

El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...

por *Miryam Colacrai**

Resumen

Este artículo tiene como objetivo central realizar un análisis conceptual de la nueva dimensión **local-internacional** que, como parte de la historia reciente vinculada con la profundización de la globalización y los procesos de descentralización nacional, aparece como alternativa y complementación – aunque a veces, también, plantea algunas situaciones de discordia- de los vínculos tradicionales entre los Estados, instalando otro debate más respecto de actores, temáticas y dimensiones en los estudios de relaciones internacionales.

Tomando el concepto “paradiplomacia” se analiza su alcance, sus matices y se ensaya una nueva conceptualización desagregada de aquella que permita dar cuenta de las características propias que reviste el caso de la “acción internacional de las ciudades”.

Se evalúan diferentes tipos de acción internacional de ciudades, matrices de vinculación entre ciudades y de formación de asociaciones a nivel internacional. Se incursiona en la conformación de las redes de ciudades dentro de los procesos de integración, tomando como ejemplos en el caso del MERCOSUR, las Mercociudades y en el contexto de la integración en infraestructura los denominados “Corredores bioceánicos” destacando el rol de las ciudades cabeceras, las ciudades de paso y las “ciudades puerto”.

Finalmente se contemplan también las múltiples tensiones entre el poder político central, el poder provincial (o re-

gional, según los casos) y la autonomía local que compiten en sus acciones internacionales, de lo cual se desprende la necesidad de creación de instancias organizacionales para promover una concertación de acciones que equilibren las fuerzas centrípetas y centrifugas que son parte de ese proceso de inserción internacional de los agentes subnacionales.

Palabras clave

Paradiplomacia - Internacionalización de las ciudades - glocalización

Abstract

This article firstly discusses the wide conceptualization of local-international linkage to understand new trends in international relations paying attention to recent history related to globalization and national decentralization processes. It points out that the emergence of the local at the international level could be understand as a complement or even, and some times, as a challenge to traditional views about State functions. It also considers the rising of new actors, issues and levels of government within a complex international arena.

Starting from the concept of “paradiplomacy”, it focuses on its different dimensions including specifically cities, its international activities and membership to different organizations representing them.

Going to precise examples, the article reviews cities networks, especially MERCOCIUDADES and the develop-

ment of infrastructure between neighbor countries taking into account the building of “crossings” and the role of cities, ports and head cities at each edge.

Finally some reflections are made about the tension that could have place between national and local governments competing at the same international context.

As a conclusion the article calls for the settlement of new organizational spaces to discuss about share interests, ways for collaboration and balancing centrifugal and centripetal forces among them.

Key words

Paradiplomacy -internationalization of cities - Glocalization

* Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires, Argentina); Investigadora Independiente Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Docente de grado y Posgrado (Universidad Nacional de Rosario, Argentina).

El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...

Introducción

Una primera aproximación al tema de las ciudades y su internacionalización, nos remite necesariamente a contextualizar este análisis en el marco de la globalización y del crecimiento inusitado de las relaciones que se producen entre segmentos sociales de diferentes Estados y que, desde casi dos décadas, constituyen una característica distintiva del escenario internacional. Esto es, hay más globalización porque las fronteras se hacen cada vez más porosas pero, a la vez, el incremento de las vinculaciones a todo nivel que se realiza por una multiplicidad y diversidad de canales - particularmente los que pertenecen a la sociedad de la información y de las comunicaciones - son estímulos permanentes del proceso de globalización.

Como nota distintiva de la globalización como proceso y algunos de sus efectos, habría que señalar que, el entramado de relaciones que se genera en ese marco diluye la posición exclusiva del Estado, sobre todo aquella tal cual era concebida desde las perspectivas clásicas y estatocéntricas de las relaciones internacionales.

Ocurre que, mientras el propio Estado define su inserción internacional, su participación en ese contexto amplio, y las políticas que habrá de llevar adelante en ese escenario global, simultáneamente eso se va dando a escalas menores - desde escenarios locales, provinciales, esferas y agencias gubernamentales descentralizadas, ONGs, sindicatos, individuos, etc.- que también proyectan su influencia o buscan la satisfacción de sus expectativas en la misma "arena" que antes estaba reservada sólo para los Estados.

La globalización es un proceso vinculado al territorio, no sólo porque afecta a las naciones y países, sino, sobre todo, porque la dinámica económica y el ajuste productivo dependen de las decisiones de inversión y localización de los actores económicos y de los factores de atracción de cada territorio. El proceso de globalización, por lo tanto, es una cuestión que condiciona la dinámica económica de las ciudades y regiones y que, a su vez, se ve afectado por el comportamiento de los actores locales (VAZQUEZ-BARQUERO, 2000).

Globalización, regionalización y descentralización resultan claves a la hora de entender el rol que vienen cobrando las ciudades, y que, sumados a otros actores no estatales van perfilando un sistema internacional "multicéntrico". Combinados con las diversas fuerzas que se ejercen desde cada nivel y actor, conforman los rasgos de la "complejidad" en las relaciones internacionales (ROSENAU, 1990) y de los efectos que todo ello trae aparejado respecto de la autoridad. Ese escenario que combina a la vez, fuerzas que promueven la integración - comunicaciones, la economía, la seguridad, la lucha contra diversas formas de autoritarismo y de violaciones a los derechos humanos, entre otros- con fuerzas que tienden a la fragmentación - nacionalismos, incremento de grupos de interés, crecimiento de divergencias étnicas, sociales, culturales y religiosas, rivalidades regionales dentro de un mismo estado- conforman una mixtura llamada "fragmegración" (ROSENAU, 1997:70).

Esto explica, en parte, que aparezcan como signos característicos de nuestros días el fenómeno subnacional y la

relocalización de la autoridad donde lo local, lo provincial y regional disgregan el poder que ejercía el Estado y lo obligan a una redefinición de sus funciones.

Cierta idea de "estatalidad múltiple" está presente también para representar el complejo marco en el cual se manejan los individuos y grupos, dirigiendo su atención para el logro de sus expectativas tanto "hacia arriba" - organizaciones internacionales formales como aquellas de carácter no gubernamental- como "hacia abajo" apelando a los espacios locales, agrupaciones pequeñas, grupos raciales y religiosos.

De modo similar, entonces, Sergio Boisier (2000:32) define a la globalización como un proceso multifacético, sistémico, que tiene las características shumpeterianas de destrucción y creación simultánea. Apoyada en innovaciones tecnológicas (...) y en nuevas condiciones políticas, como es el nuevo orden internacional consolidado después de la Guerra del Golfo, crea nuevas estructuras políticas en una escala supranacional, debilita aquellas de escala nacional, refuerza antiguas o nuevas estructuras a un nivel subnacional, modifica y homogeneiza el "discurso" de la política económica en todos los países, (...) y provoca, dialécticamente, en los individuos, el deseo de ser "universal" y la necesidad de ataduras e identidades "locales" (...).

La política económica local comienza a darse, de manera significativa, desde abajo hacia arriba. De ese modo los actores locales juegan el papel central en la definición, ejecución y control. En sus formas más avanzadas, los actores locales se organizan

El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...

formando redes que les sirven de instrumento para el conocimiento y el aprendizaje de la dinámica del sistema productivo y de las instituciones, y para acordar iniciativas y ejecutar las acciones que integran la estrategia de desarrollo local. Así el “desarrollo endógeno” (VÁZQUEZ-BARQUERO, 2000) se convierte en un curso de acción, cuando la sociedad civil es capaz de dar una respuesta a los retos que produce el aumento de la competencia en los mercados, mediante la política de desarrollo local.

El despliegue de formas alternativas de *governance* económica, generadas través de las organizaciones intermedias y de la creación de las asociaciones y redes públicas y privadas, permite a las ciudades y regiones incidir sobre los procesos que determinan la acumulación de capital y, de esta forma, optimizar sus ventajas competitivas y favorecer el desarrollo económico.

Entre los indiscutidos concedores de la cuestión local, es preciso señalar que Borja y Castells (1997) ponen de relieve la importancia de la sociedad local y sus instituciones políticas (los gobiernos territoriales) como la mejor posibilidad para hacer frente a los desafíos de la globalización. Señalan que la relevancia de lo “local”, como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico, puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económica, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas.

Este recorrido sumario pone de manifiesto el valor que cobran las ciudades como generadoras de desarrollo, como las responsables de crear espacios donde los grupos sociales y empresariales desarrollan sus intereses y, en gran medida, aspiran a lograr sus expectativas. Es notable la difusión de la idea dominante de que la globalización es un proceso inexorable, a lo que suele agregarse la prescripción de que a partir de “lo local” pueden ser descubiertas las posibilidades de inserción competitiva dentro de aquel escenario.

Sin duda, esta constituye una mirada que se focaliza en las ventajas y beneficios que ofrece lo “local”, por cuanto está más cerca de las personas en su aspecto jurisdiccional y por lo tanto parece ser más sensible a sus necesidades. No obstante, conviene tener presente que un excesivo peso en lo “micro” puede engendrar tensiones tanto en los niveles intermedios (provincias, regiones) y en el macro-nivel del Estado-nación.

A su vez, si se tiene en cuenta que este panorama incluye también el creciente protagonismo de los niveles intermedios sub-estatales que actúan a nivel internacional, es necesario hacer un llamado de atención respecto que ese desgranamiento puede estar debilitando al Estado.

Precisamente por ello comparto las aseveraciones de Balmelli (1996:435) cuando señala que “la mayor densidad y complejidad de las relaciones internacionales exi-

gen estructuras estatales más sofisticadas y un más alto nivel de desarrollo institucional. Las sociedades nacionales deben empeñarse en institucionalizar el proceso político y social, de lo contrario la ausencia de tales instituciones supone la **incorporación asimétrica** al proceso de transnacionalización que vive hoy el mundo”.

Esto también debe tenerse en cuenta a la hora de actualizar y remodelar estructuras organizativas como los Ministerios de Relaciones Exteriores. El caso argentino ilustra, en parte, este proceso, si se toman en consideración que se han incorporado en los últimos años, una Subsecretaría de Asuntos Institucionales que congrega en su organigrama diferentes áreas específicas: las Direcciones de Asuntos Federales y Parlamentarios, de Organizaciones Intermedias.

I. Claves teórico-conceptuales para analizar el rol internacional de las ciudades

Para abordar el tema “*Las ciudades en el actual contexto internacional y en los procesos de integración regional*”, no abundaré en el análisis de enfoques teóricos de las relaciones internacionales ya conocidos, como: la interdependencia (KEOHANE y NYE, 1977), la figura del estado-región (OHMAE, 1993), la “visión del Estado comercialista” (ROSECRANCE, 1986), la perspectiva del Estado-red (CASTELLS, 1997), todos los cuales influyen de manera innegable en los mapas cognitivos dentro de los cuales se inscriben los fenómenos de la globalización y sus impactos en la sociedad y los actores de nivel intermedio y local.

De modo más específico, el incremento exponencial de los vínculos que establecen entre sí los actores subnacionales (o subestatales) más allá de las fronteras, condujo a que se acuñaran diversos conceptos con los cuales expresar una dinámica que se extiende en el escenario

El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...

internacional, que no es privativa de los Estados federales o Federaciones – aunque en un principio se tendía a identificarla con aquéllos-, que a veces acompaña, otras compete y en ciertos casos, confronta directamente con la Política Exterior, como Política Pública del Estado.

Las definiciones que refieren a este fenómeno, empleadas por la mayor parte de la bibliografía que analiza diversos casos empíricos, ha tenido al menos una doble factura. Por un lado, se discute la aparición y consolidación de una especie de “diplomacia paralela” llevada adelante por entes subnacionales/subestatales, que se ha dado en llamar “paradiplomacia” (DUCHACEK, 1984, 1986, 1987; SOLDATOS, 1990; AL-DECOA; KEATING, 1999; CORNAGO PRIETO, 1999¹).

Por otro, como tan provocativamente ha sostenido Kincaid (2001), acuñando el término *constituent diplomacy* se hace hincapié en que dicha política de vinculación internacional es, en verdad, realizada por aquellas “unidas constitutivas” de los Estados federales, y que por ende, sería una “co-diplomacia, o una co-formulación de la diplomacia porque se basa en una co-soberanía. Y, si se agrega a ello una connotación rupturista o separatista, suele hablarse de la “protodiplomacia” (DUCHACEK, 1990:18; GARCÍA SEGURA, 2004:211).

En la mayoría de los casos, con la excepción señalada arriba, la esencia de las actividades internacionales de los gobiernos regionales y locales radica en convertirse en facilitadores y árbitros de consorcios públicos y privados, generando alianzas con otros gobiernos de similar nivel y con agencias para el desarrollo. Esta modalidad de acción que también ha sido denominada “diplomacia centrífuga”, se caracteriza por alejarse del centro estatal y podría definirse como aquel conjunto de iniciativas exteriores de tipo político, social, económico, cultural, etc., diseñadas, emprendidas, reguladas y sostenidas por colectividades territoriales que proclaman y despliegan una capacidad de actuación propia².

Entonces, y aún con las limitaciones que pueda implicar el uso de marcos que fueron pensados, en principio, para unidades mayores (subdivisiones territoriales, estados, *länders* o provincias, cantones, regiones interiores), parece ser oportuno considerar los aportes de la denominada “paradiplomacia”, como definición genérica, a aplicar en el caso de las ciudades, temas en los cuales también había incursionado Soldatos (1991). Partiendo de aquella primera versión, y al considerar la transferencia que se observa del nivel provincial (o estadual) a los niveles municipales en una gran variedad de temas, puede decirse que ese proceso de descentralización se

“derrama” hacia niveles administrativos menores.

En síntesis, relacionando estas definiciones con el contexto de la globalización, la regionalización y la complejidad de agendas y dimensiones involucradas, las nuevas formas de cooperación - por ejemplo la denominada cooperación descentralizada- crecen como modalidad de vinculación. Ellas ponen en el centro de su dinámica una mayor participación de la sociedad civil y habilitan el camino para que “lo local” - que también involucra una nueva definición del territorio- vaya cobrando proyección internacional, requiriendo, a la vez, una modernización del aparato estatal.

II. Percepciones y auto-percepciones de las ciudades como resultado de su internacionalización y su proyección exterior

La figura de las ciudades como actores de la escena internacional, se evidencia al tomarse en consideración las diversas dimensiones comprendidas en las actividades que despliegan en la agenda económica, financiera, comercial, cultural, las vinculadas al turismo, la salud, el medio ambiente, el control fronterizo, la prevención de delito, el tráfico, la suscripción de acuerdos con otros actores internacionales estatales, subnacionales, organizaciones gubernamentales regionales e internacionales y no gubernamentales.

1. Es importante destacar que según ha referido Duchacek, en algunos de sus trabajos iniciales había comenzado a esbozar y mencionar estos fenómenos como “microdiplomacia” - lo cual podría ser derogatorio - por lo cual adherirá luego al concepto de “paradiplomacia” de Soldatos. Una definición que resulta completa en cuanto a actores y modalidades es la que presenta Cornago Prieto haciendo referencia a la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, mediante el establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con la finalidad de promover cuestiones socioeconómicas y culturales u otras, según sus propias competencias constitucionales.

2. Ver TORRIJOS, Vicente, “La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones”, en *Revista Desafíos* n°2, 2000, CEPI, Universidad del Rosario, Bogotá.

El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...

Muchas veces al abordarse las acciones internacionales de las ciudades suele hacerse sólo una lectura de lo “dado” o lo que se observa empíricamente como una tendencia dominante; también aparecen un sinnúmero de comentarios que presuponen la aceptación acrítica de ciertos modelos organizados sobre la visión sesgada que ofrece el mundo “de los negocios”.

Frente a los discursos más conocidos acerca del rol de las ciudades en la globalización, muchos de los cuales sólo realzan la incorporación “ganadora” dentro del proceso, donde el marketing y la figura de la “marca ciudad” prevalecen, también se escuchan otras voces que es necesario tomar en cuenta a la hora de intentar una evaluación más equilibrada. Como ha sostenido Tarso Genro (2002) – quien fuera Alcalde de la ciudad de Porto Alegre (1993 -1996 y 2000-2003), e impulsor del Foro Social Mundial: “El cambio estructural de los patrones de acumulación, vía la tercera revolución, de la informática, microelectrónica, biogenética –revolución en la información, comunicación y producción - ahonda las diferencias entre los países capitalistas desarrollados y los países sub o no desarrollados. Ello también agrava las **diferencias internas** en los propios países centrales, concentra la renta a escala mundial y genera la posibilidad de grandes masas de trabajadores en situación de paro (desocupados) de larga duración. Los cambios en la geografía humana de las ciudades son un reflejo de ello. La inestabilidad de la oferta de trabajo genera poblaciones inmigrantes, destruyendo lazos histó-

ricos, tradiciones y culturas. **Exporta culturas y conflictos**, hacia el espacio de las grandes ciudades”... Desde esta concepción del orden internacional, la ciudad pasa a ser el refugio de la “buena política” y del “buen gobierno”, sin que el país sea asumido como una unidad macro política...”.

Por su parte, Saskia Sassen³, reputada especialista en temas urbanos, reconoce que las ciudades han incrementado su poder paralelamente a la pérdida del rol estatal en el manejo de la economía. De ese modo, las autoridades locales urbanas se han movilizad o a favor del desarrollo de innumerables políticas dirigidas a posicionar a sus respectivas ciudades como los lugares elegidos por las compañías transnacionales como sus centros administrativos, han comenzado a concentrar oficinas centrales de bancos internacionales, se han convertido en los sitios elegidos para la construcción de grandes centros de compras y han monopolizado determinados servicios. Quienes son capaces de reunir estas condiciones, se transforman en “ciudades globales”. Para ser una ciudad global, es indispensable desempeñar “funciones de producción” centrales en varias áreas – política, economía, cultura y hasta estilos de vida con aroma cosmopolita (SASSEN, 1991). Parece indicar, entonces que, el sistema global necesita imperiosamente las funcionalidades que estas ciudades pueden movilizar. Cuando un país se inserta en la economía global, sus principales centros de negocios asumen una doble función; se vuelven puentes de articulación para los inver-

sores extranjeros y también para los nacionales que se quieren globalizar. Ha señalado en otros trabajos que el concepto sólo tiene sentido si la ciudad en cuestión forma parte de una red global de lugares estratégicos en el mundo. No hay ciudad global aislada, la ciudad global “soltera” no existe, es decir necesariamente requiere de vínculos con otras de su mismo tipo y dimensión (SASSEN, 2003).

Otra línea de trabajo interesante para destacar, es la que discute críticamente la categorización de “ciudades-modelo”, como un subproducto de la globalización económica y de la aspiración hacia la mundialización de la cultura.

En los términos planteados por Sánchez y Moura (2005: 25-26), algunas ciudades son elegidas como referencias modeladoras, y sus programas y proyectos incorporados en la agenda urbana hegemónica. Esta agenda, expresiva de la etapa contemporánea del capitalismo, expande un ideario sintonizado con los llamados “impulsos globales” y se apoya en la codificación de acciones deseables para los gobiernos locales que buscan su inclusión competitiva en el nuevo mapa del mundo; consecuentemente, los gobiernos que conciben la ciudad como mercancía la tratan como un medio de atracción de ciudadanos-consumidores e inversionistas. La ciudad ideal del cambio de siglo ha sido modelada, a juzgar por la agenda urbana hegemónica difundida por organizaciones multilaterales, consultores internacionales y gobiernos locales. Se sintetiza en la ciudad competitiva, globalizada,

3. Profesora de Sociología en la Universidad de Chicago y profesora invitada en la London School of Economics, Reino Unido. Su obra seminal – La Ciudad Global -, publicada originalmente en 1991 (Princeton University Press), fue reeditada y revisada en 2001. También publicó una serie de artículos sobre Redes Globales y Ciudades vinculadas (Linked cities) Routledge, 2006

El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...

conectada, flexible, administrada cual empresa, con fuerte apoyo de estrategias de *marketing*, apta a aprovechar oportunidades con agilidad y a presentarse atractiva al mercado y a los inversores. Las autoras, realzan como dato saliente que (op.cit.:32) “como modelos internacionales, las ciudades del éxito son las que mejor presentan esas virtudes en sus proyectos de desarrollo y cuyas políticas urbanas están mejor *aggiornadas* con ese patrón homogeneizador. Así, se comprende el porqué las políticas urbanas originadas en ciudades distintas en profundidad suelen, en el actual momento histórico, lograr proximidad en su construcción discursiva y hacer uso de los mismos instrumentos para presentarse al mundo como modelos, para ponerse en “venta” en cuanto ciudades. Permanecen presentes ciertos nexos y estrategias de los discursos e imágenes que han traducido las nociones más difundidas del nuevo “paquete urbano” de las ciudades-modelo, como el desarrollo sustentable, la modernización tecnológica y productiva, la calidad de vida, equidad y eficiencia en la planificación, operaciones público-privadas, multiculturalismo, memoria urbana, renovación de áreas, medio ambiente equilibrado, gobernanza y participación ciudadana. Ante este expresivo conjunto articulado de aparentes virtudes, hay máculas – no siempre reflejadas y necesariamente en espera de que sean descubiertas- que persisten en interpelar a los modelos: el paraíso utópico de la ciudad virtual puede revelarse como una máscara para la especulación financiera y para los grandes emprendimientos inmobiliarios; el estimulado civismo urbano puede encubrir el desprecio por la participación substantiva del ciudadano; la retórica del multiculturalismo tiende a transformar el “otro” en una simple imagen, vacía de contenido; y finalmente, la construcción de la ciudad sustentable puede ser la última versión de una retórica apenas adjetivada, condicionada por un modelo político de exportación.

Sin pretender hacer de los casos específicos ya señalados de ciudades-globales o la visión crítica de las ciudades-modelo, el centro de la cuestión, es **fundamental reconocer que la internacionalización de las ciudades es un dato innegable de la realidad aunque no es un fenómeno homogéneo y, en cada caso, dependerá del nivel de impacto y de respuesta que pueda tenerse frente al cambio ambiental, humano y tecnológico.**

Las funciones de las ciudades van cambiando a medida que se insertan más en la economía globalizada pero, aún aquellas que no tienen una actitud pro-activa en esa dirección, deben prepararse para tener algún grado de respuesta sea ésta reactiva o adaptativa y, en ciertos casos emulativa respecto de experiencias que han sido exitosas para otras ciudades en contextos similares.

Precisamente, esta última alternativa conjuntamente con la potenciación de capacidades, conforma la razón misma para la cooperación internacional entre ciudades y la constitución de redes de diverso tipo, como se verá más adelante.

III. ¿De las estrategias de cooperación y vinculación internacional a las Naciones Unidas de las ciudades? Diversos modos de asociación, representación en foros específicos, cooperación en redes

La práctica de la vinculación entre ciudades y municipios reconoce antecedentes muy antiguos, que precedieron a la figura del Estado westfaliano. No es el caso tratar aquí ese tipo de situaciones pre-estatales sino, precisamente, la vigorización de las relaciones intermunicipales a escala mundial y regional que se desarrolla incrementalmente desde mediados del siglo XX⁴ y cobra en estos últimos veinte años un significado tal, que constituye una más de las múltiples funciones que se espera el municipio lleve adelante.

III.1. El impulso asociativista y la trayectoria de los Organismos que representan a los gobiernos locales

El impulso a la actividad internacional de las ciudades, la asignación desde Organismos y Programas Internacionales de mayores responsabilidades – o, preferentemente responsabilidades locales con relación al “ambiente”, a las políticas sociales, a la buena gestión, entre otros- y la creciente autonomía que los municipios, alcaldías y gobier-

4. Entre los “municipalistas” suele recordarse el impulso que se dio en Europa al intercambio de experiencias a partir de un “movimiento de planificación urbana” y que habría iniciado ciertas prácticas de administración municipal. Dicho movimiento, de corte socialista, promovió la creación de la “Internacional Union of Local Authorities (IULA), Unión Internacional de Autoridades Locales.

El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...

nos locales han ido adquiriendo, hace que necesariamente vean en la cooperación horizontal una alternativa para compartir experiencias y lograr beneficios resultantes de fondos disponibles a nivel internacional. Basta recordar, sólo a título de ejemplo, las responsabilidades que les fueron asignadas a las ciudades desde la Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), o las Conferencias Habitat I (Vancouver, 1976) y Habitat II (Estambul, 1996) conocida como la Cumbre de las Ciudades (Cities Summit) cuyas reuniones han tenido lugar en importantes ciudades globales a las que, crecientemente, se incorporan las de origen asiático y del Asia-Pacífico. En todos esos casos, es observable, su énfasis en lo “glocal”. Debe recordarse, también que, entre las propuestas contenidas en los Objetivos del Milenio (particularmente el objetivo nro.8), se asigna a los gobiernos locales la responsabilidad frente a temas como la educación, la salud, el agua potable y los llama a comprometerse con la “asociación” para el desarrollo de los pueblos.

Un interesante análisis aparecido en el año 2010 en la Revista Foreign Policy afirma, de manera contundente que “el siglo XXI no estará dominado por Estados Unidos, o China, Brasil o India, sino por las ciudades. En una era que aparece crecientemente inmanejable, las ciudades – y no los Estados – se están convirtiendo en las “islas de gobernanza” sobre las cuales el futuro orden mundial será construido. Este nuevo mundo será una “red” de diferentes ciudades. Ahora y en el futuro, las ciudades son los imanes de las eco-

nomías, los innovadores de políticas y, crecientemente, los conductores de la diplomacia...” (KHAMA, 2010).

No puede escapar a esta consideración general, en lo que atañe a nuestra región, el impulso que viene dado desde la Organización de Estados Americanos y el Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas⁵, que propician el fortalecimiento de los gobiernos locales y las administraciones municipales alentando mecanismos de participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones locales, como así también, el fomento de foros de discusión en su seno como la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana

Entre las prácticas más corrientes a **nivel bilateral** – de ciudad a ciudad – surgió en Europa finalizada la Segunda Guerra Mundial, el hermanamiento con el propósito de aproximar a los diferentes pueblos y rehacer lazos entre las comunidades. Con interesantes antecedentes, sobre todo en Estados Unidos, esta modalidad ha sido estimulada entre ciudades contiguas, que conforman un “polo” regional y han recibido el nombre de *twin cities* por sus similitudes incluso en cantidad de población. Hoy puede verse una proliferación de este tipo de vínculos ya en espacios transfronterizos, ya con ciudades del extranjero para promover intereses comunes o complementarios de carácter histórico, político, económico o cultural. Así, la antigua práctica de la “hermandad” entre ciudades o regiones, ha sido un anticipo de las regiones virtuales, libres del requisito de contigüidad (BOISIER, 2002 y 2005)

que las diferencia así de las regiones asociativas.

Pero, sin dudas, el modo en que se fomenta una mayor participación de las ciudades en el escenario internacional, sobre todo en lo que hace al intercambio de experiencias, cooperación en agendas temáticas, búsqueda de soluciones a problemas similares y obtención de fondos de cooperación disponibles, resultan ser los **espacios multilaterales**. Nos referimos a ellos en un doble sentido. Por un lado, debe tenerse en cuenta la **convocatoria que desde los Organismos y agencias del Sistema de las Naciones Unidas (PNUMA, PNUD, ECOSOC, UNESCO, etc.) se hace a los gobiernos locales** para participar con carácter consultivo y para desarrollar actividades específicas, muchas de las cuales también estimulan la conformación de “redes”.

Por el otro, se da un **proceso de abajo hacia arriba cuando son las propias ciudades las que conforman entidades multilaterales** que, acorde con su expansión, tienen carácter mundial, interregional o corresponden a regiones geográficas, áreas temáticas o de interés local, o aquéllas que surgen en el marco de los procesos de integración regional.

El asociativismo se observa en la creación de foros de ciudades metropolitanas, intermedias, ciudades puerto, ciudades capitales, Ciudades del Patrimonio Mundial, aglutinados a partir de las que se entiende son problemáticas comunes. Pueden mencionarse en estos casos, Organización de las Ciudades del Patrimonio Mundial

5. Téngase especialmente en cuenta la Resolución CP/RES. 759 (1217/99), “Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA”.

El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...

(OPCM) cuyos principales objetivos son la colaboración internacional y el intercambio de conocimientos para la conservación del Patrimonio. Por su parte, la Asociación Internacional de Ciudades y Puertos (AIVP) como red internacional de ejecutivos, técnicos y expertos, donde están representadas más de 100 ciudades portuarias de todo el mundo, desarrolla una actividad tendiente a facilitar el intercambio de informaciones y de contactos relativos a los proyectos de las ciudades, de los puertos y de sus socios institucionales y económicos. Otro ejemplo es “Metropolis” que desde su creación en 1984, se había convertido en el principal foro internacional para cuestiones urbanas, reconocido por las Naciones Unidas, y con un status de observador en el Grupo de Asuntos Urbanos de la OCDE⁶. En temas ambientales puede mencionarse el ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives*), esto es, Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales, creado en 1990 y patrocinado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y por la Unión Internacional de las Autoridades Locales (IULA).

Si pensamos en un Foro con estructura global, es necesario reconocer la trayectoria que tiene la actualmente denominada “**Ciudades y Gobiernos Locales Unidos**” (CGLU) constituida en 2004, al fusionarse dos organizaciones internacionales de ciudades, la Unión Internacional de las Autoridades Locales (IULA) y la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU). Es la principal organización representativa de las ciudades y de los gobiernos locales a nivel mundial y tiene su sede en Barcelona. En coordinación con las redes de ciudades y constituida por más de 1.000 ciudades, tiene como misión “defender y ser voz de unión de la autonomía local democrática, tratando de luchar por sus valores, objetivos e intereses en el marco de la comunidad internacional, a través de la cooperación entre los gobiernos locales”⁷.

Uno de los principales objetivos de CGLU⁸ se traduce en la representación política efectiva del poder local en el marco de las Naciones Unidas y la posibilidad de nominar representantes para integrar la Comisión Consultiva de las Autoridades Locales (UNACLA⁹) en dicha organización. En su acta de fundación, entre otras consideraciones puede leerse:

“En su calidad de representante de las ciudades y de los gobiernos locales y de sus asociaciones, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos está convencida que la cooperación descentralizada, la cooperación municipal internacional y las relaciones entre ciudades contribuyen a transformar las relaciones internacionales, favoreciendo las relaciones directas entre los pueblos, entre y para los ciudadanos del mundo. Nosotros, las autoridades electas y los representantes de los gobiernos locales, nos comprometemos a construir a través de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos una red sólida, capaz de sostener el desarrollo de los gobiernos locales del mundo y de trabajar por un futuro sostenible” (Declaración final del Congreso Fundador, “Ciudades, gobiernos locales: el futuro del desarrollo”, París, 5 de mayo de 2004).

Esta organización se ha propuesto promover la participación activa de las ciudades y de las autoridades locales con especial énfasis en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODM) de las Naciones Unidas y ha sostenido fuertemente que los gobiernos centrales en los diferentes países no están próximos a la ciudadanía ni a la gestión real de las ciudades. En oportunidad de la Primera Conferencia Mundial sobre Diplomacia de las Ciudades (Cities Diplomacy) que se llevó a cabo en La Haya, Holanda, del 11 de junio al 13 de junio de 2008, fueron las palabras de uno de los alcaldes presentes, Clarence Anthony¹⁰, que subrayaron la necesidad de crear las “Naciones Unidas” de las ciudades

6. *Metropolis* fue creada en 1984 cuando el entonces Presidente del Consejo Regional de Ile-de-France, Michel Giraud, convocó una reunión de representantes de Abidjan, Addis-Abeba, Barcelona, Buenos Aires, El Cairo, Colombo, Ile-de-France, Londres, Los Angeles, México, Montreal, Nueva York, Tokio y Turín. Esta reunión resultó en la creación de la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis. Ver <http://www.metropolis.org>

7. Sitio web de CGLU: www.cities-localgovernments.org

8. Están presentes en 136 Estados Miembros de las Naciones Unidas de las siete regiones mundiales: África, Asia-Pacífico, Europa, Euro-Asia, Oriente Medio-Asia Occidental, América Latina y América del Norte. Cuenta con más de mil ciudades entre sus miembros directos y con 112 asociaciones nacionales que representan prácticamente a todas las ciudades y gobiernos locales presentes en cada país.

9. UNACLA fue creado en el año 2000 como órgano asesor de la agencia Habitat de las Naciones Unidas en temas urbanos. Está formado por 20 miembros, todos ellos autoridades locales o representantes de asociaciones de ciudades: 10 miembros son designados por la principal organización de ciudades del mundo, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), y el resto por las autoridades de Habitat,

10. Clarence Anthony, elegido tesorero del Segundo Congreso Mundial de CGLU, realizado entre el 28 y el 31 de octubre de 2007, en Je-JU República de Corea. Dicho Congreso se basó en el lema “Changing Cities are Driving our World”.

Artículo

El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...

(precisamente, esta provocativa expresión, es la que nos ha servido para iniciar el título de este apartado). **Esta Primera Conferencia, ha señalado el papel de los gobiernos locales en la prevención de conflictos, la creación de la paz y la reconstrucción post-conflicto.**

Las metas más relevantes que se persiguen han quedado plasmadas en la denominada “Agenda de La Haya sobre Diplomacia de las Ciudades”, firmada en coincidencia con el 60° Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Merece destacarse la definición que en este marco multilateral se ha acuñado sobre “diplomacia de las ciudades” a la cual se reconoce como “la herramienta de los gobiernos locales y sus asociaciones para la promoción de la cohesión social, la prevención de conflictos, la solución de conflictos y la acción de reconstrucción post-conflicto con el fin de crear un ambiente estable, en el cual los ciudadanos puedan vivir juntos en paz, democracia y prosperidad”. Afirman, también, que “los gobiernos locales y sus asociaciones deben trabajar, donde sea posible, en sociedad o conjuntamente con los diferentes niveles con los gobiernos centrales, con las instituciones gubernamentales internacionales y con las organizaciones de la sociedad civil para contribuir en los procesos de paz”.

Otras experiencias asociativas y foros para facilitar el intercambio de experiencias, se han desarrollado también en el **espacio latinoamericano**. Precisamente, en consonancia con la trayectoria de la Organización a escala global a la que hicimos referencia en el punto anterior, debemos mencionar la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA). Fue fundada en 1981, con sede en la ciudad de Quito (Ecuador), originariamente constituyó el Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Administradores Locales (IULA). La unificación de las organizaciones municipales en la CGLU, transformó a esta organización regional en el capítulo de América Latina y el Caribe ante aquélla. Su actividad está focalizada en representar los intereses de los gobiernos locales, ciudades y Asociaciones Nacionales de Gobiernos Locales y establecer vínculos de cooperación con instituciones que trabajan por la promoción, el desarrollo y la democracia local. Mantiene una estrecha relación con su organización matriz e instituciones que conforman el sistema de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y todos los organismos municipalistas del mundo.

Asimismo, debe destacarse la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI) creada en la I Cumbre Latinoamericana de Gobernadores, Intendentes, Prefectos y Presidentes Regionales (Guayaquil, Ecuador, 5-7 diciembre de 2004), con el propósito de fortalecer los lazos de amistad y solidaridad entre los pueblos y con una orientación hacia la integración como el medio para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico y social. Actualmente cuenta con la participación de 14 países con más de 150 representaciones que ejercen administración del nivel de gobierno intermedio en los países latinoamericanos. Con relación a la problemática local, ha fomentado la realización de Cumbres Latinoamericanas de Gobernadores, Intendentes y Prefectos.

El marco **Iberoamericano** también cuenta con algunos foros que se focalizan en el intercambio de experiencias entre ciudades, a saber: la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), constituida por 23 ciudades capitales de Iberoamérica, a las que se suman Río de Janeiro, San Pablo y Barcelona, lo cual hace que abarquen en su totalidad alrededor de 100 millones de habitantes. La preside la ciudad de Madrid. Desde esta organización se apunta a fomentar vínculos e intercambios, principalmente a partir de distintas actividades y programas específicos de formación municipal. Por su parte, el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) tiene como objetivo desarrollar y divulgar instrumentos que fortalezcan a los gobiernos locales, particularmente en los temas relativos a la disposición de buenos sistemas de información y de capacidad de gestión e inversión en capital humano.

Los ejemplos precedentes no han pretendido constituir una enumeración taxativa, sino más bien ser representativos de la variedad y complejidad de organizaciones, agendas y canales de información y discusión que están asumiendo los gobiernos locales.

El abanico temático de los compromisos que asumen las ciudades resulta cada vez más amplio y, singularmente, más cargado de preocupaciones sociales, ecológicas, económicas y hasta de la propia agenda de seguridad relativa a los espacios territoriales en conflicto o las acciones de reconstrucción postbélicas.

El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...

III.2. Los procesos de integración regional y la modalidad de “redes de ciudades”

Las ciudades europeas tienen una larga tradición en el empleo de estrategias de internacionalización, sobre cuyas bases han ido ganando competitividad, prestigio, o se han convertido en modelos para emular. También, muchas de ellas gozan de gran experiencia de tipo transfronterizo y, obviamente, los efectos de la integración económica – con una dinámica de *feed-back* – resultan más claros que en otras regiones con procesos de integración más jóvenes.

Ya mencionados los primeros ejemplos asociativistas entre ciudades europeas, indudablemente el paso más relevante fue la incorporación al Consejo de Europa en 1957, de representantes locales en su estructura organizacional y sus actividades. Así se dio origen a la Conferencia de Poderes Locales de Europa, como comité consultivo de expertos en cuestiones urbanas para la política europea. En la década del ochenta, las autoridades locales fueron provistas de un marco legal apropiado para la cooperación internacional entre ese nivel de gobierno. Por una parte, en 1980 se firmó la Convención Marco Europea para la Cooperación Transfronteriza y posteriormente, fue signada en Estrasburgo en 1985, la Carta Europea de la Autonomía Local. En ella se ha reconocido a las ciudades (art.10) la capacidad de asociarse a otras entidades homogéneas, lo cual ha incidido no sólo en el despliegue de acciones a nivel nacional sino que ha propiciado la conexión y establecimiento de estrategias conjuntas a nivel internacional. Esta dinámica condujo a que se produjera la incorporación de esta capacidad de los gobiernos locales de llevar adelante acciones internacionales, en la mayoría de las constituciones de los Estados-miembro.

A ello se sumó que a inicios de los noventa, la Comisión Europea, a través de varias directivas generales, implementara una serie de acciones, co-financiando programas como Polis, Recite y Urban, directa o indirectamente relacionados con las ciudades (DE CASTRO, 1999). Asimismo, en 1994, se produciría un significativo avance en la consideración de las regiones y gobiernos locales, cuando aquella Conferencia de Poderes Locales y Regiones actualiza sus funciones y profundiza su acción como órgano político, reconociéndose que está habilitada para mantener contactos permanentes con el Comité de Ministros. Recuérdese que el objetivo final de sus impulsores era llegar a ser la Cámara Europea de Entes Locales y Regionales, una especie de Senado Regional (BLANES SALA, 2004:187)

Como sabemos, en la Unión Europea, el Comité de las Regiones (CdR) que fue establecido en 1992, por el Tratado de Maastricht, otorgó funciones consultivas a los gobiernos regionales y locales. Por su parte, el proyecto de la Constitución Europea (2005) amplió las competencias del CdR como órgano consultivo, un paso muy importante aunque insuficiente para algunos que abogan por una mayor democratización en el espacio europeo y reclaman que se tomen realmente en cuenta las preocupaciones de las autoridades locales y regionales. Consideran una meta a cumplir en el futuro, el otorgarle al CdR un lugar más importante en la estructura institucional de la Unión, complementando el trabajo del Parlamento Europeo.¹¹

Todo el proceso legitimador de mayor participación en los ámbitos comunitarios fue, en parte también, el resultado de una eficiente capacidad de influencia y lobbying que desempeñaron las redes de ciudades (incluso redes regionales de ciudades). Y, para muchos procesos de integra-

11. Una muy interesante reflexión sobre estos temas es la que aporta Sean O'Curneen Cañas. Sostiene que “Con el Tratado de Maastricht se cumplió a medias con la primera parte de esta propuesta. Se creó el Comité de las Regiones, pero no con independencia propia, sino bajo la tutela de otra institución. El CdR tuvo que esperar hasta el Tratado de Amsterdam para obtener la autonomía presupuestaria. De esta manera la capacidad de acción del CdR quedó mermada durante buena parte de su infancia. A medida que han ido pasando los años y el CdR ha ido consolidando su presencia en el panorama institucional de Bruselas, su capacidad para representar los intereses de la periferia ha ido creciendo.” También remarca el hecho de que “actualmente en Bruselas, existen alrededor de doscientas cincuenta oficinas permanentes representando a un número aún mayor – y difícil de cuantificar – de autoridades locales y regionales, ofreciéndoles de esta manera la posibilidad de influir sobre el contenido final de la legislación europea. Estas representaciones permanentes regionales han demostrado obrar con gran eficacia, a veces por cuenta propia, a veces de manera conjunta, y han conseguido dar voz de manera general a las regiones y ciudades de Europa. No obstante, la democracia europea aún no es suficientemente representativa puesto que el Comité de las Regiones no es más que un órgano consultivo y aunque la Comisión Europea está obligada a consultarle en algunos ámbitos legislativos, no existe ninguna garantía de que se tomen en cuenta las preocupaciones de las autoridades locales y regionales. La existencia misma del CdR representa una mejora, y en tándem con las oficinas regionales, contribuye a que la presencia de las regiones, ciudades, y pueblos de Europa se deje notar. Ver al respecto O'CURNEEN CAÑAS, Sean, “El Comité de las Regiones: importancia, retos y oportunidades”, http://www.globalaffairs.es/es/wp-content/uploads/nc2ba05__oct-nov_2007.pdf, N°5/ Oct-Nov. 2007

El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...

ción más jóvenes, la experiencia de las “Eurociudades” sirvió como modelo a emular puesto que se les reconoce el haber logrado insertar en el esquema de la Unión Europea los intereses locales y temas que pueden convertirse luego en políticas para solucionar problemas urbanos comunes. En ese sentido, el intercambio de experiencias sobre “buenas prácticas”, acciones medioambientales, cuestiones transfronterizas y proyectos tecnológicos, entre otros, caracterizan el accionar de la red.¹²

Suele decirse que las “redes de ciudades”, al menos en teoría, constituyen una modalidad de organización más sencilla, que se focaliza más en el cumplimiento de objetivos y la obtención de resultados que en las estructuras burocráticas y rígidas. A la vez, una estructura de menor complejidad y más participativa puede contribuir a balancear el déficit democrático que parecen arrastrar la mayoría de los esquemas de integración. A veces, existe una excesiva centralización de las decisiones políticas y económicas en manos de las estructuras estatales – en tanto muchas de las experiencias integrativas continuaban siendo intergubernamentales en el contexto latinoamericano– y la burocracia centralizada en las capitales de los países miembros. De allí que para

subsancar o intentar invertir esa tendencia centralizadora, se apueste a la conformación de redes regionales, o redes de ciudades, los cuales son percibidas como los mecanismos más apropiados para promover la participación de los gobiernos locales.

Esta fue la consigna subyacente en la conformación de la red de municipios en el contexto del MERCOSUR, conocida como “Mercociudades”, que surgió en 1995 por iniciativa de los principales Alcaldes, Intendentes y Prefectos (Prefeitos) de la región.¹³ Se propuso favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del MERCOSUR y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las municipalidades de la región, como se manifiesta en sus Estatutos. Originariamente contó con 12 ciudades, y actualmente está integrada por 180 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia y Perú, lo cual representa más de 80 millones de personas. Orgánicamente, esta red se estructura en diferentes instancias como la Asamblea General de Socios, el Consejo de la Red, una Comisión Directiva, la Secretaría Ejecutiva, la Secretaría Técnica Perma-

nente y las diferentes Unidades Temáticas (UT).¹⁴

La práctica de redes y la adopción de acuerdos entre las ciudades, muchas de las cuales son distantes, por cierto, permite pensar en la conformación de una región virtual entre ellas que cooperan fundamentalmente en áreas de su incumbencia, fomentan la descentralización y se intercambian experiencias de estímulo a la participación ciudadana.

El año 2000 significó un primer paso adelante, cuando luego de gestiones ante las respectivas Cancillerías, fue creada la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR (REMI), según Resolución 90/00 (recuérdese que las Reuniones Especializadas han sido la modalidad adoptada para diversas áreas temáticas). Fue en la VIIª de las reuniones que se decidió recomendar avanzar hacia una instancia que tuviese un nexo más cercano con el Consejo Mercado Común, órgano máximo del MERCOSUR y, en diciembre de 2004 durante la reunión de dicho órgano (en Belo Horizonte), se creó el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos (FCCR)¹⁵. Lo constituyen un

12. Actualmente forman parte de esta red más de 115 ciudades grandes europeas. El trabajo técnico se ha distribuido entre diferentes Comités, a saber: Comité para el desarrollo y la renovación urbana; Comité de Medio Ambiente; Comité Este-Oeste; Comité para cuestiones sociales; Comité de cultura; Euromed - Comité para la cooperación con estados del sur y de la parte oriental de la zona del mediterráneo.

13. La Declaración de Asunción, emitida en marzo de 1995, manifestó la voluntad de los alcaldes 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, los Alcaldes firmaron el “Compromiso de Porto Alegre” donde expresaban su aspiración de profundizar el protagonismo de las ciudades en el proceso de integración marcando pautas para la nueva organización. Finalmente en noviembre del mismo año, se realizó en Asunción la I Cumbre de Alcaldes, Intendentes, y Prefeitos donde se firmó el Acta Fundacional de MERCOCIUDADES.

14. Es interesante hacer notar que dichas unidades temáticas representan el área en donde se llevan a cabo las experiencias concretas de cooperación e intercambio entre las ciudades, a saber: Ambiente y Desarrollo Sustentable; Autonomía, Financiamiento y Gestión Municipal; Ciencia, Tecnología y Capacitación; Cultura; Desarrollo Económico Local; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano; Educación; Género y Municipio; Juventud; Planeamiento Estratégico; Seguridad Ciudadana y Turismo.

15. La creación de este Foro Consultivo había sido una permanente reivindicación desde el mismo nacimiento de Mercociudades como ámbito para institucionalizar la participación de las ciudades al más alto nivel en el proceso de integración. En cuanto a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) existe el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CCAAM), que de manera casi simétrica, fue impulsado por una red de ciudades, la Red Andina de Ciudades (RAC).

El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...

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-Parte del MERCOSUR” (art. 1 Resolución 41/04). También se estableció que, 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).

El 28 de junio 2008, la tercera reunión de dicho foro, emitió la “Declaración de Buenos Aires” que reconoce avances en la integración desde sus perspectivas locales y promueve la coordinación entre el FCCR y los demás actores del bloque, entre los que se destacan el Parlamento MERCOSUR, la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, el Foro de Consulta y Concertación Política y el Foro Consultivo Económico y Social, con miras a ampliar los canales de diálogo para la construcción de una agenda de integración más profunda, democrática y plural. A la vez, se compromete a incorporar a su agenda los temas referentes a Integración Productiva y Ciudadanía Regional como cuestiones relevantes para el MERCOSUR., continuar trabajando sobre el tema de la integración fronteriza y fomentar la participación de las instancias municipales y regionales en el acceso a la aplicación de los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

Una vez más, la búsqueda de una participación más institucionalizada en el marco de un proceso de integración, es una aspiración de los gobiernos locales que requieren estar representados, de tal modo que sus intereses y sus propuestas queden contemplados en las políticas a implementar.

III.3. El territorio regional sudamericano integrado a partir de “Corredores bioceánicos”, su carácter multidimensional y sus efectos en las ciudades. Los Comités de Integración y el espacio transfronterizo argentino-chileno

Aunque hasta ahora le hemos asignado relevancia a las diferentes estructuras institucionales y a los diferentes modos de asociación entre actores subnacionales, es importante hacer lugar a la consideración de los llamados **Corredores**

Bioceánicos (CB) considerados, no solamente como “vías conectoras” de los litorales oceánicos, sino como ejes de integración, transversales, de carácter subnacional y con contenidos multidimensionales. Suele decirse de ellos que son como “puentes terrestres” que unen puntos distantes y facilitan la conexión con otros mercados extra-regionales.

Los corredores siguen un trazado en función de un sistema vial – entrelazados en muchos casos con corredores ferroviarios- que unen localidades, municipios, ciudades capitales y grandes ciudades; esta forma de enlace permite los encadenamientos productivos, la formación de clusters por producto o rama de la producción industrial, y centros técnicos y culturales.

Pueden tener un papel estratégico para acelerar el desarrollo económico y social, sobre todo porque si son convenientemente utilizados pueden llenar vacíos geográficos, comunicar regiones y poblaciones que, dentro de un mismo país eran periféricas. Una mirada compleja sobre los CB, trasciende lo meramente geográfico, y los ubica como “modelos o tipos ideales de políticas públicas de integración regional y subregional”. Estas políticas se inscriben en el análisis estratégico sectorial y organizacional que lleva a la formación de clusters, de nuevas Ciudades Científicas y Tecnológicas (Tech Cities). Tienden a desarrollar innovaciones sociales e institucionales, movilizan a las organizaciones públicas, privadas y sociales localizadas en los trazados de los corredores, favorecen el cambio inducido por las innovaciones en el nivel local, contribuyen a formar “organizaciones complejas que facilitan la comunicación, acuerdo y coordinación entre gobiernos locales vecinos para producir bienes y servicios creando diversas formas de asociación (INOSTROZA FERNÁNDEZ; BOLÍVAR ESPINOZA, 2004:159-160). Ello lleva a considerar la relevancia que cobran los puertos pivote - es decir la base de una ciudad puerto industrial- que quedan conectados entre sí (op.cit.:163).

Si nos referimos, concretamente, a los **Corredores bioceánicos sudamericanos**, ellos han sido establecidos para facilitar e intensificar el intercambio entre los países de la región, en apoyo de la formación de un espacio económico más integrado y asimismo, ampliar la plataforma a partir de la cual aquélla se inserta internacionalmente, fortaleciendo los enlaces terrestres entre los principales centros de producción con los puertos del Pacífico y del Atlántico, y abriendo nuevas conexiones hacia los mercados externos. En ese contexto, las ciudades están llamadas a tener

Artículo

El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...

un rol protagónico, nodos de redes internacionales de transporte y comunicaciones, actúan como centros de atención de la actividad económica regional, como proveedoras de servicios especializados, como centros de difusión de las innovaciones en su más amplio sentido y como centros de intercambio con el exterior. Para citar sólo un ejemplo del significado que se le asignan como “espacios de integración” conviene llamar la atención sobre el “**Foro del Corredor Bioceánico Central de América del Sur**”, una de las vías expeditas para abrirse a los mercados de Asia-Pacífico, el cual ya ha concretado ocho reuniones desde 2001 para debatir propuestas sobre desarrollo de infraestructura para el transporte internacional y de procedimientos para facilitar el tráfico transfronterizo, temas ambientales, a los que ha agregado una agenda cultural turística, de intercambio estudiantil, y ha facilitado la participación de ciudades y gobiernos locales.

Otros esquemas dignos de mención, por cuanto favorecen la participación de regiones, ciudades y gobiernos locales son los Comités de Frontera. Aunque no podamos por una cuestión de espacio detenemos a desarrollar exhaustivamente, es posible resaltar la relevancia que han tenido para la relación bilateral transfronteriza, con impacto en regiones cercanas y conectadas, entre la Argentina y Chile. Los llamados Comités de Frontera, hoy denominados **Comités de Integración**, conforman un esquema jurídico-político que posibilita a provincias y municipios conectarse con el país vecino. Concebidos como organismos destinados a proporcionar soluciones ágiles a los problemas del tráfico fronterizo y a promover la cooperación en las áreas de frontera, fueron establecidos tanto con la doble finalidad de regular operativamente el tránsito fronterizo de vehículos, mercaderías y personas, como a coadyuvar a la promoción del desarrollo del área con iniciativas de integración fronteriza, incorporando nuevos temas relacionados con situaciones específicas de comercialización, agricultura, salud y educación en respuesta a inquietudes planteadas por los pobladores locales; e incluso, en ocasiones, actuando como foro para el estudio de situaciones que excedían sus competencias y se llevaban en derivación a los ámbitos competentes (COLA-CRAI, 2004).

Un dato a remarcar es que, progresivamente, las reuniones de los Comités han convocado también a Encuentros de Alcaldes e Intendentes de ciudades que forman parte de las Regiones y Provincias involucradas. Debe tenerse en cuenta que la relación bilateral argentino-chilena se ha visto enriquecida y estimulada por los diversos espacios y dimensiones gubernamentales de nivel subnacional. Esto ha sido

claramente recogido en la letra del Tratado de Maipú, firmado por las presidentas Michelle Bachelet y Cristina Fernández en octubre de 2009. La puesta en práctica de dicho Tratado ya produjo algunos resultados visibles, como las reuniones de gobernadores y autoridades regionales en abril de 2011, tema que ha sido reconocido y jerarquizado en la Reunión Cumbre de Presidentes realizada en Santiago en marzo de 2012. Precisamente en esa ocasión se firmó un Protocolo complementario del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación, que establece una reunión bilateral entre gobernadores argentinos e intendentes chilenos para impulsar la integración.

Consideraciones finales

Globalización, regionalización y descentralización resultan claves a la hora de entender el rol que vienen cobrando las ciudades, y que, sumados a otros actores no estatales van perfilando un sistema internacional “multicéntrico”. Combinados con las diversas fuerzas que se ejercen desde cada nivel y actor, conforman los rasgos de la “complejidad” en las relaciones internacionales.

El fenómeno de ascenso de las ciudades, “unidades federadas” y provincias como actores internacionales, como sostiene Barreto (2005), emerge justamente en este momento de reivindicación del territorio con la doble finalidad de promover la inserción a escala global y controlar los efectos desintegradores de ese mismo mercado.

El modo en que las ciudades presentan - incluso en sus páginas oficiales- la acción que llevan a cabo en el escenario internacional, puede leerse en expresiones como: estrategias de vinculación internacional de la ciudad, política internacional de la ciudad, política de la ciudad hacia el exterior, cooperación internacional de la ciudad, acciones de cooperación descentralizada, microdiplomacia, diplomacia de las ciudades. Esto significa que las ciudades, en el marco de la globalización y la regionalización, están inmersas en una dinámica que las lleva a ejercer influencia sobre los gobiernos nacionales para proyectar sus intereses de naturaleza internacional y, también, actuar directamente en la escena internacional, usando para ello sus propios recursos o los provenientes de la cooperación descentralizada o de fuentes de cooperación de entidades internacionales.

Artículo

El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...

El desarrollo de la actividad internacional local tiene una explicación pragmática. Ya sea que los estados y municipios estén desencantados con la política exterior federal/nacional, o bien que perciban que ésta es inefectiva para promover sus intereses, los gobiernos subnacionales buscan su fortalecimiento institucional y financiero a través de la vinculación internacional, generando un efecto de imitación en otros gobiernos locales.

La globalización y la tendencia hacia la descentralización – que parecen ser dos caras de una misma moneda- han ido erosionando la división entre asuntos internos y externos y, de modo similar, han debilitado el rol de los Estados como centralizadores de decisiones, y únicos referentes en la promoción y protección de las economías nacionales. Este proceso, aún sin poner en discusión la existencia del Estado, alentó crecientemente la discusión sobre la “localización” de diversas actividades, funciones y creación y gestión de políticas, sobre todo por la cercanía que tienen con los ciudadanos.

La preferencia de los inversores por algunas ciudades, pueden explicarse si se tienen en cuenta las ventajas -de diverso tipo y dimensión- ofrecidas por muchos gobiernos locales, como por ejemplo exenciones de impuestos, promociones de diverso tipo para atraer capitales y en algunas otras características como acceso a un mercado de trabajo diversificado, o en otros casos, especializado tecnológicamente, cercanía a redes de comunicación, puertos, rutas y facilidades de transporte. También influye el contar con Centros de Investigación, Universidades, las ventajas de localización aportadas por las comunicaciones – por ejemplo, ser centro o confluencia de rutas, cabeceras de pasos fronterizos, para mencionar sólo algunos-, o la superioridad derivada de un importante y diversificado tejido industrial, que proporciona ventajas de economía de escala, que junto a los factores socioeconómicos e infraestructurales se encuentran en la base de la revalorización o el ascenso y proyección internacional que adquieren determinadas ciudades y regiones vinculadas.

La dimensión económica está muy presente en la “paradiplomacia” que llevan adelante las ciudades y obedece no sólo a la necesidad de exportar bienes y servicios, obtener inversiones, expandir el empleo y promover el turismo. Propende cada vez más a que las voces de los gobiernos locales sean escuchadas en la negociación de acuerdos internacionales negociados y ratificados por el Estado nacional. Cuestiones como los recursos naturales y las obras de infraestructura ocupan una buena parte de los reclamos

locales y se acrecienta la necesidad de tomar en cuenta los “stakeholders” en cada caso, para dar legitimidad y sustentabilidad a los proyectos que se encaran.

La actual agenda internacional resulta particularmente estimulante para el debate y la generación de propuestas en materia de descentralización, fortalecimiento de los gobiernos locales y coordinación intergubernamental. La multiplicidad de programas, proyectos y estudios sobre estos temas constituyen áreas de oportunidad para afianzar el posicionamiento de los gobiernos locales en el ámbito internacional y aprovechar cabalmente la amplia oferta de cooperación de que disponen.

Sin embargo, esta actividad internacional de los gobiernos locales, no está exenta de generar controversias al interior del propio Estado, estimular una excesiva competencia por la obtención de fondos internacionales, formación de “enclaves” que, en ejercicio de una supuesta descentralización, terminan construyendo “islas” de beneficiarios de la globalización en desmedro de la concreción de intereses nacionales. Estos datos ejemplifican, en parte, algunos de los problemas a los que está sometida la acción exterior del Estado, particularmente en lo que hace a la complejidad de los vínculos internos y externos, el rol mediatizador que se asigna a la acción gubernamental y la relevancia de diversos agentes. Tomemos para el caso las interesantes reflexiones que hace Hill (2003) al sostener que a pesar de lo cambiante que es hoy el escenario internacional y habida cuenta de los diferentes tipos de limitaciones que el Estado sufre, de todos modos, **hay una serie de acciones que los ciudadanos esperan que éste cumpla en el medio externo.** De allí que habría que entender la Política Exterior como “la suma de las relaciones externas oficiales conducidas o llevadas adelante por un actor independiente -usualmente el Estado, aunque se reconocen otros actores- que mantiene un grado de coherencia hacia el mundo exterior”. A la vez, se debe aceptar que existe un “grado creciente de diplomacia paralela que llevan adelante otros actores gubernamentales de la “política doméstica”. Entonces, como los cambios a nivel internacional hacen que el “afuera” y el “adentro” se haga cada vez más borroso, la Política Exterior tiene que tener la “capacidad de articular”. De allí que ésta deba ser vista como una vía para tratar de reunir o atar una variedad de cuestiones, darle sentido a las diversas actividades del Estado y la comunidad que vive en su interior y que los comprometen internacionalmente.

El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...

En un sentido similar, se pronuncia Hocking (2012) que entiende a la Diplomacia del Siglo XXI como un “rompecabezas”, acorde con la necesidad de integrar todas las dimensiones internas de los Estados en su acción externa y reconocer que cada vez existen más instancias que tienden a expresarse externamente, que lo “interno y externo” tienden a confundirse y su separación es cada vez más difusa. También, la relevancia de espacios locales y las “redes multiactores” requerirán que la “maquinaria diplomática” adquiera nuevas destrezas y, a la vez, se fortalezcan las actividades consulares, cobrando éstas una mayor relevancia.

Para concluir y sobre la base de las diversas estrategias y acciones expuestas en el trabajo parece claro – al menos para nosotros- que, si se cruzan las informaciones respecto de las diferentes iniciativas, espacios de cooperación y foros, en cuyo marco se desarrolla

la participación subnacional, puede observarse la gestación de una matriz de vínculos crecientemente compleja y con una operatoria que puede o no ser complementaria con el Estado nacional. Sin dudas, esa complejidad debe ser acompañada con mayor creatividad institucional por parte del Estado.

Aunque la **acción internacional de los ciudades** es un dato innegable de la realidad contemporánea, es igualmente cierto que se producen múltiples tensiones entre el poder político central, el poder provincial (estatal), o regional- según los casos- y la autonomía local que compiten en sus acciones internacionales. De allí se desprende la necesidad de creación de instancias organizacionales para promover una concertación de acciones que equilibren las fuerzas centrípetas y centrífugas que son parte de ese proceso de inserción internacional de los agentes subnacionales.

Bibliografía

- ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds.), *Paradiplomay in action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Publishers, London, 1999
- BALMELLI, Carlos, “Los procesos internos y la globalización”, en *Estudios Internacionales*, octubre-diciembre, n.116, 1996
- BARRETO, Maria Inês, *A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais*, Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005
- BLANES SALA, José, “La participación extrainstitucional de las Regiones Europeas en los Instrumentos de la Política Regional Comunitaria”, en VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, PUC/Editora UNESP/CEDEC/FAPESP, 2004, pp. 179-209
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel, Local y Global. *La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*, Editorial Taurus, Madrid, 1997
- BOISIER, Sergio, “Globalización, Geografía Política y Fronteras”, en *Aldea Mundo*, Año 7, n° 13, octubre 2002 (Universidad de los Andes, Venezuela), pp.5-15
- BOISIER, Sergio, “¿Hay espacio para el desarrollo local en la Globalización?”, en *Revista de la CEPAL*, n° 86, agosto 2005, pp.47-62
- CASTELLS, Manuel, *La Sociedad Red (The Rise of Network Society)*, Volumen 1, Alianza Editorial, Madrid, 1996
- CASTELLS, Manuel, “The Urban Question’ and ‘The Rise of the Network Society’” <http://hjem.get2net.dk/gronlund/Castells.html>, “¿Fin del estado nación?”, en *Diario El País*, Madrid, 26-10-7, <http://personal1.iddeo.es/lbouza/castell.htm>

El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...

- COLACRAI, Miryam, "Cooperación Subnacional y Gobierno Federal en Zonas Fronterizas y el Desarrollo de Infraestructura Física", en *Integración y Comercio*, N° 21, Volumen 8, diciembre-julio de 2004, BID-INTAL, Buenos Aires, pp. 133-134
- COLACRAI, Miryam, "Reflexiones en torno a la cooperación Unión Europea-América Latina. Entre los «patrones de vinculación» de la denominada «alianza estratégica» y la dinámica de la cooperación descentralizada", en "La cooperación Latinoamericana-Europa. Contextos, Preocupaciones, Modalidades y Actores en la encrucijada", *Cuadernos de Integración Iberoamericanos*, n° 10, 2009, pp.101-130, Madrid Plaza y Valdéz Editores.
- CORNAGO PRIETO, Noé, "Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation", in ALDECOA, Francisco and KEATING, Michael (eds.), *op. it.*
- CORNAGO PRIETO, Noé, "Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs," en *Workshop on Constituent Units in International Affairs*, Forum of Federations, Winnipeg, Canadá, 2001
- DE CASTRO, José Luis, "The other dimension of third level politics in Europe: the Congress of Local and Regional Powers of the Council of Europe, in ALDECOA, Francisco and KEATING, Michael (eds), *op.cit.*
- DUCHACEK, Ivo D., "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations", en MICHELMANN, Hans J. and SOLDATOS, Panayotis, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990
- GARCÍA SEGURA, Caterina, "La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autónomas históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco", en VIGEVANI, Tullo et al., *op. cit.*, 2004, 211-249
- GENRO, Tarso, "El futuro de las ciudades en el nuevo orden internacional" en *Revista Mientras Tanto*, n° 83, Icaria Editorial, Barcelona, 2002, pp.69-76
- HILL, Christopher, *The changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave and Mac Millan, New York, 2003 (Ver especialmente pp.1-47)
- HOCKING, Brian, "Managing Foreign Relations in Federal States: Linking Central and Non-Central International Interests", In HOCKING, Brian (ed.), *Foreign Relations and Federal States*, London, Leicester University Press, 1993
- HOCKING, Brian, "Regionalismo: uma Perspectiva das Relações Internacionais", In VIGEVANI, Tullo et al., *op. cit.*, 2004, pp. 77-107
- HOCKING, Brian *et al.*, *Futures for Diplomacy. Integrative Diplomacy in the 21st.century*, Netherlands Institute of International Relations, October 2012
- INOSTROZA FERNÁNDEZ, Luis; BOLÍVAR ESPINOZA, Augusto, "Corredores bioceánicos: territorios, políticas y estrategias de integración subregional", en *Análisis Económico*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, Vol. XIX, 2004, n° 41, pp.153-174
- KHAMA, Parag, "Beyond City Limits", en http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/08/16/beyond_city_limits, sept./oct. 2010
- KEATING, Michael, "Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias", In VIGEVANI, Tullo et all, *op.cit.*, pp. 49-78
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph, *Poder e interdependencia: la Política mundial en transición*, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988

Artículo

El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...

- MICHELMANN, Hans J. and SOLDATOS, Panayotis, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990
- O'CUMEEN CAÑAS, Sean, "El Comité de las Regiones: importancia, retos y oportunidades", http://www.globalaffairs.es/es/wp-content/uploads/nc2ba05__oct-nov_2007.pdf, N°5, Oct-Nov 2007
- OHMAE, K., "Del Estado-nación al Estado-región", en *Revista Ciencia Política*, n° 32, 1993, pp.11-18
- OHMAE, K., *The end of the nation state*, New York, Free Press, 1995
- ROSECRANCE, Richard, *The rise of the trading state. Commerce and conquest in the modern world*, Basic Books, New York, 1986
- ROSENAU, James, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990
- ROSENAU, James, "La Teoría de la complejidad y los asuntos mundiales", en *Revista Nueva Sociedad*, n° 148, marzo-abril, 1997, pp.159-170
- SASSEN, Saskia, *The Global City*, New York, Princeton University Press, 1991
- SASSEN, Saskia, "Locating cities on global circuits", en *Environment and Urbanization* 14, 2002, Consultado en <http://eau.sagepub.com> 10 de agosto, 2008
- SANCHEZ, Fernanda; MOURA, Rosa, "Ciudades-modelo: estrategias convergentes para su difusión internacional", en *Revista Eure*, Vol. XXXI, n° 93, Santiago de Chile, agosto 2005, pp. 21-34
- SOLDATOS, Panayotis (1990), "An Explanatory Framework for the Study of federated States as Foreign-policy Actors", en Michelmann, Hans J. and Soldatos, Panayotis, *op.cit.*
- SOLDATOS, P., "Strategic cities alliances: an added value to the innovative making of international city", *Ekistics*, 1991, 346-351
- VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio, "Desarrollo endógeno y globalización", en *Revista Eure*, Vol. XXVI, n° 79, Santiago de Chile, diciembre, 2000, <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/196/19607903.pdf>