

## ***Reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur en la región latinoamericana y la participación internacional de los actores subnacionales***

### ***Reconfiguration of South-South Cooperation in the Latin American Region and the International Participation of Subnational Actors***

**Mariana Calvento\***

**María Lis Rolandi\*\***

Recibido el 23 de febrero de 2015

Aceptado el 07 de abril de 2015

#### **RESUMEN**

El presente trabajo describe y analiza las actuales características de la Cooperación Sur-Sur en América Latina, especialmente el papel de los actores subnacionales en dicha dinámica. A su vez, analiza las modalidades que adquiere esta cooperación en el contexto político regional de la última década, donde se evidencia un importante avance de la integración de los países latinoamericanos. Finalmente, estudia

#### **ABSTRACT**

This article describes and analyzes the current characteristics of South-South cooperation in Latin America, particularly the role subnational actor's play in its dynamics. It also examines the modalities this cooperation adopts within the regional political context of the last decade, which evinces an important progress regarding regional integration of Latin American countries. Finally, it looks at the relationship between

---

\* Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires), Magíster en Desarrollo Local y Doctora en Ciencias Políticas (Universidad Nacional de San Martín). Investigadora del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Problemáticas Internacionales y Locales (Argentina). Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Investigación enmarcada en el Proyecto: "Espacios subnacionales y actores locales: dinámicas y procesos en el desarrollo de estrategias de participación internacional" (Cod. 03/D279). Sus líneas de investigación son: Estado, desarrollo y políticas públicas, relaciones internacionales de actores subnacionales, desarrollo local y gestión internacional. Entre sus publicaciones destaca: "La inserción internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo" (2014). Correo electrónico: marianacalvento@yahoo.com.ar

\*\* Profesora de Geografía y Magíster en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires). Docente e Investigadora Categoría IV del Programa de Incentivos a Docentes Investigadores. Investigación enmarcada en el Proyecto: "Espacios subnacionales y actores locales: dinámicas y procesos en el desarrollo de estrategias de participación internacional" (Cod. 03/D279). Sus líneas de investigación son: Cooperación Sur-Sur en América Latina, relaciones internacionales de actores subnacionales, cooperación científica y tecnológica. Correo electrónico: lisro@live.com.ar

la relación existente entre los principios de la Cooperación Sur-Sur con la participación internacional de los actores subnacionales a partir de la relevancia que adquieren algunas de estas formas de cooperación, como es el caso de la Red MERCOCIUDADES, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR MERCOSUR) y la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), que nuclean a estos actores y promueven mecanismos institucionales que favorecen la participación de las ciudades a través de diferentes instrumentos de intercambio y cooperación.

**Palabras clave:** Cooperación Sur-Sur; América Latina; actores subnacionales; redes de ciudades, MERCOCIUDADES; MERCOSUR; FLACMA.

the principles of South-South cooperation and the international participation of subnational actors, from the perspective of the relevance acquired by some of these forms of cooperation, as in the cases of the Red MERCOCIUDADES (MERCOCITIES NETWORK), the Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR MERCOSUR / Consultative Forum of MERCOSUR Municipalities, Federated States, Provinces, and Departments (FCCR) and the Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA /LATIN AMERICAN FEDERATION OF CITIES, MUNICIPALITIES AND LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATIONS), all of which promote institutional mechanisms which favor the action of these cities through different exchange and cooperation tools.

**Keywords:** South-South cooperation; Latin America; subnational actors; cities' networks; MERCOCITIES; MERCOSUR; FLACMA.

## Introducción

Dentro de las reconfiguraciones que han marcado el escenario latinoamericano de las últimas décadas, resulta relevante el papel adquirido por las herramientas que promueven la integración y cooperación de los actores de la región. En ese sentido, es prolífero el desarrollo de investigaciones que se abocan a la temática de la integración en el Cono Sur y la región latinoamericana,<sup>1</sup> así como aquellos que ahondan sobre los procesos de cooperación internacional entre países de la región.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Véanse: Katz (2007); Da Motta Veiga y Ríos (2007); Sanahuja (2007 y 2012); Álvarez Valdés (2009); GERI-UAM (2010); Martínez (2011); Pérez García y Tablada (2011); Sau (2011); Ticehurst (2011); Altmann Borbón (2012); Bri-ceño Ruiz (2012); CEFIR e Identidad MERCOSUR (2012); Rojas Aravena (2012); Aponte García (2013); entre otros.

<sup>2</sup> Véanse: Colacrai (2009); Hirst y Antonini (2009); Lechini (2009); Ayllón Pino (2010); Ojeda (2010); Rojas Aravena y Beirute Brealey (2011); entre los más destacados.

Estos estudios han permitido realizar avances sustanciales sobre la temática examinando los objetivos, intercambios y alcances que adquieren estos procesos. Asimismo, la mayoría de las investigaciones establecen como unidad de análisis a los Estados nacionales, actor principal en la gestión e implementación de estos procesos, centrándose en las normativas y políticas públicas que desarrollan en torno a la cuestión. De allí que la presente investigación se proponga avanzar sobre otro tipo de actores, los subnacionales, los cuales han sido relegados de los estudios sobre la temática pero que, sin embargo, se ven influenciados por estos procesos contemporáneos.

En ese sentido, en el presente trabajo se abordan las características actuales de la Cooperación Sur-Sur (en adelante CSS) en América Latina, para luego analizar cómo los principios de este tipo de cooperación van permeando las estrategias que llevan adelante los actores subnacionales, particularmente a través de las redes de ciudades. De esta manera, se analizan las modalidades que adquiere la CSS en el contexto político regional de la última década, donde se observan características particulares de los procesos de integración regional actual, que favorece y consolida las condiciones de inserción internacional latinoamericana.

Posteriormente, se plantea la participación de los actores subnacionales en este nuevo escenario, considerados como “las unidades institucionales, o niveles del poder ejecutivo, componentes de un gobierno de un Estado Nacional: Estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales” (Fronzaglia, 2005: 44). El uso del vocablo subnacional no es unánime ya que en otros estudios se prefiere la expresión “entidades subestatales para respetar la distinción entre Estado y nación” (Romero, 2004:48). Sin embargo, según Zubelzú (2008), el empleo del término subnacional es el más difundido y empleado en las investigaciones, aunque señala que “tanto el ‘actor subnacional’ como el ‘actor subestatal’ derivan de un mismo concepto integral: el ‘Estado-nación’ [por lo cual] su uso resulta equivalente e indistinto” (Zubelzú, 2008: 36).

Por último, se analizan a los actores subnacionales y su accionar internacional, buscando confirmar el supuesto de que las redes de ciudades –como es el caso de la Red MERCOCIUDADES, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR MERCOSUR)– se establecen como mecanismos que nuclean y promueven el intercambio bajo la influencia de los principios de la CSS. De esta manera, se plantea una nueva arista en la temática que suma al desempeño de los estados nacionales y la inclusión de actores locales-gubernamentales capaces de incidir sobre los procesos regionales.

El análisis está basado en la utilización de bibliografía, general y específica, sobre las temáticas planteadas y a través de fuentes primarias como son los documentos oficiales emitidos por organismos internacionales y regionales abocados a la CSS y a los actores subnacionales. Finalmente, se establecerán las consideraciones finales sobre el tema y algunos interrogantes al respecto, con el objetivo de dar continuidad a la presente investigación.

## *La Cooperación Sur-Sur en el nuevo escenario político y económico regional*

En la primera década del siglo XXI se observa un escenario propicio para el avance de la integración política, económica, social y cultural de los países de América Latina, que mejora las condiciones de la inserción internacional de la región, consolida el desarrollo y afianza la paz y la estabilidad por medio de la cooperación por sobre el conflicto (Rojas Aravena, 2012).

Efectivamente, en el plano económico, la implementación de más de una década de recetas promulgadas por el Consenso de Washington expusieron las fisuras del modelo de desarrollo neoliberal en América Latina comenzando, a partir del año 2003, a gestarse un nuevo modelo de desarrollo acompañado por el crecimiento económico de la región.<sup>3</sup>

A partir del aquel año, las condiciones económicas en la región fueron favorables para enfrentar los efectos de la crisis mundial acontecida en 2008, iniciada en los países centrales y luego extendida al resto del mundo. Si bien América Latina no se mantuvo alejada de los efectos de la crisis mundial, los países de la región contaron con un mayor margen de maniobra para llevar a cabo políticas anticíclicas. El impacto de la crisis sobre los niveles de producción de los países de la región tuvo variaciones de acuerdo a los vínculos comerciales que estos poseen con Estados Unidos.<sup>4</sup>

Con el inicio del nuevo siglo, comienza la construcción de una forma diferente de integración latinoamericana, denominada “integración posneoliberal”, “regionalismo posneoliberal” o “regionalismo postliberal (Da Motta Veiga y Ríos, 2007), concepto que alude a un conjunto de transformaciones en la región que van a generar una ruptura con el modelo neoliberal característico de la década previa. En ese sentido, el concepto define “la sustitución del contenido de la agenda de la integración latinoamericana, que pasó de estar

<sup>3</sup> Durante el período 2003-2007 la región de América Latina presentó un crecimiento de 5% del producto interno bruto (PIB), mientras que el PIB per cápita sobrepasó 3% durante 5 años consecutivos, en un contexto de superávit fiscal y una fuerte acumulación de reservas internacionales. Asimismo, el financiamiento para los mercados emergentes fue favorable debido a las tasas de interés bajas, generando una cuantiosa liquidez de capitales (CEPAL, 2009). A partir de la crisis mundial del 2008, el contexto externo para el desarrollo económico de América Latina y el Caribe dejó de ser tan favorable, no obstante, se estima que la gradual mejora en algunas de las principales economías del mundo debería facilitar una inflexión de la desaceleración del crecimiento de esta región. Además, debe tomarse en cuenta que, a pesar de que las condiciones externas empeoraron en comparación con el período inmediatamente anterior a la crisis financiera de 2008-2009, siguen relativamente favorables desde una perspectiva histórica más larga. Actualmente se registra una recuperación del flujo de remesas y de los ingresos generados por el turismo, y se espera una leve reactivación del comercio mundial de bienes. Asimismo, tanto los precios de los principales productos básicos de exportación como el acceso al financiamiento y sus condiciones en los mercados internacionales son todavía relativamente beneficiosos. En términos subregionales, se estima que a partir de 2015 el Istmo Centroamericano más Haití y la República Dominicana crecerán 4,4%, mientras que América del Sur se expandirá 1,8%, aunque en este caso con mucha diversidad de un país a otro (CEPAL, 2014).

<sup>4</sup> En el caso de México, en el primer trimestre de 2009 su PIB disminuyó 8,2% respecto del mismo trimestre del 2007, en Chile disminuyó 2,1%, en Brasil 1,8%, mientras que en Perú creció 1,8% y en Argentina 2,0%.

centrada en la liberalización del comercio y las inversiones para dar prioridad a objetivos políticos, sociales y productivos” (Briceño Ruiz, 2013: 11). Estos cambios son producto, entre otras razones, de la asunción de gobiernos progresistas y la consolidación de liderazgos en América del Sur cuyos proyectos se afianzaron en políticas de recuperación de la presencia del Estado en la economía, la inclusión de aquellos sectores sociales más vulnerables, la promoción de un mayor grado de autonomía frente a los centros de poder y el retorno de la política y la cooperación estratégica focalizada en la región latinoamericana.

Siguiendo esta línea de análisis, Sader (2008: 25) considera que “América Latina es la única región del mundo que tiene un proyecto de integración relativamente autónomo respecto a los Estados Unidos”. Es decir que, ante el surgimiento de problemáticas que aquejen a la región, las respuestas serán consensuadas principalmente entre los países de América Latina, enmarcando el surgimiento de la CSS orientada por la solidaridad entre los países de la región latinoamericana y por la integración de los mismos a la economía mundial. Según Ayllón Pino (2010), en la actualidad, la CSS se considera como un instrumento eficaz para la creación de capacidades nacionales y para el fortalecimiento de una nueva arquitectura de la ayuda internacional.

Efectivamente, en este escenario, los países de América Latina comenzaron a privilegiar instancias multilaterales de discusión política con el objetivo de instalar una visión regional de unidad y autonomía latinoamericana y expresar una ruptura con los esquemas de integración tradicional en cuanto a los principios, objetivos y formas de funcionamiento,<sup>5</sup> estableciendo de esta manera un claro contrapunto con el regionalismo de la década precedente, considerado como una “estrategia de marcado carácter defensivo ante los riesgos de la globalización” (Sanahuja, 2007: 76). Aquellos procesos de integración de la década de los años 90, estuvieron caracterizados por ser procesos parciales y selectivos, restringiendo su accionar a la liberalización comercial, con resultados disímiles, limitando los alcances políticos, sociales y culturales de los mismos buscando ser superados por los que se desarrollan a mediados de la primera década del siglo XXI.

En ese sentido, se observan transformaciones en los procesos de integración regional, incluso en aquellos iniciados en décadas anteriores como el MERCOSUR, el cual comenzó a mostrar interés por otras problemáticas de índole social, política y cultural que afectaban a la región del Cono Sur, como por ejemplo con de la firma del Consenso de Buenos Aires en 2003, por parte de los presidentes de la República Argentina y de la República Federativa

<sup>5</sup> Uno de los ejemplos de postura negativa y articulada de la región hacia aquellas propuestas cuyas características se basaban en un tipo de integración de carácter comercialista orientada a la libre circulación y la protección del capital transnacional, fue la Cumbre de las Américas realizada en 2005 en Mar del Plata (Argentina). Allí caducó el proyecto propuesto por Estados Unidos de liberalización comercial con la región latinoamericana como consecuencia de las discrepancias que presentaron varios gobiernos de la región (especialmente Argentina, Brasil y Venezuela) y de la presión ejercida por los movimientos sociales.

del Brasil. En este documento, se plantea la necesidad de consolidar las democracias políticas de la región, “asumiendo la responsabilidad histórica que nos concierne en relación con el combate a la pobreza y la desigualdad, el desempleo, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad, que configuran una pérdida efectiva de autonomía y dignidad de las personas, obstaculizando gravemente el ejercicio pleno de la ciudadanía” (Kirchner y Lula da Silva, 2003); en dicho documento se incluye también la activa participación de la sociedad civil y la instrumentación de políticas públicas que apunten al crecimiento y la distribución equitativa de sus beneficios.

Otro mecanismo de integración que expresa una ruptura con los paradigmas de integración característicos de décadas anteriores y que emerge en el período posneoliberal, es la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que entra en vigencia en 2011.<sup>6</sup> En el preámbulo se apuesta por una integración regional que fortalezca el multilateralismo y “la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz”. Asimismo, en el artículo 2 se expresa como objetivo general cimentar “de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión” en asuntos concernientes a todos los países miembros como es el caso de la eliminación de la desigualdad socioeconómica, la inclusión social, la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia, la soberanía y la independencia de los Estados (UNASUR, 2008). Aunque este mecanismo ha representado claros avances para la concertación y el diálogo en el plano político, presentándose como el proyecto más relevante y viable en el espacio sudamericano, se percibe que la dimensión económico-comercial ha perdido peso debido a la falta de consenso entre los países; asimismo, no se han alcanzado aún los acuerdos ni los marcos institucionales que se requieren para que la UNASUR sea un proyecto factible a largo plazo, por ejemplo, en torno al MERCOSUR o a la vinculación con los países del Norte (Sanahuja, 2012).

En el marco de los acuerdos regionales también se puede destacar la creación en 2010 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Este proyecto político amplía el proceso de integración de la región con el objetivo de fortalecer la posición de América Latina y el Caribe como un actor político global y proyectar la identidad regional en su conjunto. Se propone fomentar el sentido de cooperación y solidaridad intralatinoamericana y caribeña y reafirmar la soberanía regional frente a actores externos (Rojas Aravena, 2012) por medio de la búsqueda de soluciones endógenas a las problemáticas de la región. Las temáticas tratadas por este organismo no se circunscriben meramente a lo económico, sino que también apuestan a la profundización de la integración en aspectos políticos, sociales y culturales, a través de la concertación de los gobiernos en busca de so-

<sup>6</sup> Entre los países miembros se encuentran Bolivia, Ecuador, Guyana, Venezuela, Perú, Argentina, Surinam, Chile, Colombia, Uruguay, Brasil y Paraguay.

luciones propias “para promover la paz; para la defensa, fortalecimiento y consolidación de nuestras instituciones democráticas; para el impulso al diálogo político con otros Estados y grupos de Estados; y para el fortalecimiento del multilateralismo y de la democratización en la adopción de las decisiones internacionales” (CELAC, 2010).

La Alternativa Bolivariana Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América o Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) es otro de los organismos de la nueva escena internacional que surge en el año 2004 como propuesta de Venezuela y Cuba,<sup>7</sup> en contrapartida al proyecto de liberalización comercial liderado por Estados Unidos. Con el transcurrir de los años, la propuesta del ALBA se proyecta a América Latina y el Caribe,<sup>8</sup> presentándose como una iniciativa de integración “basada en la cooperación, la solidaridad y la voluntad común de avanzar hacia niveles más altos de desarrollo” (ALBA, 2004). Un aspecto a destacar, que se observa como característica del nuevo paradigma de integración, es la generación de una visión retrospectiva que retoma de manera contundente el pensamiento de próceres como José Martí, Simón Bolívar, Antonio José Francisco de Sucre y Alcalá, Bernardo O’Higgins, José de San Martín, que planearon construir una “Patria Grande en la América Latina” (ALBA, 2004) como alternativa y resistencia a la hegemonía económica, social y cultural de las potencias imperiales.

A pesar de las diferencias entre los procesos de integración, Sanahuja (2012) considera que hay características que acercan al ALBA y la UNASUR. Por ejemplo, ambos proponen el retorno de la política con mayor primacía del Estado frente al predominio económico previo; buscan el retorno de la agenda de desarrollo en oposición a los enfoques neoliberales y de liberalización comercial así como una mayor autonomía de la política exterior estadounidense; por último, centran su desempeño en una agenda positiva de la integración, con énfasis en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales. Esto implica “una agenda activa de Cooperación Sur-Sur al interior de la región y la emergencia de nuevos mecanismos y agendas de cooperación en campos como la seguridad energética, la coordinación macroeconómica, los temas monetarios y las finanzas para el desarrollo” (Sanahuja, 2012: 32).

La defensa del orden democrático y los derechos humanos son dos de los pilares transversales a los nuevos mecanismos de integración de la región. Es por ello que, MERCOSUR, UNASUR, CELAC, ALBA han actuado activamente en la defensa y protección de la estabilidad regional. Los diversos organismos han demostrado el privilegio de las instancias multilaterales de integración que disputan la hegemonía neoliberal y nuclea el desafío de la unión de los países de la región latinoamericana y caribeña.

<sup>7</sup> Venezuela y Cuba firman en diciembre de 2004 en La Habana una declaración conjunta en la cual se plantea la idea de que el intercambio comercial sea un instrumento que se encuentre al servicio de la integración y no un fin en sí mismo.

<sup>8</sup> Actualmente, los miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) son: Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y Venezuela.

Esta visión de la integración como un instrumento de desarrollo para los países de la región se ve favorecida por algunas cifras de la CEPAL, según las cuales en el año 2004 la pobreza en América Latina y el Caribe afectaba a 42,9% de la población, mientras que durante el transcurso de los años el porcentaje ha ido disminuyendo sustancialmente a 28,8% de la población total de la región en 2012 (CEPAL, 2012). Ello demuestra que el camino más propicio para el desarrollo de la región y para el enfrentamiento de los vaivenes de las crisis económicas mundiales, es la integración de los países de América Latina y el Caribe en esta nueva etapa de recuperación del rol del Estado como regulador de los aspectos económicos, promotor de la disminución de las desigualdades sociales y actor principal del desarrollo con inclusión social.

No obstante, de la mano de los avances en los procesos de integración, deben tenerse presente las dificultades que los mismos afrontan, las que pueden incidir en su debilitamiento y retroceso. A modo de ejemplo, Sanahuja plantea sobre esta transformación y proliferación de los procesos de regionalismo que la aparición de “nuevos modelos y cartografías de la integración, puede ser interpretado como una expresión de “huida hacia adelante” por parte de los gobiernos, incapaces de hacer frente a problemas bilaterales que están minando los esquemas de integración” (2007: 82). De esta manera, se genera un regionalismo que, entre otras características, se presenta como “disperso, que se construye en diversos compromisos externos y no presta atención a sus propias necesidades de profundización” (Sanahuja, 2007: 88). Asimismo, Da Motta Veiga y Ríos (2007) remarcan que la reducción de la importancia de la dimensión económico-comercial en el regionalismo postliberal lo expone a desafíos estructurales, ya que entienden que los proyectos de integración no podrán realizar grandes avances si dejan de lado la liberalización comercial y los flujos de inversión, así como si se concentran en temas no económicos que implican mayores exigencias en términos institucionales y políticos.

En este contexto de transformaciones y dificultades que conlleva el proceso de integración regional, con mayor anclaje en aspectos políticos que económicos, se observa una modificación en las formas de cooperación, en la cual la CSS va adquiriendo mayor posicionamiento. Desde un punto de vista conceptual, Ojeda considera que:

La CSS es entendida como aquella cooperación que otorgan unos países medianamente desarrollados a otros de similar o menor desarrollo relativo en las áreas o sectores en las que han logrado éxitos o han adquirido una experiencia propia, y que se pueden extender mediante diferentes mecanismos de intercambio (técnicos, económicos, científicos, etc.) para contribuir al desarrollo de capacidades en otros países, generando redes de cooperación, no sólo en el ámbito institucional sino en el social (Ojeda, 2010: 93).

Por su parte, las Naciones Unidas han propuesto que, en el marco de su labor normativa y sus actividades operacionales, la CSS se defina como un:

Proceso por el cual dos o más países en desarrollo procuran alcanzar sus objetivos individuales o compartidos de fomento de la capacidad nacional por medio de intercambios de conocimientos, personal cualificado, recursos y servicios de especialistas, y por medio de iniciativas colectivas regionales e internacionales, incluidas asociaciones de colaboración entre gobiernos, organizaciones regionales, la sociedad civil, las instituciones académicas y el sector privado, en beneficio propio o mutuo entre las regiones y dentro de ellas (Naciones Unidas 1995: 15).

En cuanto al papel de dicha cooperación, Rojas Aravena y Beirute Brealey señalan que:

La fuerza que ha retomado la Cooperación Sur-Sur, y las enseñanzas que ésta ha dejado, no significan que la cooperación Norte-Sur ya no juegue ningún papel; por el contrario, uno de los mayores desafíos actuales en el tema de cooperación es establecer una forma en la que ambas modalidades de cooperación confluyan (Rojas Aravena y Beirute Brealey, 2011: 14).

En términos históricos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera que la CSS se desarrolla a partir de la segunda mitad de la década de los años 50. Sin embargo, tal como sostiene Ayllón Pino (2010) a partir de la década de 1970 se observa un dinamismo en el proceso de dicha cooperación y en una región en particular: “Entre todas las regiones del mundo en desarrollo donde más intensas, dinámicas y pujantes han sido las experiencias de Cooperación Sur-Sur y donde más avances se han registrado en su articulación en marcos de debate y discusiones multilaterales se encuentra, sin lugar a dudas, América Latina” (Ayllón Pino, 2010: 5).

En efecto, algunos de los principales hitos, elaboraciones conceptuales y acuerdos de este movimiento se produjeron en la región en ese período, como el concepto de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) que fuera resultado de la Conferencia de Buenos Aires de 1978 que, auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas, desencadenó la puesta en marcha del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA).

Este Plan supuso la confirmación de la importancia de esta modalidad de cooperación en América Latina entre diferentes actores gubernamentales, universidades, entidades locales y regiones fronterizas. Entre los objetivos básicos de la CSS apuntados en el PABA, figuraban: aumentar la capacidad de los países en desarrollo para valerse de medios propios; reforzar la capacidad colectiva para intercambiar experiencias y desarrollar fortalezas complementarias; fortalecer las capacidades para afrontar colectivamente los problemas de las relaciones económicas internacionales; incrementar el volumen y eficacia de la cooperación internacional; acrecentar la capacidad técnica y tecnológica propia promoviendo la transferencia de tecnología y pericia; propiciar un mayor acceso a las experiencias y tecnologías; perfeccionar las capacidades de absorción de nuevas tecnologías; contribuir a solucionar las necesidades de los países menos adelantados; ampliar la colaboración en las actividades económicas internacionales.

La css posee ciertas características y principios que la destacan como:

- a) *Horizontalidad*. Los países cooperan en calidad de socios, más allá de los niveles de desarrollo, de forma voluntaria, sin vincular la concesión de la ayuda a contrapartidas y sin condiciones de tipo económico, político o de procedimiento;
- b) *Consenso*. La ejecución se somete a consenso por los responsables, en marcos de negociación común, y;
- c) *Equidad*. Los beneficios son consistentes en la medida que se potencian mutuamente las capacidades críticas de desarrollo, con una distribución equitativa de las mismas, al igual que con los costes, asumiéndose de forma compartida y proporcional las posibilidades de cada contraparte. De esta manera, este mecanismo de cooperación reviste un carácter particular al emplear recursos locales, menores costos y la posibilidad de ejecutarse de manera flexible, rápida y sin condicionalidades.

El Informe de la css en Iberoamérica (2009) enumera los criterios y fortalezas de dicha cooperación de la siguiente manera:

1. La css se basa en la solidaridad para la ampliación de capacidades por medio de la cooperación técnica. Se trata de un compromiso voluntario entre países que quieren abordar conjuntamente los desafíos del desarrollo y los retos de la pobreza y la desigualdad.
2. Esta cooperación es direccionada a todos los sectores y ámbitos que se requieren, optando por la asociación horizontal entre actores de actuación.
3. La css no sustituye a la tradicional Norte-Sur; más bien aspira a articularse con los planes y programas de dicha cooperación, a partir de su propia experiencia y con las miras puestas en lograr los mejores resultados de forma eficiente y solidaria.
4. La css apuesta por una relación entre cooperantes que ofrecen y demandan beneficios en condiciones de reciprocidad.
5. La css encuentra una gran aceptación ya que deriva de acuerdos entre países que enfrentan desafíos de desarrollo similares a nivel local y global, lo cual facilita el entendimiento mutuo y permite además compartir modelos de gestión ya implementados por los países del sur.
6. Los países en desarrollo, especialmente en una misma región, comparten experiencias comunes y vínculos culturales que pueden mejorar la efectividad de los proyectos y programas de cooperación.
7. La css apuesta por la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos de cualquier tipo, limitando costes y poniendo en juego experiencias contrastadas.

Precisamente, el principal objetivo de la css, consiste en alcanzar mayores niveles de cohesión social, desarrollo y autosuficiencia, motivada por la búsqueda de soluciones para disminuir los problemas que, en muchos casos, son comunes. Esto se puede lograr gracias al éxito de algunos

países que han alcanzado mayores niveles de desarrollo socioeconómico en sus regiones y a la cooperación que ellos brindan al sur. En ese sentido, se coincide con Gladys Lechini (2009), quien sostiene que este mecanismo de cooperación, está dirigido al reforzamiento de las relaciones bilaterales y a la conformación de coaliciones entre los países del sur que incrementan su poder en las negociaciones de los foros multilaterales.

La instalación de este tipo de cooperación, alentada por los procesos de integración regional, permite realizar en la actualidad un análisis de sus avances que dejan en evidencia las dificultades que afronta para su consolidación. Entre ellas se mencionan similares inconvenientes a los del regionalismo, como las diferentes características socioeconómicas, culturales, tecnológicas al interior de los países latinoamericanos y entre ellos. A su vez, debe hacerse hincapié en los limitados avances que se han establecido en términos de la evaluación de la CSS, necesaria para conocer sus alcances, limitaciones y potencialidades.

Por ello, a partir del año 2010, las agencias y direcciones generales de cooperación de los países latinoamericanos, la Secretaría General Iberoamericana y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) han orientado su accionar para la formulación de indicadores. En cuanto a los obstáculos, Cristina Xalma (2013: 8) explica que los representantes de los países:

Coincidieron en que los indicadores de los que se querría disponer para evaluar la Cooperación Sur-Sur, especialmente en los aspectos relacionados con su proceso, son los más difíciles de obtener. En este sentido se reflexionó acerca de cómo medir conceptos como la horizontalidad, la equidad, la reciprocidad o la pertinencia y se acordó que, de momento, es mejor avanzar en éstos sólo a través de los estudios de casos (Xalma, 2013: 8).

De esta manera, debería ahondarse a través del análisis de experiencias concretas cómo han influenciado los lineamientos de la CSS en el accionar internacional de los actores regionales y pensar a futuro herramientas que permitan evaluar sus alcances.

Otras problemáticas que plantean organismos internacionales de la CSS se vinculan a la escasa transparencia. En efecto, la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo destaca:

Sistemáticamente las organizaciones de la sociedad civil han elevado sus preocupaciones sobre la limitada transparencia en el uso de los recursos que emanan de la CSS y han exigido mayor visibilidad sobre las inversiones de esa CSS. La falta de transparencia y la ausencia de información invitan a la corrupción (ALOP, 2010: 22).

Por otro lado, la mayor inversión de la CSS se dirige a gastos en infraestructura y sectores productivos (transporte y comunicaciones, energía y desarrollo de infraestructura, equivalen a 50%) mientras que sólo cerca de una quinta parte es destinada a los sectores de salud y educación.

Otra de las dificultades que se señalan de la CSS es que se caracteriza con frecuencia por relaciones altamente desiguales con los países más pobres, haciendo mención a una restauración de los términos peculiares de la cooperación precedente. Así lo expresa la organización BetterAid:

Mientras que el principio del beneficio mutuo es un elemento central en la Cooperación Sur-Sur, los países donantes de ingresos medios a menudo establecen con los países más pobres relaciones marcadas por la desigualdad, en las cuales la orientación de la política exterior y los intereses estratégicos de los primeros (...) tienen primacía, inclusive mucho más que en el caso de las relaciones de ayuda Norte-Sur tradicionales (BetterAid, 2010: 6).

En suma, los procesos de integración regional se han transformado y han generado otros transversales que han enmarcado y permitido la modificación de patrones de cooperación, dando espacio a un nuevo tipo de vinculación: la CSS. Sobre la misma se ha ahondado en sus alcances sobre los Estados nacionales, no obstante, desde la presente investigación se sostiene que ha logrado cierta influencia sobre la participación internacional de los actores subnacionales, problemática que se abordará en los siguientes apartados.

### *Los actores subnacionales en el actual contexto global y regional*

En este marco global y regional de transformaciones relevantes para la región latinoamericana, en general, y para la CSS en particular, se constata que los espacios subnacionales comienzan a tener un papel destacado a través de diferentes modalidades de cooperación internacional, ya sea a través de acuerdos económicos, culturales, tecnológicos, de manera aislada o en conjunto, que pueden ser complementarias, paralelas o conflictivas con la diplomacia establecida por el gobierno nacional.

Sin embargo, no se desconoce que la participación internacional de los espacios subnacionales no es un proceso actual, ya que cuenta con antecedentes históricos remotos y contemporáneos del siglo XX. Dos décadas atrás, en un estudio sobre los gobiernos subnacionales de Estados Unidos, Clarke y Gaile (1992) constataban que se habían multiplicado las estrategias de desarrollo económico local en las ciudades con el objetivo de incrementar sus ingresos y, entre ellas, mencionan la promoción y marketing, la planificación estratégica y el desarrollo de misiones comerciales al exterior.

No obstante, se considera que el proceso adquiere relevancia en la actualidad debido al incremento y complejidad que ha experimentado en las últimas décadas. En ese sentido, Romero señala que “la proyección internacional como concepto de la gestión local (con contenido, metas y espacio institucional propio) es un fenómeno que ha tendido a generalizarse recién en los últimos años” (Romero, 2004: 24).

La internacionalización de las ciudades presenta un perfil diferencial para las grandes o megaciudades frente a las de menor tamaño. Así, se considera el establecimiento de un tipo ideal de ciudad internacional cuyas características son sintetizadas por Soldatos (1996: 216 citado por Gallo Yahn Filho y Fernandes de Oliveira, 2006: 86-87) en los siguientes puntos:

- Posición geográfica de apertura al mundo y población con composición étnica diversificada;
- Recibe y exporta factores de producción extranjeros (inversiones, mano de obra) y flujo de comercio;
- Alberga instituciones extranjeras e internacionales (empresas, bancos y otras instituciones socio-económicas, culturales y científicas) y sus instituciones tienen presencia en el exterior;
- Se encuentra directamente interconectada con el exterior por medios de transporte y comunicaciones y posee un sector de servicios acorde para la recepción de actores e instituciones internacionales (hoteles, centros de convenciones);
- Cuenta con medios de comunicación de repercusión y difusión internacional;
- Regularmente lleva adelante encuentros y actividades internacionales y participa de redes internacionales de ciudades.
- Ejerce una paradiplomacia apoyada en servicios especializados y en estrategias de internacionalización y celebra acuerdo con actores internacionales.

No obstante, en una diversidad de ciudades se desarrolla un amplio abanico de actividades. Las temáticas que prevalecen, recopiladas por Vigevani (2006) para el caso de los estados y municipios brasileros, están relacionadas con el comercio, las inversiones, la tecnología, la energía, el medio ambiente, el turismo, los intercambios culturales, las políticas migratorias, el tráfico de drogas, las políticas sanitarias y los temas sociales.

Asimismo, a partir de su estudio sobre la apertura exterior de las ciudades latinoamericanas –tomando como caso una veintena de ciudades de diverso tamaño poblacional de seis países de la región– Batista, Jakobsen, y Evangelista (2008) distinguen las modalidades que

usualmente utilizan estos actores y que sustentan sus múltiples acciones: hermanamientos,<sup>9</sup> redes internacionales de ciudades,<sup>10</sup> redes del programa URB-AL,<sup>11</sup> proyectos de cooperación técnica/financiera directa/indirecta. A estas se incluyen, por ejemplo, visitas de las autoridades locales al exterior y recepción de autoridades extranjeras y otros actores internacionales; promoción industrial, turística y comercial, difusión cultural y generación de acuerdos comerciales; realización de intercambios culturales, deportivos, turísticos y de buenas prácticas en la gestión pública; participación y organización de ferias y congresos internacionales, misiones comerciales; participación e implementación de estrategias de marketing territorial y establecimiento de acuerdos para el hermanamiento de ciudades (Duchacek, 1990; Soldatos, 1990; Ponce Adame, 2011).

Así, Ramos (2008) sintetiza que las acciones internacionales de los actores subnacionales pueden agruparse en dos grandes dimensiones: políticas de cooperación y políticas de promoción. Según el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC, 2012), las primeras están motivadas por las nuevas demandas que afronta este actor, relativas al desarrollo integral de sus comunidades, en tanto que la utilización de la cooperación internacional deviene de su funcionalidad como herramienta de apoyo en la ejecución de proyectos de desarrollo local permitiendo acceder a fondos de cooperación. En cuanto a las políticas de promoción, Germán Dabat (2003) las analiza en el ámbito del comercio exterior, vinculando la necesidad de articular las iniciativas de gestión comercial de los gobiernos municipales con la creación de condiciones de competitividad. El autor distingue cuáles son las políticas municipales del comercio exterior, entre las que se pueden mencionar las de asesoramiento a exportadores; de intermediación entre los ex-

<sup>9</sup> El hermanamiento de ciudades es considerada la práctica más tradicional y reconocida en el accionar internacional de los actores subnacionales (Salomón, 2007), que surge en Europa poco después de la Segunda Guerra Mundial. El objetivo de esta estrategia es el establecimiento de relaciones entre pueblos o ciudades de distintas zonas geográficas y políticas y se produce por algún motivo de similitud o cercanía en objetivos, características de la ciudad, de la población o de las actividades económicas, políticas o socioculturales comunes o “por ser ciudades que acogieron inmigrantes de otras ciudades portuarias o ciudades con el mismo nombre” (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008: 58).

<sup>10</sup> Se desarrolla en el próximo apartado.

<sup>11</sup> Entre los programas de cooperación internacional descentralizada se destaca el financiado por la Unión Europea, denominado Programa URB-AL. Aprobado por la Comisión Europea en 1995, se define como un programa de cooperación horizontal entre las comunidades de la Unión Europea y las de Latinoamérica, asociándose al patrón de cooperación Norte-Sur. Este programa aborda la problemática del desarrollo local urbano desde una perspectiva que fomenta la creación de redes de cooperación descentralizada entre colectividades locales. Según datos del propio programa, se organizaron cerca de 40 reuniones internacionales, reuniendo un total que supera las 10 000 personas. Se encuentra estructurado en base a 13 redes temáticas que coordinan a más de 2 500 colectividades locales, asociaciones, organizaciones no gubernamentales (organizaciones no gubernamentales, sindicatos, universidades o empresas) abarcando temas como la pobreza, la participación ciudadana, la droga, el medioambiente, el transporte, la seguridad, el urbanismo, el fomento del desarrollo económico, la sociedad de la información y la democracia. Información disponible en: <[www.centrourbal.com](http://www.centrourbal.com)>.

portadores e instituciones públicas o privadas locales o extranjeras; y de ejecución directa de actividades de gestión del comercio exterior.

Por tanto, la gama de actividades que pueden desarrollar los actores subnacionales ha llevado a contemplar diversas dimensiones y tipologías que permitan reflejar su complejidad de manera acabada. En ese sentido, en su estudio sobre las ciudades, Jordi Borja y Manuel Castells (1997) reconocen que las estrategias de inserción internacional más utilizadas por estos actores son:

- Las estrategias de presencia activa en la vida internacional, como la participación en eventos y asociaciones internacionales.
- Las estrategias de estímulo, promoción y constitución de redes de organizaciones y redes de ciudades y poderes locales.
- Las estrategias de participación en los procesos de integración regional.
- Las estrategias de fortalecimiento de la presencia directa de los gobiernos locales en el sistema de cooperación internacional.

De manera complementaria, Zubelzú e Iglesias, en su estudio sobre la participación internacional de las provincias argentinas, establecen cuatro grandes tipos de acciones realizadas por estos actores subnacionales (2005: 7-8):

- Acciones (o reacciones) propias: generadas por el actor subnacional “sin intervención directa del gobierno nacional (sin perjuicio de que pueda haber de parte de este conocimiento y/o respaldo) ni del sector privado” (Zubelzú e Iglesias, 2005: 7).
- Acciones coordinadas: llevadas adelante en coordinación con el Estado Nacional.
- Acciones tipo lobby: principalmente sobre el gobierno nacional para impulsar “un proyecto de interés vital para la provincia y que afecta directamente su *performance* internacional” (Zubelzú e Iglesias, 2005: 8).
- Acciones concertadas: se inscriben en una normativa y son usuales en las organizaciones transfronterizas, como los Comités de Fronteras.

En un estudio posterior, Graciela Zubelzú (2008: 21), distingue diferentes variables a tener en cuenta en la caracterización de las estrategias de gestión internacional de los actores subnacionales:

- Variedad temática: desde las tradicionales como la promoción de productos propios hasta la cooperación en materia cultural, turística, técnica, tecnológica y de salud.
- Alcance: desde los ámbitos externos más cercanos a otros muy distantes, y que involucren como contrapartes a actores estatales, subestatales, organizaciones no gubernamentales, distintos tipos de bloques o agrupamientos regionales, entre otros.

- Intensidad: contactos tanto regulares como esporádicos, meramente exploratorios o protocolares, e incluso los que involucran acciones concretas y puntuales.
- Modalidad: unilaterales, bilaterales, multilaterales.

Asimismo, García Segura (1996) releva cuatro clasificaciones que se han utilizado para describir el comportamiento de las actividades exteriores de las entidades subnacionales: según el nivel de implicación en el sistema internacional (presencia directa o indirecta); según el nivel de institucionalización (contactos formales<sup>12</sup> o informales); según la relación con la actividad exterior del Estado nacional (cooperación, conflicto o actuación paralela); según criterio geopolítico (transfronteriza, transregional y global), retomando la clasificación de Duchacek (1990).

Con base en los análisis preexistentes, se entiende que la cooperación internacional es desarrollada por los actores subnacionales en las más diversas modalidades, por lo cual en el presente estudio nos concentraremos en aquellas del ámbito multilateral donde se materializa la CSS: las redes de ciudades. Las mismas agrupan vínculos formales, directos e indirectos, que se establecen con otros actores subnacionales e instituciones internacionales con la finalidad de generar vías de cooperación política y técnica en el ámbito regional y global. En estas relaciones multilaterales distinguimos entre las regionales y globales,<sup>13</sup> considerando entre las primeras a la Red de MERCOCIUDADES, al FCCR MERCOSUR y a la FLACMA, las cuales serán analizadas en el siguiente apartado.

### ***La Cooperación Sur-Sur en los espacios subnacionales. MERCOCIUDADES, FLACMA y FCCR MERCOSUR***

La CSS constituye un mecanismo de vinculación innovador y contemporáneo que ha impulsado la multiplicación de contactos, proyectos y acciones en la región latinoamericana. Para entender su influencia en la participación internacional de los actores subnacionales se recurre a los espacios regionales que estos actores han desarrollado para cooperar horizontalmente y en consenso.

<sup>12</sup> Entre las mismas se encuentran las misiones en el extranjero; la recepción de misiones extranjeras y de autoridades extranjeras; participación en ferias comerciales u organización de demostraciones sobre la producción local en el exterior; establecimiento de oficinas de promoción en el exterior de carácter permanente y de oficinas de promoción en el interior pero de vocación internacional; establecimiento de zonas francas para impulsar el comercio y atraer la inversión; relaciones con otros actores internacionales, hermanamientos; participación en redes regionales y en conferencias internacionales (García Segura, 1996: 257).

<sup>13</sup> Entre las más destacadas se pueden considerar a la CGLU, la Red InterLOCAL, la AICE y la Red de Cooperación Internacional Descentralizada URBAL.

Este tipo de espacios pueden ser encuadrados bajo el concepto de “redes globales” o “redes de ciudades” que surgen, principalmente, en la década de los 80 incrementando su participación en número y presencia en los 90, destacándose en este período la creación de la Red de Eurociudades y de las MERCOCIUDADES. Una característica transversal de estas redes es que se establecen a partir de relaciones horizontales, ya que se realizan entre instituciones similares sin jerarquía (Zapata Garesché, 2007) y que buscan la solución de problemáticas comunes, principios que se asocian a la CSS.

Según Jordi Borja y Manuel Castells, las redes de ciudades permiten tanto su inserción en un sistema de relaciones superior, consolidando mecanismos de desarrollo de la política de promoción y de imagen de la ciudad, como el acceso a grandes volúmenes de información sirviendo de estímulo “para el desarrollo interno de la calidad de vida y de la competitividad” (1997: 322). Por su parte, Germán Leva designa a las redes como “una de las formas de inserción internacional más dinámicas que aportan nutrientes para la creación y mantenimiento de las condiciones de entorno competitivo en las ciudades, pues permiten múltiples intercambios de información, tecnologías, experiencias” (2004: 28), entre otras. Del mismo modo, estas redes de ciudades o instituciones han sido utilizadas como medio para “amplificar la resonancia internacional de los problemas que enfrentan los gobiernos locales” (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008: 59).

En general, las redes regionales están constituidas por unidades subnacionales de una misma región y su objetivo es impactar sobre los procesos que se desarrollan en la misma por medio de su horizontalidad, equidad y consenso. De esta manera, dentro de las regionales consideraremos a la Red de MERCOCIUDADES, al FCCR MERCOSUR y a la FLACMA.

Para comenzar, los antecedentes de MERCOCIUDADES surgen en marzo de 1995 durante la realización del Seminario “MERCOSUR: oportunidades y desafíos para las ciudades”, organizado por la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas-Subregión Cono Sur en Asunción. En esa oportunidad, los alcaldes participantes comenzaron a idear la conformación de una asociación de ciudades, con el fin de participar activamente de la construcción del proceso de integración regional y de profundizar el protagonismo de las ciudades en el proceso de integración.

Posteriormente, en 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, siendo doce las ciudades fundadoras.<sup>14</sup> Desde entonces, la Red ha venido ampliándose e incorporando nuevos miembros. Actualmente, cuenta con aproximadamente 290 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Perú y Colombia, donde viven más de 80 millones de personas. MERCOCIUDA-

<sup>14</sup> Asunción (Paraguay), Rosario, La Plata, Córdoba, Buenos Aires (Argentina), Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Río de Janeiro, Brasilia, Salvador (Brasil), y Montevideo (Uruguay).

DES es la principal Red de gobiernos locales del MERCOSUR y un referente destacado en los procesos de integración.

Es importante señalar que los objetivos de la Red se establecen en el art. 2 del Estatuto, MERCOCIUDADES, y entre ellos se pueden mencionar los siguientes:

- Favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR persiguiendo la codecisión en las áreas de su competencia.
- Impulsar la creación de redes de ciudades a través de unidades técnicas operativas que desarrollen diversas acciones, programas y proyectos de interés común intermunicipal adecuados al proceso de integración.
- Crear mecanismos de comunicación en redes entre las ciudades a fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones y facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros municipales de investigación, desarrollo tecnológico y cultura.
- Establecer e impulsar convenios y servicios recíprocos entre las diversas municipalidades y las redes que se fueran creando.
- Potenciar los recursos humanos y las experiencias administrativas para las municipalidades.
- Coordinar la planificación y promover acciones vinculadas al crecimiento y al desarrollo urbano de las ciudades.
- Propugnar la cooperación intermunicipal en el campo de las ciencias y la tecnología.
- Desarrollar y potenciar actividades comunes e integradas vinculadas a la cultura, la recreación, el deporte y el turismo.
- Efectuar el inventario del patrimonio cultural e histórico de las ciudades del MERCOSUR para adoptar medidas comunes que garanticen su preservación y difusión.
- Desarrollar y planificar el turismo regional.
- Realizar estudios y elaboración de planes y estrategias en el área urbano ambiental.
- 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.
- Impulsar la adopción de políticas que adecuen los proyectos locales al nuevo espacio regional.
- Impulsar la creación de unidades técnicas intermunicipales.
- Propugnar y concientizar sobre la participación ciudadana.
- Difundir una cultura democrática a nivel regional y nacional, estableciendo una relación más estrecha de cooperación.
- Estudiar e impulsar a través de las diversas municipalidades la implantación de políticas coordinadas destinadas al sector de escasos recursos.

Del análisis de dichos objetivos se observa la estrecha vinculación de los mismos con los criterios y fortalezas de la CSS enunciados en el primer apartado de este trabajo. Efectivamente,

en cuanto a la reciprocidad, la misma puede visualizarse dentro de los objetivos de la Red MERCOCIUDADES al considerarse primordial la creación de mecanismos de comunicación en redes entre las ciudades a fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones. A su vez, la mayoría de los objetivos planteados en la Red pretenden la cohesión social, la autosuficiencia y el desarrollo local, cuestión que se manifiesta continuamente en los preceptos de la CSS, destacándose la integración y desarrollo de los espacios subnacionales. Como lo sintetizan Vigevani y Prado, el objetivo principal de la red es “la creación de un espacio institucional efectivo para la participación de los gobiernos locales en las decisiones del bloque” (2010: 193).

Hay que considerar que la participación de ciudades en la Red fue incrementándose paulatinamente y este crecimiento fue reflejo de la inclusión no sólo de las grandes ciudades –como era en un principio– sino también de ciudades medias y pequeñas. De esta manera, “el crecimiento de MERCOCIUDADES muestra una primera captación de las grandes ciudades de la región [...], luego un crecimiento a partir de la asociación de ciudades medianas [...] y finalmente, un ingreso masivo de municipios pequeños” (Chasqueti, 2003: 12).

En la II Cumbre de 1996, se completa el proceso, generándose el entramado institucional que le daría sustentabilidad a las MERCOCIUDADES: la asamblea general de socios, el consejo de intendentes, alcaldes y prefectos de MERCOCIUDADES (compuesto por dos ciudades de cada Estado parte del MERCOSUR), la comisión directiva, una secretaría ejecutiva y las unidades técnicas/temáticas. La principal instancia de debate y decisión de las MERCOCIUDADES es la asamblea general de socios o la cumbre de alcaldes, que se organiza a través de una asamblea anual de autoridades locales (alcaldes, intendentes, prefectos y jefes de gobierno), donde se discuten y aprueban las orientaciones políticas de la red, constituida por los jefes de gobierno de las ciudades asociadas.

Por su parte, el consejo, órgano superior de dirección entre asambleas, 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. La comisión directiva se encarga de dar apoyo a la secretaría ejecutiva en los trabajos de coordinación de la Red y 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.<sup>15</sup>

Asimismo, la secretaría ejecutiva es la instancia responsable de presidir y coordinar los trabajos, divulgar los documentos y representar oficialmente la Red, y con una secretaría técnica permanente, radicada en la ciudad de Montevideo, sede del MERCOSUR, que es el

<sup>15</sup> Información disponible en: <[www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)>

“único organismo de carácter permanente de la red y tiene la responsabilidad de desarrollar su memoria institucional (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008: 62).

Por último, la Red cuenta con quince unidades temáticas, orientadas a la formulación de políticas municipales a ser sugeridas en el ámbito del MERCOSUR, que difunden, analizan y sistematizan información sobre las temáticas específicas de su competencia, cuyos objetivos se detallan en el cuadro 1.

**Cuadro 1**  
 Unidades Temáticas de la Red de Mercociudades

| Unidad temática                               | Objetivos                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ambiente y desarrollo sostenible              | Promover acciones y el desarrollo de programas y proyectos de desarrollo local sostenible.                                                                              |
| Autonomía, gestión y financiamiento municipal | Impulsar la investigación y el debate técnico y político sobre los procesos de transformación y de descentralización política y administrativa de las ciudades          |
| Ciencia, tecnología y capacitación            | Estimular la cooperación científico-tecnológica entre las ciudades integrantes, a través del intercambio de experiencias y conocimientos.                               |
| Cooperación internacional                     | Concretar proyectos de cooperación internacional que beneficien a las ciudades de la red y desarrollar acciones de capacitación e información.                          |
| Cultura                                       | Desarrollar y potenciar las actividades culturales.                                                                                                                     |
| Desarrollo económico local                    | Identificar rubros dinámicos no tradicionales como el turismo, los servicios financieros y de entrenamiento, así como el desarrollo de la gestión de calidad.           |
| Desarrollo social                             | Desarrollar políticas sociales de la red relativas a: nuevos modelos de gestión de políticas sociales, coordinación interjurisdiccional de las políticas sociales, etc. |
| Desarrollo urbano                             | Formular y proponer políticas comunes, promoción de la investigación y difusión de las experiencias que contribuyan al mejoramiento de las gestiones urbanas locales.   |
| Educación                                     | Intercambiar experiencias, profundizar en el conocimiento y seguimiento de la formación del docente así como el delimitamiento de propuestas educativas consensuadas.   |
| Género y municipio                            | Impulsar políticas de género que fundamentan la participación de las mujeres en el diseño de las políticas públicas.                                                    |

(continuación)

| Unidad temática           | Objetivos                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Integración fronteriza    | Promover acciones conjuntas de la Red Mercociudades, con el fin de mejorar las iniciativas de integración regional.                                                                                                                   |
| Juventud                  | Contribuir con el desarrollo de las políticas locales de juventud, promoviendo la participación de los jóvenes en su formulación y ejecución mediante el fortalecimiento de los procesos de descentralización e integración regional. |
| Planificación estratégica | Identificar las prácticas exitosas y soluciones a problemas comunes con el objetivo de enriquecer los procesos locales e impulse posibles canales de colaboración.                                                                    |
| Seguridad ciudadana       | Impulsar la reflexión sobre la seguridad ciudadana desde el marco del respeto integral a la democracia y los derechos humanos en las ciudades de toda la región                                                                       |
| Turismo                   | Abordar las cuestiones decurrentes de los diferentes sectores del turismo, potenciando las ofertas y demandas por destinos.                                                                                                           |

**Fuente:** elaboración propia con base en datos del sitio oficial de MERCOCIUDADES, 2015.

En el año 2000, se crea la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI), por propuesta de la cancillería argentina, formalizada por medio de la resolución 90/00 del Grupo Mercado Común (Brasilia, 7/12/2000) y de la Decisión 59/00 del Consejo del Mercado Común (Florianópolis, 14/12/2000). En el año 2004, en Belo Horizonte, el Consejo Mercado Común, mediante la decisión núm. 41/04, sustituye a la REMI por el FCCR MERCOSUR. Ambas instituciones son consideradas, desde la Red de MERCOCIUDADES, como un logro de su acción y la respuesta a sus reclamos de visibilidad y participación en el bloque regional.<sup>16</sup>

Por otra parte, la Red de MERCOCIUDADES es financiada por las ciudades que la componen. En el reglamento de la Red se describe el aporte anual que debe realizar cada ciudad de acuerdo a su tamaño demográfico.<sup>17</sup>

Sintéticamente, se manifiesta que la Red de MERCOCIUDADES es el espacio regional de mayor participación, y que asimismo ha permitido fortalecer el papel internacional de los gobiernos municipales. Su constitución, construcción y sostenibilidad en el tiempo permitió robustecer su carácter de asociación política así como evolucionar en “una red horizontal de ciudades con un claro sentido de cooperación e intercambio entre sus socios a partir del trabajo de sus unidades temáticas” (Chasqueti, 2006: 14).

<sup>16</sup> Véanse: Godoy (2006); Granato y Oddone (2010).

<sup>17</sup> Ciudades de menos de 100 000 habitantes: us\$ 100; Ciudades de 100 000 a 499 999 habitantes: us\$ 500; Ciudades de 500 000 y 2 999 999 habitantes: us\$ 1 000; Ciudades de 3 000 000 y más: us\$ 2 000 (MERCOCIUDADES, 2002).

Así lo explicita Olga Zarza al realizar un balance del actuar de la Red:

Es importante mencionar que la Red MERCOCIUDADES se incorporó al proceso de integración regional como organización autónoma de los municipios, con una concepción propia del proceso de integración y con un diagnóstico específico de la coyuntura por la que atravesaba el proyecto integracionista. Es sorprendente el nivel de coherencia y continuidad de las principales ideas y posturas que fue asumiendo la red [...] es muy probable que esta solidez haya sido uno de los factores que más ha contribuido a su permanencia y consolidación como la experiencia regional más exitosa de integración desde las ciudades en el Cono Sur (Zarza, 2006: 284).

Otro organismo que cumple un papel importante en la CSS y en la inserción internacional de las ciudades es el mencionado FCCR MERCOSUR que surge en el año 2004 de la mano de las demandas realizadas por los gobiernos subnacionales nucleados en la Red de MERCOCIUDADES. En dicho año, el Consejo del MERCOSUR sancionó su creación, aunque fue recién en la Reunión de Río de Janeiro, en 2007, que se institucionalizó como órgano del MERCOSUR, decisión que se encuentra materializada en la “Carta de Río”, en el marco de la XXXII Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR.

Según el documento de creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (Decisión núm. 41/04) del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, en su artículo 4, el propósito de este Foro es “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” (MERCOSUR, 2004). Asimismo, para Vigevani y Prado, este foro tiene como objetivo principal “ofrecer a los gobiernos subnacionales la posibilidad de influenciar las decisiones de los órganos de la integración” (Vigevani y Prado, 2010: 193).

La relevancia del FCCR MERCOSUR es que permite la representación y participación directa de todos los gobiernos subnacionales (locales, regionales). Así, en el documento de creación del foro, se establece que el mismo estará conformado por dos comités: uno de los municipios y otro de los Estados federados, provincias y departamentos. Por otro lado, un segundo contraste con dicha red es que los miembros del FCCR MERCOSUR son nombrados por los gobiernos nacionales de cada Estado parte; mientras que en MERCOCIUDADES cada ciudad de los Estados parte puede postularse sin limitantes (Artículo núm. 6 del Estatuto de la Red).

Entre sus atribuciones y funciones, establecidas en el artículo núm. 5 de su reglamento interno (FCCR MERCOSUR, 2007), se encuentran:

1. Pronunciarse, por intermedio del GMC, dentro del ámbito de su competencia, emitiendo recomendaciones, sea por iniciativa propia o sobre consultas que realicen el GMC y demás órganos del MERCOSUR.

2. Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto político y social a nivel municipal, estadual, provincial y departamental de las políticas destinadas al proceso de integración y diversas etapas de su implementación, especialmente en las instancias referidas a los fondos de convergencia estructural del MERCOSUR (FOCEM).
3. 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.
4. Realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones de su competencia, de relevancia para el MERCOSUR y el proceso de integración a solicitud de su sesión plenaria o a través de sus comités.
5. Contribuir a una mayor participación de las sociedades en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración dentro del MERCOSUR a nivel municipal, estadual, provincial y departamental y colaborando con la construcción de una identidad ciudadana regional.

Como se observa, el conjunto de funciones y atribuciones del FCCR MERCOSUR son afines a los criterios y fortalezas de la CSS, al pronunciarse a favor de la vinculación de experiencias comunes y promoviendo la coordinación de políticas en la región y la integración, especialmente entre los espacios subnacionales.

La actividad del foro se estructura a través de los trabajos en los comités, en la generación de grupos de trabajo y líneas de acción en temáticas particulares (integración productiva, ciudadanía regional, integración fronteriza) y en las reuniones ordinarias bianuales del foro consultivo.

Luego del análisis de las redes de ciudades estrictamente ubicadas en el Cono Sur, se considera necesario incluir en el análisis a la FLACMA creada en 1981, con sede en Quito (Ecuador) donde se instituye como “una alternativa concreta a las ciudades en el acceso a mecanismos de cooperación internacional” (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008: 66). Sus orígenes se encuentran ligados a la Unión Internacional de Administradores Locales, (IULA),<sup>18</sup> desde donde obtiene sus antecedentes. Asimismo, con la fusión entre la IULA, la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) y Metrópolis se genera en el 2004, la Red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), cuya representación en América Latina y El Caribe es la FLACMA.

Las acciones están destinadas a representar los intereses de los gobiernos locales, ciudades y las asociaciones nacionales de gobiernos locales, y a establecer vínculos de cooperación, intercambio y promoción con instituciones que trabajan por la promoción, el desarrollo y

<sup>18</sup> Asociación fundada en 1913 que organiza el contacto entre municipalidades, fundaciones, instituciones educativas, corporaciones, organizaciones no gubernamentales e individuos alrededor del mundo para el intercambio de información y experiencias.

la democracia local. Asimismo, según el artículo núm. 7 de su estatuto reformado en 2006, sus objetivos son, entre otros (FLACMA, 2006):

1. Consolidar el movimiento asociativo municipal latinoamericano;
2. Representar y servir de interlocutora de todos los gobiernos locales y sus asociaciones nacionales de municipios de América Latina;
3. Promover en la región gobiernos locales autónomos, fuertes y democráticos;
4. Estrechar vínculos de cooperación y trabajo con las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, en todo aquello que tenga que ver con el fortalecimiento de la autonomía y democracia local;
5. Trabajar por la profundización de la descentralización en los países de sus asociados, colaborando con los gobiernos nacionales;
6. Promover el respeto a la autonomía municipal, como atribución de los gobiernos locales para regular y manejar los asuntos públicos que le conciernen;
7. Contribuir al mejoramiento del nivel de eficiencia, eficacia y transparencia de los gobiernos locales, asociaciones de municipalidades e instituciones municipalistas sobre base de principios democráticos y de equidad social;
8. Facilitar el intercambio de experiencias entre los gobiernos locales, las asociaciones de municipalidades y las instituciones municipalistas latinoamericanas;
9. Promover la integración latinoamericana desde el ámbito municipal, fomentando la cooperación, los hermanamientos y la solidaridad intermunicipal.

Una cuestión a destacar es que la activa participación de las ciudades, municipios y asociaciones de gobiernos locales en FLACMA-CGLU, les permite representar y defender sus intereses ante las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Unión de Naciones Suramericanas, el Parlamento Latinoamericano y ante otras organizaciones internacionales y de cooperación; así como compartir experiencias con sus homólogos, fortaleciendo la CSS y el diálogo tanto entre electos como entre expertos de la región y de todo el mundo.

FLACMA coincide con los principios y características de la CSS al hacer hincapié en la necesidad de fortalecer la participación de los municipios y de impulsar, al mismo tiempo, el intercambio y la cooperación entre los gobiernos locales de sus ciudades miembro.

Para desarrollar sus actividades (Artículos 23 y 24 de su estatuto), FLACMA cuenta con una estructura de gobierno conformada por un consejo (máximo órgano de decisión que se reúne cada 2 años), un comité ejecutivo y una secretaría ejecutiva; y sus organismos consultivos son el congreso y el comité técnico. Asimismo, conjuntamente con CGLU, FLACMA organiza anualmente la Cumbre Hemisférica de Autoridades Locales o Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales, estableciéndose como el espacio de diálogo entre ciudades, municipios y asociaciones de gobiernos locales, para evaluar los avances

que se han producido en materia de descentralización proyectando los nuevos desafíos de la agenda municipal latinoamericana (FLACMA, 2011) y fortaleciendo el accionar internacional de la organización.

En su visión estratégica para 2020, se aspira que esta asociación logre ampliar la representación política en América Latina y El Caribe, incrementando a 200 miembros en 2010 y a 400 miembros en 2020 por medio de la democratización de la estructura y la reducción de los costos de inscripción; sincronice las prioridades subregionales; fortalezca la integración con la CGLU; establezca y refuerce su imagen corporativa y ajuste la dinámica del estatuto y organización ejecutiva.

En el marco del proceso de integración regional postliberal y del impulso a la CSS, los avances que han logrado estas redes han sido variados. Uno de los más relevantes es la trascendencia que han adquirido estos actores en el regionalismo. En ese sentido, la inclusión de la temática dentro del MERCOSUR con el FCCR MERCOSUR o de la UNASUR con la creación en el año 2012 de la Red de Ciudades Suramericanas (REDCISUR) deja en evidencia el peso político y estratégico desarrollado de estos actores. Asimismo, la creación del FCCR MERCOSUR marca también la importancia de la existencia de estas redes y la influencia que pueden obtener en los procesos de integración regional, ya que la misma es fruto de las demandas de los actores nucleados en MERCOCIUDADES. Justamente, la red ha logrado contribuir a uno de sus objetivos principales relativo a favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR, buscando incidir en el proceso de decisión de las áreas de su competencia.

No obstante, estos avances presentan limitaciones. En ese sentido, el FCCR MERCOSUR intentó constituirse en una organización de importancia e influencia sobre las decisiones del bloque regional, pero no ha logrado alcanzar dicha posición, ya que las declaraciones y conclusiones en las reuniones anuales han sido más normativas que efectivas (Vigevani y Prado, 2010), y su conformación y accionar resultó lejano de su aspiración inicial desde las MERCOCIUDADES.

Otros resultados pueden relevarse de la experiencia individual de los actores subnacionales en la participación de estas redes. Investigaciones sobre la temática<sup>19</sup> dan cuenta de que en el caso de municipios argentinos la participación en estas redes ha sido favorable en dos ámbitos: el de la participación y el de las consecuencias de la misma. Entre los primeros se destaca el acceso a foros que impulsan el intercambio de buenas prácticas. Esta intervención es considerada clave por los gobiernos locales ya que:

Implica la posibilidad de participar con voz y voto en una institución internacional con vocación de influir sobre las decisiones que adoptan los gobiernos centrales en el ámbito del MERCOSUR [...] y permite extender las vinculaciones internacionales de la ciudad, relacionándola con otras

<sup>19</sup> Véanse: Araya y Herrero (2012); Calvento (2012); Calvento y Di Meglio (2014).

ciudades del Cono Sur que atraviesan por problemáticas similares en la búsqueda de encontrar soluciones comunes (Messing y Llorente, 2003: 9).

Entre los segundos, se remarca el acceso a otros planos y tipos de participación internacional de los actores subnacionales. Por ejemplo, la participación activa en la red de MERCOCIUDADES ha permitido el acceso al FCCR MERCOSUR; la realización de misiones comerciales conjuntas; la concreción de acuerdos bilaterales a través de la celebración de hermanamientos de ciudades. De manera que la red de MERCOCIUDADES se convierte en un escenario en el cual, además de la realización de talleres e intercambio de experiencias de gestión pública, medio ambiente, cooperación internacional –entre otras– se generan espacios para el desarrollo de políticas como las rondas de negocios o los vínculos para establecer misiones comerciales. De esta manera, esta CSS establecida a través de la participación en redes de ciudades se percibe como un estadio inicial en la profundización posterior de este perfil de inserción internacional.

A pesar de ciertas limitaciones que estos organismos poseen, coincidimos con quienes señalan que:

Estas redes traen en sus planes de trabajo el compromiso con el fomento de la cooperación, amparada en las vocaciones tradicionales de apoyo al fortalecimiento de la democracia, intercambio técnico, búsqueda de apoyo financiero, solidaridad, entre otros. Aun así, además de traer las acciones llamadas tradicionales, innovan al incorporar en la agenda asuntos relacionados a la temática del desarrollo local/regional bajo la lógica del desarrollo humano. Sin duda este es uno de los grandes avances identificados en la manera de construir estrategias de cooperación y relaciones internacionales en el ámbito de los gobiernos locales (Batista, Jakobsen, y Evangelista, 2008: 68).

Luego de lo expuesto, se considera que la CSS ha influido favorablemente en el desarrollo de la cooperación en los espacios subnacionales, en el marco de la horizontalidad y consenso. De esta manera, las redes de ciudades, conformadas en general por unidades subnacionales de una misma región, permiten una inserción internacional dinámica, a través de un constante intercambio de experiencia, información e incluso en la solución de problemáticas en los gobiernos locales. Así es el caso de la Red de MERCOCIUDADES y el FCCR MERCOSUR, que con sus objetivos e iniciativas han logrado crear mecanismos de comunicación y establecer convenios y servicios que potenciaron a las ciudades involucradas. En el caso de FLACMA, busca ampliar estos objetivos a las redes de ciudades en Latinoamérica, aumentando los vínculos de cooperación, trabajo y promoviendo la autonomía municipal, siempre en el marco del consenso y equidad, principios que se resaltan en la CSS.

## Conclusiones

Hacia principios del siglo XXI, se identifican cambios en el escenario internacional, especialmente en Latinoamérica, donde el proceso de integración atraviesa relevantes modificaciones. Proyectos políticos basados en la presencia del Estado, la inclusión, la autonomía y la hermandad de los pueblos por medio de la cooperación, fueron los rasgos sobresalientes en la región. Esta situación se evidencia por medio del fortalecimiento o nuevas iniciativas de integración como el MERCOSUR, UNASUR, CELAC y ALBA-TCP. Con diferentes objetivos y estructuras organizativas, poseen una visión compartida de la integración al considerarla como un instrumento de desarrollo para los países de la región a la vez que atraviesan dificultades que pueden poner en riesgo su consolidación a futuro.

Es en este escenario que la CSS toma un importante impulso, el cual favorece y consolida las condiciones de inserción internacional, brindando beneficios y respondiendo a concretar mecanismos que atiendan las necesidades del sur. En ese sentido, el presente trabajo permite visualizar la importancia de la CSS, así como los objetivos, características y principios que promueven las vinculaciones entre países o regiones. Por otro lado, también se explicitan las fortalezas y debilidades que conllevan dichos procesos de cooperación, especialmente en el ámbito de Latinoamérica, donde las características políticas, económicas y culturales permiten una estrategia de fortalecimiento, destacándose una visión regional y autónoma, pudiendo compartir entonces las experiencias de cómo han resuelto o están tratando de abordar estos conflictos dentro de sus fronteras.

En el marco del desarrollo de esta cooperación se encuadra la generación de redes de ciudades. Efectivamente, a través del análisis se puede observar cómo los principios de la horizontalidad, la equidad y el consenso permean en los objetivos y avances relativos que han desarrollado estos espacios de intercambio para enriquecer el desempeño internacional de los actores subnacionales. En ese sentido, se destaca la Red de MERCOCIUDADES como un espacio regional de relevante participación en las estrategias de participación internacional, que permite fortalecer el papel internacional de los gobiernos subnacionales. Conjuntamente, se presenta a la FLACMA y al FCCR MERCOSUR como organismos que pretenden estimular la cooperación y 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, contribuyendo a la participación de las sociedades en el proceso de integración regional, suscitando la real integración en los diferentes niveles y colaborando con la construcción de una identidad ciudadana regional. Por tal motivo, resulta importante consolidar y apoyar las diferentes estrategias desarrolladas en este ámbito.

Por tanto, estas redes manifiestan el compromiso con el fomento de la cooperación, el apoyo al fortalecimiento de la democracia, intercambio técnico, búsqueda de apoyo finan-

ciero y solidaridad. Asimismo, han experimentado un impulso mayor en los últimos años, como lo manifiesta la constitución del FCCR MERCOSUR por influencia de MERCOCIUDADES, y una mayor innovación al incorporar en la agenda asuntos relacionados a la temática del desarrollo local/regional, siendo un importante avance para construir estrategias de cooperación y relaciones internacionales en el ámbito de los gobiernos locales. En suma, estas redes de ciudades dejan en evidencia su conformación como mecanismos que promueven el intercambio bajo la influencia de los principios de la CSS, en el marco de la generación de procesos de integración en la región, que presentan ciertas limitaciones pero marcan un claro camino orientado a restaurar el lugar de la política y del accionar de los actores gubernamentales. Revalorizar estas herramientas y el papel de los actores locales-gubernamentales supone ampliar el abanico de actores involucrados, así como la necesidad de incorporarlos efectivamente y de comprometerlos en estos procesos.

## Referencias bibliográficas

- ALBA, (2004) *Declaración conjunta Venezuela-Cuba*. I Cumbre del ALBA, La Habana, Cuba.
- ALOP, (2010) *Cooperación Sur-Sur: Un desafío al sistema de la ayuda*. Reporte especial sobre Cooperación Sur-Sur 2010. Medellín, ALOP.
- Altmann Borbón, Josette (edit.), (2012) *América Latina: Caminos de la integración regional*. San José, Costa Rica, FLACSO Secretaria General.
- Álvarez Valdés, Rodrigo, (2009) “UNASUR, desde la perspectiva subregional a la regional”. Serie de documentos electrónicos núm. 6, octubre 2009. Chile, Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO Chile.
- Aponte García, Maribel, (2013) “El surgimiento del ALBA como respuesta a los efectos problemáticos del regionalismo abierto o la integración hacia afuera, 1984-2008” en *El nuevo regionalismo estratégico: los primeros diez años del ALBA-TCP*. Buenos Aires, CLACSO, pp. 49-84.
- Araya, José María y María Sol Herrero, (2012) “La proyección internacional de los municipios intermedios. El caso de Bahía Blanca” en *II Congreso de Relaciones Internacionales “Perspectivas, dinámicas y desafíos del nuevo orden mundial”*. 22 y 23 de junio. Mendoza, Argentina, Universidad de Congreso.
- Ayllón Pino, Bruno, (2010) “El impulso de la Cooperación Sur-Sur en América Latina. ¿Nuevas formas de cooperación regional?” en *Breviario en Relaciones Internacionales del CEA-UNC*. Núm. XVI, pp. 1-11.
- Batista, Sinoel; Jakobsen, Kjeld y Ana Evangelista, (2008) *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*. Colección de Estudios de Investigación, Núm. 3. Barcelona, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- BetterAid, (2010) *Documento de posicionamiento político sobre la Cooperación Sur-Sur para el desarrollo*. Informe preliminar. BetterAid.
- Borja, Jordi y Manuel Castells, (1997) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Barcelona, UNCHS/Santillana/Taurus.
- Briceño Ruiz, José, (2013) “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina” en *Revista Estudios Internacionales*. Vol. 175. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, pp. 9-39.
- Calvento, Mariana, (2012) *La participación internacional de los estados subnacionales: El caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires*. Universidad Nacional de San Martín, Argentina, tesis doctoral.
- Calvento, Mariana y Di Meglio, Fernanda, (2014) “Nociones sobre el desarrollo local y la gestión internacional” en Araya, José María (comp.): *Políticas públicas de desarrollo local: la gestión internacional de los municipios intermedios*. Argentina, CEIPIL/UNICEN, pp. 9-34.

- Calvento, Mariana; Lorenzo, Natalia y Sol Herrero, (2014) “Análisis teórico-empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias” en *Revista Confines*. Año 10, núm. 20, agosto-diciembre, pp. 35-58.
- CEFIR e Identidad MERCOSUR, (2012) *25 años de paz, democracia e integración regional. Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del MERCOSUR*. Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del MERCOSUR y de la Integración Regional en América Latina y el Caribe. Buenos Aires, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) e Identidad MERCOSUR.
- CELAC, (2004) *Declaración Conjunta Venezuela Cuba*. La Habana, Cuba. Disponible en: <<http://www.portalalba.org/index.php/2014-03-29-22-04-24/documentos/1221-2004-12-14-i-cumbre-la-habana-cuba-declaracion-conjunta-venezuela-cuba>> [Consultado el 7 de abril de 2015].
- CELAC, (2010) *Declaración de la Cumbre de la unidad de América Latina y el Caribe*, México, CELAC.
- CELAC, (2011) *Declaración de Caracas “En el bicentenario de la lucha por la independencia hacia el camino de nuestros libertadores”*. Venezuela, CELAC.
- CEPAL, (2004) *Panorama social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL, (2009) *Balance preliminar de las economías de América latina y el Caribe 2009 (LC/G.2424-P)*. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL, (2012) *Panorama social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL, (2014) *Desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo*, 2014. Santiago de Chile, Estudio Económico de América Latina y el Caribe.
- Chasquetti, Daniel, (2003) *MERCOCIUDADES y la IX Cumbre de Montevideo: La emergencia de un nuevo actor de la integración regional*. Montevideo, Friedrich Ebert Foundation.
- Chasquetti, Daniel, (2006) *El MERCOSUR y las ciudades. Apuntes para una agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR*. Montevideo, Friedrich Ebert Foundation.
- CIPPEC, (2012) *La cooperación internacional como herramienta para el desarrollo local*. Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- Clarke, Susan y Gary Gaile, (1992) “The Next Wave: Post-federal Local Economic Development Strategies” en *Economic Development Quarterly*. Vol. 6, núm. 2. California, SAGE/Thomson Reuters, pp.187-198.
- Colacrai, Myriam, (2009) “Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires. Lo viejo y lo nuevo para conceptualizar la Cooperación Sur-Sur. Aportes conceptuales y recomendaciones para la política Argentina”. Documento de Trabajo N° 1. Argentina, Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín.

- Colombo, Sandra y Mariano Roark, (2012) “UNASUR: integración regional y gobernabilidad en el siglo XXI” en *Revista Densidades*. Núm. 10, septiembre.
- Da Motta Veiga, Pedro y Sandra Ríos, (2007) “O regionalismo pos-liberal na America do Sul: origens, iniciativas e dilemas” en *Serie de Comercio Internacional*. Núm. 62, Santiago de Chile, CEPAL.
- Duchacek, Ivo, (1986) *Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones*. Boulder Colorado, Westview Press.
- Fronzaglia, Mauricio, (2005) *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de Sao Paulo-de 2001 a 2004*. Campinas, UNICAMP, tesis de Maestría.
- Gallo Yahn Filho, Armando y Fernandes De Oliveira, Marcelo, (2006) “Gestão Municipal, Inserção Internacional e Cooperação Técnica: Aspectos Conceituais” en Vigevani, Tullo (coord.), *Gestão Pública e Inserção Internacional Das Cidades*. São Paulo, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea / Pontífica Universidade Católica de São Paulo / Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” / Fundação Getúlio Vargas, pp. 80-97.
- García Segura, Caterina, (1996) “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales” en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época). Núm. 91. Enero-marzo. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GERI-UAM, (2010) “Integración regional, multilateralismo en América Latina y relaciones Sur-Sur” en *Revista Relaciones Internacionales*. Núm. 15, octubre. España, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) / Universidad Autónoma de Madrid (UAM).
- Godoy, Claudia, (2006) “Paradiplomacia Municipal” en *Documento de Trabajo núm. 5*. Santiago de Chile, Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile.
- Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel, (2010) “Entre las ciudades y los procesos de integración regional: una apuesta a la Governance Multinivel” en Martín López, Miguel Ángel y Carlos Nahuel Oddone (coords.), *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada, España, pp. 221-241.
- Hirst Mónica y Blanca Antonini, (2009) “Pasado y presente de la Cooperación Norte-Sur para el desarrollo” en *Documentos de trabajo sobre Cooperación Sur-Sur*. Argentina, Dirección General de Cooperación Internacional. Disponible en: <[http://www.mrecic.gov.ar/userfiles/2\\_d.t.\\_documentos\\_de\\_trabajo\\_sobre\\_cooperacion\\_sur\\_sur.pdf](http://www.mrecic.gov.ar/userfiles/2_d.t._documentos_de_trabajo_sobre_cooperacion_sur_sur.pdf)> [Consultado el 7 de abril de 2015].
- Katz, Claudio, (2007) “El escenario Latinoamericano” en Gambina, Julio y Estay Jaime (comp.), *¿Hacia dónde va el sistema mundial? Impactos y alternativas para América Latina y El Caribe*. Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, pp. 301-314.
- Kirchner, Néstor y Luiz Inácio Lula da Silva, (2003) *Consenso de Buenos Aires*. Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil. Argentina. Disponible en: <<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html>> [Consultado el 7 de abril de 2015].

- Lechini, Gladys, (2009) “La Cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?” en *Revista Relaciones Internacionales*. Núm. 12, Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en: < [http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones\\_Internacionales&page=article&op=view&path%5B%5D=173](http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales&page=article&op=view&path%5B%5D=173)> [Consultado el 7 d abril de 2015].
- Leva, Germán, (2004) “Globalización, competitividad internacional y ciudad” en Fernández, Gabriel y Germán Leva (comps.), *Lecturas de economía, gestión y ciudad*. Argentina, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 19-54.
- Martínez, Osvaldo, (2011) “ALBA y ALCA: el dilema de la integración o la anexión” en Pérez García, José Ángel y Carlos Tablada, *América Latina: de la integración del capital a la integración de los pueblos*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, pp. 118-142.
- MERCOSUR, (2005) *Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR*. Paraguay, MERCOSUR. Disponible en: < [http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas\\_web/Decisiones/ES/CMC\\_2005-06-19\\_NOR-DEC\\_17\\_ES\\_Prot-DD-HH-MCS.PDF](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/CMC_2005-06-19_NOR-DEC_17_ES_Prot-DD-HH-MCS.PDF)> [Consultado el 7 de abril de 2015].
- Messing, Gabriela y Llorente, María del Huerto, (2003) “La nueva diplomacia de las ciudades. Oportunidades y amenazas” en el I Encuentro de Egresados y Estudiantes de Relaciones Internacionales de Iberoamérica. Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- Naciones Unidas, (1995) “Estado de la Cooperación Sur-Sur”. Informe del Secretario General en el marco del programa “Actividades operacionales para el desarrollo: cooperación económica y técnica entre países en desarrollo”. Asamblea General, Quincuagésimo período de sesiones.
- Ojeda, Tahina, (2010) “La Cooperación Sur-Sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido” en *Revista Relaciones Internacionales Integración regional, multilateralismo en América Latina y relaciones Sur-Sur*. Núm. 15, España.
- Pérez García, José Ángel y Tablada Carlos, (2011) *América Latina: de la integración del capital a la integración de los pueblos*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Ponce Adame, Esther Adelaida, (2011) “Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales” en *Revista Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*. Año 1, núm. 1. Buenos Aires, Argentina, pp. 10-43.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2003) *Informe sobre Desarrollo Humano. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Madrid, PNUD / Ediciones Mundi Prensa. Disponible en: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2003\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2003_es.pdf)> [Consultado el 7 de abril de 2015].
- Rojas Aravena, Francisco y Tatiana Beirute Brealey, (2011) *América Latina y El Caribe: Nuevas formas de cooperación. Las dimensiones Sur-Sur*. Buenos Aires, Teseo / FLACSO / Fundación Carolina.

- Rojas Aravena, Francisco, (2012) “La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos” en *Revista Nueva Sociedad*. Núm 240, julio-agosto, pp. 16-27. Disponible en: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10420.pdf>> [Consultado el 7 de abril de 2015].
- Romero, María del Huerto, (2004) “Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada” en Godínez Zúñiga, Víctor Manuel y María del Huerto Romero, *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. URB-AL, Diputación de Barcelona, Municipalidad de Valparaíso.
- Sader, Emir, (2008) *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO-CTA Ediciones.
- Salomón, Mónica, (2007) “La acción exterior de los gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores” en Primeiro Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Brasília, de 25 a 27 de julho.
- Sanahuja, José Antonio, (2007) “Regionalismo e integración en América Latina. Balance y perspectivas” en *Revista Pensamiento Iberoamericano*. Agencia Española de Cooperación Internacional y Fundación Carolina, pp. 75-106.
- Sanahuja, José Antonio, (2012) “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR” en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Haroldo Ramanzini (coord.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Buenos Aires, pp. 19-72.
- Sau, Julio, (2011) *Nuevos temas en la integración latinoamericana del siglo XXI*. Chile, Fundación Friedrich Ebert.
- Secretaría General Iberoamericana, (2009) *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid, SEGIB.
- Secretaría General Iberoamericana, (2012) *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid, SEGIB.
- Ticehurst, Simón, (2011) “¿Nuevos horizontes para la integración latinoamericana?” en Pérez García, José Ángel y Carlos Tablada, (2011) *América Latina: de la integración del capital a la integración de los pueblos*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, pp. 221-242.
- UNASUR (2008) *Declaración de la Moneda*. Chile, UNASUR. Disponible en: <[http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com\\_bolivia.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm)> [Consultado el 7 de abril de 2015].
- UNASUR (2008) *Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Brasilia, UNASUR. Disponible en: <[http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)> [Consultado el 7 de abril de 2015].
- UNASUR (2010) *Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia*. Guyana, UNASUR. Disponible en: <http://www.unasur.org/images/>

descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Protocolo-Adicional-al-Tratado-Constitutivo-de-UNASUR-sobre-Compromiso-con-la-Democracia-opt.pdf> [Consultado el 7 de abril de 2015].

- Vázquez Barquero, Antonio, (2006) “Surgimiento y transformación de clusters y milieus en los procesos de desarrollo” en *Revista Eure*. Vol. xxxii, núm. 95, Santiago de Chile, pp. 75-92.
- Vigevani, Tullo y Débora Figueiredo Prado, (2010) “Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil” en Maira, Luis (ed.), *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, pp. 177-207.
- Xalma, Cristina, (2013) “Generando indicadores para la Cooperación Sur-Sur. Una mirada al trabajo realizado desde el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur”. Documento de trabajo Núm. 4. Montevideo, SEGIB / Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.
- Zapata Garesché, Eugene, (2014) *Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción*. Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades. Núm. 2. México, AL-LAS.
- Zapata Garesché, E. (2007) *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*. Volumen 1. Barcelona, Diputación de Barcelona.
- Zarza, Olga, (2006) “Cono Sur: cooperación e integración en clave local” en *Anuario de la cooperación descentralizada*. Montevideo, OCD.
- Zubelzú, Graciela, (2008) “El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas” en Iglesias, Eduardo; Iglesias, Valeria y Graciela Zubelzú, *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires, CARI-PNUD, pp. 83-106.
- Zubelzú, Graciela y Valeria Iglesias, (2005) *Segundo Informe de relevamiento diagnóstico*. Programa Provincias y Relaciones Internacionales. Buenos Aires, CARI-PNUD.