

MUNICIPIOS: La cooperación internacional y su acción internacional en la red de Mercociudades

Ana Laura Moreno
Renzo Gonzalo Pallero

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones en el sistema mundial han otorgado al municipio un papel dinámico y transnacional que le ha permitido posicionarse a nivel mundial. Este crecimiento como actor internacional ha sido producto de la cooperación para el desarrollo, lo que ha servido como instrumento para el accionar exterior de los gobiernos locales.

Según la Real Academia española, un municipio es “el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento¹”. También nos dice que tiene un origen histórico que se remonta al Imperio romano, donde este término se empleaba para definir a la ciudad principal y libre, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos integrantes gozaban de los mismos derechos que los ciudadanos romanos.

En cuanto a las acciones de cooperación internacional que puede tener el municipio, podemos afirmar que se ha ido ampliando a lo largo de los años. La cooperación internacional, en general, puede orientar el logro de diversos objetivos e involucrar a diversos actores del plano internacional y/o nacional. Dentro de los tipos de cooperación internacional nos interesa hacer hincapié en aquella que es descentralizada, es decir, aquella llevada a cabo por organismos subnacionales públicos u organizaciones privadas sin fines de lucro.

Tomando en cuenta a Socas y Hourcade, dentro de la cooperación internacional descentralizada podemos distinguir entre la cooperación oficial o pública y la no oficial. La primera es la realizada por entidades públicas subnacionales; la segunda es realizada por organizaciones privadas sin fines de lucro. La cooperación oficial o pública, a su vez, puede dividirse en directa, que se basa en el establecimiento de relaciones directas entre los gobiernos subnacionales de diferentes países, e indirecta, en la que las acciones no implican el establecimiento de una relación directa entre los actores.

¹ Se entiende por ayuntamiento, una corporación compuesta por un alcalde o intendente y varios concejales encargados de la administración de los intereses del municipio.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina

(54-221) 4230628 conaresoiri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar

Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP @iriunlp

Es por esto que a continuación profundizaremos en la historia del municipio y cómo ha llegado a tener esta capacidad de actuar a nivel internacional, lo que le ha permitido colocarse como actor en el escenario mundial. También detallaremos acerca de las modalidades de cooperación descentralizada que tiene el municipio (hermanamientos y redes de ciudades) para finalizar con el análisis de la Red de Mercociudades.

EL MUNICIPIO COMO NUEVO ACTOR EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

El municipio tiene antecedentes antiguos en cuanto a su proyección internacional, podemos mencionar el actuar de las ciudades-estado griegas en la antigüedad o la función de centro político-administrativo durante la Edad Media. Sin embargo, no alcanzó a ubicarse como un actor consolidado dentro de las relaciones internacionales.

En 1648, se firmó la Paz de Westfalia que finalizó con la Guerra de los 30 años y dio origen al actor por excelencia de las relaciones internacionales, el Estado. Hasta el siglo XX el Estado había centralizado las relaciones internacionales, y la política exterior quedaba a cargo exclusivo de este actor. Sin embargo, luego de la primera guerra mundial podemos visualizar cambios en la esfera internacional.

En el marco de constantes transformaciones de la realidad mundial y hacia el interior de los Estados, el enfoque centralista y vertical que caracterizó las relaciones internacionales durante varias décadas comenzó a transformarse. El papel protagónico que había correspondido a los Estados ahora se compartía, entre otros, con los gobiernos locales. En la última década, el gran número de actuaciones subestatales en el sistema internacional permite hablar de un fenómeno recurrente y de una tendencia consolidada, tanto en los países pioneros en la actividad como en los que recientemente se han potenciado.

La dimensión internacional de los gobiernos locales no es nada novedoso; por el contrario, tiene una historia cercana a la primera organización de autoridades locales y a los hermanamientos constituidos en los años de posguerra. La novedad de la internacionalización de los gobiernos locales radica en la amplitud que ha alcanzado y en su consolidación. La participación de Estados y municipios se manifiesta *de facto* y sus avances se observan en el reconocimiento efectivo de los gobiernos locales como actores, asociados a la construcción y ejecución de las políticas internacionales.

En la actividad exterior de los gobiernos locales podemos distinguir cuatro grandes etapas. En un primer momento, a principios del siglo XX, la etapa de idealismo en las relaciones internacionales, se constituyó la primera asociación de gobiernos locales. En una segunda etapa, a fines de la Segunda Guerra Mundial, surgieron los hermanamientos de ciudades como producto de las relaciones entre ciudades aliadas y aquellas que confrontaron en la guerra. Al mismo tiempo, emergió el Tercer Mundo, y con él, la participación de sus ciudades en las primeras organizaciones mundiales de gobiernos locales. En un tercer momento, que coincidió con un nuevo orden mundial

posguerra en términos geopolíticos, geoeconómicos y estatocentristas, y la emergencia de nuevos actores en el sistema internacional, los gobiernos locales comenzaron a formar parte de importantes debates internacionales y transformaron los mecanismos de colaboración, ampliando sus fronteras geográficas y temáticas. La cuarta y última etapa, denominada de consolidación, en la que factores como la globalización, los procesos de integración, democratización y valorización del desarrollo local, permitieron no sólo el reconocimiento de los gobiernos locales como actores en el sistema y la cooperación internacional, sino que también estos se vieron cada vez más obligados a incorporar la gestión internacional como parte de sus políticas de gobierno. (Ponce Adame, Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina, 2007)

Los orígenes

En 1924, la Asamblea de la Sociedad de las Naciones adopta una resolución en la que estableció las relaciones directas entre municipalidades como una nueva forma de cooperación entre los pueblos. Esto contribuiría a la difusión de los ideales que habían determinado la creación de la Sociedad de las Naciones y que inspiraban su actividad. De esta manera, la participación de los municipios en la cooperación internacional tiene su origen a principios del siglo XX, y se afianza con la creación de la *International Union of Local Authorities* (IULA), la cual a partir del 2004 conforma junto a la *Federación Mundial de Ciudades Unidas*, la organización de *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* (CGLU). La IULA, entre otras cosas, logrará que en un foro internacional se reconozcan las relaciones directas entre municipalidades de diversos países como una nueva forma de cooperación.

La segunda guerra mundial y lo que implicó en términos económicos, geopolíticos, tecnológicos, sociales, hacia el interior de los países y en el ámbito mundial, fue un factor determinante al momento de promover la cooperación entre Estados y también entre municipalidades. En los años posteriores a la guerra, se consolida un nuevo orden internacional que no tendrá más su centro en Europa y, debido a la inclusión de nuevos Estados, implicará la globalización del sistema. En este nuevo escenario es donde se revaloriza la cooperación internacional en la política, como un medio esencial para resolver problemas del ámbito internacional y como un instrumento prioritario en la construcción del sistema de posguerra. Esto se da a través de la reconstrucción de las economías desbastadas en pos del bienestar del capitalismo y en la construcción de un orden mundial que asegurara paz y estabilidad. Posteriormente, como un factor central en la construcción de mecanismos e instituciones que a través del diálogo y la concertación multilateral, bilateral, subregional y regional, habrán de colaborar en la solución de problemas económicos, sociales y humanitarios.

En este contexto es donde surgen los primeros hermanamientos entre ciudades de países diferentes. En un principio, estos hermanamientos buscaban fortalecer los lazos creados entre países que fueron aliados en la guerra, especialmente mediante

intercambios lingüísticos, y consolidar la paz internacional mediante el acercamiento entre los pueblos que se habían enfrentado en la guerra.

De manera análoga, durante la Guerra fría se establecieron hermanamientos entre ciudades de Europa del Este y Europa Occidental, y entre ciudades y pueblos del mundo capitalista desarrollado. Sin embargo, estas relaciones se limitaban al ámbito cultural, lo que las restringía del real alcance. Las formas de acercamiento y colaboración entre municipios se adecuaron al propio sistema y al entorno internacional de esos años. Los temas que se discutieron no excedieron las cuestiones culturales o problemas locales, lo que generó lazos de amistad y acercamiento.

Por otra parte, es importante destacar que en el marco de cooperación internacional se niega o minimiza el papel y la influencia del territorio. Este es considerado solo como un factor circunstancial en el desarrollo, siendo el gobierno central el único encargado de intervenir en las desigualdades regionales y de dirigir los procesos de integración territorial.

A comienzos de la década de 1960, el sistema internacional tendría un cambio fundamental en la dinámica de la cooperación: se pone en marcha la ayuda internacional para el desarrollo. La inclusión al sistema de los países tercermundistas supuso un cambio considerable por la multiplicación de los estados participantes y al encauzarse la cooperación internacional hacia una gran variedad de temas de carácter económico-social.

En concomitancia con los cambios del sistema internacional y hacia el interior de los Estados, en la década de 1970 se va transformando la manera en que participan los municipios en el sistema internacional. Entre las décadas de 1970 y 1980, se da una tendencia disruptiva del orden internacional y tiene como consecuencia acontecimientos tales como el paso de un mundo bipolar en términos políticos a un mundo multipolar en términos económicos, nuevas realidades económicas que determinarán la importancia de los territorios locales dentro de la economía internacional, el paso de un mundo dividido en unidades nacionales a un mundo transnacional.

Las cuestiones diplomático-militares pierden importancia en el sistema y surgen aquellas relacionadas a lo económico, tecnológico, social. La importancia de estas últimas en la agenda internacional y en las agendas de política exterior genera la participación de un mayor número de actores y una interacción cada vez más directa de los organismos y conferencias internacionales con los ministerios internos en materias especializadas. De la misma manera, se incrementan las relaciones intergubernamentales transnacionales, generalmente al margen de departamentos o ministerios de asuntos internacionales.

Otro factor influyente en el creciente dinamismo de los gobiernos locales es el cada vez más claro vínculo entre política exterior e interior. Esto se da por temas de la agenda internacional que antes eran de competencia subestatal o de competencia compartida

entre los gobiernos centrales, regionales y locales, como la protección del medio ambiente, la migración, relaciones laborales, sanidad, bienestar social, desarrollo urbano descontrolado, entre otros.

Estos son los años en que se activa la cooperación transfronteriza, se aumentan los lazos entre regiones y ciudades de frontera mediante mecanismos formales e informales de comunicación y colaboración, y se establecen marcos de acción comunes para encarar problemas que les afectan de manera global o sectorial. Estas acciones se llevan a cabo principalmente en las regiones y localidades europeas. Sin embargo, la importancia de la baja política también influye en las relaciones de cooperación norte-sur. Esto se evidencia en los foros internacionales desde donde se impulsan iniciativas que buscan abordar temas como el subdesarrollo y la pobreza, causantes de otros problemas que son tratados a nivel global: contaminación ambiental, migración, explosión demográfica. Se intenta instaurar un nuevo orden económico internacional, que tenga por objetivo acelerar el ritmo del propio desarrollo económico de los países tercermundistas y, entre otras cosas, cambiar los modelos de distribución.

En este contexto es donde se desarrollan los hermanamientos de ciudades, en particular, del sur y del norte. En 1971, la Asamblea General de la ONU adoptó una resolución que celebra el hermanamiento de ciudades, y le dio así legitimidad y reconocimiento a este fenómeno en pleno auge. Luego de esto, el hermanamiento se extendió en cuanto a fines y temas e incorporó una razón más: el impulso al desarrollo. Se promovió un nuevo tipo de hermanamiento que pretende ser un instrumento de cooperación y ayuda entre municipios.

La Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE) es la que estimula este tipo de hermanamiento y sostiene que la desigualdad en riqueza, número de habitantes o equipamientos no debía ser obstáculo para establecer lazos de cooperación. Por el contrario, mediante el hermanamiento, el municipio más rico debe brindar cooperación, ayuda económica, técnica, cultural y moral al que menos desarrollo tiene. De esta manera, en Europa toma importancia un movimiento orientado a formular políticas de cooperación para el desarrollo en los municipios. Se realizan actividades encaminadas a hermanar ciudades de Europa y del Tercer Mundo, y a sensibilizar la población local hacia los problemas de los países en desarrollo.

Otro factor que influye en el proceso de internacionalización de los gobiernos locales es la acelerada urbanización del mundo. Las ciudades del Tercer Mundo son las que presentan los crecimientos exponenciales descontrolados y una serie de problemas resultantes de la industrialización y modernización económica.

Así, los organismos internacionales irán perfilando algunas de sus políticas de cooperación hacia el desarrollo urbano local y focalizándose en acciones directas hacia las ciudades. Asimismo, se fomenta el desarrollo urbano entre ciudades del norte y del sur. Esta cooperación se relaciona en parte con que la descentralización y

democratización local en América Latina lleva a los gobiernos locales a gestionar, ellos mismos, la crisis urbana en aumento.

Con el tiempo, las ciudades asumen un papel protagónico como áreas-centro que concentran infraestructura física y tecnológica, como crisol de diversidad étnica y racial, como lugar de heterogeneidad estructural y disgregación social, y sobre todo, como encuentro de problemas de carácter mundial (migración, medio ambiente, transculturización de elementos culturales globales). Esto provoca que los gobiernos locales asuman mayores responsabilidades y se dirijan al exterior para defender el bienestar de sus ciudadanos, cuando este bienestar dependa de actores internacionales. Esto generalmente se evidencia en los acuerdos multilaterales o bilaterales en materia migratoria, entre ciudades expulsoras de emigrantes y ciudades receptoras.

Hasta aquí, si bien podemos distinguir distintas modalidades de hermanamientos, aún no se habla de la participación de los municipios en las relaciones internacionales o como actores del sistema internacional. Frente a la fuerte presencia del gobierno central en las relaciones exteriores, el solo pensar en la acción exterior de los entes locales significa cuestionar la soberanía de los ministerios de asuntos internacionales.

La consolidación y la acción en el exterior

Los años recientes del siglo XXI han sido testigos de un profundo proceso de transformación a nivel mundial. Un proceso de cambio que se ha convertido en una constante, y que se ha extendido al interior de los Estados: la importancia que adquiere lo urbano, el nuevo federalismo, la descentralización, la democratización, la cohesión social, la cuestión migratoria, entre otros.

Estos procesos han determinado las condiciones no solo para que las relaciones entre gobiernos locales se tornen cada vez más complejas y de mayor envergadura, sino para que estos sean reconocidos como actores del sistema internacional. Los procesos de globalización e integración; la descentralización y reforma del estado; la importancia del desarrollo local; la cooperación internacional como dinámica multi-actoral y con miras hacia el desarrollo local, son algunas de las condiciones para la extensión de la política internacional.

Los últimos años han sido espectadores de un importante aumento en la acción exterior de los gobiernos locales por su participación en foros locales o por la reciente participación de los municipios en el IV Foro de Alto Nivel sobre la Efectividad de la Ayuda, organizado por la organización de *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* en Busan, Corea de Sur. Se reunieron ministros de países en desarrollo, funcionarios gubernamentales, parlamentarios y representantes de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, con el objeto de revisar los avances en cooperación para el desarrollo. Mediante el documento redactado, se asumieron nuevos compromisos para ayudar a reducir la pobreza y contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio

establecidos por la Asamblea General de Naciones Unidas. Todos coincidieron en que el mundo se encuentra en una coyuntura crítica en términos del desarrollo, y en la urgencia de asegurar un crecimiento sólido, compartido y sostenible de todos los pueblos. Además, se reconoció que la promoción de los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza son parte integral de los esfuerzos de desarrollo. Concluyeron, entre otras cosas, que la erradicación de la pobreza y la respuesta a los desafíos globales y regionales que afectan negativamente a los ciudadanos de los países en desarrollo son esenciales para asegurar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los gobiernos locales recurren a redes y asociaciones de carácter multilateral, como CGLU u otras organizaciones regionales, que les permiten acceder a intercambios de experiencias y conocimientos, o a fondos destinados para estos fines. Esto fortalece la agenda local para el desarrollo en el marco de la cooperación descentralizada norte-sur o sur-sur, que parte de problemas comunes: infraestructura, gestión urbana, planificación, vivienda, migración, desempleo, contaminación, transporte público, entre otros.

MODALIDADES DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA PARA EL MUNICIPIO.

Las acciones exteriores de los gobiernos locales se convierten en herramientas para los procesos de integración y regionalización. Es válido aclarar que son los municipios y sus ciudadanos los que sufren los cambios de esta política internacional. Recordemos que la globalización ha propiciado el surgimiento de nuevos actores internacionales que trascienden las fronteras del Estado, y como consecuencia de éste fenómeno podemos diferenciar el proceso de descentralización, internacionalización y regionalización. El primer término le ha otorgado un mayor peso internacional al gobierno subestatal, generando nuevas responsabilidades, entre la que encontramos, un mayor control en la toma de decisiones relacionadas a su desarrollo territorial. El segundo término, se refiere a la interconexión con otros territorios a nivel nacional, regional e internacional para primer el desarrollo local. Finalmente, el tercer término hace referencia a la participación de los gobiernos en los procesos de integración y regionalización (Oddone, 2012).

Teniendo esto en cuenta, el municipio puede actuar internacionalmente en dos niveles:

- El actuar por las iniciativas que provienen del Estado nacional, aquellas políticas que son enviadas desde el gobierno central que por medio de la articulación y coordinación son implementadas en el gobierno provincial y municipal. Ej: Políticas desde arriba o top down.
- Las propias iniciativas municipales producto de la descentralización, constituyendo una suerte de política exterior del municipio o paradiplomacia, entendiendo este concepto como *las relaciones exteriores de las unidades subestatales* (Aldecoa Luzarraga, 2001).Ej: Política desde abajo o bottom up.

Por todo ello es que el municipio posee dos modalidades principales de cooperación descentralizada: los hermanamientos y las redes de ciudades. El municipio recurre a estas opciones no sólo para obtener un dinamismo y reconocimiento internacional, sino

también para cubrir sus necesidades y poder resolver los problemas que no han podido solucionar el gobierno nacional o provincial, aun de manera más eficaz.

Hermanamientos

Según la REA, hermanamiento es la acción o efecto de hermanar, es decir, establecer lazos de amistad y cooperación entre dos municipios o poblaciones relacionados por su toponimia, historia, rango o por cualquier motivo. Es una acción compleja, que incluye variedad de perspectivas y que promueve la comprensión recíproca, representando una vía a través de la cual se realizan intercambios –principalmente culturales– entre diferentes gobiernos locales.

La idea del hermanamiento de ciudades surgió en Europa luego de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de aportar a la población europea lazos de unión mayores y de promover proyectos en beneficio mutuo. Estos hermanamientos no sólo se extendieron en el continente, sino que también permitieron una conexión Europa - Estados Unidos luego de la Segunda Guerra Mundial.

El concepto de hermanamiento es popular dentro de los límites europeos, más allá de que hoy en día se haya extendido por todos los continentes, dando lugar a algunos hermanamientos muy interesantes, por ejemplo: Rosario-Medellín dentro de Sudamérica. Sin embargo, la historia de este fenómeno surgió en el viejo continente, donde a partir de 1951 se fundó el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CRME) aumentando la cantidad de hermanamientos que favorecieron al proceso de integración llevado por la región. Tanto así, que para 1989 la Comisión Europea aportó una ayuda económica a los hermanamientos. Para el 2003 se planificó un proyecto de 12 millones de euros anuales para financiar 1300 proyectos de hermanamientos. Algunos de ellos fueron: Bradford (Reino Unido)-Hamm (Alemania), hermanamiento para los programas con iniciativas de personas con discapacidad; Nuremberg (Alemania)-Praga (Rep. Checa) hermanamiento acerca de la educación primaria.

Los hermanamientos no sólo están basados en las relaciones de amistad y de comprensión sino también en un fuerte compromiso para lograr resultados prácticos y un desarrollo local sostenible en el tiempo. Esto puede verse en el hermanamiento entre la ciudad de Bilbao (España) con Rosario (Argentina), hermanamiento que data desde 1988.

Tienen la característica de generar una colaboración solidaria entre las ciudades y/o regiones a hermanar, promoviendo acciones y proyectos en áreas de gestión urbana como cultura, desarrollo económico local, servicios públicos y políticas sociales. Es por esto que se tiene por objetivo el fortalecimiento de múltiples propósitos, entre ellos, promover el contacto humano, los enlaces culturales y el estímulo al desarrollo entre los asociados.

Red de ciudades

A las redes las podemos definir como “una forma de organización de entidades, instituciones, grupos sociales o individuos que se relacionan entre sí según una articulación basada en el principio de la horizontalidad, – sin un comando central – buscando alcanzar de forma conjunta objetivos comunes determinados por ellos” (Batista, Freire Lima, & Fronzaglia) entendiendo que la organización horizontal presupone una división de responsabilidades siguiendo una articulación entre los miembros de la red, lo que se opone a una organización vertical y jerarquizada.

Los gobiernos locales recurren a redes y asociaciones de carácter multilateral, como CGLU, u otras de carácter regional que les permiten acceder a intercambios de experiencias y conocimientos; o bien, a fondos destinados para estos fines; afianzando una agenda local para el desarrollo dentro de la cooperación descentralizada, que parte de necesidades y problemas entre ciudades, a saber: infraestructura, gestión urbana, planificación, vivienda, migración, desempleo, contaminación, transporte público, etc.

Características de una red

Tomando en cuenta lo expresado por Oddone y Granato², podemos distinguir la activación de las redes, las características que éstas poseen y los beneficios de pertenecer a ellas.

Activación:

- Las interacciones entre los miembros permiten que la red se ponga en movimiento sobre la base de las necesidades, interdependencias mutuas y el fortalecimiento de las posiciones nodales.
- Hay que generar condiciones minimizadoras de los riesgos de la propia interacción explorando la creación de escenarios de suma positiva y el diseño de instrumentos de regulación a los efectos de reducir los conflictos y las incertidumbres.
- Hay que promover capacidades de encuentro sobre temas comunes entre los actores, para que pueden canalizarse en acciones concretas a partir de la generación de confianza, la facilitación del diálogo y la construcción del consenso.

Características:

² Ensayo publicado en la Revista Intellector. Granato, Leonardo & Oddone, Nahuel. *Desarrollo Local, Mercosur y Trabajo en Red: La experiencia de la ciudad de Rosario*. 2009. Ver en; <http://www.revistaintellector.cenegri.org.br/ed2009-10/granato-oddone-10.pdf>

- La no existencia de un centro jerárquico capaz de filtrar procesos de gobierno de forma monopólica dado que se cuenta con una estructura multi-nodal y relacional tanto de procesos como de resultados
- La interdependencia no sólo es entendida como pluralismo de actores sino también como dependencias mutuas entre los actores en el momento de resolver problemas.
- Persiguen objetivos, establecen recursos y consiguen resultados.
- Es necesaria una cierta institucionalización dado que es producto de las interacciones sostenidas con algún nivel de estabilidad y rutinización.

Beneficios:

- La formulación e implementación de políticas se enriquecen con la información, el conocimiento y la colaboración aportados por los diversos actores.
- Las políticas y su implementación pueden alcanzar una mayor aceptación y legitimación social consiguiendo una ejecución menos costosa y más efectiva.
- La participación interactiva y simétrica supone una amplia y democrática variedad de intereses.
- Incrementan las capacidades unilaterales de los gobiernos en términos de eficiencia y eficacia.
- Reducen los costos de transacción en situaciones de toma de decisiones complejas al promover una base de conocimiento común, experiencia y orientación lo que reduce la inseguridad al promover el intercambio mutuo de información.
- Nivelan las asimetrías de poder al aportar canales adicionales de influencia más allá de las estructuras formales.

Tipos de redes

Al momento de pensar en una clasificación es pertinente saber que las redes pueden tener un alcance internacional o regional y que trabajan a partir de perfiles específicos (conglomeraciones urbanas, ciudades capitales, etc.) o con una clara vocación temática. De esta forma, podemos distinguir entre redes temáticas, redes con perfiles específicos y redes geográficas (regionales o globales).

Redes con perfiles específicos comunes

Algunas redes de ciudades tienen en común que están basadas en sus características diversas, ya sea por la realidad que las identifica o por su magnitud. Esto hace que compartan determinada realidad que a su vez les pueda generar necesidades y experiencias en común, que se buscan abordar a través del intercambio por medio de la herramienta de las redes.

Como ejemplos podemos identificar a: *Metrópolis*, que articula a grandes ciudades y capitales, promoviendo intercambios de experiencia en diversas áreas para desarrollar soluciones a los desafíos comunes a las grandes ciudades; a la *Unión de las Ciudades Capitales Iberoamericanas* (UCCI) que posee como denominador común es el hecho de ser ciudades capitales; al *Foro de Autoridades Locales de la Periferia* (FALP), creado por la necesidad de instituir espacios para proseguir los debates sobre la especificidad urbana que comparten las ciudades periféricas y para ampliar el universo de los protagonistas implicados.

Redes temáticas

Los objetivos de estas redes rondan acerca del trabajo en común, el intercambio y la colaboración entre ciudades en torno a temas bien definidos, desarrollando una o a lo sumo dos temáticas relacionadas. Y su composición abarca a ciudades de diferentes áreas geográficas que buscan asociarse privilegiando el intercambio de experiencias en diversos aspectos de la actividad local, tales como: las comunicaciones, el empleo, la energía, el medio ambiente, los transportes, el turismo, el urbanismo, etc.

Dentro de este tipo de redes podemos mencionar a la International Council of Local Environment Initiatives (Consejo Internacional de las Iniciativas del Ambiente Local) (ICLEI) o las redes integrantes del programa URB-AL.

Redes territoriales o geográficas

Las redes territoriales son aquellas agrupaciones de ciudades que tienen una proximidad geográfica y/o que trabajan bajo intereses comunes. Cada red establece su organización y funcionamiento de acuerdo con los estatutos acordados³. Éstas tienen como principal objetivo la expansión y el estrechamiento de los vínculos de los gobiernos locales participantes, generando espacios de cooperación que exceden el ámbito local y nacional en temas comunes, lo cual permite generar acciones concretas destinadas a producir un incremento en el intercambio de experiencias entre las localidades

En primer término encontramos a las redes regionales, las mismas suelen incluir diversos tópicos en un mismo territorio. Estas redes favorecen a la integración regional, dado que desempeñan un papel importante en el fortalecimiento y democratización de los procesos de integración regional. Como ejemplos de redes internacionales de carácter regional pueden mencionarse la *Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones* (FLACMA), la red de ciudades del MERCOSUR (*Mercociudades*), la red de ciudades de la Unión Europea (*Eurociudades*), la *Red Andina de Ciudades* (RAC) y la *Unión Iberoamericana de Municipalistas* (UIM).

³ En la mayoría de los casos una de las ciudades integrantes ejerce el rol de coordinar la misma, dicho papel es generalmente de carácter transitorio y rotativo.

En segundo término están las redes globales, que tienen como principal objetivo potenciar a sus miembros, por un lado incrementando el flujo de comunicación entre los gobiernos locales y por otro fortaleciendo su peso como interlocutores frente a los gobiernos nacionales u organismos internacionales. Pretenden contribuir a la profundización de experiencias que permitan a sus participantes promover el desarrollo socioeconómico local y regional. En este terreno se encuentran: las *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* (CGLU), a la *Unión Internacional de Autoridades Locales* (IULA) y la *Federación Mundial de las Ciudades Unidas* (FMCU).

RED DE MERCOCIUDADES

Idea general de la red

Siguiendo con lo anteriormente expuesto, decimos que la red de ciudades genera un ámbito institucional donde las autoridades locales pueden expresar su opinión sobre el rumbo del proceso integrador además de coordinar políticas eficaces que logren una mejor cooperación entre los miembros y un mayor desarrollo exterior del gobierno. Además, esto permite superar diferencias que puede existir entre los países que conforman el bloque integrador; no obstante, lo más destacable es que estas redes favorecen y sustentan la integración desde abajo⁴.

La Red de Mercociudades nace en 1995 enmarcado bajo el MERCOSUR como el bloque integrador regional, donde participan ciudades de los países miembros y asociados de este bloque regional de Sudamérica. Desde su inicio plantea la necesidad de incluir a los gobiernos locales junto a la sociedad civil al proceso integrador, construyendo, de este modo, espacios de participación real para una mejor comunicación y desempeño de los gobiernos y la sociedad dentro del proceso de integración.

Los objetivos principales que se plantea son: institucionales, de relacionamiento y cooperación, y los relacionados con las políticas municipales. Sin embargo, las Unidades Técnicas o Temáticas le otorgan un mejor funcionamiento a la red, una mayor participación de actores públicos y privados locales, y una diversidad temática dentro de la misma, a saber: Autonomía, Gestión y Financiamiento; Cultura; Desarrollo Económico Local; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano; Educación; Género y Municipio; Ambiente y Desarrollo Sustentable; Planificación Estratégica; Turismo; Juventud; y Seguridad Ciudadana.

Historia

La red fue fundada en 1995 por iniciativa de los principales Alcaldes, Intendentes y Prefeitos de la región. Desde la fundación se trazaron objetivos desde la óptica de cooperación descentralizada, tales como el de favorecer la participación de los

⁴ Políticas de tipo *Bottom Up*.

municipios en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del MERCOSUR y desarrollar el intercambio y la cooperación entre los miembros.

Fue en marzo de 1995, durante el encuentro *MERCOSUR: Oportunidades y Desafíos para las Ciudades*, organizado por los representantes de la Subregión Cono Sur de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericana, en Asunción, en donde los participantes⁵ comenzaron a idear la conformación de una red de ciudades. La Declaración emitida en Asunción expresaba la necesidad de crear una asociación de Ciudades del Mercosur - que se denominaría Mercociudades- y el deseo de participar activamente de la construcción del proceso de integración regional.

En julio del mismo año, en la ciudad de Porto Alegre, las autoridades municipales firmaron el "Compromiso de Porto Alegre" donde expresaban su aspiración de profundizar el proceso de integración desde abajo. En ese documento incluyeron a los gobiernos de los estados federados y provincias, los municipios e intendencias y al conjunto de la sociedad civil para construir espacios reales de participación. También definieron las características principales que tendría la nueva organización de ciudades y se estableció un plazo para la fundación de la misma.

Finalmente, el 10 y 11 de noviembre de 1995 se realizó en la ciudad de Asunción la I Cumbre de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos donde se firmó el Acta Fundacional de Mercociudades, afirmando que el MERCOSUR necesitaba del aporte de las ciudades para tener una visión integracionista tipo *bottom up*. Las ciudades fundadoras fueron once⁶: Asunción (Paraguay), Rosario, La Plata, Córdoba (Argentina), Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Río de Janeiro, Brasilia, Salvador (Brasil), y Montevideo (Uruguay).

Objetivos

Los objetivos institucionales buscan promover la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR.

Los objetivos de relacionamiento y cooperación buscan desarrollar acciones, programas y proyectos de interés común intermunicipal, desarrollar mecanismos de comunicación, y establecer convenios y servicios recíprocos entre las municipalidades y redes.

Los objetivos relacionados con las políticas municipales pretenden potenciar los recursos humanos y experiencias administrativas, promover acciones vinculadas al crecimiento y desarrollo urbano, coordinar proyectos y desarrollar programas con el objeto de facilitar la realización de servicios y calificar la infraestructura urbana; propugnar la cooperación

⁵ Los participantes presentes eran las autoridades de las ciudades capitales o más pobladas de la región: Asunción, Brasilia, Buenos Aires, Montevideo, Río de Janeiro y Santiago de Chile.

⁶ En la firma se ausentaron dos grandes ciudades del MERCOSUR: Buenos Aires y Sao Paulo.

intermunicipal en el campo de la ciencia y tecnología; desarrollar actividades comunes vinculadas a la cultura, recreación, deporte y turismo; efectuar el inventario del patrimonio cultural e histórico de las ciudades del MERCOSUR a efectos de adoptar las medidas comunes que garanticen su preservación y difusión; desarrollar y planificar el turismo regional; realizar estudios y colaborar en la elaboración de planes y estrategias en materia medioambiental con el objetivo de armonizar y coordinar acciones en esta área; colaborar en la planificación de las políticas y planes de desarrollo de las ciudades, tomando en cuenta la necesidad de mejorar la calidad de vida de sus habitantes; impulsar la adopción de políticas adecuadas frente al crecimiento poblacional y prevenir la violencia en las ciudades; impulsar la adopción de políticas que adecuen los proyectos locales al nuevo espacio regional; impulsar la creación de unidades técnicas intermunicipales con representación integrada con el objeto de planificar y desarrollar proyectos comunes y regionales; propugnar la participación ciudadana que conduzca a ejercitar activamente los derechos políticos, económicos, sociales y culturales; identificar las causas de la acentuación de las desigualdades sociales a fin de proponer y apoyar soluciones posibles de ser ejecutadas por los gobiernos locales; difundir la cultura democrática y democratizadora en los niveles regional y nacional estableciendo una relación más estrecha de cooperación para, a través de los municipios, definir políticas sociales adecuadas; estudiar e impulsar la implementación de políticas coordinadas destinadas a que el sector de escasos recursos acceda a todos los servicios públicos y no sean marginados del desarrollo social y ciudadano.

Organigrama de la Red

La organización de la Red está marcada en el artículo 13 del Estatuto, el mismo indica que sus principales órganos son: la Asamblea General de Socios, el Consejo específico, la Comisión Directiva, la Secretaría Ejecutiva, las Unidades Técnicas y la Secretaría Técnica Permanente.

La *Asamblea General de Socios* es el órgano máximo de deliberación y dirección de la Red, y está constituida por los jefes de gobierno de las ciudades asociadas. Sus sesiones son presididas por el jefe de gobierno de la ciudad que ejerce la Secretaría Ejecutiva. La Asamblea general de socios se reúne ordinariamente una vez al año, en el marco de una Cumbre anual.

El *Consejo de Mercociudades* es el órgano superior de dirección entre asambleas, y está integrado por dos ciudades de cada país miembro pleno del Mercosur y una ciudad de cada país asociado, las que componen la Comisión Directiva y la que ejerce la Secretaría Ejecutiva. Tiene, entre otras facultades: elaborar y presentar a la Asamblea General de Socios los informes de funcionamiento y actividades de la Red durante su mandato, sugerir acciones para las unidades temáticas y mantener informadas a las ciudades asociadas.

VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

Consejo 2012⁷:

Argentina	Rosario, Pergamino, Morón, Buenos Aires
Brasil	Guarulhos, Várzea Paulista, Canoas, São Carlos
Paraguay	Asunción
Uruguay	Canelones, Maldonado, Paysandú, Tacuarembó
Bolivia	La Paz
Chile	Chillán Viejo, Valparaíso
Perú	Jesús María, La Victoria de Lima
Venezuela	Barquisimeto

La *Comisión Directiva* se compone de tres ciudades: la ciudad que ejerce la Secretaría Ejecutiva, la ciudad que ejerció la misma en el período inmediato anterior y la que está próxima a ejercerla. Es un organismo de apoyo a la Secretaría Ejecutiva en los trabajos de coordinación de la Red.

La *Secretaría Ejecutiva* es el órgano responsable de coordinar los trabajos y actividades del Consejo de la Red, de mantener los archivos y de difundir los documentos.

La *Secretaría Técnica Permanente* apoya y asesora el trabajo técnico y administrativo de la Secretaría Ejecutiva y oficializa los enlaces con la Secretaría del MERCOSUR.

⁷ Fuente de <http://www.mercociudades.org>

VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012



Fuente: <http://www.mercociudades.org>

Unidades Temáticas

Las unidades temáticas se han ido creando a lo largo del proceso de fortalecimiento de la red. Al día de hoy, existen 13: Autonomía, Gestión y Financiamiento; Ciencia, Tecnología y Capacitación; Cultura; Desarrollo Económico Local; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano; Educación; Género y Municipio; Ambiente y Desarrollo Sustentable; Planificación Estratégica; Turismo; Juventud y Seguridad Ciudadana.

El objetivo del área de *Autonomía, Gestión y Financiamiento* es promover la investigación como el debate técnico y político sobre los procesos de transformación y de descentralización política y administrativa.

El área de *Ciencia, Tecnología y Capacitación* tiene por objetivo estimular la cooperación científico-tecnológica a través del intercambio de experiencias y conocimientos.

La unidad de *Cultura* fue creada para desarrollar y potenciar las actividades culturales en sentido amplio. En el 2007, se propuso consolidar espacios de debate y análisis sobre problemáticas de la cultura, promover ámbitos de coproducción y distribución entre distintos agentes culturales.

En el marco del *Desarrollo Económico Local*, se desarrollaron los perfiles económicos de las Mercociudades a fin de establecer vínculos socio-económicos entre ellas. Además, se ha comenzado a trabajar en la identificación de rubros dinámicos no tradicionales como el turismo, los servicios financieros y de entretenimiento, así como el desarrollo de la gestión de calidad.

Desde su creación, la unidad de *Desarrollo Social* viene trabajando en políticas sociales alrededor de ciertas líneas de trabajo: nuevos modelos de gestión de políticas sociales, las dimensiones sociales de la pobreza, estrategias políticas hacia los grupos vulnerables, coordinación interjurisdiccional de las políticas sociales, entre otras.

Los objetivos generales del área de *Desarrollo Urbano* son la formulación y propuesta de políticas comunes, promoción de la investigación de cuestiones propias a la disciplina urbanística, difusión de las experiencias que contribuyan al mejoramiento de las gestiones urbanas locales.

La unidad de *Educación* abarca la descentralización de los sistemas educativos y la consolidación de nuevos campos de trabajo: intercambio de experiencias, profundización de conocimientos, seguimientos en la formación del docente, así como delineamiento de propuestas educativas.

La unidad de *Género y Municipio* ha impulsado políticas de género que fundamentan la participación de las mujeres en el diseño de políticas públicas y la implementación de acciones positivas tendientes a eliminar las desigualdades.

Dentro de la unidad de *Ambiente y Desarrollo Sustentable*, se llevan a cabo actividades que estimulan la promoción de acciones y desarrollo de programas y proyectos de desarrollo local sostenible.

La unidad de *Planificación Estratégica* tiene por objeto que el intercambio de experiencias enriquezca los procesos locales e impulsen posibles canales de cooperación.

Desde la unidad de *Turismo*, se debaten cuestiones haciendo de la ciudad un producto turístico en colaboración con los sectores públicos, privados y la sociedad civil.

La unidad de *Juventud* busca contribuir al desarrollo de las políticas locales de juventud promoviendo la participación de los jóvenes mediante el fortalecimiento de los procesos de descentralización e integración regional.

Por último, *Seguridad Ciudadana* que trabaja en la problemática de la seguridad y la violencia urbana.

Las unidades temáticas pueden entenderse como la acción misma de la integración, lo cual provoca un triple desafío para la Red: lograr fortalezas con capacidades resolutorias, mantener los principios de horizontalidad y transversalidad y alcanzar un sentido de comunidad y desarrollo de la misma, como un lugar donde la identidad y la pertenencia estén garantizadas.

La incorporación de un municipio a la Red y sus beneficios

Todas las ciudades las ciudades de los países del MERCOSUR y países Asociados pueden asociarse a la Red de Mercociudades, manifestando su voluntad de hacerlo y cuyos gobiernos hayan sido electos democráticamente⁸.

En cuanto al aporte de las ciudades, todos los miembros contribuirán con una cuota anual para su funcionamiento, en caso de no hacerlo, no podrán ejercer las funciones directivas de la Red.

En el artículo 7 y 8 del reglamento de Mercociudades establece que el ingreso de un Municipio a la Red es aprobado por la Asamblea General de jefes de gobierno de las ciudades miembros. Para cumplir con la solicitud de ingreso los municipios interesados deberán realizar una nota escrita, firmada por el intendente, alcalde o prefeito de la ciudad correspondiente, a la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades y se obtendrá la calidad de asociado o de colaborador con la aprobación de la Asamblea General. Esta nota deberá ser acompañada por un documento en donde se describan las características de la ciudad.

Los socios de la Red tendrán los siguientes derechos: integrar la Asamblea General de Socios; votar y ser votado; participar en las instancias estatutarias de la Red, y de aquellas que se creen en el futuro. Mientras que los Colaboradores tendrán derecho a: participar de la Asamblea General de Socios, sin derecho de votar o ser votado y a participar de las reuniones de las Unidades Temáticas, Grupos de Trabajo y Comisiones, sin derecho a Coordinar o subcoordinar los mismos.

En cuanto a los deberes, hablamos de: cumplir y hacer cumplir las disposiciones estatutarias; velar por la observancia de los principios y objetivos de la Red y participar en los eventos de la Red.

⁸ *Cláusula Democrática:* Los Jefes de Gobiernos Municipales o sus representantes, se comprometen a establecer que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la participación en el desarrollo de Mercociudades, previéndose que, para el caso de ruptura del orden institucional se realicen consultas entre los Gobiernos de las ciudades miembros y la afectada, tendientes a lograr soluciones que restablezcan la situación acorde a derecho. En caso que las consultas sean infructuosas, las partes considerarán la aplicación de las medidas pertinentes.

CONCLUSIÓN

Los procesos de globalización, integración, democratización y valorización del desarrollo local, la descentralización y reforma del estado, la importancia del desarrollo local y la cooperación internacional con miras hacia el desarrollo local permitieron no sólo el reconocimiento de los gobiernos locales como actores en el sistema, sino que también estos se vieron obligados a incorporar la gestión internacional como parte de sus políticas de gobierno.

El municipio de esta manera ha podido posicionarse en el sistema internacional debido a que la cooperación descentralizada, por medio de hermanamientos y redes de ciudades, le ha otorgado las herramientas necesarias para brindarle dinamismo y participación en el sistema.

Es en este contexto donde la Red de Mercociudades se consolida como un espacio para la cooperación descentralizada, formando un ámbito en donde la ciudad puede alcanzar un desarrollo internacional de ella y su entorno, ya que utiliza un proceso de tipo *bottom up*⁹. Así, el municipio logra colocarse en esta red como instrumento para el proceso de integración llevado a cabo por el MERCOSUR, fortalece el regionalismo instaurado en la región y promueve el *marketing* territorial.

Dentro de la red, el municipio encuentra un espacio de participación e intercambio de experiencias tales como la promoción industrial, turística, comercial y cultural, la realización de intercambios deportivos y educativos, entre otras. En este espacio, los miembros proponen soluciones conjuntas a problemas comunes. De esta manera, el municipio demuestra velar por los intereses de sus ciudadanos a nivel internacional.

BIBLIOGRAFÍA

Aldecoa Luzarraga, F. (2001). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.

Batista, S., Freire Lima, M. F., & Fronzaglia, M. (s.f.). *Observatorio de Cooperación Descentralizada*. Recuperado el Octubre de 2012, de http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-103_1.pdf

Granato, L., & Oddone, N. (2008). *Mercociudades, red de integración*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

⁹ El mismo que utilizan las mayorías de las redes de ciudades, como el caso de la Red Andina de Ciudades.

Granato, L., & Oddone, N. (2009). *Revista Intellector*. Recuperado el Octubre de 2012, de <http://www.revistaintellector.cenegri.org.br/ed2009-10/granato-oddone-10.pdf>

Oddone, N. (Agosto de 2012). *Unión Iberoamericana de Municipalistas*. Obtenido de Campus Virtual: <http://www.uimunicipalistas.org/campusuim>

Ponce Adame, A. E. (2007). *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Ponce Adame, A. E., Hourcade, O. I., & Luna Pont, M. (2001). *Paradiplomacia*. Obtenido de Trabajos de Investigación en Paradiplomacia: http://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip_1

Red de Mercociudades. (s.f.). *Mercociudades*. Recuperado el Septiembre de 2012, de <http://www.mercociudades.org>

Socas, N., & Hourcade, O. (2009). *La cooperación internacional*. Buenos Aires: Asociación Civil de Estudios Populares.