la subregión es el menor grado de desarrollo de sus zonas fronterizas en relación con las áreas geográficas centrales de los respectivos países, y la precariedad de las condiciones de vida de la población que reside en estas áreas geográficas. Este rasgo está particularmente acentuado en Centroamérica,¹³ donde las fronteras continúan siendo zonas con fuertes debilidades sociales y económicas (a pesar de algunos esfuerzos e iniciativas por promover espacios de desarrollo y cooperación entre distintos países). Históricamente las regiones fronterizas han sido casi en todos estos países espacios lejanos, distantes de los respectivos centros de poder nacionales. Han sido escenario, en ocasiones, de conflictos entre los países limítrofes, por diferencias en cuanto a la demarcación de los límites.

Por su parte, México presenta una peculiaridad: la marcada diferencia de desarrollo entre los estados fronterizos del Norte y del Sur. Los seis estados mexicanos de la frontera norte representan el 40% de la superficie, concentran el 17% de la población total y generan el 24% del PIB total. Los tres estados de la frontera sur representan el 7,7% del territorio mexicano, el 8,9% de su población y el 4,6% del PIB.¹⁴ Estos contrastes entre las zonas limítrofes del Norte y del Sur tienen una expresión en los temas dominantes y en la dinámica de cada una de ellas en materia de cooperación transfronteriza.¹⁵

A nivel local, las relaciones transfronterizas en toda la subregión México, Centroamérica y Países Andinos suelen manifestarse muchas veces bajo la forma de interdependencias profundas: fuertes intercambios comerciales, infraestructuras y recursos naturales compartidos, relaciones de parentescos, de migración laboral, y un intenso tráfico de personas. Por ejemplo ello sucede entre las localidades fronterizas de México y Guatemala, entre las de Costa Rica y Panamá.

Sin embargo, ni el carácter de territorio de fronteras, ni las interdependencias profundas, ni el reposicionamiento de las zonas fronterizas que han supuesto los distintos procesos de integración en que están inmersos los países (Comunidad Andina, Sistema de Integración Centroamericano y, en el caso de México, los tratados suscritos con los países centroamericanos) se han traducido en la generación de un tejido articulado y consolidado de iniciativas de cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales de la subregión.

Las prácticas espontáneas

Las **interdependencias profundas** han dado lugar en ciertos casos a iniciativas espontáneas de cooperación entre las autoridades locales o regionales de ambos lados de la frontera, normalmente mediante la firma de un protocolo o acuerdo legal no obligatorio (de carácter general o bien sobre un tema específico). En algunos casos ha sido posible iniciar la formación de asociaciones (mancomunidades, federaciones, confederaciones) de gobiernos locales de regiones fronterizas en algunos países, como Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, que facilitaron acercamientos a nivel binacional, trinacional, o regional.

Una experiencia original de cooperación transfronteriza espontánea fue la conformación de asambleas fronterizas en zonas compartidas de la frontera colombo-venezolana (Viera 2004), iniciativa impulsada en 1986 por el estado de Táchira (en Venezuela) y el departamento del Norte de Santander (Colombia). La iniciativa funcionó durante cinco años y luego no pudo mantenerse.

La baja institucionalidad de la gran mayoría de las iniciativas en la subregión, sumada a la debilidad de la estructura de gobiernos subestatales, la inercia centralista, y los déficit en las capacidades financieras y técnicas de las colectividades territoriales, han constituido poderosos frenos a los impulsos orientados al fortalecimiento de la cooperación transfronteriza y han impreso frecuentemente a las prácticas espontáneas, de un alcance limitado y una sostenibilidad reducida.

Se han relevado pocos casos de iniciativas espontáneas de cooperación transfronterizas que cuenten con un mayor grado de institucionalización y consolidación. Un ejemplo,¹⁶ lo constituye la Corporación de Desarrollo Fronterizo creada en el año 2002 por la Municipalidad de Huaquillas (Ecuador), la Municipal Distrital de Aguas Verdes (Perú), sus respectivos gobiernos regionales y entidades de la sociedad civil. Su objetivo es promover el desarrollo armónico y sostenido del comercio fronterizo así como lograr la inserción en la formalidad a microempresarios y pequeños comerciantes de la zona de frontera común.

Las prácticas promovidas

A nivel de las instituciones del **Sistema de Integración Centroamericano** existen obstáculos que limitan su capacidad de implementar políticas a nivel del bloque para potenciar la cooperación transfronteriza en general y promover la cooperación territorial en particular. Más allá de las dificultades financieras para desarrollar programas de apoyo como en el caso de la Unión Europea hasta el presente no existe una visión conjunta (ni un instrumento jurídico único) que asegure la implementación coordinada de programas de cooperación transfronteriza, pese a que ha sido propuesto en diferentes Cumbres Presidenciales de Centroamérica. A ello habría que agregar que en Centroamérica aún hay una serie de fronteras terrestres sujetas a diferendo o reclamaciones, lo que da lugar a tensiones permanentes de naturaleza territorial y fron-

teriza (Costa Rica-Nicaragua, Honduras-Nicaragua, Honduras-Nicaragua-El Salvador, Guatemala-Belice, por citar los casos más importantes).

Esto tal vez explique que se hayan podido relevar pocos mecanismos de integración o cooperación fronteriza entre los Estados (sea en forma bilateral o multilateral) que abran un espacio para la cooperación territorial entre entidades subestatales de ambos lados de la frontera. Un ejemplo de este tipo de mecanismos es el Plan Trifinio, suscrito por los Estados de El Salvador, Guatemala y Honduras, con el objetivo de contribuir a la integración Centroamericana mediante una acción conjunta que tienda al desarrollo integral, armónico y equilibrado de la región fronteriza de los tres países. Los Gobernadores departamentales y los Alcaldes municipales de la región del Trifinio, junto a otras instituciones del sector privado y la sociedad civil, conforman el Comité Consultivo del Plan.

En Centroamérica se observa la acción de organizaciones regionales no gubernamentales para promover la cooperación territorial transfronteriza. Tal es el caso, por ejemplo, del proyecto “La Cooperación Transfronteriza en Centroamérica”, que viene desarrollando desde 1999 la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM). El proyecto se propone incidir en las regiones fronterizas por medio de esfuerzos orientados al afianzamiento de una política concertada hacia y desde esas regiones, esfuerzos que son canalizados por medio de los municipios y otras instancias del ámbito local. Desde su inicio, este proyecto se concentró en lograr un sólido acercamiento entre los gobiernos locales del espacio transfronterizo, lo que permitió el establecimiento de vínculos, alianzas y asociaciones, así como la reflexión conjunta sobre los problemas comunes y sus posibles soluciones. Sobre esta base se espera conformar una Asociación Regional de Gobiernos Locales Fronterizos, instrumento ejecutivo principal de un eventual Convenio Centroamericano sobre Regiones Fronterizas, tema aún pendiente en la agenda de los presidentes del Istmo y que FUNPADEM propicia como objetivo estratégico.

Los **Países Andinos** muestran, por su parte, mayores avances en materia de políticas y acuerdos fronterizos a nivel de bloque. En efecto, Comunidad Andina de Naciones (CAN),¹⁷ definió, a través de su Decisión 459 de 1999, una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo que fue concebida como componente esencial para el fortalecimiento y consolidación del proceso de integración. En dicha Decisión se establecen los principios, lineamientos generales, objetivos, institucionalidad, y mecanismos que enmarcan aquella Política Comunitaria.

Un año más tarde, y por Decisión 501, la CAN establece el marco comunitario para la creación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) definidas como “ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la CAN para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos, con el fin de impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos”.¹⁸

Los objetivos de las ZIF son, entre otros: a) contribuir a diversificar, fortalecer y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos entre los países andinos, b) favorecer a las colectividades locales, potenciando sus capacidades productivas, comerciales y culturales, c) contribuir a profundizar los procesos nacionales de descentralización económica y administrativa. Actualmente funcionan cuatro ZIF: colombo-ecuatoriana, colombo-peruana, ecuatoriana-peruana, boliviano-peruana.

En la definición y delimitación de las ZIF (mediante mecanismos bilaterales) tuvieron un papel relevante los gobiernos subestatales involucrados en cada zona fronteriza. Incluso una de las acciones previstas en la normativa para ser desarrolladas en el marco de las ZIF es la de “Promover el encuentro e intercambio de iniciativas entre autoridades locales, organismos de desarrollo regional y representantes legislativos de los países miembros”.

Si bien la política andina de integración y desarrollo fron-

terizo está relativamente bien definida, su aplicación en general se ha visto obstaculizada por una serie de problemas y dificultades.

Una experiencia interesante de promoción de la cooperación territorial transfronteriza desarrollada entre los años 2002 y 2004 por uno de los organismos del Sistema Andino de Naciones, el Convenio Andrés Bello, es el Programa “Ciudadanos sin Frontera”.¹⁹

El programa partió de un diagnóstico de las zonas de frontera que mostraba, entre otras cosas, que: a) la integración fronteriza existe de hecho, en virtud de circunstancias históricas, geográficas, sociales, etc., b) la lejanía de las capitales de sus países y el grado de desarrollo desigual ha obligado a las localidades fronterizas a asumir políticas integracionistas, independientemente de la decisión de sus Estados centrales.

La estrategia de acción del programa cumplía un doble objetivo:

Objetivos del Programa “Ciudadanos sin Frontera”

- Capitalizar las experiencias generadas por las sociedades locales en materia de integración transfronteriza (particularmente en los ámbitos cultural y educativo).
- Generar experiencias integrales de gestión participativa como núcleos articuladores y de generación de propuestas alternativas.

Las líneas de acción desarrolladas han sido, entre otras: promoción de la participación de los ciudadanos de frontera en emprendimientos que permitan superar las problemáticas identificadas en la zona; legitimación en los espacios correspondientes de aquellas relaciones espontáneas de integración que por lo general son producto de prácticas socioculturales pocas veces reconocidas por la jurisprudencia; apoyo a iniciativas de la sociedad civil orientadas al desarrollo de una conciencia ciudadana integracionista; impulso a la generación de una agenda binacional en el marco de las políticas de los gobiernos regionales, provinciales, departamentales o municipales para la incorporación de las demandas integracionistas de las comunidades de frontera.

El Programa “Ciudadanos sin Fronteras” fue implementado en cinco zonas de frontera de los países miembros de la CAN, con la inclusión extraordinaria de Argentina:

- Chileno-peruana: localidades de Arica y Tacna.
- Boliviano-argentina: localidades de Villazón y La Quiaca.
- Ecuatoriano-colombiana: localidades de Tulcán e Ipiales.
- Peruano-boliviana: localidades de Yunguyo y Copacabana.
- Colombo-venezolana: localidades de Cúcuta y San Antonio.

La población objetivo del proyecto estuvo constituida tanto por los gobiernos subestatales involucrados como por representantes de las comunidades de las zonas fronterizas donde se implementó y representantes diplomáticos. En la mayoría de los casos fueron las autoridades locales/regionales quienes presidieron el comité de gestión de los proyectos.

Finalmente, en las relaciones transfronterizas entre México y Guatemala sólo se ha identificado un ámbito de cooperación territorial en el marco de una iniciativa de los gobiernos centrales: el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSF). De sus trabajos, dirigidos a maximizar los esfuerzos de las localidades fronterizas de ambos países en dirección a mejorar las condiciones de seguridad, participan las autoridades locales involucradas.

3.2.2. Cooperación transnacional

En la subregión México, Centroamérica y Países Andinos no se han identificado iniciativas, programas o acciones de **promoción** de la cooperación territorial transfronteriza.

En lo que respecta a las **iniciativas espontáneas** sólo se han registrado dos: la Red Andina de Ciudades y la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA).

La Red Andina de Ciudades,²⁰ fue creada en setiembre del año 2003 por iniciativa de las propias ciudades de los países andinos, con dos objetivos:

- Lograr la incorporación oficial e institucional de los municipios y gobiernos locales en el esquema de integración de la CAN. Esta meta fue alcanzada al constituirse (por Decisión 585 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores) el Consejo Andino de Autoridades Municipales,²¹ como organismo consultivo y asesor permanente del Sistema Andino de Integración.

- Constituirse en un instrumento de apoyo mutuo y trabajo mancomunado “que permita a los municipios administrar eficientemente las urbes, mejorar las condiciones de vida de su población, luchar contra la pobreza y constituir sociedades locales competitivas”.

Para ello, se definieron cinco ejes estratégicos:

RED ANDINA DE CIUDADES / Ejes Estratégicos

1. Promoción de relaciones comerciales y concertación de negocios para relacionar particularmente a los sectores microempresariales, así como también a los pequeños y medianos establecimientos.
2. Búsqueda de mejores condiciones de conectividad entre las ciudades y regiones, mediante la utilización de todos los sistemas de transporte y de comunicaciones que sean pertinentes.
3. Intercambio de experiencias, prácticas e iniciativas de gestión municipal, particularmente en temas relativos a la descentralización y a la participación ciudadana para fortalecer la democracia.
4. Cooperación en el campo de la actividad cultural y artística.
5. Intercambio en los ámbitos académico y profesional.

La Red está compuesta actualmente por 30 gobiernos locales de los cinco países andinos. Cuenta con una institucionalidad definida: un Consejo Directivo, una Secretaría Ejecutiva, una Asamblea plenaria, y responsables por cada uno de los cinco ejes. Al menos para una etapa inicial los municipios de las ciudades capitales serán responsables de los ejes: Bogotá, Eje 1; Lima, Eje 2; La Paz, Eje 3; Quito, Eje 4; Caracas, Eje 5.

Por su parte, FEMICA, organización regional creada en septiembre de 1991, está integrada por las municipalidades, asociaciones, uniones, ligas y federaciones centroamericanas, ya sean nacionales, regionales, departamentales o provinciales.²² Su pro-

pósito es apoyar el desarrollo municipal en Centroamérica a través de la cooperación intermunicipal, el impulso de los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal, la promoción de la cooperación internacional y la asistencia técnica para los municipios.

Para alcanzar sus objetivos FEMICA cuenta con varios instrumentos, entre los que se destacan sus “redes de diálogo” y un Archivo Centroamericano (como instrumento de información, capacitación y asistencia técnica en la Web, idóneo para la divulgación de las experiencias exitosas en la gestión local). También ha constituido en su seno dos instancias de trabajo específico: la “Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal” y la “Red de Legisladores”.

El Plan de Acción actual de FEMICA establece cinco áreas prioritarias y cinco ejes transversales de trabajo.

| FEMICA | |
|---|--|
| Áreas prioritarias | Ejes Transversales |
| <ul style="list-style-type: none"> • Transparencia y probidad • Desarrollo económico local • Gestión integral de riesgo • Seguridad ciudadana • Financiamiento municipal | <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación y asistencia técnica municipal • Sistematización y difusión de prácticas y experiencias exitosas • Promoción de tecnologías de información y comunicación • Gestión del conocimiento • Diseño, desarrollo y aplicación de sistemas de indicadores de desempeño municipal. |

FEMICA posee una institucionalidad consolidada, compuesta de: la Asamblea de Alcaldes, una Junta Directiva integrada por seis miembros titulares e igual número de suplentes, representativos de cada país y una Secretaría Ejecutiva (órgano permanente). Es miembro del Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana.

3.2.3. Elementos destacados y principales características de la cooperación territorial en México, Centroamérica y los Países Andinos.

Del análisis realizado se desprende una primera reflexión general: la cooperación territorial al interior de esta subregión de América Latina es aún muy débil.

Siguiendo la clasificación de prácticas utilizada para el análisis de la experiencia europea, la información recogida pareciera indicar que en la subregión sólo se han desarrollado experiencias espontáneas de carácter: a) espacial transfronterizo y b) transnacional de tipo genérico (Red Andina de Ciudades y FEMICA, en las cuales la relación se sustenta en el hecho de ser gobiernos locales pertenecientes a espacios comunes de integración regional).

En el primer caso se trata, en general, de prácticas espontáneas, con institucionalidad muy baja o inexistente. En el segundo caso las dos experiencias relevadas poseen una mayor institucionalidad y están más consolidadas (o en proceso de consolidación).

No se han identificado en la subregión programas específicos de apoyo a la cooperación territorial como en el caso europeo. Tal vez una iniciativa que podría aproximarse fue el Programa “Ciudadanos Sin Fronteras”, aunque con un alcance muy limitado y poca duración en el tiempo.

En cambio, sí se han identificado algunas prácticas de cooperación territorial transfronteriza en el marco de espacios de participación abiertos a los gobiernos locales/regionales en mecanismos establecidos por los gobiernos centrales para promover sus relaciones fronterizas (en forma bilateral o bajo el paraguas de políticas comunitarias). Ello es particularmente notorio en el caso de la CAN.

La cooperación territorial en la subregión se enfrenta con obstáculos que limitan su desarrollo, particularmente en su dimensión transfronteriza. Entre ellos los más importantes son: la cultura centralista, la debilidad institucional de las colectividades territoriales, su déficit de recursos financieros, técnicos y humanos y la

existencia de conflictos limítrofes en algunos casos y tensiones internas en otros (como los derivados del conflicto en Colombia y sus repercusiones, particularmente en las zonas fronterizas). Por su parte, las debilidades institucionales y en materia de políticas fronterizas, aunque con grados y dimensiones diferentes, de los dos esquemas de integración presentes en la subregión constituyen otros limitantes de la cooperación territorial.²³

Una segunda reflexión que se desprende del análisis es la dificultad para sistematizar las orientaciones temáticas de las prácticas de cooperación transfronteriza, en virtud de las características que éstas adoptan y de la falta de registros de las mismas. Una síntesis de las principales preocupaciones de las autoridades locales de frontera de esta subregión puede brindar, al menos, una pista sobre las temáticas que se priorizan o podrían priorizarse en futuras prácticas de cooperación territorial transfronteriza. Por su naturaleza muchos de estos temas, que serán presentados en detalle en el punto 4.3.1., rebasan las competencias de las autoridades locales y requieren de una cooperación transfronteriza doble: entre colectividades territoriales y gobiernos centrales.

En el caso de las iniciativas transfronterizas sus orientaciones temáticas están claramente establecidas, como se observa en el análisis del apartado 3.2.2. En términos generales están centradas en temáticas propias de los gobiernos locales, incluyendo las nuevas funciones que éstos desempeñan. También están presentes temáticas fuera de su competencia pero impactan o tienen injerencia sobre los territorios (como la descentralización o el intercambio académico/profesional).

3.3. Prácticas de la cooperación territorial en los países del Cono Sur

3.3.1. Cooperación transfronteriza

Las zonas fronterizas en el Cono Sur comparten, en términos generales, la misma característica señalada para el caso de la subregión México, Centroamérica y Países Andinos: un bajo nivel de desarrollo en relación a las áreas centrales de los países.

Históricamente estas zonas “fueron –con excepción de algunos pocos emprendimientos puntuales– receptoras de la implantación de equipamientos y actividades militares, orientadas por las ‘hipótesis de conflicto’”. Cumplieron el rol marginal de “borde” en un largo período que se extiende desde la independencia hasta fines de la década del '80 (Laurelli 2002), cuando se inicia un proceso de distensión de las relaciones bilaterales en el Cono Sur. Actualmente, y a diferencia de la otra subregión latinoamericana estudiada, las relaciones transfronterizas no se ven afectadas por litigios territoriales, en la medida en que se alcanzó una admisión final de la legalidad de fronteras comunes anteriormente disputadas.

En las zonas fronterizas del Cono Sur conviven e interactúan dos tipos de prácticas de cooperación territorial: las que se desarrollan en forma espontánea entre las autoridades locales de ambos lados de la frontera, y las promovidas.²⁴

Las prácticas espontáneas

Las prácticas espontáneas de cooperación transfronteriza en el Cono Sur resultan, en principio, de una integración natural. Luego suelen concretarse en convenios más o menos formales de cooperación y en costumbres, más o menos formalizadas también, que los gobiernos subestatales (y otros actores locales) asumen

como consecuencia normal del ejercicio de una política de buena vecindad fronteriza.

Este tipo de iniciativas se suelen dar particularmente cuando a ambos lados de la frontera se encuentran ciudades o comunas (denominadas comúnmente como “par de frontera” o “poblaciones gemelas”) que poseen interdependencias profundas y comparten relaciones tanto funcionales como sociales y culturales y entre las cuales en ocasiones se encuentran menores discontinuidades estructurales que las que pueden presentarse respecto a sus unidades nacionales (Valenciano 1995).

La interdependencia y las iniciativas de cooperación transfronteriza que ha dado lugar en ciertos casos es más pronunciada entre aquellas ciudades gemelas que comparten una frontera seca (como es el caso paradigmático de Rivera, en Uruguay y Santana do Livramento, en Brasil) o bien están comunicadas por puentes internacionales. Ejemplo de este último caso son las ciudades de Paso de los Libres (Argentina) y Uruguayana (Brasil), donde funciona una Comisión de Integración con representantes de la sociedad civil y de los gobiernos locales y regionales involucrados.

Si bien no existe un registro completo y actualizado de las prácticas de cooperación territorial transfronteriza en el Cono Sur, se han desarrollado algunos estudios en zonas específicas (lamentablemente no actualizados) que demuestran cierto dinamismo de estas iniciativas. Por ejemplo, sobre la base de estudios en terreno realizados por un centro de investigación de la Universidad de Paris III (CREDAL), la Figura 2 (ver punto 3.3.1.) muestra una amplia zona en la frontera Argentina-Uruguay donde existen convenios de cooperación. Otros estudios que se realizaron sobre la frontera Uruguay-Brasil (Achard 1995), señalan la relevancia de los acuerdos de cooperación en la zona, particularmente entre Rivera (Uruguay) y Santana do Livramento (Brasil) y entre el municipio de Bagé (Brasil) y el Departamento de Cerro Largo (Uruguay).

Por su parte, el **Comité de Planificación y Gestión de los Municipios integrados del Bajo Río Uruguay** constituyó un

ejemplo de cooperación transfronteriza de carácter espontáneo con un grado mayor de institucionalización y objetivos más amplios y ambiciosos. A casi un año de creado el MERCOSUR, el 22 de febrero de 1992, trece municipios de Argentina y Uruguay situados a ambos lados del Río Uruguay, constituyeron el Comité, conformado por un representante por municipio.

Como lo explicara su Secretario Ejecutivo en un artículo del año 1995, con el Comité los municipios se dispusieron a conquistar nuevos espacios de trabajo que hasta el momento les eran históricamente vedados. Ello provocó resistencias, particularmente derivadas del carácter centralista de los países, que dificultaron el accionar del Comité (Carricart 1995).

Más allá de estas dificultades, el Comité alcanzó su principal objetivo: la consolidación de una institución binacional para el desarrollo de fronteras que integra a los gobiernos locales de la zona.²⁵ Los trece municipios del Río Uruguay, lograron el 14 de octubre de 1994 que los gobiernos de Argentina y del Uruguay suscribieran las Cartas Reversales mediante las cuales se creó la “Comisión de Cooperación para el Desarrollo de Zonas de Frontera Argentino-Uruguaya” (CO.DE.FRO).

A nivel de los gobiernos regionales del Cono Sur también existen, aunque en menor medida, prácticas espontáneas de cooperación transfronteriza. Tales son los casos, por ejemplo, de la provincia argentina de Misiones con los Estados del sur de Brasil y la Provincia argentina de Mendoza con la Región V de Chile.

Las prácticas promovidas

A nivel del proceso de integración que agrupa, como socios plenos o miembros asociados en el caso de Chile, a los cinco países del Cono Sur, no se han desarrollado políticas específicas de promoción de la cooperación territorial transfronteriza. Ello se ha visto dificultado no sólo por cuestiones de índole financiera, sino también por la ausencia de una política y de instrumentos jurídicos de integración fronteriza del bloque.²⁶

Sin embargo en los últimos años se han realizado algunos avances en este tema en el ámbito del MERCOSUR, que reflejan la preocupación por la integración fronteriza y que podrán tener efectos sobre la cooperación territorial entre gobiernos subestatales fronterizos.

En efecto, por medio de la Decisión CMC NY5 del año 2002 el MERCOSUR creó un organismo específico dentro de su estructura institucional: el Grupo Ad-Hoc,²⁷ sobre Integración Fronteriza. Según indica dicho Decreto, el Grupo Ad-Hoc tiene “el objetivo de crear instrumentos que promuevan una mayor integración de las comunidades fronterizas impulsando una mejora en la calidad de vida de sus poblaciones”.

Como parte de sus funciones dicho Grupo ha elaborado el “Anteproyecto de Acuerdo sobre Comunidades Fronterizas del MERCOSUR”, para dotar de un marco normativo adecuado para la integración efectiva de las zonas y pasos fronterizos y mejorar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades de frontera.

Habrà que esperar la aprobación efectiva del Anteproyecto y su implementación para saber si incluye medidas, y de qué tipo, dirigidas a promover iniciativas de cooperación.

En el plano de sus relaciones fronterizas bilaterales los Estados del Cono Sur disponen de un instrumento que, en la mayoría de los casos, abre un espacio para la cooperación entre las colectividades territoriales de ambos lados de la frontera: los denominados **Comités de Frontera**.²⁸ Se trata de mecanismos internacionales que surgen a partir de acuerdos (normalmente bilaterales) entre Estados limítrofes, concebidos para:

a) Proporcionar soluciones ágiles a problemas relativos a la zona fronteriza o bien “canalizar” la información para una resolución en el nivel que corresponda.

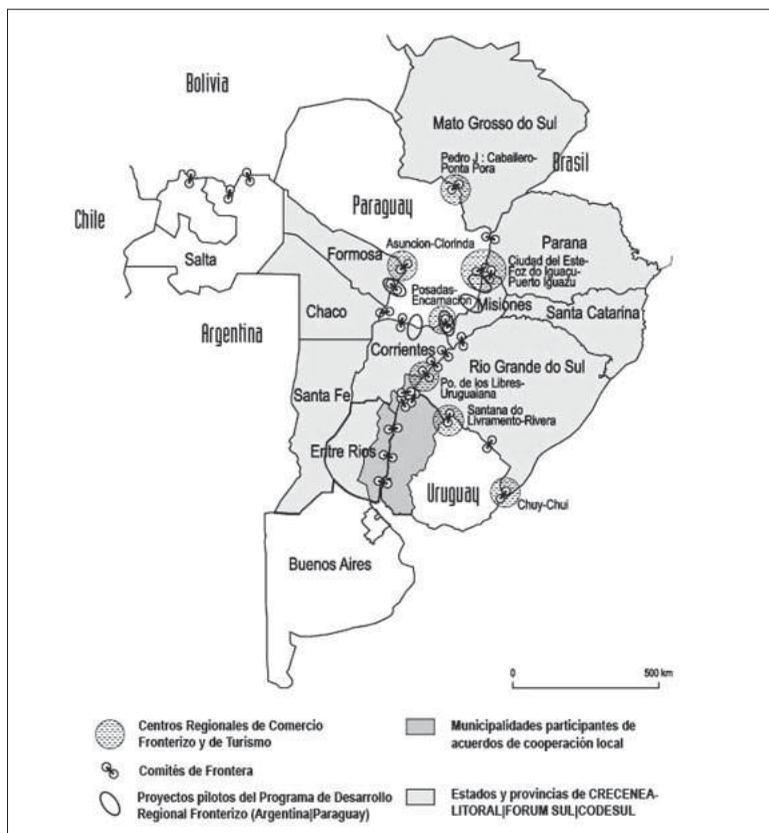
b) Promover la cooperación en estas áreas.

Su expansión desde mediados de los años 80 estuvo impulsada por tres dinámicas que se sucedieron en el Cono Sur: los procesos de democratización, la desaparición de las antiguas hipótesis de conflicto y la resolución de los conflictos limítrofes pendientes.

Si bien los Comités de Frontera son constituidos por los Estados centrales,²⁹ y fueron ideados en un primer momento para que se reunieran los representantes de los servicios de frontera y de Cancillería para tratar los temas que les son propios, en la mayoría de los casos implementaron una fórmula político-jurídica que permite la participación directa de las provincias y municipios de la zona de frontera.

Como se observa en la siguiente figura, existen Comités de Frontera en gran parte de las áreas fronterizas del Cono Sur:³⁰

Figura 2 / Cooperación territorial en el Cono Sur



Fuente: CREDAL-Universidad de Paris III, Atlas du MERCOSUR, 2000.

La agenda de los Comités de Frontera abarca temas/problemas de índole muy variada (Rondán Samaniego 1995) y relativos a diversos aspectos de las vinculaciones fronterizas. Si bien la naturaleza de los temas y su priorización varía según la realidad de cada zona fronteriza donde actúan los Comités, las temáticas más comunes se sintetizan en el siguiente cuadro.

Cuadro 9 / Principales temáticas de los Comités de Frontera

- Salud
- Movimiento de personas, bienes y vehículos
- Comunicaciones
- Cooperación en la prestación de servicios públicos: transporte urbano de pasajeros, tratamiento de residuos sólidos, saneamiento básico, electrificación rural y abastecimiento de agua potable
- Turismo
- Manifestaciones culturales y sociales
- Gestión de proyectos conjuntos
- Desarrollo urbanístico
- Medio ambiente
- En algunos casos (particularmente en la denominada triple frontera argentino-paraguaya-brasileña) los temas de seguridad (especialmente drogas, tráfico de armas y terrorismo) adquieren un orden de relevancia.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información brindada en CEFIR (1995) y Valenciano (1992).

Como puede observarse en el cuadro anterior, muchos de los temas abordados por los Comités, si bien repercuten sobre los territorios fronterizos, escapan al ámbito de competencia de las autoridades subestatales. En otros casos la resolución de problemas requieren inversiones o apoyos técnicos no disponibles a nivel municipal y, por lo tanto, no fáciles de ser resueltos a ese nivel.

Un hecho destacable desde la perspectiva de la cooperación territorial es que varios de los temas-problemas que se discuten en los Comités, y a través de éstos se elevan al gobierno central, ya han sido resueltos parcial o totalmente en la práctica por los gobiernos subestatales de la zona. Se busca por medio de los Comités “legalizar” un procedimiento que es corriente en la localidad fronteriza (Rondán Samaniego, 1995). La actuación transfronteriza de bomberos o médicos es un caso típico de esta categoría. Lo mismo sucede con convenios de transporte urbano de pasajeros, resultante de políticas de buena vecindad entre autoridades locales de ambos lados de la frontera (aunque carecen de un sustento jurídico para las empresas privadas que brindan el servicio).

Los Comités de Frontera han sido cuestionados en varias oportunidades, sea por la primacía de la lógica nacional por sobre la local, sea por adolecer de problemas estructurales.³¹ Sin embargo su credibilidad y funcionalidad como instrumento de integración fronteriza, como espacio de colaboración entre los gobiernos subestatales de la zona, varía en cada caso. En cualquier caso, y como sostiene Diego Achard (1995), llama la atención que “los Comités de Frontera no se hayan transformado aún en foros de relevancia para la presentación de iniciativas vinculadas al desarrollo económico regional”.

Otro ejemplo de cooperación territorial en el marco de iniciativas fronterizas binacionales de los gobiernos centrales es la ya mencionada CO.DE.FRO. Ella fue constituida con el propósito de organizar el desarrollo de un programa de cooperación e integración cuyas acciones y proyectos contribuyeran al desarrollo local a través de la profundización de las relaciones transfronterizas, buscando mecanismos que favorecieran una mayor articulación y complementación productiva, tecnológica, ambiental y social de mutuo beneficio y asentada en las demandas e intereses de las comunidades locales binacionales.

Para ello, la dirección de los planes, programas y acciones son conducidas por una Comisión Permanente integrada por las Delegaciones de los dos países, cada una de las cuales está compuesta por:

-Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, que la preside.

- Dos representantes de otras Secretarías de Estado.
- Dos representantes de los municipios involucrados.

En la actualidad los gobiernos centrales de Argentina y Uruguay están gestionando la institucionalización de CO.DE.FRO. como agencia de desarrollo regional binacional.³²

3.3.2. Cooperación transnacional

Al igual que en el caso de la otra subregión de América Latina analizada en este estudio, en el Cono Sur no se han identificado iniciativas, programas o acciones de promoción de la cooperación territorial transfronteriza.

En lo que respecta a las **iniciativas espontáneas**,³³ se han podido relevar cinco experiencias relevantes: Red Mercociudades, Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino y Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CRECENEA-CODESUL), Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano (ZICOSUR), ATACALAR y Foro del Corredor Biooceánico Central.³⁴

La **RED MERCOCIUDADES**,³⁵ fue creada en el año 1995 en la ciudad de Asunción, Paraguay, por iniciativa de un grupo de once ciudades del MERCOSUR (incluyendo Chile), de dimensión grande y mediana. Actualmente componen la Red más de 160 colectividades locales (de diversos tamaños),³⁶ de Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay.³⁷

Con la constitución de la Red se pretendía, por un lado, construir un ámbito institucional donde las ciudades pudieran participar en el proceso de integración del Cono Sur y, por el otro, desarrollar un espacio de intercambio y cooperación entre ciudades con problemáticas similares. En este marco los objetivos establecidos en su Estatuto pueden sintetizarse en:

- Buscar el reconocimiento de las Mercociudades en la estructura institucional del MERCOSUR, persiguiendo la co-decisión en las áreas de su competencia.

- Impulsar la creación en su interior de redes de ciudades a través del trabajo de Unidades Temáticas operativas que desarrollen diversas acciones, programas y proyectos de interés común intermunicipal.

- Crear mecanismos de comunicación en red entre las ciudades a fin de facilitar el intercambio de experiencias.

En su evolución, la Red ha atravesado diversas etapas y generado modificaciones en su estructura y programa de acción. En la actualidad las instancias de la Red son: la Asamblea General (Cumbre), el Consejo, la Secretaría Ejecutiva, la Comisión Directiva, la Secretaría Técnica Permanente y las Unidades Temáticas.

La definición de la cantidad y contenido temático de las Unidades Temáticas se ha ido modificando en función de los temas y preocupaciones de mayor interés. En la actualidad funcionan las siguiente Unidades Temáticas.

RED DE MERCOCIUDADES / Unidades Técnicas y orientaciones temáticas

- Autonomía, Financiamiento y Gestión Local
- Ciencia, Tecnología y Capacitación
- Cooperación Internacional
- Cultura
- Desarrollo Económico Local
- Desarrollo Social
- Desarrollo Urbano
- Educación
- Género y Municipio
- Ambiente y Desarrollo Sustentable
- Planeamiento Estratégico
- Turismo
- Juventud
- Seguridad Ciudadana

Uno de los mayores logros de la Red fue la decisión del MERCOSUR de constituir en el año 2000 la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias,³⁸ como organismo de tipo consultivo dentro de su estructura institucional para tratar los asuntos de interés para las ciudades.

Cuatro años después, y respondiendo a demandas de poderes públicos regionales, el MERCOSUR sustituyó dicha Reunión Especializada por la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos (creado en diciembre de 2004 por la Resolución 41/04 del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR).

El Foro Consultivo está formado por un Comité de Municipios y un Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos, y tiene como finalidad “estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes del MERCOSUR” (Art. 1 Resolución 41/04).

Además, el Foro podrá “proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común” (Art. 4 Resolución 41/04).

Como se ha sostenido en otra parte de este estudio (apartado 2.2.3.) la creación y funcionamiento de la Red de Mercociudades ha sido uno de los principales factores impulsores de la actividad internacional de los gobiernos locales del Cono Sur, constituyéndose en algunos casos en la primera experiencia de cooperación con entidades similares más allá de la frontera nacional.³⁹

CRECENEA-CODESUL es una iniciativa de cooperación entre las Provincias del Nordeste de Argentina (Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, Entre Ríos y Santa Fé) agrupadas en la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino (CRECENEA),⁴⁰ y los Estados del Sur de Brasil (Río Grande do

Sul, Paraná y Santa Catarina, a los que posteriormente se incorpora Mato Grosso do Sul) que forman parte del Consejo de Desarrollo del Sur del Brasil (CODESUL). La Figura 2 (ver punto 3.3.1.) muestra la ubicación de los gobiernos regionales miembros de la iniciativa.

En conjunto, CRECENEA-CODESUL conforman una zona con una extensión de 1.437.546 km², una población de 33.039.127 habitantes y un Producto Bruto de 176.571 millones de dólares.⁴¹

A partir del acuerdo de Integración Argentina-Brasil (julio de 1986) ambas organizaciones regionales vienen desarrollando un trabajo conjunto, que se profundizó en el marco del Grupo de Trabajo Permanente del Protocolo Regional Fronterizo No. 23 (firmado en 1988 por Argentina y Brasil, a propuesta de CRECENEA-CODESUL).

Sin embargo es recién en 1995 cuando se firma el Acuerdo CRECENEA-CODESUL, con el propósito de procurar el desarrollo integrado y equilibrado de la región y su zona de influencia. En el mismo año la experiencia es reconocida formalmente por los gobiernos centrales de Argentina y Brasil y se establece su estructura institucional y de funcionamiento, compuesta por:

- el Foro de Gobernadores del CRECENEA-CODESUL
- la Secretaría Ejecutiva
- los Grupos de Integración Temática.

Con posterioridad se crea la Comisión Parlamentaria Conjunta Subregional, por acuerdo del Foro de Legisladores CRECENEA y el Parlamento do Sul (que integran las Asambleas Legislativas de los Estados de Santa Catarina, Río Grande do Sul, Paraná y Mato Grosso do Sul).

Los Grupos de Integración Temática definen los ámbitos de cooperación de la iniciativa.⁴²

| CRECENER-CODESUL / Grupos de Integración temática | |
|---|--|
| Temas | Subtemas |
| Aspectos Fronterizos | Defensa Civil Agricultura |
| Asociaciones y Consejos Profesionales | ... |
| Infraestructura | Transporte Gasoducto Comunicaciones Energía Eléctrica |
| Ciencia, Tecnología y Cooperación Técnica | Banco de Datos |
| Educación | ... |
| Cultura | ... |
| Medio Ambiente | ... |
| Seguridad | ... |
| Salud | ... |
| Turismo | ... |

Dentro de estas orientaciones temáticas, la Secretaría Ejecutiva prioriza regularmente los ámbitos de trabajo para cada período. En su última reunión realizada en octubre de 2005 se priorizaron tres temas: medioambiente, turismo y cultura.

La **ZICOSUR**,⁴³ es una iniciativa creada en 1997 por regiones de tres países miembros (Argentina, Brasil y Paraguay) y de dos asociados (Chile y Bolivia) del MERCOSUR. Está conformada por: las Regiones de Tarapacá, Antofagasta y Atacama de Chile; los Departamentos de Potosí y Tarija y Santa Cruz de la Sierra, en el sur de Bolivia; las Provincias del Noroeste Argentino: Jujuy, Salta, Tucumán y Catamarca, y las Provincias del Noreste Argentino: Corrientes, Formosa, Chaco y Misiones; los estados

de Mato Grosso, Mato Grosso Do Sul y Paraná en el occidente brasileño; y todos los departamentos de Paraguay.⁴⁴ En conjunto es una región que se articula del Atlántico al Pacífico y cuenta con 30 millones de habitantes distribuidos en una superficie que supera los cuatro millones de kilómetros cuadrados.

ZICOSUR surge como respuesta a un doble interés de las colectividades territoriales integrantes: a) articular un complejo económico para desarrollar el comercio exterior con los mercados de la Cuenca del Pacífico y en especial con los de los países asiáticos, b) concretar una franja regional horizontal de integración en el marco del MERCOSUR (frente al tradicional eje vertical del lado del Atlántico).

Si bien ZICOSUR nace como una iniciativa de cooperación entre gobiernos regionales (acompañados por representantes del sector empresario) dirigida básicamente a la complementación económica y comercial, abarca también aspectos relativos a la educación, cultura, turismo y medio ambiente.

Ámbitos de Cooperación de ZICOSUR

- Integración portuaria
- Integración de transporte terrestre
- Integración energética
- Cultura
- Educación
- Turismo

Su estructura institucional fue recientemente formalizada a través del Protocolo de Campo Grande (Brasil), firmado el 21 de noviembre de 2005 en oportunidad de la Reunión Plenaria de Gobernadores de ZICOSUR. Está compuesta por:

- Plenario de Autoridades (gobernadores, intendentes regionales, etc.).

- Comité Coordinador.

- Secretaría Pro-Témpore Ejecutiva.

- Comisiones Especiales de Trabajo: Comisión de Infraestructura y servicios conexos; Comisión de Producción y Comercio; Comisión de Cultura, Educación y Medio Ambiente; Comisión de Sanidad Animal, Vegetal y Seguridad Alimentaria.

ATACALAR es una iniciativa de cooperación territorial argentino-chilena creada en 1996 por la III Región de Atacama en Chile y las Provincias argentinas de Catamarca y La Rioja (con posterioridad se incorporan las Provincias de Córdoba y Santiago del Estero). Su finalidad es constituir una plataforma de integración comercial, cultural y social entre parte del Noroeste argentino y la III Región chilena. Si bien se registra una serie de acciones de cooperación específicas (particularmente en el ámbito cultural y social, como son los Juegos Deportivos inter-escolares en la región), ATACALAR posee una institucionalidad baja.

El Foro del Corredor Bioceánico Central de América del Sur (Foro CBC),⁴⁵ está integrado por los estados brasileños de Santa Catarina, Río Grande, Paraná y Sao Paulo; las Provincias argentinas de Santa Fé, Entre Ríos, Córdoba, San Luis y Mendoza; la Junta Departamental de Montevideo, Uruguay y la Región de Valparaíso, Chile. Se constituyó por iniciativa de legisladores estatales y provinciales, consejeros regionales y ediles departamentales de dichas regiones. Sin embargo, según su Estatuto podrán ser miembros “las entidades legislativas estatales, provinciales, departamentales y consejos regionales u otras similares que se sientan parte de este espacio geográfico interoceánico, así como los gobiernos o ejecutivos de tales territorios subestatales”.

Su creación, en julio del año 2001, obedece a la necesidad de instaurar un espacio amplio de integración entre gobiernos regionales de una franja territorial que posee las siguientes características: alta concentración urbana, desarrollo tecnológico, potencial agrícola y agroindustrial, creciente flujo económico este-oeste, carácter interoceánico, genera el 70% de la actividad económica del Cono Sur y los mayores flujos de comercio intrarregional.

Los objetivos de la asociación “se fundan en la necesidad de mantener y acrecentar la vigencia de este espacio de integración continental sudamericano, profundizando las labores de vinculación entre los sectores gubernamentales y no gubernamentales en sus estados, provincias, regiones y municipios, así como la difusión de actividades y experiencias particulares a lo largo y a lo ancho de su territorio, consolidando los marcos institucionales y las relaciones intergubernamentales para permitir –de manera previsible– profundizar la asociación y hermanamiento de unidades políticas autónomas desconcentradas y descentralizadas, trabajando en red y coordinando acciones de propósitos múltiples”.

FORO DEL CORREDOR BIOCEÁNICO CENTRAL

Áreas Temáticas

- Aspectos políticos y sociales de la integración
- Infraestructura, Ordenamiento Territorial, Aduanas, Puertos y Fronteras
- Cultura y Universidades
- Aspectos Comerciales y Empresariales

El Foro CBC cuenta con una estructura organizativa compuesta de un Comité Ejecutivo, una Secretaría Ejecutiva permanente y Áreas Temáticas. Su estructura apunta en un futuro a la constitución de una Red de Regiones, para lo cual deberá encontrar

los puntos de convergencia entre las partes signatarias, respetando la normativa interna y aprovechando la autonomía que, en mayor o menor grado, sean capaces de desarrollar.

3.3.3. Elementos destacados y principales características de la cooperación territorial en los países del Cono Sur

Aunque sin el desarrollo, nivel de institucionalidad, alcance y resultados de la experiencia europea, en el Cono Sur se reconoce la existencia de un incipiente tejido de iniciativas de cooperación territorial.

De su análisis se desprende una primera reflexión: el conjunto de estas prácticas muestra un escenario complejo y diverso, en términos de desarrollo, concreción de los objetivos, institucionalidad, vigencia y origen de las iniciativas, entre las de carácter transfronterizo y aquellas transnacionales y al interior de cada uno de estos grupos.

Siguiendo la clasificación de las prácticas utilizadas para el análisis de la experiencia europea, se identifican en el Cono Sur iniciativas espaciales de tipo transfronteriza, iniciativas espaciales de tipo transnacional e iniciativas genéricas.

Las prácticas transfronterizas son más numerosas, en su mayoría con institucionalidad muy baja o inexistente, y combinan prácticas espontáneas con participación de las colectividades locales en iniciativas, programas o políticas definidas y llevadas a cabo por los gobiernos centrales.

Las iniciativas espaciales transnacionales (CRECENEA-CODESUL, ZICOSUR, ATACALAR, Foro CBC) y las iniciativas genéricas (Red de Mercociudades), son más escasas en términos numéricos. Han desarrollado una estructura institucional y de funcionamiento propia y permanente (al menos en 4 de las 5 experiencias) y constituyen en todos los casos prácticas promovidas, generadas y protagonizadas por las entidades subestatales. En algunos casos se trata de iniciativas de gobiernos locales, en otros,

regionales (algunas promovidas por sus instancias ejecutivas y otras por poderes legislativos regionales).

Una segunda reflexión que se desprende del análisis es la dificultad para sistematizar las orientaciones temáticas de las iniciativas de cooperación transfronteriza, en virtud de dos factores. En primer lugar, la falta de institucionalidad e informalidad de la gran mayoría de las prácticas espontáneas, y como consecuencia de lo anterior, la insuficiencia de registros completos y actualizados. Sólo se dispone de algunos estudios parciales que indican que, al menos para las iniciativas por ellos analizadas, los temas sobre los que se desarrollan estas prácticas se refieren a los ámbitos propios de competencia de los gobiernos locales, particularmente cultura, medio ambiente urbano, obras conjuntas, salud, turismo, seguridad ciudadana, prestación de servicios públicos.

En segundo lugar, dado que las experiencias de cooperación transfronteriza bajo iniciativas de los gobiernos centrales (como es el caso de los Comités de Frontera) no son autónomas, la agenda temática muestra un abanico de temas diversos, donde se combinan tanto cuestiones propias de la gestión y del desarrollo urbano-regional, como problemáticas que escapan a las competencias de las autoridades locales (aunque impactan sobre su territorio).

Una síntesis de las temáticas identificadas por los estudios parciales existentes y de las principales preocupaciones de las autoridades locales de frontera de esta subregión puede brindar, al menos, una pista sobre las temáticas que se priorizan o podrían priorizarse en futuras prácticas de cooperación territorial transfronteriza (véase el punto 4.3.1.).

Por su parte, las orientaciones temáticas de las prácticas transfronterizas están más claramente establecidas. En términos generales están centradas en los ámbitos de competencia de los gobiernos regionales o locales (según los actores de cada iniciativa). Sin embargo, en varias de las experiencias de este tipo lideradas por gobiernos regionales se incluyen, además, temáticas que en ciertos casos escapan a sus competencias (por ejemplo, inte-

gración energética, puertos, gasoductos, etc.) o bien requieren de la intervención de otras instituciones (por ejemplo, universidades).

Gran parte de los obstáculos señalados para la subregión México, Centroamérica y Países Andinos como limitantes del desarrollo de la cooperación territorial (el centralismo, el déficit de recursos financieros, técnicos y humanos en las colectividades territoriales, etc.), se encuentran también presentes en el Cono Sur. A diferencia de lo señalado para aquella subregión, la cooperación territorial en el Cono Sur no está limitada por la existencia de conflictos en la delimitación de límites fronterizos.⁴⁶

Si bien no se han identificado en el Cono Sur iniciativas o programas específicos de promoción de la cooperación territorial, ésta quizás podría encontrar un mecanismo de apoyo a partir de la reciente decisión del MERCOSUR de crear un Fondo para la Convergencia Estructural.

Esta iniciativa no contempla, hasta el presente, un programa específico de apoyo a la cooperación territorial, pero habrá que esperar su puesta en funcionamiento para ver si permitirá a los actores locales y regionales acceder a los fondos (particularmente en los Programas I y III) para desarrollar iniciativas, particularmente en la dimensión transfronteriza.

El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR

En diciembre del año 2003 el MERCOSUR inició estudios para el establecimiento de Fondos Estructurales y creó un Grupo de Alto Nivel con el objetivo de:

- Identificar iniciativas y programas para promover la competitividad de los Estados Parte, en particular de las economías menores, y la convergencia estructural en el MERCOSUR.
- Proponer fórmulas de financiamiento para la implementación de las iniciativas y programas mencionados, así como para

el funcionamiento y fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR.

Sobre la base del trabajo del Grupo de Alto Nivel, el Consejo del Mercado Común (órgano de conducción del MERCOSUR) creó, por Decisión No. 45 del año 2004, el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). En el año 2005 otras disposiciones del Consejo del Mercado Común establecieron los programas y el reglamento interno del FOCEM.

El FOCEM está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

Cuatro programas fueron definidos para ser ejecutados en los próximos diez años (luego de ese plazo podrán ser revisados):

1. Programa de Convergencia Estructural: sus proyectos, a los cuales se destinarán prioritariamente los recursos durante los primeros cuatro años, deberán contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general.

2. Programa de Desarrollo de la Competitividad: sus proyectos deberán contribuir a la competitividad de las producciones del MERCOSUR, incluyendo procesos de reconversión productiva y laboral que faciliten la creación de comercio intraMERCOSUR y proyectos de integración de cadenas productivas y de fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en los aspectos vinculados a la calidad de la producción.

3. Programa de cohesión social: sus proyectos deberán contribuir al desarrollo social, en particular en las zonas de frontera y podrán

incluir proyectos de interés comunitario en áreas de la salud humana, reducción de la pobreza y desempleo.

4. Programa de Fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración: sus proyectos deberán atender la mejora de la estructura institucional del MERCOSUR y su eventual desarrollo.

Los proyectos podrán incluir a uno o más Estados Parte. Son éstos quienes presentan las iniciativas a las autoridades competentes del MERCOSUR, aunque pueden surgir de iniciativas de “entidades públicas” de los Estados (no queda clara en la normativa a qué tipo de entidades públicas se refiere ni a qué nivel de gobierno).

El FOCEM se integrará con aportes anuales de los Estados Parte con carácter de contribuciones no reembolsables y con porcentajes que han sido establecidos teniendo en cuenta la media histórica del PBI del MERCOSUR:

- Argentina: 27%
- Brasil: 70%
- Paraguay: 1%
- Uruguay: 2%

El monto total anual del aporte de los Estados Parte al FOCEM será de 100 millones de dólares. Los Estados Parte deberían participar en el funcionamiento de los proyectos aprobados en su favor con fondos propios equivalentes como mínimo al 15% del valor total de tales proyectos.

Cabe señalar que hasta la fecha, el FOCEM no ha entrado en funcionamiento.⁴⁷

Notas

9 La financiación comunitaria en virtud de INTERREG III se enmarca en el ámbito de aplicación de los Fondos Estructurales y de las disposiciones sobre la subvencionabilidad de los gastos. La iniciativa comunitaria está cofinanciada por los Estados miembros y la Comisión Europea.

10 Éstas son: México-Guatemala, Guatemala-Honduras, Guatemala-El Salvador, El Salvador-Honduras, Honduras-Nicaragua, Nicaragua-Costa Rica, Costa Rica-Panamá, Panamá-Colombia, Colombia-Venezuela, Colombia-Ecuador, Colombia-Perú y Perú-Bolivia.

11 Éstas son, al norte: México-Estados Unidos, en Centroamérica: México-Belice y Guatemala-Belice, en el Cono Sur: Venezuela-Brasil, Colombia-Brasil, Perú-Brasil, Bolivia-Brasil, Bolivia-Paraguay, Bolivia-Argentina, Bolivia-Chile y Perú-Chile.

12 Cabe señalar que los datos para toda la subregión incluyen a Bélize, país no abordado en este estudio.

13 Por ejemplo en el total de municipios fronterizos panameños el 66,9% de personas mayores de diez años están desocupados mientras que el 86,8% de las personas mayores de diez años no saben leer ni escribir. La situación en las regiones fronterizas de Nicaragua no es muy diferente que las anteriores. Aquí la pobreza es un fenómeno extendido. Los datos del Instituto Nacional de Estadística indican que cerca del 80% de la población que habita en estas regiones vive en estado de pobreza o de pobreza extrema.

14 Para un análisis amplio de las tendencias de largo plazo del desarrollo regional en México véase Godínez (2000).

15 En este estudio sólo se hará referencia a las zonas de frontera del sur de México.

16 Tal vez la mayor institucionalidad y consolidación de esta iniciativa se derive en gran parte de haber contado en sus inicios con el apoyo financiero y técnico de la Agencia Española de Cooperación Internacional y el CIDEAL.

17 La Comunidad Andina es un organismo subregional con personería jurídica internacional constituido por los Estados de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (este país anunció recientemente su retiro del bloque). Está conformada por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI). El SAI lo conforma un conjunto de órganos e instituciones que tienen como propósito la integración subregional andina, promover su proyección externa y fortalecer las acciones relacionadas con el proceso.

18 El texto de la Decisión 501 ha sido extraído del sitio de Internet:
<http://www.comunidadandina.org/fronteras/zif.htm>

19 Actualmente el proyecto se encuentra en una fase de reformulación para darle continuidad en el marco de otro programa del Convenio Andrés Bello denominado "Espacios educativos interculturales".

20 Para mayor información sobre la Red se puede consultar el sitio de Internet:
www.redandinadeciudades.org

21 El Consejo Consultivo está integrado por tres representantes de cada país miembro, uno de los cuales es el alcalde mayor o metropolitano de la respectiva ciudad sede del gobierno del País Miembro, y los otros dos son elegidos entre las alcaldías inscritas y aquellas que se inscriban en la Red Andina de Ciudades.

22 Para mayor información puede consultarse el sitio de Internet: www.femica.org

23 Debilidad que se ha acentuado recientemente en el caso de la CAN tras la decisión de Venezuela de retirarse.

24 Se recuerda que la categoría "promovidas" se utiliza para América Latina en un sentido diferente al otorgado para la Unión Europea. En el primer caso se hace referencia a prácticas que se realizan en el marco de programas o instrumentos desarrollados por los Estados centrales para estimular o regular el sistema de sus relaciones fronterizas, sea en forma bilateral o como parte de sus procesos de integración regional. Las prácticas promovidas en América Latina carecen, pues, de autonomía.

25 Ello implicó la virtual desaparición del Comité.

26 Hasta el presente las políticas fronterizas y los acuerdos de cooperación en este campo se enmarcaron en instrumentos jurídicos de carácter bilateral. Por ejemplo, el Protocolo Regional Fronterizo No. 23, firmado entre Argentina y Brasil en el año 1988 en el marco del Programa de Integración y Cooperación Económica entre ambos países.

27 Los Grupos Ad-Hoc constituyen uno de los órganos auxiliares del Grupo Mercado Común (órgano ejecutivo del MERCOSUR).

28 Para mayor información sobre los Comités de Frontera y sus funciones véanse Rondan Samaniego (1995) y Valenciano (1992).

29 La presidencia del Comité es ejercida, en forma alternada, por el Cónsul acreditado en la jurisdicción del país en que se realice cada reunión del Comité.

30 Aunque no se incluyen en el mapa, a lo largo de la frontera argentino-chilena también funcionan siete Comités de Frontera.

31 Por ejemplo se sostiene que sus órganos no tienen el marco jurídico adecuado; en algunos casos no integran a todos los actores fronterizos públicos o privados; tienen dificultades técnicas para identificar problemas, formular y generar soluciones a los mismos; carecen de capacidad resolutoria en ciertos temas; no cuentan con los recursos necesarios para hacer frente a las múltiples demandas.

32 No se dispone de información suficiente como para evaluar el accionar de CO.DE.FRO hasta el presente, ni analizar los resultados alcanzados en función de sus objetivos y propósitos iniciales.

33 También existieron otras iniciativas de cooperación transnacional que no prosperaron, como la Red de Ciudades Puerto del Cono Sur y otras que se encuentran en un estadio inicial de constitución, como la Red de Ciudades del Corredor Bioceánico del Sur.

34 Si se considera la diferencia entre zonas de frontera y regiones fronterizas, entonces podría discutirse la inclusión de algunas de estas experiencias dentro de la categoría transnacional. Sin embargo, para simplificar su presentación se optó por agruparlas todas en la misma categoría.

35 Para mayor información sobre la Red puede consultarse su sitio de Internet: www.mercociudades.org

36 Inicialmente sólo podían ser socias las ciudades capitales o mayores de 500.000 habitantes. Con el tiempo este criterio se fue flexibilizando.

37 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay son miembros plenos del MERCOSUR. Chile, Bolivia y Perú son Estados asociados.

38 Las Reuniones Especializadas y los Grupos Ad-Hoc constituyen dos de los órganos auxiliares del Grupo Mercado Común (órgano ejecutivo del MERCOSUR).

39 Para un análisis de este efecto, así como de los principales logros de la Red, sus limitaciones y obstáculos, puede consultarse Romero (2004).

40 CRECENEA fue creada el 8 de junio de 1984 de común acuerdo entre las provincias miembros con el fin de impulsar la integración de esa región con los gobiernos regionales fronterizos, especialmente Brasil.

41 Datos extraídos para el año 2004 de Ministerio de la Producción del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2005).

42 Si bien en sus inicios la cooperación estuvo centrada en el aspecto comercial, con el desarrollo de la iniciativa se fueron ampliando los ámbitos de trabajo conjunto.

43 Para mayor información consultar el sitio de Internet: www.zicosur.org

44 Cabe señalar que en los documentos oficiales de ZICOSUR no aparece la misma conformación geográfica de la iniciativa e incluso, en ciertos casos, se mencionan regiones de Perú. Se optó, en este estudio, por la conformación indicada en el sitio de Internet de ZICOSUR.

45 La información de este apartado ha sido extraída del sitio de Internet: www.forocbc.org

46 El reciente conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de plantas de celulosa (conocido como “el conflicto de las papeleras”) podría representar un factor obstaculizante para las prácticas presentes o futuras de cooperación entre las ciudades de ambos lados del Río Uruguay. Sin embargo, el poco tiempo transcurrido desde el inicio del conflicto no permite evaluar aún su impacto sobre la cooperación territorial.

47 Para mayor información sobre el FOCEM pueden consultarse las disposiciones respectivas en el sitio de Internet: www.mercosur.org.uy

4. Aportaciones de la cooperación descentralizada Unión Europea- América Latina a la cooperación territorial

4.1. El fenómeno de la cooperación descentralizada entre la Unión Europea y América Latina

4.1.1. Dinámica "natural" de cooperación entre entes locales/regionales

Un reciente informe del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD 2005) y documentos de expertos del OCD (Malé 2006), demuestran que si bien se trata de una práctica reciente, y en muchos casos con un marco legal débil, la cooperación descentralizada de las administraciones territoriales europeas cada vez tiene mayor relevancia.

La experiencia de cooperación territorial de estos gobiernos subestatales al interior del espacio europeo, sobre todo a partir de las iniciativas comunitarias, como se apuntó en el apartado 3.1., tuvo efectos directos sobre sus relaciones de cooperación descentralizada. El salto cualitativo que supuso para ellos intervenir directamente y con capacidad de decisión en proyectos de cooperación internacional, ya fuese por la obligada transnacionalidad de muchas iniciativas comunitarias o por considerar a la cooperación como un objetivo en sí mismo, facilitó su apertura hacia iniciativas conjuntas con sus pares del Sur.

En el ámbito particular de las relaciones Unión Europea-América Latina, si bien en numerosos casos ya existía una tradición histórica de vínculos estrechos de naturaleza política, económica y/o cultural entre gobiernos subestatales de ambas regiones, se ha ido conformando una dinámica espontánea de relaciones de cooperación descentralizada, sobre todo a nivel municipal. Las colectividades territoriales de España y, en menor medida, Italia, Francia y Alemania, han sido las más dinámicas; mientras que los actores latinoamericanos más involucrados provenían de Centroamérica, Cuba, Bolivia y en menor medida, los países del Cono Sur.

Tradicionalmente estas iniciativas de cooperación descentralizada se llevaban a cabo a través de proyectos de cooperación (de gestión directa o indirecta), de los hermanamientos y, en ciertos casos, de mecanismos supramunicipales que intentaban potenciar

planes o programas de desarrollo local. El contenido de estas acciones ha sido muchas veces de tipo asistencial, centrado en la construcción y rehabilitación de infraestructuras económicas y sociales (sobre todo en el caso de Centroamérica, tras catástrofes naturales).

En los últimos años, la cooperación entre colectividades territoriales de la Unión Europea y América Latina no sólo se ha visto potenciada, sino también transformada. Indudablemente, en ambos procesos la creación del Programa URB-AL de la Comisión Europea constituyó un factor determinante.

En efecto, si bien siguen funcionando los hermanamientos en su concepción más clásica y se siguen desarrollando iniciativas asentadas en una visión asistencialista, las relaciones de cooperación directa entre autoridades locales de ambas regiones basadas en los principios de **multilateralidad y partenariado** presentan una renovada dimensión. Es en este último ámbito donde la cooperación descentralizada adquiere relevancia por el valor añadido de sus iniciativas y porque aporta elementos innovadores para la construcción de nuevos modelos de relación y de cooperación.

4.1.2. La especificidad de la cooperación descentralizada

La cooperación descentralizada directa entre colectividades territoriales del Norte y del Sur introduce ciertas innovaciones relativas a la naturaleza, modalidades y temáticas de las prácticas de colaboración, que le otorgan un carácter especial.⁴⁸

En el primer caso, la cooperación descentralizada se asienta en los principios de partenariado y en el fomento de un intercambio recíproco y horizontal entre los actores, dejando de lado la clásica relación entre donantes y receptores. Este tipo de relacionamiento, junto al carácter de los actores de la cooperación descentralizada (ceranos a las realidades donde se pretende actuar), son factores que promueven una mejor adaptación de las iniciativas a las necesidades y un incremento de la apropiación local y la sustentabilidad de las acciones.

Respecto a las modalidades de cooperación, el trabajo en red es un modo de hacer, propio de la gestión de las prácticas descentralizadas, aunque no sustitutivo de formas tradicionales, como los hermanamientos o los proyectos puntuales. Se constata la existencia de numerosas redes en las que participan conjuntamente entidades de ambos continentes, especialmente aquellas que reúnen actores locales, con un marcado carácter municipalista (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Red Interlocal de Ciudades Iberoamericanas para la Cultura, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, etc.). Estas redes, además de servir a los objetivos específicos que persiguen, sirven como plataforma de relaciones entre actores y como factor generador de proyectos de cooperación en diversos ámbitos.

En cuanto a las temáticas de la cooperación descentralizada, se constata un enriquecimiento y una ampliación de los temas de la agenda, al mismo tiempo que éstos se hacen más específicos. Por un lado, se trata de iniciativas que buscan aprovechar el potencial de la cooperación de las administraciones territoriales: su experiencia y conocimientos en los ámbitos de trabajo que le son propios por sus competencias y que, por ende, agregan un valor añadido a las actividades, basado en su propia especificidad.

Por el otro, se proponen generar impactos más amplios y duraderos (que la simple transferencia de recursos), a través de acciones destinadas al fortalecimiento de las estructuras y capacidades locales/regionales de gobierno, al refuerzo e impulso de las diferentes políticas de desarrollo local/regional que ellos implementan o quieren implementar, a la ampliación de los espacios de participación y compromiso de los diferentes actores en la base territorial de la sociedad civil y al apoyo a la creación y desarrollo de estructuras horizontales de colaboración e intercambio mutuo a través del trabajo en red (Romero 2006).

Más allá de los efectos que la cooperación descentralizada puede tener sobre la mejora de las prácticas y políticas territoriales, ella puede también jugar un papel en el fortalecimiento de lo “local” dentro de las agendas nacionales y regionales, tanto en Amé-

rica Latina como en la Unión Europea. Puede contribuir para que los actores públicos territoriales incidan en debates y en ciertas políticas planteadas en el marco estatal pero con repercusiones en la esfera territorial (por ejemplo, la descentralización,⁴⁹ y la cooperación transfronteriza). En estos casos se necesita la interlocución con actores de nivel estatal o regional, lo cual, además de ser un tema en debate, requiere que la cooperación descentralizada se dote de nuevos mecanismos.⁵⁰

En cualquier caso la cooperación directa entre actores públicos subestatales tiene un contenido específico que la distingue de las demás formas de cooperación porque:

- Se puede focalizar en los problemas locales y territoriales.
- Ofrece una competencia y un *know-how* que se puede intercambiar directamente desde las instituciones locales.
- Tiene capacidad para establecer marcos de cooperación a medio y largo plazo, ya que los actores en escena, actuando en general con recursos propios, pueden fijar por sí mismos las modalidades concretas de su cooperación.
- Tiene la virtud de poder liderar y promover una relación más amplia que incluya y haga participar a otros agentes sociales locales.
- Puede garantizar una relación muy directa con la ciudadanía que permite un mejor control, una mayor implicación y participación desde abajo.
- Ofrece un espacio para el establecimiento de alianzas entre actores subestatales, más allá de los proyectos y acciones concretas” (Malé 2006).

En síntesis, el dinamismo y las características específicas de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina hacen de ésta un vector privilegiado de intercambio de experiencias entre ambas regiones y un mecanismo de refuerzo de la capacidad de gestión de los poderes locales y de las políticas de promoción de la cohesión social desde la perspectiva territorial.

4.1.3. El Programa URB-AL

Ciertos Estados y organismos internacionales han desarrollado estrategias y mecanismos de apoyo a la cooperación descentralizada, reconociendo de esta manera, aunque en forma lenta y desigual, la capacidad de los gobiernos subestatales de desarrollar sus propias políticas e iniciativas. Tal vez el caso más destacado sea el de la Unión Europea quien, a través de su Programa URB-AL, ha contribuido a estimular prácticas de cooperación asentadas en los elementos innovadores señalados en el apartado anterior.

URB-AL es un programa de la Comisión Europea dirigido a las colectividades locales (ciudades, aglomeraciones urbanas, provincias, regiones, etc.) de los 25 países de la Unión Europea y de los 18 de América Latina, cuyas autoridades hayan sido elegidas democráticamente, con el propósito de desarrollar relaciones directas y duraderas entre ellas, mediante la difusión, la adquisición y la aplicación de las mejores prácticas en el ámbito de las políticas urbanas.

Con la introducción del trabajo en redes y de mecanismos de identificación y formulación de proyectos comunes dentro de cada red, URB-AL ha promovido nuevas formas de relaciones entre los agentes subestatales.

En efecto, el Programa se estructuró alrededor de 13 redes temáticas (ocho creadas durante la primera fase y cinco en la segunda), cada una coordinada por una ciudad/región latinoamericana o europea. En el marco de las redes, las colectividades territoriales y los miembros asociados elaboran sus propias propuestas de proyectos comunes.

Al observar las temáticas de las diferentes redes (Cuadro 10) queda claro que se trata en todos los casos de ámbitos de competencias de las colectividades territoriales: en algunos casos se abordan asuntos clásicos de la gestión local y, en otros, temáticas innovadoras que se corresponden con nuevas funciones, que deben enfrentar las autoridades locales.

Cuadro 10 / Redes temáticas desarrolladas del Programa URB-AL según sus fases (I y II)

| | Redes | Gobierno Local Coordinador |
|--------|--|---|
| FASE 1 | Red N° 1 - Droga y ciudad | Municipalidad de Santiago (Chile) |
| | Red N° 2 - Conservación de los contextos históricos urbanos | Provincia de Vicenza (Italia) |
| | Red N° 3 - La democracia en la ciudad | Ville d'Issy-les-Molineaux (Francia) |
| | Red N° 4 - La ciudad como promotora del desarrollo urbano | Ayuntamiento de Madrid (España) |
| | Red N° 5 - Políticas sociales urbanas | Intendencia Municipal de Montevideo (Uruguay) |
| | Red N° 6 - Medio ambiente urbano | Ayuntamiento de Málaga (España) |
| | Red N° 7 - Gestión y control de la urbanización | Intendencia Municipal de Rosario (Argentina) |
| | Red N° 8 - Control de la movilidad urbana | Landeshauptstadt Stuttgart (Alemania) |
| FASE 2 | Red N° 9 - Financiamiento local y presupuesto participativo | Prefeitura Municipal de Porto Alegre (Brasil) |
| | Red N° 10 - Lucha contra la pobreza urbana | Prefeitura Municipal de San Pablo (Brasil) |
| | Red N° 12 - Promoción de las mujeres en las instancias de decisión local | Diputació de Barcelona (España) |
| | Red N° 13 - Ciudad y sociedad de la información | Freie Hansestadt Bremen (Alemania) |
| | Red N° 14 - Seguridad ciudadana en la ciudad | Municipalidad de Valparaíso (Chile) |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del sitio de Internet del Programa URB-AL:
<http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/urbal>

A más de diez años de existencia, el Programa URB-AL ha contribuido con un mayor conocimiento entre socios de uno y otro continente y con la práctica del trabajo en común. Ello se refleja, en forma sintética, en algunos de los resultados de las dos fases de URB-AL:

- Ha agrupado, durante los más de diez años de funcionamiento a alrededor de 1000 colectividades locales y regiones de América Latina y la Unión Europea.
- Más de 400 de dichas colectividades se han involucrado directamente en proyectos comunes.
- En el marco de sus 13 redes, se han desarrollado un total de 194 proyectos comunes.
- Ha incluido en la dinámica de cooperación descentralizada nuevos actores europeos y latinoamericanos y diferentes impactos geográficos, en comparación con las relaciones más clásicas. Así, por ejemplo, los vínculos de cooperación generados por URB-AL tienen un peso más fuerte en el Cono Sur y menos en los actores tradicionales de la cooperación descentralizada (países Centroamericanos) (Malé 2006).

4.2. La incidencia actual de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina en la cooperación territorial

No se dispone de información suficiente, ni estudios empíricos que permitan precisar cuál ha sido hasta el presente la incidencia y los ámbitos de trabajo de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina en los diversos tipos de cooperación territorial que se realizan en América Latina. Las pocas iniciativas que se han podido relevar parecen indicar que dicha incidencia es más visible en la cooperación interregional y transnacional que en la transfronteriza.

En la dimensión interregional, y como ya se sostuvo, el Programa URB-AL, aún cuando su objetivo ha sido el establecimiento de vínculos duraderos entre colectividades territoriales europeas y latinoamericanas, ha tenido efectos paralelos en el ámbito de las relaciones intralatinoamericanas: ha degenerado/potenciado la dinámica de cooperación territorial entre ciudades de América Latina.

En la dimensión transfronteriza y más allá de algunas acciones puntuales (por ejemplo, de apoyo a la Red de Mercociudades) se presentan, a manera de ejemplo, dos iniciativas descentralizadas en apoyo a la cooperación territorial en América Latina.

La primera involucra a un grupo de regiones europeas (la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa, CRPM) y a una iniciativa de cooperación transnacional de un grupo de gobiernos regionales del Cono Sur (CRECENEA-CODESUL),⁵¹ con un rol central de nexo por parte de la Xunta de Galicia.

En esta experiencia resulta interesante observar que uno de los tres ámbitos donde se pretende incidir es en el intercambio de experiencias y la formación técnica en cooperación transfronteriza, aprovechando la experiencia europea en la materia.

La cooperación entre la Xunta de Galicia, el CRPM y CRECENEA-CODESUL

El proceso de cooperación entre la Xunta de Galicia, como Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia, y CRECENEA-CODESUL se inició en el año 1998 con la firma de la Carta de Anhatomirim y del Acta de Florianópolis.

A partir de este acuerdo marco, la Xunta de Galicia, como miembro de la CRPM, inició un proceso de acercamiento entre esta agrupación de regiones europeas y CRECENEA-CODESUL.

En el año 1999 la Carta de Porto Alegre estableció un Plan de Trabajo conjunto entre las regiones que conforman CRECENEA-CODESUL y CRPM, actuando la Xunta de Galicia como coordinadora de las actividades.

Dicho Plan incluye tres ámbitos de trabajo, para cada uno de los cuales se constituyó un Comité responsable:

a) El **Comité de Comercio Internacional** para desarrollar actividades de intercambio de experiencias y estrategias de desarrollo del comercio internacional, a partir de las perspectivas de la integración regional.

b) El **Comité en el ámbito de la Cultura, Educación y Universidades** con la finalidad de analizar propuestas para estimular el vínculo entre entes educativos, culturales y difundir las potencialidades de las regiones. Para cumplir con estos objetivos el Comité busca viabilizar el intercambio universitario (especialmente en lo que se refiere a la temática de integración regional), la implementación de Bolsas de Estudio, la realización de eventos culturales y la creación de una Biblioteca sobre la CRPM/Unión Europea (contemplando el intercambio de informaciones, especialmente en lo referido al desarrollo del proceso de cooperación entre las regiones europeas).

c) **Cooperación técnica interregional**: para el intercambio de experiencias *know-how* entre las partes sobre cooperación transfronteriza.

En el año 2000 y a través del Acta de Murcia, CRPM/ CRECENEA/CODESUL acuerdan las primeras acciones en el marco del Plan de Trabajo, entre las cuales se destacan:

- La realización en el año 2002 de una Exposición de pequeñas y medianas empresas (PYME) en el estado de Paraná, coordinado por la región de Galicia, con el apoyo de la CRPM.

- Impulsar la celebración, con periodicidad anual, de un seminario de formación para técnicos en cooperación interregional y la puesta en marcha de un curso a distancia para al formación de técnicos en la cooperación transnacional e interregional.

La segunda experiencia identificada, es el proyecto Red Interregional para el Desarrollo Territorial y la Integración Sudamericana, desarrollado por una organización no gubernamental, con el apoyo del gobierno italiano. En realidad no se trata específicamente de una iniciativa de cooperación descentralizada en sí misma, sino de un trabajo de identificación de actores, temáticas y modalidades de interés que podrán dar lugar luego a proyectos concretos de cooperación entre gobiernos regionales europeos y latinoamericanos (particularmente en el ámbito de la cooperación transfronteriza) en ciertas zonas del Cono Sur y los Países Andinos. De cualquier manera los contenidos de esta iniciativa exploratoria, brindan una interesante aproximación a los ámbitos, donde se espera tenga incidencia la cooperación descentralizada eurolatinoamericana.

Red Interregional para el Desarrollo Territorial y la Integración Sudamericana

El proyecto Red Interregional para el Desarrollo Territorial y la Integración Sudamericana es una iniciativa del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) en colaboración con el Instituto Italo-Latinoamericano y financiado por la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo del Ministerio Italiano de Asuntos Exteriores, que comenzó sus actividades en marzo de 2006.

Se trata de una experiencia piloto que apunta a construir una **red interregional sudamericana**. Su rol es definir las formas de colaboración entre regiones italianas y europeas por un lado, y regiones latinoamericanas por el otro, para apoyar los procesos de integración regional en América del Sur. En el marco de la red se experimentarán modalidades de formación y asistencia técnica que, una vez ensayadas, se convertirán en la base para futuros y específicos proyectos de desarrollo y fortalecimiento institucional por parte de las asociaciones interregionales que se habrán constituido, compartiendo experiencias, prácticas, conocimientos, metodologías específicas y asistencia técnica.

El proyecto se desarrolla alrededor de dos ideas fundamentales:

- Acompañar los procesos de integración regional con programas de cooperación inter-regional.
- Promover la cooperación transfronteriza entre los gobiernos subnacionales de los países sudamericanos involucrados.

En esta primera fase el proyecto se concentrará en cuatro áreas de integración sudamericana:

- La ZICOSUR.
- El área que incluye el sur de Brasil, el noreste argentino y todos los departamentos de Uruguay.
- El área de integración chileno-argentina.
- Las zonas de integración transfronteriza de la Comunidad Andina de Naciones, que involucra a varias regiones de Colombia, Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia.

Los ejes temáticos y/o metodológicos para la colaboración en el proceso de formación y asistencia técnica a las regiones sudamericanas son: gestión de los recursos ambientales; áreas turísticas integradas; promoción del desarrollo económico local; metodologías para la *governance* y la programación territorial, tales como diseño de programas operativos regionales; concertación territorial; evaluación ambiental estratégica; etc. La experiencia europea también puede ser muy útil en relación a temas transversales como la consolidación de las instituciones subnacionales, el apoyo a la internacionalización territorial y la cooperación transfronteriza e interregional.

A través de encuentros internacionales programados en diferentes países de América del Sur, se construirá un *focus group*

interregional sudamericano compuesto por administradores regionales, responsables gubernamentales de la descentralización, expertos de relaciones internacionales, que se convertirá en el punto de referencia para las fases sucesivas de la investigación y de la elaboración de proyectos.

El primer encuentro tuvo lugar en Chile del 27 de marzo al 1 de abril de 2006, con el objetivo de definir una agenda de trabajo para 2006 que favorezca el desarrollo de las áreas de integración ZICOSUR y chileno-argentina.

Hasta el momento han dado su adhesión al proyecto las oficinas de cooperación internacional de las Regiones italianas de Marche, Toscana, Friuli-Venezia Giulia, Véneto y Abruzzo y la provincia española de Huelva.⁵²

4.3. Perspectivas de la cooperación descentralizada en apoyo de la cooperación territorial

Se ha señalado en este estudio, la especificidad (basada en la experiencia y conocimientos en los ámbitos de trabajo que le son propios por sus competencias como gobiernos subestatales) y pertinencia (para la mejora de las prácticas y políticas locales/regionales) de la cooperación directa entre colectividades territoriales. Asimismo se ha apuntado el dinamismo que viene adquiriendo este tipo de prácticas descentralizadas en el espacio de las relaciones eurolatinoamericanas.

Sin embargo, todo pareciera indicar que uno de los ámbitos donde dicha especificidad y pertinencia podrían extenderse, el refuerzo de los procesos de cooperación territorial, particularmente la transfronteriza, constituye aún un terreno poco trabajado por la cooperación descentralizada entre la Unión Europea y América Latina.

Precisamente el objetivo de este apartado final del estudio es presentar algunos elementos de análisis que permitan reflexionar sobre el papel de dicha cooperación descentralizada para reforzar

los procesos de cooperación territorial existentes en América Latina o aquellos que pudieran generarse.

Con este propósito se identificarán temas relevantes y sensibles, se precisarán las dimensiones de la cooperación territorial en cada caso y se señalarán los posibles actores políticos y sociales que se deberían implicar en estos procesos.

4.3.1. Temáticas de la cooperación territorial en América Latina

Como se señaló ya en este estudio, en América Latina las orientaciones temáticas de las prácticas de cooperación territorial en su dimensión transnacional están definidas, pero no ocurre lo mismo en la dimensión transfronteriza.

La insuficiencia de registros completos y actualizados de las iniciativas de cooperación transfronteriza espontánea, así como el hecho que las prácticas “promovidas” carezcan de autonomía, dificulta la posibilidad de identificar y sistematizar las orientaciones temáticas propias de la cooperación territorial (actual o futura) en la región.

Una aproximación a las mismas sólo es posible si se elabora, a manera de ilustración y sin un carácter exhaustivo, una “agenda de los temas más relevantes para los gobiernos locales/regionales de frontera”.

A continuación se presentan agendas **específicas** por áreas geográficas de América Latina. Previamente conviene recordar que todas ellas comparten, aunque con matices diferentes, una temática en común: el bajo nivel de desarrollo en relación a las áreas centrales de los países y la precariedad de las condiciones de vida de la población que reside en estas áreas geográficas.

A) Países Andinos

- Insuficiencias en la operativización de la política territorial definida en el marco de la CAN.

- Necesidad de políticas de complementariedad económica y productiva entre colectividades territoriales fronterizas.

- Combate al cultivo, la producción y el tráfico de drogas. Los tres aspectos de la problemática requieren ser comprendidos en conjunto a partir del desarrollo de una política territorial andina (con énfasis en el diseño de estrategias alternativas de desarrollo productivo en localidades productoras, a fin de coadyuvar a su reconversión). Sin embargo, el combate al tráfico de drogas adquiere características especiales en las zonas de frontera y llama al desarrollo de acciones específicas en este sentido, que involucren tanto a actores nacionales como regionales y locales.

- Protección del ecosistema forestal de las zonas fronterizas a través del fomento de programas microrregionales, como ya se hace en la frontera Perú-Bolivia (ecosistema Vicabamba-Amboró), diseñados y gestionados por las entidades territoriales concernidas (aunque con participación de la institución responsable de la biodiversidad en la CAN).

- Conservación de aguas, suelos y otros recursos naturales compartidos por entidades fronterizas.

- Constitución de asociaciones territoriales de microfinanciamiento por medio de grupos sociales solidarios pertenecientes a municipios transfronterizos.

- Prevención de desastres naturales, particularmente en comunidades enclavadas en zonas fronterizas de alto riesgo sísmico.

- Salud y vigilancia epidemiológica en las zonas fronterizas. En particular se requiere dotar a las administraciones territoriales fronterizas de capacidades de gestión, control y coordinación en un ámbito como el de la salud pública, en que los límites po-

líticos entre asentamientos humanos colindantes no preservan la difusión ni garantizan la erradicación y el combate eficaz de epidemias y enfermedades. Para ello resulta indispensable la cooperación y la coordinación multinivel entre ambos lados de la frontera (sistemas de salud pública de las entidades locales y de los gobiernos centrales, así como el Organismo Andino de Salud).

B] Centroamérica

- Seguridad ciudadana. Aunque constituye hoy un problema común a todos los Estados centroamericanos y al territorio total de los mismos, las zonas de frontera parecen ser uno de sus espacios de acción privilegiados.⁵³

- Prevención y atención de desastres naturales. En este sentido, el Huracán Mitch, y también otros fenómenos naturales como El Niño o terremotos como el de El Salvador, pusieron en evidencia la “vulnerabilidad de las fronteras centroamericanas”. La cuenca del río Coco y sobre todo la del Choluteca, internacionales ambas, fueron azotadas duramente por el Mitch. Esta situación reclama la acción coordinada de las colectividades territoriales fronterizas, tanto para la prevención como para la atención de los desastres.

- Migraciones. El control de la corriente migratoria, la vigilancia del respeto a los derechos humanos de los migrantes y de sus condiciones laborales son, o deberían ser, materia de acción coordinada de los Estados.⁵⁴ Sin embargo sus acciones u omisiones en este campo tienen un particular impacto en los territorios de frontera. En este tema debe incluirse a México, junto a los países centroamericanos.

- Control de drogas. Las fronteras del istmo centroamericano han llegado a ser un paraíso para el tráfico y en algunos

casos para la producción de drogas. También es obvio que el efectivo combate a este complejo problema requiere de la cooperación entre diversos niveles de los Estados centroamericanos, entre los cuales el nivel local/regional es particularmente importante y estratégico.

- Medio ambiente y preservación de recursos naturales compartidos. Más de una tercera parte del territorio centroamericano está comprendido por cuencas compartidas por dos o tres Estados. Las fronteras, a su vez, albergan una porción considerable del bosque y de la biodiversidad del istmo. La depredación que ocurre en las fronteras y la importancia de las cuencas internacionales para ciertos países,⁵⁵ generan un ambiente más proclive al conflicto ambiental que a la cooperación, situación ésta que debería revertirse.

- Transporte. En el marco del proceso de integración regional en Centroamérica el transporte está llamado a ser uno de los principales aspectos de la agenda de discusión. Particularmente el desarrollo de la red vial debe responder a un esfuerzo mancomunado de los países, en particular en sus zonas de frontera (como conectores de una red integral del istmo).

C] México

Los principales temas de la agenda territorial fronteriza de México están inexorablemente vinculados a muchas de las problemáticas señaladas para Centroamérica.⁵⁶

- Prevención y atención de desastres naturales. Al igual que en Centroamérica, en el Sur de México las fronteras también son vulnerables a los desastres naturales, en especial los derivados de lluvias intensas, huracanes o sequías. Ello es consecuencia de la sobre-explotación de ciertos recursos naturales claves (como la tierra), la deforestación creciente, la erosión, los usos inadecuados

y faltos de regulación del suelo, entre otros factores. Para enfrentar el problema se requiere de una serie de acciones preventivas, para las que las entidades territoriales locales no están preparadas, además de carecer de recursos adecuados (financieros, materiales, institucionales, humanos).

- La seguridad y el “flujo de personas”,⁵⁷ caracterizado por el tráfico de indocumentados con la participación de grupos delictivos.

- La diversidad cultural y lingüística a ambos lados de la frontera.⁵⁸

- El desarrollo del turismo cultural. Constituye un ámbito propicio para el despliegue de prácticas de cooperación territorial transfronteriza, en especial en el caso de las ciudades fronterizas o cercanas a las fronteras del sur de México, Guatemala y Honduras, en el marco del llamado “Corredor Maya”, con alto potencial socioeconómico.

- Las prácticas de cooperación territorial para el desarrollo del turismo cultural podrían incluir acciones en otros dos ámbitos de alto impacto para las localidades fronterizas: medioambiente (tratamiento de basuras, preservación de recursos naturales compartidos, etc.), desarrollo y preservación de infraestructuras físicas (vías de comunicación, carreteras, interconexiones eléctricas, etc.).

4

D] Cono Sur

- A diferencia de lo que sucede en Centroamérica, México y los países Andinos, la agenda territorial de los gobiernos subnatales del Cono Sur no está dominada por cuestiones de seguridad,⁵⁹ droga y controles migratorios;⁶⁰ con la excepción de las localidades ubicadas en la zona de la triple frontera (Argentina, Brasil y Paraguay), donde estos temas, junto al comercio ilícito, adquieren una relevancia especial.

- La agenda de cooperación territorial transfronteriza (prácticas existentes y/o posibles) está más orientada hacia temas de “proximidad”: complementariedad económica/productiva, promoción del turismo, prestación coordinada de servicios públicos por parte de las autoridades locales (transporte público, obras públicas, centros de salud, comercio ambulante, reciclaje de residuos, planes directores urbanos comunes), cultura, seguridad ciudadana, etc. Esto es particularmente evidente en las zonas donde existen “ciudades gemelas”.

- También adquieren relevancia temas que, aunque puedan o deban requerir de la intervención de otros niveles competenciales (Estado central y/o niveles intermedios) tienen impacto sobre el desarrollo local, tales como la educación o las infraestructuras de transporte y comunicaciones (particularmente en la frontera argentino-chilena).

- La contaminación del agua es un tema de alta sensibilidad en las zonas de frontera de la subregión, atendiendo a que gran parte de ellas están delimitadas por los ríos que conforman la Cuenca del Plata.

4.3.2. Posibilidades de apoyo desde la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina

Una vez identificadas las agendas generales de los temas más relevantes para los gobiernos locales/regionales de frontera por áreas geográficas de América Latina, así como las orientaciones temáticas de las experiencias de cooperación en la dimensión transnacional, se imponen dos preguntas finales para el conjunto de América Latina:

1) ¿Cuál puede ser el papel particular de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina a la cooperación territorial latinoamericana?

2) ¿Cuál habría de ser su agenda temática propia?

Las respuestas deben partir de la consideración de cuatro elementos, en forma interrelacionada:

a) La agenda de temas prioritarios de los actores latinoamericanos involucrados.

b) La necesidad de concentrar la cooperación en un número limitado de temas, de acuerdo con su relevancia y pertinencia económica y social.

c) El respeto por la especificidad de la cooperación descentralizada (en particular su autonomía con respecto a los gobiernos nacionales y su sustento en las propias experiencias y campos de competencias de los gobiernos locales/regionales).

d) Las áreas de competencia y de experiencia de los gobiernos subestatales europeos.

Desde este último punto de vista conviene recordar que la cooperación transfronteriza europea, históricamente, no se ha centrado en los temas de seguridad, control de las drogas o control de los flujos de población. Por el contrario, su experiencia está focalizada en el ámbito del desarrollo local/regional de las zonas fronterizas y en la homogeneización de las condiciones socioeconómicas de las localidades colindantes. Esto incluye temáticas relativas a la promoción económica, la dinamización de las pequeñas empresas, la capacitación profesional y el empleo, la educación, la cultura, la salud, la protección y gestión del territorio, la gestión de riesgos ambientales, las infraestructuras de transporte, etc.

Como muchos de estos temas también forman parte en las “agendas generales” sintetizadas en el apartado 4.3.1. para cada subregión latinoamericana, se puede sostener que sería pertinente movilizar la cooperación descentralizada eurolatinoamericana, con el propósito de apoyar y dinamizar los procesos de cooperación transfronteriza en América Latina.

En este marco es posible diseñar un “núcleo duro” de temas de cooperación transfronteriza donde podría desplegarse preferentemente la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina.

Temas relevantes de la agenda de cooperación descentralizada en apoyo a la cooperación territorial transfronteriza en América Latina

- La elaboración de estrategias comunes de desarrollo territorial sostenible.
- El refuerzo de las capacidades de las instituciones regionales y locales para la concepción, seguimiento y evaluación de las políticas que desarrollarán e implementarán aquellas estrategias.
- La ordenación y protección del territorio, el manejo de los elementos territoriales compartidos (cuencas fluviales, etc.) y la gestión común de riesgos ambientales.
- La homogeneización de las condiciones económicas y la reducción del aislamiento y de las diferencias entre las diversas partes del territorio objeto de intervención.
- La estabilidad socioeconómica de las poblaciones (lugares de trabajo estables, vivienda, etc.) y la mejora del acceso a los sistemas básicos (agua, electricidad, información, comunicación, etc.).
- La utilización conjunta de determinadas infraestructuras económicas o sociales (centros de salud y educativos, equipamientos relacionados con las nuevas tecnologías, etc.).
- La promoción económica y el desarrollo de determinadas actividades productivas según las potencialidades locales (turismo, servicios, etc.).
- El empleo y la formación profesional, teniendo en cuenta la complementariedad y la posible integración del mercado de trabajo entre ambos lados de una frontera.
- La mejora de los transportes y del comercio en el territorio considerado.

En síntesis, se trata de una agenda de cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina estructurada sobre dos ejes directores:

- La dimensión territorial de las políticas de cohesión social
- El desarrollo local/regional.

Una agenda de apoyo a la cooperación territorial transfronteriza en América Latina basada en estos dos ejes, permitiría a la cooperación descentralizada generar un doble impacto: contribuir con los procesos de integración regional en marcha y trabajar sobre los principales problemas que enfrentan las zonas fronterizas. En estas zonas, la incidencia de las iniciativas de promoción de la cohesión social desde su dimensión territorial es particularmente relevante, en razón de: a) tratarse por lo general de áreas aisladas donde las políticas nacionales tienen poco despliegue o bien no contemplan íntegramente las realidades locales; b) normalmente las regiones/localidades situadas de ambos lados de una frontera suelen tener interrelaciones fuertes, lo que hace posible trabajar sobre la cohesión social en forma conjunta independientemente de las afinidades o tensiones entre los gobiernos centrales respectivos.

La cooperación descentralizada eurolatinoamericana también puede aportar a la **cooperación transnacional** en América Latina. La amplia experiencia de las colectividades territoriales europeas en este campo podría contribuir con el fortalecimiento de las iniciativas que actualmente se desarrollan en América Latina (refuerzo institucional y del trabajo en red, apoyo e intercambio en los ámbitos temáticos respectivos, etc.).

Paralelamente las prácticas transnacionales en América Latina, por su alcance y por la naturaleza de sus agendas temáticas, constituyen una plataforma interesante para multiplicar a nivel subregional los aportes de la cooperación descentralizada a los municipios e instancias intermedias de gobierno en el terreno de sus funciones básicas, y al desarrollo de capacidades en las nuevas funciones que vienen asumiendo en el marco de los distintos procesos de descentralización.

Notas

48 El proyecto sobre “Partenariado Local Unión Europea-América Latina”, coordinado por la Municipalidad de Valparaíso y la Diputación de Barcelona, con la cofinanciación de la CE, realizó un completo análisis de los “modos de hacer” propios de la cooperación descentralizada, que puede consultarse en su Documento Base: “Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina en el terreno de las políticas urbanas”, Valparaíso, 2004 (www.conferenciaurbal.cl).

49 La Conferencia para la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local en Centroamérica (CONFEDELCA) es un buen ejemplo de como la cooperación descentralizada puede contribuir a generar un espacio donde los diferentes niveles políticos estén representados y se concierten en la búsqueda de formas y modelos de descentralización.

50 Un desarrollo de este tema se encuentra en Malé (2006).

51 Sobre esta experiencia, véase el punto 3.3.2. de este estudio.

52 Para informaciones: www.cespi.it

53 Los secuestros, la extorsión, el robo y el homicidio aumentan en proporciones preocupantes en las zonas de frontera. Es común que los delincuentes usen el territorio del Estado vecino como refugio, limitando la capacidad de acción de las autoridades.

54 Todas las fronteras centroamericanas son punto de paso de personas migrantes. Los flujos más grandes son los de centroamericanos y sudamericanos que transitan por México hacia Estados Unidos. La migración de nicaragüenses hacia Costa Rica ocupa el segundo lugar.

55 El Salvador depende en grado superlativo de la cuenca del Lempa, que comparte con Honduras y Guatemala. México usa intensamente las aguas del Grijalba, varias de cuyas nacientes están en el altiplano guatemalteco. Nicaragua cifra grandes esperanzas en el río San Juan, sobre el que ostenta dominio, pero la mayor parte de sus aguas proviene de tributarios costarricenses. El río Choluteca vierte enormes cantidades de contaminantes al Golfo de Fonseca, compartido por El Salvador, Honduras y Nicaragua.

56 Recuérdese que este estudio no incluye las fronteras de México con los EEUU.

57 Las guerras centroamericanas, especialmente violentas en Guatemala, Nicaragua y El Salvador, arrojaron a miles de refugiados a territorio mexicano, particularmente al estado de Chiapas, que en determinado momento llegó a albergar cerca de 100.000 desplazados.

58 Al Sur de la línea fronteriza mexicana, en Guatemala, se habla maya, quekchí, chuj, mam, kanjobal, ixil, que son los idiomas que cuentan con mayor número de hablantes, además del castellano. En el lado mexicano el mosaico de idiomas incluye al maya yucateco, chol, tzeltal, tzotzil, tojolabal, chontal, mam y zoque, idiomas principales que conviven con el castellano.

59 Se hace referencia al período posterior a los procesos de democratización de los países de la zona, ya que con anterioridad predominaban los temas de seguridad militar y policíaca.

60 Ello no quiere decir que estos temas no estén presentes, sino que su ponderación en la agenda fronteriza es muy baja.

5. Resumen ejecutivo y observaciones finales

Perfiles de los Estados

1. Se observan diferencias entre la Unión Europea y América Latina, y en el interior de cada una de estas regiones, en términos de: modelo de Estado; estructura institucional por niveles territoriales; grado de competencia y autonomía de los gobiernos subestatales y volumen de recursos que éstos gestionan. Estas diferencias, junto a los disímiles contextos económicos, constituyen factores centrales a la hora de establecer correspondencias entre los actores e instituciones territoriales de Europa y de América Latina y analizar el tipo de relaciones que pueden establecer entre sí.

En la Unión Europea

2. Entre los 15 países que formaban parte de la Unión Europea antes de la última ampliación, las diferencias en términos de desarrollo económico y social han tendido al equilibrio, en gran medida gracias al proceso de integración europeo. La mayoría de dichos países presentan unos niveles de renta relativamente elevados y un sector público con un peso muy significativo en la economía. Los indicadores socioeconómicos muestran, por el contrario, asimetrías más evidentes entre los antiguos y nuevos Estados miembros.

3. Los modelos de Estado en la Unión Europea son diversos (federales, unitarios centralizados, unitarios descentralizados, etc.) como resultado de procesos históricos complejos. Sin embargo la dinámica de integración europea ha contribuido a potenciar en la mayoría de los antiguos 15 países miembros una tendencia a la descentralización y a un cierto incremento de las competencias y recursos de las administraciones territoriales.

4. Estos países comparten una estructura institucional multinivel con formas diversas de entidades subestatales. Disponen en general de uno o varios niveles intermedios, entre el Estado

central y el municipio, que están consolidados en casi todos los casos, tienen un ámbito de competencias importante y un grado de autonomía significativo, aunque muy variable según los países. En conjunto, las administraciones subestatales gestionan una parte significativa del gasto público total. Ello implica que tienen en general una estructura administrativa consistente y una dotación en recursos humanos que les permite asumir sus funciones.

5. La situación de estos niveles intermedios de administración es diferente en los diez países que se han incorporado a la Unión Europea en la última ampliación. En general parten de una tradición de Estados unitarios fuertemente centralizados y están realizando un importante esfuerzo para desarrollar procesos de descentralización.

6. En general, el marco legislativo de los Estados de la Unión Europea ha otorgado a los poderes centrales competencias exclusivas en los ámbitos relativos a la cooperación al desarrollo. No obstante, la posibilidad de que ésta sea también llevada a cabo a través de otros niveles de gobierno está en algunos casos reconocida y no es clara en otros. El grado de autonomía de los municipios y regiones en este campo resulta muy variable de un país a otro y entre los diferentes niveles territoriales.

En América Latina

7. Se constata el predominio del modelo de Estado unitario o central sobre el modelo federal. En todos los casos se trata de países que tienen ciertos rasgos comunes en comparación con los europeos: menores recursos; un sector público mucho menos desarrollado y una tradición centralista que incide directamente en la distribución de los recursos entre los diferentes niveles de la administración y en la autonomía de gestión de los asuntos regionales y locales. Sin embargo estos rasgos se presentan con diferentes niveles y matices entre los países latinoamericanos.

8. Los países de América Latina presentan una estructura institucional multinivel, aunque con formas diversas de entidades subestatales y diferencias en sus respectivas competencias y capacidad de acción política. Sólo en aquellos países con modelos de Estado federal se constata la existencia de una estructura de administraciones subestatales comparable, en cierta medida, con la que existe en Europa.

9. En términos de desarrollo económico y social, los indicadores muestran asimetrías muy marcadas entre los países de la región. La heterogeneidad se refleja aún más claramente entre distintos grupos sociales o áreas geográficas dentro de los países. Por ejemplo, gran parte de las zonas fronterizas se caracterizan por fuertes debilidades económicas y sociales y por tener menor grado de desarrollo en relación a las áreas geográficas centrales de los respectivos países.

10. El crecimiento de la población urbana, el incremento del número de ciudades y la “urbanización de la pobreza” son fenómenos que caracterizan a la gran mayoría de los países latinoamericanos. Las administraciones locales han de dar respuesta a la situación de pobreza y de déficit de todo tipo, en el marco de países de renta baja o mediana, y en una región con los índices más elevados de diferencias en la distribución del ingreso. Es por ello que si bien las autoridades locales latinoamericanas comparten con sus homólogas europeas las competencias clásicas de estos niveles de gobierno (suministro de servicios básicos, gestión urbana, etc.) los temas prioritarios de las respectivas agendas difieren considerablemente, en función de las urgencias y las demandas sociales expresadas en su propio entorno. Por otro lado, muchas de las administraciones locales latinoamericanas no han podido desarrollar de la misma manera, ni con la misma amplitud, las funciones emergentes que los municipios europeos han empezado a ejercer en los últimos tiempos. Esta diferencia tiene también efecto en las agendas y en las capacidades de los diferentes actores institucionales.

11. Desde un plano jurídico-institucional la cooperación internacional, como ámbito de las relaciones internacionales, ha sido históricamente competencia del Estado central en los países de América Latina. Sin embargo desde hace algunos años se advierten algunas variaciones en cuanto al grado de apertura hacia la participación de las entidades subestatales en actividades de carácter internacional. En algunos pocos casos, se trata de modificaciones constitucionales (como en Argentina) y legislativas. En otros casos se trata de iniciativas desarrolladas por gobiernos locales/regionales y consentidas (explícita o implícitamente) por las administraciones centrales, aunque aquellos carezcan de competencias formales.

Prácticas de la cooperación territorial

En la Unión Europea

12. La dinámica de cooperación territorial en el seno de la Unión Europea es especialmente rica y la experiencia acumulada en este campo incluye prácticas de diverso tipo (espontáneas y promovidas en el marco de iniciativas y programas comunitarios; bilaterales y multilaterales; transfronterizas, transnacionales y transregionales; de naturaleza genérica o bien centradas en el territorio o la temática). De esta experiencia han sido protagonistas tanto las regiones, como los gobiernos territoriales intermedios y los municipios.

13. El factor determinante del dinamismo de la cooperación territorial en la Unión Europea ha sido la voluntad política de promover la integración europea no solamente a partir de acuerdos entre Estados centrales, sino también a través de potenciar y promover las relaciones horizontales entre administraciones regionales y locales. Las iniciativas y programas comunitarios que, bajo la condición de transnacionalidad, han facilitado el acceso de los

municipios y las regiones a los Fondos Estructurales para financiar proyectos, obligó al establecimiento de relaciones de cooperación territorial en el espacio europeo. De esta manera se generó una práctica de cooperación (transfronteriza y transnacional) que dio paso a nuevas dinámicas de relación.

14. Como resultado de estas experiencias se han establecido en Europa nuevos espacios de cooperación territorial que trascienden los límites nacionales y que adquieren un reconocimiento institucional (por ejemplo las Euroregiones y los Euroterritorios). También se ha generado todo un conjunto de redes entre ciudades y entre territorios, sobre una base geográfica o temática.

15. La iniciativa comunitaria INTERREG constituye la manifestación más clara de la voluntad política de la Unión Europea de promover la cooperación entre territorios, en sus tres modalidades: transfronteriza, transnacional e interregional.

16. Las orientaciones temáticas de las prácticas de cooperación territorial en Europa, en términos generales, han estado centradas básicamente en los temas propios de los gobiernos regionales o locales, hecho que ha permitido fortalecer su capacidad institucional. La cooperación, por tanto, no aporta más competencias o funciones a estos niveles sino otra forma de desempeñar las que ya tienen y, en el caso de la cooperación transfronteriza, un espacio en el cual ejercerlas.

En América Latina

17. En América Latina la cooperación territorial es más embrionaria. No se han dado hasta ahora las dos condiciones básicas que han favorecido la expansión de este fenómeno en Europa: un proceso de integración consolidado y una dotación de programas

y recursos específicos para promover la cooperación territorial. Asimismo, la cooperación entre colectividades locales/regionales latinoamericanas se enfrenta con obstáculos que, con grados diferentes según las distintas realidades, limitan su desarrollo, particularmente en su dimensión transfronteriza. Entre ellos: la debilidad institucional de las colectividades territoriales, su déficit de recursos financieros, técnicos y humanos y la inercia centralista. En el caso de la subregión México, Centroamérica y Países Andinos se agregan las limitaciones impuestas por la existencia de conflictos limítrofes y tensiones internas.

18. La insuficiencia de registros completos y actualizados de las iniciativas de cooperación transfronteriza espontánea, así como el hecho que las prácticas “promovidas” carezcan de autonomía, dificulta la posibilidad de identificar y sistematizar las orientaciones temáticas que se priorizan, o podrían priorizarse, en este tipo de cooperación territorial en América Latina. Una aproximación a las mismas sólo es posible a partir de elaborar, a manera de ilustración y sin un carácter exhaustivo, una “agenda de los temas más relevantes para los gobiernos locales/regionales de frontera”.

19. En el caso de las prácticas transnacionales en las dos subregiones estudiadas, sus orientaciones temáticas están más claramente establecidas. En términos generales se trata de temáticas propias de las administraciones subestatales, tanto en los ámbitos tradicionales del desarrollo local/regional como en los generados a partir de las nuevas funciones que desempeñan actualmente las colectividades territoriales. En ciertos casos, temáticas de la agenda nacional (como la descentralización del Estado) o que escapan total o parcialmente del ámbito propio de competencia de las colectividades territoriales (como el desarrollo científico y académico o las infraestructuras energéticas o de comunicaciones) pero que tienen fuertes impactos en lo local/regional, también suelen constituir ejes de trabajo.

20. La cooperación interregional, finalmente, es todavía bastante limitada en América Latina, aunque puede sostenerse que programas de soporte a la cooperación descentralizada (como URB-AL) y algunas iniciativas de organismos internacionales (como el PNUD) han facilitado el intercambio y la colaboración entre administraciones locales y territoriales de toda la región.

Comunidad Andina, Centroamérica y México

21. La subregión se caracteriza por ser un “territorio de fronteras” y mostrar interdependencias profundas en muchos casos de localidades colindantes. La información disponible pareciera indicar que esta situación no ha generado un tejido articulado y consolidado de iniciativas territoriales de cooperación transfronteriza. Se trata, en general, de prácticas espontáneas de cooperación entre las autoridades locales o regionales de ambos lados de la frontera, con institucionalidad muy baja o inexistente y que suelen no mantenerse en el tiempo. Se han podido relevar pocos ejemplos de iniciativas espontáneas con un mayor grado de institucionalización, tal el caso de la Corporación de Desarrollo Fronterizo creada en el año 2002 por la Municipalidad de Huaquillas (Ecuador) y la Municipal Distrital de Aguas Verdes (Perú) y sus respectivos gobiernos regionales.

22. También se observan en la subregión ciertas prácticas de cooperación territorial transfronteriza que se desarrollan, aunque sin autonomía, en estructuras creadas por los gobiernos centrales en el contexto de acuerdos bi- o multilaterales. Por ejemplo, en el Plan Trifinio (suscrito por los Estados de El Salvador, Guatemala y Honduras) y en el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza, entre México y Guatemala. También se registra este tipo de prácticas en esquemas creados por la Comunidad Andina de Naciones (“Programa Ciudadanos sin frontera” y las Zonas de Integración Fronteriza).

23. La problemática de la seguridad (en general y la militar en particular) y el control policial han dominado la agenda de las relaciones transfronterizas en la subregión. Ello explica, en parte, que hayan sido los Estados centrales sus actores principales. Muchos temas vinculados con esa problemática (droga, migraciones, seguridad, etc.) también constituyen preocupaciones de los gobiernos subestatales de las zonas de frontera, aunque escapan a sus competencias. Sin embargo los análisis más precisos muestran que las problemáticas propias de estas zonas derivan de una característica común: su bajo nivel de desarrollo en relación a las áreas centrales de los países y la precariedad de las condiciones de vida de la población que reside en estas áreas geográficas. En este contexto, una agenda de temas a ser abordados por iniciativas de cooperación territorial transfronteriza incluiría cuestiones como: el acceso de la población a los servicios básicos, la lucha contra la pobreza, la mejora de la movilidad para los intercambios y el trabajo, la complementariedad económica y productiva, el medio ambiente y la protección de recursos naturales compartidos, la prevención y atención de desastres naturales, la diversidad cultural, la integración del mercado de trabajo a ambos lados de una frontera, la utilización conjunta de determinadas infraestructuras económicas y sociales, etc.

24. En la dimensión transnacional de la cooperación territorial de la subregión, las dos experiencias identificadas, la Red de Ciudades Andinas y la FEMICA, poseen una mayor institucionalidad, y están más consolidadas (o en proceso de consolidación).

Cono Sur

25. Aunque sin el desarrollo, nivel de institucionalidad, alcance y resultados de la experiencia europea, en el Cono Sur se reconoce la existencia de un incipiente tejido de iniciativas de cooperación territorial. El conjunto de estas prácticas muestra un escenario complejo y diverso, en términos de desarrollo, concre-

ción de los objetivos, institucionalidad, vigencia y origen de las iniciativas, entre las de carácter transfronterizo y aquellas transnacionales y al interior de cada uno de estos grupos.

26. Las iniciativas transnacionales son escasas en términos numéricos; han desarrollado una estructura institucional y de funcionamiento propia y permanente (al menos en cuatro de las cinco experiencias identificadas). Constituyen en todos los casos prácticas promovidas, generadas y protagonizadas por las entidades subestatales. En algunos casos se trata de iniciativas de gobiernos locales (Mercociudades) y, en otros, regionales (CRECENEA-CODESUL, ZICOSUR, ATACALAR, Foro del Corredor Bioceánico Central).

27. Por el contrario las prácticas transfronterizas son más numerosas, en su mayoría con institucionalidad muy baja o inexistente. Combinan prácticas espontáneas con participación de las colectividades locales en iniciativas, programas o políticas definidas y llevadas a cabo por los gobiernos centrales (Comités de Frontera, CO.DE.FRO.). En el ámbito del MERCOSUR el “Anteproyecto de Acuerdo sobre Comunidades Fronterizas del MERCOSUR”, actualmente en discusión, podrá quizás constituirse en otro espacio propicio para la cooperación territorial.

28. Las prácticas transfronterizas espontáneas resultan en principio de una integración natural y luego suelen concretarse en convenios más o menos formales de cooperación, y costumbres, más o menos formalizadas también, que los actores fronterizos asumen como consecuencia normal del ejercicio de una política de buena vecindad. Si bien no existe un registro completo de este tipo de prácticas en el Cono Sur, se han realizado algunos estudios (lamentablemente no actualizados) en zonas específicas. Ellos demuestran cierto dinamismo de estas iniciativas, por ejemplo en las fronteras Argentina-Uruguay y Uruguay-Brasil. Por su parte, el Comité de Planificación y Gestión de los Municipios integrados

del Bajo Río Uruguay ha constituido un ejemplo de este tipo de iniciativas con un grado mayor de institucionalización y objetivos más amplios (aunque con poca permanencia en el tiempo).

29. De la combinación de la información parcial disponible sobre las prácticas desarrolladas con el análisis de las principales problemáticas de las zonas de frontera, se desprende que los temas prioritarios de la agenda territorial transfronteriza en el Cono Sur se refieren básicamente a temas “locales” o de “proximidad”: complementariedad económica/productiva, promoción del turismo, prestación coordinada de servicios públicos, planes directores urbanos comunes, conservación de los recursos naturales, salud, etc. También adquieren relevancia temas que, aunque puedan o deban requerir de la intervención de otros niveles competenciales, tienen impacto sobre el desarrollo local/regional, tales como la educación, la infraestructura de transporte y comunicaciones (particularmente en la frontera argentino-chilena) o el comercio fronterizo. A diferencia de lo que sucede en la otra subregión estudiada, las cuestiones de seguridad, droga y controles policíacos tienen una ponderación mucho menor (y en algunos aspectos, prácticamente inexistentes) en las relaciones bilaterales y en las agendas territoriales (con excepción de la zona de la triple frontera Argentina-Brasil-Paraguay).

30. La reciente decisión del MERCOSUR de crear los Fondos Estructurales podría contribuir, al menos en parte, a promover la cooperación territorial, particularmente la transfronteriza. Si bien no se contempla hasta el presente un programa específico de apoyo a la cooperación territorial, habrá que esperar su puesta en funcionamiento para ver si permitirá a los actores locales y regionales el acceso a los fondos para desarrollar iniciativas transfronterizas o transnacionales.

Aportaciones de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina a la cooperación territorial

31. En los últimos años la dinámica espontánea de cooperación entre gobiernos locales/regionales de la Unión Europea y de América Latina, en ciertos casos basada en una tradición histórica de vínculos políticos, sociales y culturales, se ha visto potenciada y transformada. Si bien siguen funcionando los mecanismos clásicos de relacionamiento (como los hermanamientos o las relaciones ciudad-ciudad) y se siguen desarrollando iniciativas asentadas en una visión asistencialista, la cooperación directa basada en los principios de multilateralidad y partenariado, presenta una renovada dimensión. Es bajo esta modalidad donde la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina adquiere relevancia por: a) el valor añadido de sus iniciativas (basado en la propia especificidad de sus actores) y b) por los elementos innovadores que aporta para la construcción de nuevos modelos de relación y de cooperación. El Programa URB-AL ha constituido un factor clave para el estímulo y la generación de este tipo de iniciativas de cooperación descentralizada.

32. La información disponible parece indicar que la incidencia de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina es más visible en las prácticas latinoamericanas de cooperación interregional y transnacional que en aquellas de naturaleza transfronteriza.

33. En el caso de las prácticas interregionales, el Programa URB-AL, aún cuando su objetivo ha sido el establecimiento de vínculos duraderos entre colectividades territoriales europeas y latinoamericanas, ha tenido efectos paralelos en el ámbito de las relaciones intralatinoamericanas: ha generado/potenciado la dinámica de cooperación territorial entre gobiernos locales de América Latina. En la dimensión transnacional la incidencia de la cooperación descentralizada se manifiesta a través del apoyo a expe-

riencias existentes, como la Red de Mercociudades, CRECENEA-CODESUL (a través de la cooperación con la Xunta de Galicia y la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa) o ZICOSUR (a través del proyecto Red Interregional para el Desarrollo Territorial y la Integración Sudamericana).

34. Lo anterior indica que uno de los ámbitos donde la especificidad y pertinencia de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina podría extenderse, el refuerzo de los procesos de cooperación territorial, particularmente transfronteriza, constituye aún un terreno poco trabajado. El diseño de un “núcleo duro” de temas de cooperación territorial donde aquella podría desplegarse debería considerar cuatro elementos, en forma interrelacionada: a) la agenda de temas prioritarios de los actores latinoamericanos involucrados, b) las áreas de competencia y de experiencia en programas comunitarios de cooperación territorial de los gobiernos subestatales europeo, c) la necesidad de concentrar la cooperación en un número limitado de temas, de acuerdo con su relevancia y pertinencia económica y social y d) el respeto por la especificidad de la cooperación descentralizada (en particular su autonomía con respecto a los gobiernos nacionales y su sustento en las propias experiencias y campos de competencias de los gobiernos locales/regionales).

35. A partir de ello, la agenda de la cooperación descentralizada en apoyo a la cooperación territorial transfronteriza en América Latina debería incluir temas como: la elaboración de estrategias comunes de desarrollo territorial sostenible; el refuerzo de las capacidades de las instituciones regionales y locales para la concepción, seguimiento y evaluación de las políticas que desarrollarán e implementarán aquellas estrategias; la ordenación y protección del territorio, el manejo de los elementos territoriales compartidos y la gestión común de riesgos ambientales; la homogeneización de las condiciones económicas, la reducción del aislamiento y de las diferencias entre las diversas partes del territorio

objeto de intervención; la utilización conjunta de determinadas infraestructuras económicas o sociales; la promoción económica y el desarrollo de determinadas actividades productivas según las potencialidades locales; la mejora de los transportes y del comercio en el territorio considerado; etc.

36. En síntesis, se trata de una agenda estructurada sobre dos ejes directores: la dimensión territorial de las políticas de cohesión social y el desarrollo local/regional. Una agenda de apoyo a la cooperación territorial transfronteriza en América Latina basada en estos dos ejes permitiría a la cooperación descentralizada generar un doble impacto: contribuir con los procesos de integración regional en marcha y trabajar sobre los principales problemas que enfrentan las zonas fronterizas. En estas zonas la incidencia de las iniciativas de promoción de la cohesión social desde su dimensión territorial es particularmente relevante en razón de: a) tratarse por lo general de áreas aisladas, donde las políticas nacionales tienen poco despliegue o bien no contemplan íntegramente las realidades locales; b) normalmente las regiones/localidades situadas de ambos lados de una frontera suelen tener interrelaciones fuertes, lo que hace posible trabajar sobre la cohesión social en forma conjunta independientemente de las afinidades o tensiones entre los gobiernos centrales respectivos.

Observaciones finales

37. Reconociendo el dinamismo que está adquiriendo la cooperación descentralizada entre la Unión Europea y América Latina y su calidad de vector privilegiado de intercambio de experiencias, parece muy oportuno intentar aplicar su potencial a un refuerzo de la cooperación territorial en América Latina, aprovechando la amplia experiencia de los gobiernos subestatales europeos en la materia. Habrá que tener muy en cuenta que las diferencias institucionales, económicas, sociales y políticas hacen invi-

able el traslado de fórmulas y mecanismos sin adaptarlos a los actores y a las necesidades locales.

38. El análisis realizado permite afirmar que existen estructuras permanentes de cooperación territorial transnacional en América Latina, con cierto grado de institucionalización y con orientaciones temáticas centradas básicamente en los temas propios de los gobiernos subnacionales, que podrían ser apoyadas desde la cooperación descentralizada; independientemente que ésta pueda también impulsar la generación de nuevas iniciativas.

39. Por el contrario, en la dimensión transfronteriza de la cooperación territorial el estudio realizado pareciera indicar que en la mayoría de los casos las iniciativas latinoamericanas carecen de estructuras permanentes o tienen una institucionalidad muy débil. Es por ello que el apoyo de la cooperación descentralizada deberá contemplar previamente la creación de estructuras de cooperación transfronteriza (o la consolidación de las existentes).

40. Para ello habrá que considerar que no es seguro que los gobiernos regionales de todas las zonas fronterizas latinoamericanas (particularmente en los países con modelo de Estado unitario) puedan jugar un papel semejante al que han jugado en Europa. Además, en el concepto de “región” se dan diferencias notables, tanto al interior de América Latina como en comparación con la Unión Europea. Es por ello que serían probablemente más pertinentes unas fórmulas mixtas que hicieran participar a los gobiernos regionales y locales, sobre la base de asociaciones territoriales transfronterizas, que podrían incluir también a actores de la sociedad civil. Asimismo, en ciertos casos, esas asociaciones podrían brindar un espacio de intervención a los Estados centrales implicados, aunque garantizando los niveles de autonomía que requiere la cooperación descentralizada. Los representantes de los gobiernos centrales podrían ser responsables por ciertos ámbitos de actuación que escapan a la competencia de las administraciones

territoriales (seguridad, inversiones en infraestructuras, acuerdos migratorios, etc.), mientras que la cooperación descentralizada actuaría alrededor de los temas de su agenda específica.

41. La participación en programas concebidos sobre una base transfronteriza (o transnacional) podría beneficiar, en retorno, a los gobiernos locales europeos. Les brindaría la posibilidad de participar activamente en unos procesos sociales, políticos y económicos de integración, que superarían, por su carácter supramunicipal y territorial, el marco más estrecho de las relaciones bilaterales ciudad-ciudad.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Achard, Diego (1995). “*La frontera Uruguay-Brasil: un análisis de las instituciones que promueven la Integración fronteriza*”. En CEFIR, *La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: Experiencias, opciones y estrategias*. Montevideo: CEFIR, Serie Documentos de Trabajo del CEFIR No. 13.

Acosta Puertas, Jaime (2004). “*La integración y el desarrollo de las regiones de los países de la Unión Europea y América Latina*”. Revista Nueva Sociedad, No. 189. Caracas: Editorial Texto.

Borges, Paula (2004). *General government expenditure and revenue in the EU in 2003. Statistics in Focus: Economy and Finance*, No. 41/2004. Luxembourg: Eurostat-European Communities.

CAD (2005). *Aid Extended by Local and State Governments*. CAD.

Carmagnani, Marcello (coord.) (1993). *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*. México: FCE.

Carricart, Héctor (1995). “*La integración de los municipios de la frontera argentino-uruguaya como primer ejercicio de integración binacional en el MERCOSUR. Experiencias y resistencias. Contextos globales y locales*”. En CEFIR, *La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: Experiencias, opciones y estrategias*. Montevideo: CEFIR, Serie Documentos de Trabajo del CEFIR No. 13.

Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) / Asociaciones Latinoamericanas de Organizaciones de Promoción (ALOP) / Inter-American Foundation (2002). *La construcción del Desarrollo Local en América Latina. Análisis de experiencias*. Montevideo: CLAEH-ALOP.

CEPAL (2004). *Panorama Social de América Latina 2004*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2005). “*América Latina: urbanización y evolución de la población urbana*”. Boletín Demográfico, No. 75. Santiago de Chile: CEPAL.

Eurostat (2005). *Europe in figures: Eurostat Yearbook 2005*. Luxembourg: European Communities.

Finot, I (2005). “*Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local*”. Revista de la CEPAL, No. 86. Santiago de Chile: CEPAL.

Gabbe, Jens (coord.) (1999). *Aspectos institucionales de la cooperación transfronteriza*. Asociación de Regiones Fronterizas Europeas.

Gallichio, Enrique y Alejandra Camejo (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*. Montevideo: DIBA-CLAEH.

Godínez Zúñiga, Víctor y María del Huerto Romero (eds) (2004). *Tejiendo Lazos Entre Territorios. La Cooperación descentralizada local. Unión Europea-América Latina*. Valparaíso: Municipalidad de Valparaíso-Diputación de Barcelona.

Godínez, Víctor (2000). “*La economía de las regiones y el cambio estructural*”. En F Clavijo (comp.). *Reformas económicas en México, 1982-1999*. México: Fondo de Cultura Económica.

Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela (comp.) (2003). *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Laurelli, Elsa (2002). *“Fronteras y Redes Transfronterizas: Una Nueva Organización del Territorio en la Argentina del MERCOSUR”*. Cuaderno Urbano, N°3. Argentina: Universidad del Nor

Longaric, Karen (2005). Memoria del Proyecto Ciudadanos sin Fronteras. Quito: Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello.

Machinea, José Luis y Martín Hopenhayn (2005). *La esquivo equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacético*. Santiago de Chile: CEPAL.

Malé, Jean-Pierre (2006). *“Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos”*. Ponencia presentada en la I Conferencia Anual del OCD, Montevideo, marzo.

Ministerio de la Producción del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2005). *Santa Fe es integración*. Santa Fe: Argentina.

Peña, Félix (2004). *“Enfoques y propuestas para un MERCOSUR solidario: la cuestión de las asimetrías y las medidas de convergencia estructural”*. Ponencia presentada en el Seminario sobre “Asimetrías y medidas de convergencia en el MERCOSUR”, Montevideo, 26 de marzo.

Picerno, Alfredo y Pablo Gutiérrez (1997). *“MERCOSUR y Unión Europea”*. Cuadernos del CLAEH, No. 77. Montevideo: CLAEH.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002). Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Costa Rica: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Águila-Altea-Taurus-Alfaguara.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano, 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Romero, María del Huerto (2004). “*Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la Red de Mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común)*”. En Tullo Vigevani y otros (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. San Pablo: Fundación Editora de UNESP.

Romero, María del Huerto (2006). “*La cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina*”. En Anuario del Observatorio de la Cooperación Descentralizada. Montevideo: Consorcio Diputació de Barcelona-Intendencia Municipal de Montevideo.

Rondán Samaniego, Víctor Hugo (1995). “*La experiencia de los Comités de Frontera en el Cono Sur: una perspectiva paraguaya*”. En CEFIR, *La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: Experiencias, opciones y estrategias*. Montevideo: CEFIR, Serie Documentos de Trabajo del CEFIR No. 13.

Sánchez, Ricard (2004). “*La conformación federal del Estado y su implicación en los procesos de integración*”. En Tullo Vigevani y otros (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. San Pablo: Fundación Editora de UNESP.

Spehar, E (2003). *La descentralización y los desafíos democráticos en América Central*. Washington, DC: OEA.

Valenciano, Eugenio (1992). *Comités de Frontera*. Buenos Aires: BID/INTAL.

Valenciano, Eugenio (1995). “*La frontera: un nuevo rol frente a la integración. La experiencia en el MERCOSUR*”. En CEFIR, *La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: Experiencias, opciones y estrategias*. Montevideo: CEFIR, Serie Documentos de Trabajo del CEFIR No. 13.

Vieira, Edgar y Socorro Ramírez (coords.) (2004). “*Desarrollo transfronterizo e integración andina: escenarios para Colombia*”. Policy Paper, No. 10. Bogotá: Proyecto “La inserción Colombia en el sistema internacional cambiante”.

Vigevani, Tullo y otros (org.) (2004). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. San Pablo: Fundação Editora de UNESP.