



PROYECTO

Cahiers de la coopération décentralisée

L'action internationale des collectivités locales

5

Numéro spécial
Septembre 2015

- Français, Español,
Português -



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

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

Directeurs de rédaction :

Bertrand Gallet
Eugene D. Zapata

Coordination éditoriale :

Felicia Medina
Braulio Díaz Castro

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

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

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

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

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

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

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

Traduction espagnol-français :

Emilie Faruya

Document mis en page par :

Bertrand Allombert

Traduction espagnol-portugais :

Maria Mercedes Salgado

Document imprimé par :

Promoprint

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

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

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

Roland Ries
Président de Cités Unies France

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano
Coordinador General de Asuntos Internacionales

Bertrand Gallet
Directeur général de Cités Unies France

Sommaire

Avant-propos AL-LAs <i>Braulio Díaz Castro</i>	3
---	---

Avant-propos Cités Unies France <i>Bertrand Gallet</i>	6
---	---

Articles

Réseaux de gouvernements locaux et nouvel agenda mondial : une perspective multi-niveau <i>Javier Sánchez Cano</i>	10
--	----

La paradiplomatie de Chiapas comme moteur de développement social : le cas de l'Agenda ONU-Chiapas <i>Victorino Morales Dávila</i>	29
--	----

La frontière et les perspectives pour les villes-jumelles brésiliennes <i>Henrique Sartori de Almeida Prado</i>	48
--	----

Éléments-clés pour la durabilité des processus d'internationalisation territoriale : le rôle des institutions d'éducation supérieure et des centres de réflexion <i>Jeannette Velez Ramirez, Sandra Olaya Barbosa</i>	63
---	----

La coopération décentralisée espagnole. Risques et opportunités : le cas de l'andalousie <i>Antonio Zurita Contreras</i>	78
--	----

Les grands enjeux de l'action internationale des gouvernements locaux : réflexions à partir des débats au sein du Café AL-LAs <i>Agustí Fernández de Losada et Maria del Huerto Romero</i>	89
--	----

Les messages AL-LAs : l'irréversible internationalisation des collectivités territoriales	100
--	-----

Avant-propos AL-LAs



On en peut nier aujourd'hui que toute décision de politique mondiale impliquera fortement les sphères locales. C'est ce qui est prouvé par les discussions sur l'agenda post-2015 qui incluent pour la première fois une proposition d'Objectif de Développement Durable promue par des groupes d'autorités locales, parmi d'autres exemples quotidiens.

Face à cette situation, l'action extérieure des collectivités territoriales est devenue un outil d'expression qui, au fil des décennies, a permis aux territoires d'Amérique latine et de France de tendre des ponts et de renforcer les liens historiques d'amitié et de fraternité, d'échanger des expériences, de mettre en place des projets en commun et de partager des connaissances, avec l'objectif d'améliorer la qualité de vie de leurs habitants.

Nous avons ainsi été témoins et acteurs d'une évolution dans la manière d'établir les relations internationales. Les leçons apprises et partagées dans l'espace euro-latinoaméricain ont forgé des caractéristiques incontournables pour l'étude et la compréhension de ce phénomène, qui se manifeste aussi bien par des changements de paradigme que par de nouvelles modalités et thématiques. Ces changements méritent d'être étudiés avec la rigueur de l'analyse scientifique.

C'est dans cet esprit que l'Alliance Euro-latinoaméricaine de Coopération entre Villes, projet AL-LAs, a formé une communauté d'experts et d'institutions en lien avec l'action extérieure des collectivités territoriales. Cités Unies France (CUF), partenaire d'AL-LAs, est l'institution chargée de la coordination de cette communauté, qui se constitue comme un espace de confluence pour les différentes personnes qui travaillons ces thèmes, où nous partageons et créons des connaissances : elle favorise les dialogues, les débats et une collaboration en réseau.

Parmi les activités AL-LAs organisées par CUF, l'appel à publications pour le prix de recherche AL-LAs « Internationalisation des gouvernements locaux » a été lancé à destination des chercheurs, universitaires et professionnels de l'action extérieure, entre septembre et décembre 2014, sur quatre thèmes spécifiques :

- 1- Action internationale pour des villes et territoires durables
- 2- Action internationale pour l'inclusion sociale au niveau local
- 3- Attractivité internationale des villes
- 4- Gouvernements locaux et agenda mondial

Neuf articles inédits ont été reçus au total, et les trois meilleurs, présentés par des auteurs espagnol, brésilien et mexicain, ont reçu un prix. Les articles primés mettent en évidence l'intérêt latent partagé par différents secteurs pour professionnaliser l'action extérieure des collectivités territoriales.

Ce numéro spécial AL-LAs des « Cahiers de la coopération décentralisée » édités par CUF inclut aussi deux textes inédits des membres du projet, qui apportent une vision critique sur l'état actuel de l'action extérieure des villes et gouvernements locaux, ainsi que les messages, fruit de la réflexion de deux ans de travail des membres du projet.

Le projet AL-LAs a pour objectif de renforcer la capacité d'action collective des autorités locales d'Amérique latine, de leurs réseaux et associations, dans les relations internationales contemporaines. Il s'agit de tirer profit de l'action extérieure du gouvernement local pour améliorer la qualité de ses politiques publiques et son développement territorial, sur trois thèmes prioritaires: développement durable, inclusion sociale, et attractivité du territoire.

Ce projet s'est mis en place avec le soutien financier de l'Union Européenne, sous la coordination du Gouvernement de la Ville de Mexico, et en collaboration avec les gouvernements des villes de Quito, Equateur ; Lima, Pérou ; Medellin, Colombie; Belo Horizonte, Brésil ; Morón, Argentine et Montevideo, Uruguay. A cela s'ajoutent comme partenaires européens le réseau Cités Unies France (CUF) et le Fonds Andalou de Municipalités pour la Solidarité Internationale (FAMSI) en Espagne.

AL-LAs est aussi soutenu par quatre institutions spécialisées sur ces thèmes qui collaborent avec le projet: l'Association Mexicaine de Bureaux de Relations Internationales des Etats (AMAIE), l'Association Française de Professionnels de l'Action Européenne et Internationale des Collectivités Territoriales Françaises (ARRICOD), l'Institut Français d'Amérique latine (IFAL, Ambassade de France au Mexique) et l'Université del Rosario en Colombie. La Mairie de Rio de Janeiro au Brésil est aussi alliée de AL-LAs.

Les objectifs spécifiques du projet AL-LAs sont :

- 1- Renforcer la capacité institutionnelle des autorités locales pour établir une politique publique professionnelle de relations internationales et travailler de façon coordonnée en réseau;
- 2- S'appuyer sur des plans stratégiques participatifs et de long terme et des mécanismes de concertation multiacteur pour l'internationalisation et la coopération décentralisée;
- 3- Accompagner des actions spécifiques de relation internationale et coopération décentralisée sur les trois thèmes prioritaires.

C'est un plaisir pour le Gouvernement de la Ville de Mexico et Cités Unies France de présenter cette édition spéciale des « Cahiers de la coopération décentralisée » pour inviter encore au débat, à l'étude et à l'incidence de l'action extérieure des collectivités territoriales de France et d'Amérique latine.

Braulio Díaz Castro
Responsable des communications, projet AL-LAs

Avant-propos Cités Unies France

Cités Unies France (CUF) publie depuis 2009 les « Cahiers de la coopération décentralisée » pour disposer d'un espace d'expression et débat, libre et critique, centré sur cet 'objet non identifié' qu'est l'action internationale des gouvernements locaux. Dans les quatre éditions précédentes, les Cahiers ont centré la réflexion sur différents aspects des processus d'internationalisation, en apportant la perspective, l'expérience et les connaissances de différents acteurs, pour contribuer à améliorer une politique publique qui a encore beaucoup de chemin à faire. Les Cahiers ont aussi servi à documenter un bon nombre d'expériences à succès qui ont contribué à démontrer la pertinence et l'impact de ces coopérations entre gouvernements locaux de différentes régions du monde.

Ce numéro spécial des Cahiers portera sur les relations entre gouvernements locaux d'Amérique Latine et d'Europe, et ce que le Projet AL-LAs leur a apporté. CUF est l'un des partenaires européens du Projet qui coordonne, entre autres, la Communauté d'Experts AL-LAs. Ce numéro constitue, dans une certaine mesure, un résumé de ce qu'a été le projet AL-LAs au cours de ses plus de deux ans d'existence: un espace de dialogue, d'échange, de réflexion et d'apprentissage entre experts, praticiens et responsables politiques des relations internationales des villes. Ainsi, le Cahier regroupe les principales conclusions des dialogues du café avec AL-LAs, les leçons apprises par deux de ses partenaires, et les réflexions des trois experts récompensés par le Prix sur « L'action internationale des gouvernements locaux et la coopération décentralisée » lancée par le Projet mi-2014.

Le café avec AL-LAs est un forum numérique ouvert de discussion et débat entre les membres de la Communauté d'Experts du Projet. Un lieu de rencontre qui a permis de réfléchir librement sur certains des thèmes fondamentaux abordés par AL-LAs. Des débats conceptuels ont été soulevés autour de la pratique de l'action extérieure des villes, et de sa prise en compte et sa reconnaissance dans les systèmes juridiques institutionnels des Etats européens et latino-américains; les réformes législatives qui ont eu lieu en France, en Espagne, en Italie ou au Brésil, et qui ont introduit des changements substantiels dans les compétences des gouvernements locaux concernant leurs opérations sur la scène internationale, ont été discutées; on y a réfléchi sur l'évolution des modèles traditionnels, sur les principales tendances observées en Amérique Latine (comme la coopération sud-sud), et sur les impacts de la crise sur l'action extérieure des gouvernements locaux européennes, traditionnellement très dynamiques.

Le café avec AL-LAs a aussi été lieu de débats sur d'autres thèmes d'importance pour l'action extérieure des villes : la dimension stratégique de l'internationalisation (et le nécessaire lien à établir avec la stratégie de la ville) ; l'implication des citoyens et des acteurs qui opèrent dans la ville (entreprises, syndicats, organisations de la société civile; universités...) dans la définition et la mise en œuvre de l'agenda international ; la confrontation entre les concepts "modèle de ville" et "marque de ville" ; le lien entre ville inclusive et internationalisation; et l'importance d'avoir une incidence sur l'agenda global depuis les villes, au moment où la communauté internationale définit les grandes priorités qui vont configurer les politiques de développement jusqu'en 2030.

Le Cahier réunit aussi deux travaux élaborés par un partenaire et un associé de AL-LAs, le Fond Andalou de Municipalités pour la Solidarité Internationale (FAMSI) l'Université del Rosario en Colombie, qui y transmettent leur large trajectoire en la matière. Le FAMSI nous présente son expérience, étant l'un des référents européens en matière de coopération décentralisée, et sa vocation à contribuer à renforcer les capacités des gouvernements locaux et leur capacité d'incidence sur l'agenda régional et global. Quant à elle, l'Université del Rosario, associée au projet, et l'un des centres universitaires de référence en Amérique Latine concernant l'internationalisation des villes, explore le potentiel des universités comme agents qui contribuent à la durabilité des processus d'internationalisation territoriale, à partir d'expériences pratiques propres à l'Université.

Finalement, le Cahier intègre trois articles sélectionnés dans le cadre du Prix de Recherche lancé par le Projet AL-LAs mi-2014. Le règlement du Prix visait à mettre en valeur des travaux de recherche sur trois domaines d'action AL-LAs, à savoir: l'action internationale pour des villes et territoires durables, pour l'inclusion sociale au niveau local, et pour l'attractivité internationale des villes. Une quatrième thématique sur la capacité d'incidence des gouvernements locaux sur l'agenda global a été intégrée au concours, étant donnée son importance et son actualité pour les villes.

Le travail qui a gagné le concours, du chercheur barcelonais Javier Sánchez Cano, examine la pertinence de la gouvernance multi-niveau pour la participation des réseaux de gouvernements locaux dans les institutions et agendas globaux. Le deuxième prix, remis au travail présenté par le mexicain Victorino Morales Dávila, analyse le processus d'appropriation d'un agenda global - les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)- par un gouvernement infra-national -celui de l'État du Chiapas au Mexique- ; ainsi que l'impact positif des OMD sur la politique publique de développement social. Finalement, le travail récompensé par le troisième prix, présenté par le chercheur brésilien Henrique Sartori, se situe dans le champ de la coopération transfrontalière et territoriale à partir de l'expérience des villes brésiliennes, en mettant l'accent sur la pertinence et l'impact positif de ce type de coopération.

Ce Cahier est, finalement, le témoin du travail réalisé par le Projet AL-LAs au cours des deux dernières années. Deux ans qui ont permis à AL-LAs de devenir

une référence de la coopération entre villes européennes et latino-américaines. Et ceci, grâce au pari de renforcer les capacités d'action internationale des villes et gouvernements locaux des deux régions, à partir de la connaissance, et de l'expérience. C'est pourquoi nous vous invitons à naviguer entre les idées et expériences que nous avons partagées, avec l'idée de contribuer à renforcer la présence des gouvernements locaux sur la scène internationale, et l'objectif d'améliorer la qualité de vie et le bien-être des citoyens qui vivent sur nos territoires.

Bertrand Gallet
Directeur général Cités Unies France

ARTICLES

Réseaux de gouvernements locaux et nouvel agenda mondial : une perspective multi-niveau

Javier Sánchez Cano

Javier Sánchez Cano (Courriel : jsanchez.cano@gencat.cat) est philologue et politologue. Après avoir été professeur de Relations Internationales à la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), puis avoir exercé plusieurs fonctions dans l'action extérieure de gouvernement de Catalogne, il est actuellement chargé de la Planification, suivi et évaluation à la Direction Générale du Développement de la Generalitat de Catalogne. Il est également doctorant à la UAB où il travaille sur le rôle des gouvernements locaux et leurs réseaux dans les relations internationales.

Résumé

Ce travail étudie l'utilité de la gouvernance multi-niveau pour l'étude de la participation des réseaux de gouvernements locaux dans les institutions globales. Pour cela, et après avoir précisé le concept et son usage dans des contextes différents de celui de l'Union Européenne, il applique une analyse multi-niveau à deux grands secteurs, de portée mondiale : celui de la coopération au développement et celui des politiques environnementales et de la lutte contre le changement climatique. L'analyse montre comment les réseaux de gouvernements locaux vont adapter leurs fonctions à chaque contexte, profitant des opportunités du jeu multi-niveau, et essayant, quand ils ne peuvent participer, de créer les conditions pour le rendre possible. Entre autres conclusions, l'insertion dans un schéma de travail multi-niveau permet aux réseaux d'atteindre un fonctionnement plus autonome et innovateur. Il s'adapte aux dynamiques actuelles du système international et de ses organisations, où dominent l'orientation à l'efficacité, le travail pluri-acteur, et la création de mécanismes internes de régulation, engagement et responsabilité.

Mots-clés

Agenda international - Gouvernance multi-niveau - Réseaux transnationaux - Gouvernement local - Institutions globales - OMD - ODD - Coopération décentralisée - AOD.

Introduction

Pour l'analyste, la réflexion à laquelle nous invite le projet Alliance euro-latino-américaine de coopération entre villes (AL-LAS) sur les gouvernements locaux et l'agenda mondial constitue un défi véritablement stimulant. D'une part, il oblige à des partis pris méthodologiques d'une certaine difficulté. Délimiter un thème plus précis, permettant une approche scientifique, et élaborer un travail de recherche bref et complet, qui soit également différent de la communication attendue pour un congrès. En somme, un essai accessible pour une communauté intéressée par ces thématiques, sans être nécessairement académique. D'autre part, il s'agit sans doute du moment idéal pour faire le bilan de deux réalités qui ont évolué parallèlement au cours des deux dernières décennies: la reconfiguration des systèmes de gouvernance internationaux, à partir des institutions des Nations Unies (ONU) et de ses organismes spécialisés; et la consolidation du gouvernement local comme un nouvel acteur des institutions globales.

En effet, les deux décennies passées entre les deux Conférences de l'ONU sur les Etablissements Humains (Habitat II et Habitat III, 1996-2016) sont aussi celles de la construction d'une organisation globale des autorités locales: Cités et Gouvernements Locaux Unis, CGLU. Une période longue et exigeante, au cours de laquelle la consolidation d'une voix unifiée pour s'adresser au monde a dû cohabiter avec l'effort d'élaborer et concevoir les priorités des gouvernements locaux vis-à-vis de l'agenda international, dans un contexte d'activités très intense, qui se cristallise en 2015. Comme nous le savons, au moment où cet article est publié, nous arrivons à l'aboutissement de la révision des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et de leur convergence avec le processus de Rio, par l'intermédiaire d'un ensemble d'Objectifs de Développement Durable (ODD).

Nous nous proposons d'examiner les pers-

pectives de participation des réseaux de gouvernements locaux dans les institutions globales à partir d'une analyse fondée sur la gouvernance multi-niveau. Une proposition qui induit trois choix que nous défendons ci-dessous.

En ce qui concerne le choix des réseaux de gouvernements locaux comme objet de cette étude, il répond à un critère clair. L'un des facteurs de complexité de l'analyse de l'action extérieure des gouvernements locaux (GL) est la fragmentation, diversité, discontinuité et en général le caractère indéfini de ce que nous appelons l'action extérieure infra-étatique, ou "paradiplomatie". Le choix au sein de cette diversité de pratiques n'est dans ce cas pas difficile, il est orienté par une considération élémentaire: c'est seulement par leur articulation en réseau que les gouvernements locaux construisent la masse critique, la continuité dans l'action et le dialogue, et la capacité diplomatique qui leur permettent d'atteindre la condition d'acteur (Hocking, 1999) face aux institutions de gouvernance globale.

Ceci n'implique pas que, dans certaines occasions, une seule ville ne puisse réussir à être influente, ou que les gouvernements locaux ne puissent, de façon individuelle, faire entendre avec succès leurs intérêts internationaux par le biais de l'Etat, sans avoir besoin d'une action « paradiplomatique » en tant que telle¹. Cependant, comme nous le verrons, il existe un consensus sur l'importance des réseaux pour l'organisation efficace de la participation des gouvernements de niveau local dans l'espace international, qu'il s'agisse des processus d'intégration régionale ou ceux à échelle mondiale.

Dans un second temps, c'est la gouvernance multi-niveau (GMN) qui nous intéresse. Il s'agit d'une notion propre à la science poli-

¹ Les Etats peuvent agir comme médiateur entre le local et le global, en facilitant la connexion entre les deux, et dans certains occasions, en assumant la spécificité et l'apport de l'action internationale municipale. La France, les Pays-Bas ou le Mexique sont en ce sens des cas exemplaires bien connus.

tique, étroitement liée à l'intégration européenne, et créée afin de rendre compte de l'interaction entre différents niveaux politico-administratifs dans la mise en place des politiques communautaires. Depuis que Gary Marks a proposé ce concept pour analyser la révision de la politique régionale européenne de 1988 (Marks, 1992), la GMN est devenue un terme à succès, dont la plus-value réside dans sa capacité à capturer la complexité et la fluidité du processus politique de l'Union européenne. C'est ainsi que la GMN a été l'objet d'un développement théorique important, mais aussi d'une appropriation croissante dans le langage politique et institutionnel². Hors de l'Union européenne (UE), il est encore plus nécessaire de nuancer et éviter cette utilisation de la GMN comme programme politique, qui pourrait menacer sa cohérence scientifique. Nous ne prétendons pas ici nous situer dans la continuité des travaux qui développent le concept de la GMN, mais plutôt tester sa capacité explicative à partir d'une analyse pratique ; celle des gouvernements locaux dans l'agenda international.

La troisième et dernière considération est qu'il est aujourd'hui nécessaire de chercher à avoir une vision prospective au sujet du fonctionnement futur des schémas globaux et de la participation des gouvernements locaux, articulés en réseau, en leur sein. Comme nous le verrons, le degré de maturité des processus et des institutions globales et locales déplace l'attention, scientifique et pratique, de la demande d'espaces convenables de représentation vers l'association efficace pour une action commune; de la voix dans un espace diplomatique, à la participation responsable dans un système de gouvernance. Pour cela, nous prêterons attention à l'agenda projeté du local au global, mais aussi aux perspectives d'insertion des niveaux politiques territoriaux dans les

2 A titre d'exemple, le Comité des Régions lui-même promeut en 2009 un Livre Blanc sur la gouvernance multi-niveau (CDR 89/2009 fin) où le terme a un sens programmatique clair: contribuer à l'efficacité des politiques de l'Union Européenne.

schémas mondiaux, à partir des tendances actuelles.

Nous réalisons cette recherche dans de bonnes conditions, à partir d'un itinéraire scientifique qui nous a poussé à étudier deux cas d'importance pour ce travail: la relation entre le système de l'ONU et la création de CGLU comme organisation mondiale d'autorités locales unifiée (Salomón y Sánchez Cano, 2008); et le rôle des réseaux d'autorités locales dans la gouvernance de la coopération internationale au développement (Grasa y Sánchez Cano, 2013).³ Dans les deux cas, il a été question d'examiner les contenus de l'agenda politique local, ainsi que les formes d'organisation et consolidation des intérêts territoriaux dans les instances internationales, afin de participer dans la gouvernance des enjeux publics mondiaux. Les deux cas ont aussi donné l'occasion d'entrevoir des conclusions d'intérêt pour répondre à la question que nous nous posons ici, sur le rôle des réseaux dans la territorialisation des objectifs globaux, et sur l'utilité de la GMN pour l'analyse du lien entre local et global.

A partir de cette introduction, cet essai s'organise en cinq sections. La première fait un rapide point sur la reconfiguration des institutions de la gouvernance globale et leur dynamique actuelle de fonctionnement. La deuxième présente les réseaux de gouvernements locaux comme un nouvel acteur international, et les spécificités de leur étude. La troisième introduit un modèle d'analyse multi-niveaux, après avoir fait une série de considérations sur l'application de cette approche au milieu extra-européen. La quatrième et la cinquième déploient l'analyse, autour de deux univers concrets: celui de la coopération au développement et celui des politiques environnementales. Dans la sixième, nous présentons nos conclusions.

3 Avec ces deux études, cet article fait partie de la recherche doctorale de l'auteur (programme de Science Politique, Universitat Autònoma de Barcelona).

L'évolution des institutions et dynamiques globales

Depuis la fin de la Guerre Froide, l'ONU et les organismes spécialisés jouent un rôle central dans la création d'accords politiques et de nouvelles formes de gouvernance mondiale. Une fonction pour laquelle l'ONU s'appuie sur ses institutions et organisations permanentes, notamment sur le système de conférences qui, à partir des années 1990 et jusqu'à aujourd'hui, ont contribué de manière décisive à configurer l'agenda international. Dans un texte déjà classique, Paul Taylor y John Groom (1989) analysent ces rencontres de haut-niveau (sessions spéciales de l'Assemblée Générale et conférences mondiales), en mettant l'accent sur leurs capacités à dépasser les formes habituelles de travail.

En effet, ces rencontres extraordinaires ont permis d'attirer l'attention de toute la communauté internationale - les médias, le secteur privé, et le public en général - sur une seule problématique, et en dépassant ainsi la sectorisation inhérente au système des Nations Unies et ses organismes spécialisés. Des réunions fondamentales comme la Conférence de l'ONU sur l'Environnement et le Développement (Río, 1992), le quatrième Sommet Mondial sur les femmes (Beijing, 1995), ou le Sommet du Millénaire (New York, 2000) ont favorisé la création d'un débat public technique et dépolitisé, qui aborde de façon innovante des problèmes complexes de gouvernance globale et ouvre des espaces de participation à de nouveaux acteurs.⁴ Acteurs non gouvernementaux, et dans certains cas, gouvernementaux, comme les gouvernements locaux.

Du point de vue du gouvernement local, la conférence clé est Habitat II: la seconde Conférence des Nations Unies sur les Etablissements Humains ou "Sommet des

Villes", qui a eu lieu à Istanbul du 3 au 14 juin 1996. Habitat II a été convoqué afin de donner des réponses globales aux problèmes urgents d'une population mondiale sur le point de devenir majoritairement urbaine. L'affluence massive des autorités locales leur a permis d'accéder à un système d'habilitation propre, non comme des représentants officiels des Etats, ni comme des agents non gouvernementaux, mais bien comme des membres gouvernementaux de la communauté étendue d'acteurs liés aux Nations Unies. A Istanbul, l'Organisation mondiale a exprimé le souhait que la multiplicité des réseaux présents améliorent leurs formes d'articulation, afin d'aller vers la création d'une association unique de gouvernements locaux.

Une organisation unifiée, qui passe outre les différences existantes – beaucoup étant héritées de la Guerre Froide – assurant une meilleure représentation des autorités locales et une meilleure capacité d'échange avec les Etats et organisations internationales (Salomón y Sánchez Cano 2008:135). Cités et Gouvernements Locaux Unis, CGLU, engage ainsi depuis sa création une relation spéciale avec ONU-Habitat – agence qui se déclare toujours "point focal pour les autorités locales dans le système de l'ONU. Au même moment, la nouvelle organisation mondiale de villes comprend que la participation à un agenda international plus large, et concrètement aux débats globaux sur le développement, le genre, les politiques environnementales, et bien entendu l'urbanisation, vont lui permettre de dépasser le contact bilatéral avec un organisme unique, et lui permettre d'avoir un impact bien plus important.

Une tendance importante en rapport avec cette institutionnalité globale configurée par les conférences mondiales est la création de cadres de résultats qui doivent servir pour mesurer les avancées. Etant donnée la difficulté inhérente à la création d'instruments purement législatifs – comme les chartes et

4 Le site web du Département des Nations Unies sur les Sujets Economiques et Sociaux offre une liste des principaux sommets et conférences: <http://www.un.org/development/desa/what-we-do/conferences.html>

traités internationaux – et la faible opérativité des déclarations non contraignantes, la communauté internationale choisit de s’engager avec les « *outcomes* », avec les effets désirés, plutôt qu’avec les mécanismes de mise en pratique.

C’est clairement le cas de la Déclaration du Millénaire : un document qui établit des objectifs, des buts, et des instruments pour une réduction vérifiable et multidimensionnelle de la pauvreté en 2015, et l’action coordonnée des acteurs dans cette perspective. Les quinze ans d’expérience de suivi et évaluation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) sont très présents aujourd’hui, à la convergence des agendas du développement et des politiques environnementales. C’est pourquoi le débat actuel sur les nouveaux Objectifs de Développement Durable (ODD) est axé sur l’identification de quelques objectifs, buts et indicateurs encore plus limités, pratiques, vérifiables et comparables avec les OMD. Un débat qui ne met cependant pas tant la priorité sur la délimitation des responsabilités, mais plutôt sur l’engagement sur les résultats. Ce qui n’est pas surprenant, étant donné que l’on considère ces résultats comme l’effet, non seulement des politiques publiques, mais aussi de l’action concertée de multiples acteurs, publics et privés.

Cette orientation vers l’efficacité permet de comprendre le fonctionnement de l’institutionnalité globale qui va ouvrir le jeu aux acteurs (y compris les autorités locales) en fonction de leur capacité à articuler des intérêts, fournir de l’information, s’engager dans les actions futures, et apporter des résultats pertinents. Bien que les gouvernements locaux mettent l’accent sur l’obtention d’une reconnaissance de leur statut démocratique, l’opération du système est spécialisée par secteurs et recherche l’efficacité des politiques et décisions.

Alors que les institutions intergouvernementales globales semblent se concentrer

moins sur les dimensions normatives que sur les résultats et l’efficacité – notamment sur les questions d’ordre économique et social –, d’autres secteurs institutionnels apparaissent, beaucoup plus réduits et parviennent à atteindre une capacité de contrôle considérable.

Deux auteurs de renommée (Thomas Hale et David Held, 2011) ont cartographié ces « institutions et innovations » du nouveau système de gouvernance transnationale. « Transnational » et non international ou global, car leur caractéristique principale est la nature des acteurs (principalement privés), non le territoire d’où ils opèrent. Des acteurs qui n’agissent pas selon la tradition de la diplomatie, fondée sur la délégation, et que l’on peut qualifier d’ « entrepreneurs normatifs ». Il s’agit d’agents qui génèrent une conscience publique sur l’importance de sujets déterminés – ou même « créent » ces sujets, par l’utilisation du langage⁵. Hale et Held établissent une typologie pour la cinquantaine de cas que leurs travaux analysent : des réseaux trans-gouvernementaux (qui réunissent des techniciens des gouvernements nationaux, et non des diplomates, comme le Comité de Basilea de Supervision Bancaire ou même le G-20) à des organismes purement privés, comme l’Initiative de Transparence des Industries Extractives ou le Clean Clothes Campaign.

Toutes ces institutions et innovations ont quelque chose en commun : elles n’ont pas besoin d’un caractère normatif pour être efficaces, il leur suffit d’engager leurs acteurs principaux, ou ceux qui possèdent une qualité technique supérieure à celle que peuvent atteindre les régulateurs publics. Transparence et bonne pratique se transforment en mécanismes d’exécution.⁶ Ces

5 Des exemples historiques sont le suffrage féminin ou le fait de considérer les blessés de guerre comme non-combattants (Finnemore y Sikkink, 1998:896).

6 Par exemple, différentes initiatives de certification sanitaire privées, qui seront ensuite adoptées par des régulateurs publics ; ou la standardisation des systèmes de santé dans les pays en développement, à partir de l’initiative de soutien privé de la fondation Gates.

nouvelles institutions ne sont pas non plus dotées des normes, procédures, et processus d'adoption de décisions qui facilitent la stabilité propre aux régimes internationaux (Krasner, 1983). En d'autres termes, elles sont très éloignées des organismes intergouvernementaux classiques.

Nous sommes face à un nouveau type d'organisations, propres à cette phase de la mondialisation, et les Etats s'y sont adaptés d'une manière que nous caractériserons comme le fait Sassen (1996). Pour cette auteure, la mondialisation n'implique pas de nouvelles institutions "globales", mais une restructuration des relations et fonctions des acteurs internationaux, en particulier des Etats. Une restructuration qui provoque la création de nouveaux "ordres spécialisés", nouveaux secteurs, globalisés et peu hiérarchiques. En leur sein, les Etats ne perdent pas de pouvoir vers le haut ou vers le bas, mais se transforment. Leurs gouvernements centraux se "privatisent", en adaptant leurs intérêts à ceux d'acteurs globaux, en particulier des milieux d'affaires et financiers, et en créant les modèles d'ordre et de régulation nécessaires au fonctionnement d'une économie capitaliste d'ordre mondial.

C'est dans ce contexte international complexe et changeant, que les gouvernements locaux, articulés en réseau, devront promouvoir leurs intérêts communs.

Les réseaux de gouvernements locaux comme nouveaux acteurs internationaux

La création et l'utilisation de réseaux, pour des fonctions multiples et complémentaires, constituent la caractéristique de base de l'évolution récente de l'action internationale des gouvernements locaux. Comme d'autres réseaux transnationaux, ceux qui regroupent les gouvernements locaux se caractérisent par leur caractère volontaire, leur adaptabilité, leur orientation aux objectifs, et pour la dimension plus négative par leur volatilité et instabilité face au changement

politique. Concrètement, les deux dernières décennies ont vu naître, sans fondement légal commun, des réseaux et associations de villes, institutions de droit privé du pays où ils se constituent, un facteur qui explique leur fort taux de prolifération, ainsi que le chevauchement, voire la concurrence entre eux.

Jordi Borja et Manuel Castells (1997:321) ont élaboré un schéma, encore d'actualité, qui nous permet de présenter les fonctions de ces réseaux. C'est à dire a) structurer des systèmes de lobbying face à des tiers; b) consolider des espaces territoriaux, économiques, politiques, démographiques (...) de petite échelle qui permettent la mise en place d'économies d'échelle et d'agglomération, ainsi que le développement d'infrastructures et technologies; c) s'insérer dans le système international pour accéder à et utiliser un volume croissant d'informations, échanges d'expériences et technologies; d) atteindre des fonctions de leadership; et e) s'inscrire dans des espaces d'action de plus large portée.

Des fonctions que, en référence à la typologie utilisée dans différents travaux (Weyand, 1997 ; plus récemment Happaerts et al., 2010), nous pouvons organiser en deux grands blocs, selon leur caractère externe ou interne. A l'externe, le réseau assure la représentation, le lobbying, et la recherche de reconnaissance face aux institutions internationales. A l'interne – et il s'agit d'une dimension fondamentale pour comprendre le rôle des associations dans les schémas de gouvernance multi-niveau – le réseau promeut la coopération technique et l'apprentissage de politiques publiques (policy learning) entre ses membres, facilite leur adaptation à l'environnement politique et normatif international, et ainsi, organise la participation responsable des autorités locales, avec leurs propres compétences, dans les systèmes de la gouvernance globale (Grasa y Sánchez Cano, p. 88).

La littérature sur les réseaux transnationaux, ou transnational advocacy networks, est le principal outil analytique pour comprendre le phénomène d'articulation de ces nouveaux acteurs dans les instances internationales. Certains travaux d'autorité (Finemore y Sikkink, 1998 ; Keck y Sikkink, 1999), ont apporté une lumière nouvelle sur l'organisation et la diffusion des agendas de certains d'entre eux : ONG, nationales ou internationales; acteurs qui organisent le plaidoyer (advocacy) et la recherche; ou mouvements sociaux transnationaux, entre autres. Le modèle d'analyse des réseaux transnationaux devra cependant s'affiner pour incorporer le comportement, singulier et différencié, des réseaux de gouvernements locaux et régionaux (Salomón, 2011). En effet, nous pouvons constater en quoi les GL constituent un cas particulier parmi ses nouveaux acteurs, à partir de certains traits distinctifs.

En premier lieu, leur condition politique, souvent de nature démocratique, qui donne à leurs demandes une légitimité supérieure à celle des autres acteurs. Deuxièmement, la recherche de reconnaissance présente dans leurs actions de lobby: ils n'essayent pas seulement d'influencer les décisions et les programmes, mais cherchent aussi à obtenir une présence institutionnelle et un impact dans la structure de l'organisation. Troisièmement, le potentiel caractère conflictuel de leur recherche de représentation directe: donner la parole aux représentants des collectivités territoriales implique d'accepter, d'une certaine manière, que la délégation étatique ne représente pas de manière adéquate les différents niveaux administratifs. Quatrièmement, leur caractère d' "acteur mixte" (Hocking, 1997),⁷ capable d'utili-

7 Hocking (1997, p. 97) réélabore la fameuse distinction de Rosenau entre acteurs "sovereignty-bound" et "sovereignty-free" (liés ou non liés par la souveraineté), et propose les gouvernements subnationaux comme des "acteurs mixtes", qui peuvent choisir d'agir uniquement lorsqu'ils ont un intérêt (à la différence des Etats), à partir d'une combinaison d'actions, instruments, et alliances propres au monde gouvernemental et au monde non gouvernemental.

ser des ressources propres aux acteurs étatiques (compétences légales, légitimité démocratique, coopération administrative) et d'autres propres aux acteurs non étatiques (partage d'informations, alliances avec des ONG et avec les bureaucraties internationales...). Pour finir, le cinquième trait distinct est le caractère d'administration publique, avec des responsabilités et capacités formelles, qu'il conviendra d'associer – en fonction du degré d'autonomie de l'autorité locale – à la conception et la mise en place territoriale de l'agenda international. Ce dernier point – la participation des niveaux territoriaux comme condition sine qua non pour une action internationale efficace – se trouve au fondement d'une nouvelle vision analytique, fondée sur la notion de gouvernance multi-niveau (GMN). Une vision qui va s'appliquer à l'étude de l'activité de certains réseaux d'autorités locales dans la régulation environnementale globale, portée par deux chercheuses américaines, Michele Betsill et Harriet Bulkeley. Betsill et Bulkeley (2004) analysent la campagne "Villes pour la Protection du Climat", une étude lancée en 1993 par l'association Gouvernements Locaux pour le Développement Durable (ICLEI) pour l'élaboration d'agendas 21 locaux et la mise en place d'engagements volontaires de la part des gouvernements locaux en matière de lutte contre le changement climatique. Les mêmes auteures, dans une étude postérieure (2006), ont observé que les approches classiques sur les nouveaux acteurs (réseaux transnationaux) ne sont pas adaptées pour les gouvernements locaux, étant donné leur caractère politico-administratif et l'existence d'éléments reliant local et global, comme l'agenda 21 local. Leur conclusion est que les villes et régions possèdent "un certain degré de capacité d'action- agence ou 'agency'- indépendante" (2006:150) qui les transforme en partenaires incontournables de la mise en place des politiques et leur permet aussi de s'organiser pour, parfois, laisser

de côté ou dépasser l'Etat.⁸

L'application d'un modèle de gouvernance multi-niveau peut être d'un grand intérêt dans la mesure où il permet de rendre compte des formes d'association des pouvoirs locaux, dans l'exercice de leurs propres responsabilités, avec les institutions globales. La GMN coïncide avec la tendance principale du fonctionnement de ces institutions: l'importance accordée à l'efficacité et aux résultats. De même, un environnement de GMN facilite le déploiement de fonctions internes dans les réseaux de gouvernement locaux, comme la formation mutuelle, l'organisation de la participation dans l'agenda international, et surtout, le développement d'engagements volontaires et la présentation de résultats. Des fonctions très proches des nouvelles tendances, avec les innovations institutionnelles transnationales, qui peuvent donner aux gouvernements locaux un rôle plus autonome, et une place importante dans les schémas de gouvernance globale.

Cependant, et comme nous le verrons par la suite, cet intérêt a priori pour une analyse de GMN devra prendre en compte ce qu'implique de transférer un concept développé pour l'intégration européenne à un contexte global.

La gouvernance multi-niveau et l'agenda international: considérations et éléments d'analyse

Selon les mots de Francesc Morata, «la GMN présuppose l'existence de beaucoup d'acteurs interdépendants porteurs d'intérêts et ressources divers (...) (et) demande des capacités pour coordonner et gérer une double interaction: verticale, entre niveaux de gouvernement, du local à l'europpéen ;

⁸ Un autre groupe de chercheurs, de l'Université Catholique de Louvain, applique également et avec de bons résultats la GMN à d'autres réseaux environnementaux, dans ce cas régionaux (Happaerts, Van Den Brande, y Bruyninckx, 2010). Concrètement, ils étudient l'utilisation des réseaux – face à la médiation de l'Etat – pour canaliser les intérêts internationaux des régions.

et horizontale: plusieurs administrations et institutions de niveaux différents, mais aussi des acteurs non publics, privés et sociaux, qui participent à la définition des problèmes et l'élaboration des solutions. De ce point de vue, la GMN exprime l'interdépendance et la complémentarité entre la sphère publique et les différents secteurs de la société” (Morata, 2010:4). La GMN part d'une perspective clairement européenne, et son application à l'analyse de contextes internationaux doit se faire avec prudence et tenir compte de l'intégrité du concept, comprenant à la fois ses limites et spécificités. Nous les listons ci-dessous en raison de leur intérêt pour cette étude.

- En premier lieu, la GMN inclut dans l'analyse aussi bien les acteurs publics que privés, de manière égale, et uniquement en fonction de leur possibilité de contribuer au fonctionnement du secteur en question. En ce sens, elle accorde plus d'importance à la capacité d'action qu'à la légitimité démocratique.
- En second lieu, la GMN part du principe qu'il existe, dans chaque secteur des politiques de l'UE, des chevauchements entre les attributions des différents niveaux politico-administratifs. Ce chevauchement est inévitable, étant donné que la création de l'Union Européenne et le transfert d'autorités vers ses institutions n'ont pas été suivis d'une restructuration administrative interne dans chacun des Etats membres, et que leurs modèles d'organisation territoriale n'ont pas convergés. C'est pourquoi la GMN examine les échanges entre acteurs et administrations dans la mise en place des politiques communautaires, mais ne considère pas nécessaire de clarifier les compétences pour éviter la superposition des attributions.
- En troisième lieu, la GMN ne prend pas en compte le besoin de sécurité juridique ou de protection dans les différentes attributions de compétences: elle s'intéresse aux tendances de coopération et conflit dans

le jeu multi-niveau mais ne prescrit pas de formules pour la sauvegarde des mandats légaux face à d'autres administrations.

- En quatrième lieu, le fonctionnement de la GMN est différent pour chaque secteur européen. La diversité normative entre les politiques de l'UE – qui vont de l'obligation à la simple bonne pratique – configure, dans chaque cas, des cartes d'acteurs, compétences et intérêts différents. La GMN dépend donc du contexte, et ses études appliquées devront se circonscrire à un secteur politique spécifique.

A partir de là, et concernant le sujet de notre étude sur gouvernement local et agenda international, deux points semblent importants. Le premier est que la GMN n'appuie pas, depuis une perspective théorico-programmatique, certaines des revendications habituelles du gouvernement local face aux institutions globales. Elle ne favorise pas en soi la distinction entre les autorités locales et les acteurs de la société civile. Pas plus que des logiques fédérales, répartitions claires de compétences, proximité dans l'action du gouvernement ou décentralisation ; en ce sens, l'agenda politique local a plus d'affinités avec d'autres courants théoriques, en particulier celui des relations intergouvernementales.

Second point, la GMN est un concept polémique, qui ouvre l'analyse à des acteurs nécessaires au bon fonctionnement des politiques européennes, mais sans distinguer ceux qui affichent des responsabilités démocratiques et ceux qui, par leur nature, ne peuvent le faire. C'est pourquoi Francesc Morata situe la GMN dans le débat entre l'efficacité et la démocratie (2010:7). Comme nous le rappelle Simona Piattoni (2009:38), le schéma multi-niveau est l'un de ceux où les intérêts privés sont présentés comme publics, mais qui oblige aussi les défenseurs des intérêts démocratiques, généraux, à les présenter et à négocier comme

s'ils étaient particuliers.

Pour résumer : l'application de l'analyse multi-niveau est en lien avec les tendances organisationnelles du système international contemporain, et peut permettre d'identifier des apports local-global pertinents. Mais la perspective de la GMN n'est pas non plus neutre, et possède un certain poids programmatique en privilégiant l'efficacité à la responsabilité démocratique. Ce poids devra être pris en compte dans tout usage de la GMN dans le discours politique, en particulier quand le gouvernement local et ses réseaux – comme il arrive de plus en plus fréquemment – revendiquent une « gouvernance multi-niveau » devant les institutions internationales.

A partir de ces commentaires, qui conditionnent mais ne limitent pas la capacité d'explication de la GMN, nous exposerons notre propre modèle d'analyse. Nous nous proposons d'étudier, sous un prisme multi-niveau, deux grands secteurs globaux : celui de la coopération au développement, et celui des politiques environnementales et changement climatique. Nous examinerons la participation des réseaux de gouvernements locaux en leurs seins, à partir de trois grandes questions : a) Quel est le rôle des gouvernements concernant le bien public global ? b) Comment ce rôle local est-il connecté avec le niveau global ? Existe-t-il des mécanismes de relation connus et établis entre les deux niveaux ? Et c) Quelles sont, dans ce secteur, les fonctions principales des réseaux d'autorités locales ?

Le système global de coopération au développement et les réseaux de gouvernements locaux

Le système de la coopération au développement, bigarré et complexe, a été l'objet d'attention préféré des réseaux de GL. Comme d'autres nouveaux acteurs, ces réseaux vont profiter des espaces ouverts par le processus de révision et d'améliora-

tion du système, principalement autour de deux scènes. D'une part, la réflexion sur les instruments – l'efficacité de l'aide officielle au développement – impulsée par l'OCDE à travers différents Forums de Haut Niveau (Rome, Paris, Accra et Busan en 2003, 2005, 2008 et 2011). D'autre part, le travail sur les objectifs de développement, avec un appui marqué sur les résultats, qui a été au centre des efforts de l'ONU à partir du Sommet du Millénaire (2000) et sa Déclaration.

Le rôle des gouvernements locaux

Les GL ont deux rôles différents en matière de bien public global (coopération et développement) selon qu'il s'agisse de gouvernements de pays donateurs ou récepteurs de l'aide officielle au développement (AOD). Dans le premier cas, on constate qu'on porte plus d'attention à leur participation à l'AOD globale, surtout à partir d'un rapport monographique, déjà devenu relativement classique, que le CAD a dédié à la "Aid extended by local and state governments" (OCDE, 2005). De fait, plusieurs analyses élaborées au cours des dernières années sur la coopération décentralisée depuis une perspective multilatérale partent du principe, que l'on considère avéré, mais qu'il est difficile de comptabiliser avec précision : l'augmentation des parts d'AOD des gouvernements locaux des pays donateurs, qui a généré un flux de ressources dont ont bénéficié à la fois les récepteurs bilatéraux et globaux (Martínez y Sanahuja, 2012). En 2012 par exemple, les apports des gouvernements non centraux ont financé environ 11 % du budget de PNUD-ART (20.777.757 \$) (ART PNUD, 2013:40).

Cependant, et malgré cette augmentation des flux – qui a certainement pris une courbe négative au cours des dernières années, en particulier pour des donateurs comme l'Espagne et l'Italie – les organismes multilatéraux ne considèrent pas la coopé-

ration au développement provenant des GL comme un instrument qu'il faut nécessairement associer au cadre d'action global. Le débat sur l'efficacité de l'aide au développement est en ce sens révélateur. La déclaration finale du dernier Forum de Haut Niveau (Busan, 2011) a accordé un espace très limité aux autorités locales ; elle ne fait pas référence à la coopération décentralisée et limite le rôle des municipalités (comme celui des parlements) à « la création de liens entre les citoyens et les gouvernements pour assurer une appropriation vaste et démocratique des programmes nationaux de développement » (p. 21)⁹.

En parallèle, les instances multilatérales elles-mêmes considèrent que les GL du Sud, faisant partie des pays bénéficiaires, doivent quant à eux avoir un espace dans les débats nationaux sur le développement, et des fonctions importantes sur ses différents aspects (décentralisation, renforcement institutionnel, création de capacités endogènes, politiques d'égalité...). Un rôle nécessaire en rapport à leur condition d'autorités du territoire, entendu comme l'espace physique où doit se produire le développement, et où le politique doit nécessairement dialoguer avec le social et le géographique (DeLoG, 2013 ; Mansuri y Rao, 2013 ; C.U.F., F3E, PAD Maroc, 2009). Le consensus sur l'implication des acteurs locaux dans le développement du Sud s'est vu renforcé à partir de 2008 : le Plan d'Action d'Accra accorde une nouvelle centralité aux demandes et à la capacité de programmation et priorisation des pays récepteurs (Grasa y Sánchez Cano, 2013, p. 92-93).

Ainsi, les différences de rôles entre GL du Nord et du Sud entraînent une reconnaissance tout aussi différente, où l'on concède aux premiers la condition d'acteurs du dé-

⁹ À l'inverse, la déclaration et les travaux en cours aujourd'hui cherchent à relier la notion d'AOD avec l'apparition de nouveaux agents et phénomènes – coopération Sud-Sud, initiatives privées et nouveaux donateurs, nouvelle géographie de la pauvreté...- dont l'impact est considéré très important.

veloppement et où l'on nie aux seconds la condition d'acteurs importants du système de coopération : ce qui est avéré pour le système global comme pour le système européen¹⁰. Le document d'orientation politique de CGLU « La coopération au développement et les gouvernements locaux » (2013:32-35), qui dédie ainsi une section à analyser la « reconnaissance formelle de la part de la communauté internationale » coïncide avec cette interprétation. Il conclut justement que les autorités locales ne sont pas considérées comme des acteurs politiques avec qui dialoguer, mais comme des agents que les pays en développement doivent relier à leurs plans nationaux, et qui peuvent en tout cas être formés pour cela.

Mécanismes de lien local-global

Les GL et leurs réseaux disposent de peu d'instruments pour participer réellement au sein des espaces de la gouvernance globale de la coopération au développement. Ni le cadre de l'OCDE (la déclaration de Busan de 2011 déjà citée) ni celui de l'ONU (Déclaration du Millénaire) ne précisent de tâches et responsabilités spécifiques pour le gouvernement local. Ils ne créent pas non plus de formats ou d'espaces qui lui permettent de présenter et mettre en avant ses propres résultats de développement, et ainsi sa contribution au cadre d'objectifs global.

Ces restrictions sont en lien avec la fragmentation des rôles des GL par rapport au bien public global, mais aussi avec la spécificité de la coopération municipale, dans le panorama global de l'AOD mondiale. Déjà, en 2002, Desmet y Develtere signalaient la difficulté objective pour la bonne insertion de la coopération municipale dans le cadre stratégique global, pour différentes raisons.

¹⁰ Voir la dernière communication de la Commission Européenne sur ce sujet, "Formation des autorités locales des pays partenaires dans les domaines de l'amélioration de la gouvernance et l'efficacité des résultats du développement" COM (2013)280 final.

Selon les auteurs, les autorités locales a) n'orienteraient pas suffisamment leurs politiques vers la lutte contre la pauvreté ; b) ne disposeraient pas de systèmes de planification adaptés pour créer des actions de qualité et basées sur les résultats ; c) pourraient être efficaces dans la création de capacité institutionnelle locale, mais cet objectif demanderait des moyens et une permanence dans le temps dont ils ne peuvent disposer ; d) leurs apports à l'AOD seraient peu importants et volatiles ; et e) ils ne faciliteraient pas la coordination avec d'autres donateurs, en particulier sur le terrain. Des études postérieures et peer reviews (examens par les pairs) du CAD ont insisté sur ces facteurs de perte d'efficacité et d'efficience, et d'augmentation des coûts de transaction, en consolidant une vision clairement critique ou sceptique vis à vis de l'AOD municipale.

Les gouvernements locaux eux mêmes ont cherché à contrecarrer cette vision critique, en mettant en avant les apports positifs que la coopération municipale réalise en rapport avec les principes de l'efficacité de l'aide : appropriation, adaptation, harmonisation, gestion par résultats et transparence. La coopération décentralisée prétend ainsi réaffirmer ses avantages comparatifs par rapport à l'AOD classique : une meilleure connexion entre les sociétés donatrice et réceptrice ; une association ou partenariat horizontal entre les partenaires, pour un apprentissage mutuel ; et une transparence proche et responsable. Mais aussi une capacité d'action effective pour le renforcement de la société, la gouvernance et l'institutionnalité locales, par la canalisation des connaissances des gouvernements locaux en la matière (CGLU, 2009). Cette tentative a obtenu un succès limité, égal à la faible reconnaissance de l'AOD municipale à Busan. La fragmentation réelle du rôle des gouvernements locaux et le désaccord sur l'efficacité de l'AOD expliquent l'absence de mécanismes formels de liens entre local et global,

mais aussi le débat constant sur la « coopération décentralisée » elle-même. Cette notion est l'objet de tensions considérables. D'une part, les organismes internationaux, même s'ils ne partagent pas une définition unique du terme, l'utilisent en général pour faire référence à l'AOD qui n'est pas directement canalisée par les exécutifs centraux. Un appui qui peut être dirigé vers différents agents de développement, généralement territoriaux : société civile, ONG, tissu entrepreneurial, et gouvernement local, entre autres (Matovu et Nardi, 2008). D'autre part, les GL et leurs réseaux vont lutter pour lui donner leur propre sens : la coopération décentralisée se réclame politiquement du gouvernement local, qui affirme par là son caractère d'acteur principal et différent des autres, non étatiques. Une entreprise qui n'est pas des plus simples, puisque le gouvernement local non plus n'a pas une définition univoque de la coopération décentralisée¹¹.

Fonctions des réseaux

L'univers de la coopération au développement ne facilite pas une participation des gouvernements locaux en terme de gouvernance multi-niveau, car il lui manque deux éléments nécessaires : la reconnaissance de l'importance de leur apport, et l'existence de mécanismes de liens. Les réseaux vont prioriser une série de fonctions qui permettent de compenser ces manques, avec un accent compréhensible sur le plan extérieur. Vers l'extérieur, les réseaux organisent le po-

sitionnement et le lobby face aux institutions de la gouvernance globale de la coopération au développement, afin d'atteindre, justement, ces deux objectifs : création de reconnaissance et de mécanismes de lien. En ce qui concerne le premier point, les réseaux, CGLU en tête, font un grand effort de présence et représentation. Un effort qui a été accompagné de résultats : le plus probant est le fait que le Président de CGLU (Kadir Topbas, maire d'Istanbul) ait été désigné membre du Groupe de Haut Niveau de l'ONU, créé par le Secrétaire Général, pour rédiger un document programmatique sur le futur des OMD post-2015. La présence institutionnelle s'accompagne d'un discours légitimant la coopération municipale au développement et la coopération décentralisée, qui met en valeur leurs possibilités et spécificités.

Le second objectif, la création de mécanismes de liens, est l'objet d'autant d'attention. Conscients de l'absence d'instruments qui associent les tâches du gouvernement local aux objectifs globaux de développement, les réseaux de gouvernements locaux ont travaillé sur les deux fronts. Le premier, la territorialisation du cadre de résultats, est un travail qui a porté ses fruits. Les efforts conjoints de différents réseaux territoriaux et environnementaux ont permis d'inscrire dans la proposition actuelle d'ODD un « objectif urbain » (le numéro 1) qui fait explicitement référence à la création de villes « ouvertes à tous, sûres, résilientes et soutenables »¹². Le second concerne la territorialisation de la mise en place et de l'évaluation des résultats. C'est ici qu'apparaît la question de la localisation du développement, ses exigences et implications (Bartlett, Cabannes y Satterthwaite, 2012). Les réseaux locaux travaillent actuellement à l'élaboration d'une batterie d'indicateurs pour le

¹¹ La difficulté à redéfinir ce concept dans le cadre global a suscité des questionnements chez les gouvernements locaux sur l'abandon de ce terme ou la restriction de son contenu. En ce sens, le questionnaire que CGLU a distribué à ses partenaires pour construire son Document d'orientation politique en matière de coopération au développement affirmait que "en ce moment, CGLU en possède pas une définition unique ou consensuelle sur ce que certains appellent "coopération décentralisée", d'autres "coopération municipale internationale", ou "coopération de ville à ville" etcétera". Le document évoquait même la possibilité de mettre en avant le travail de plaidoyer international sur des "partenariats locaux et régionaux pour le développement" (CGLU, 2011).

¹² Sur comment cet objectif a été obtenu, voir la série d'articles courts rédigés par Christopher Swope pour Citiscope, <http://citiscope.org/story/2014/urban-sdg-explainer>.

suivi et l'évaluation de la dimension territoriale du cadre de résultats (ou en partie) et montrer l'importance de la participation et du renforcement du gouvernement local, en argumentant en particulier l'importance de son rôle d'outil des objectifs de développement (Global Taskforce, 2014 ; Lucci, 2015).

En interne, les réseaux, et particulièrement CGLU, assurent une fonction de direction importante pour la compréhension et l'orientation de la grande variété de leurs membres dans le système de l'AOD. Il s'agit ici de faire de lien entre l'activité quotidienne des autorités locales et l'agenda, la réflexion et le débat internationaux du développement. Une direction qui se déploie sur deux plans. D'une part, CGLU se propose d'articuler la participation de l'ensemble des acteurs du développement territorial dans les débats mondiaux ; pour cela, il a lancé en 2013 un groupe de travail global pour alimenter sa position dans le Groupe de Haut Niveau de l'ONU. Les réseaux les plus importants sont des membres actifs de cette global taskforce; entre autres, ICLEI, NRG4SD, Commonwealth Local Government Forum, ou le Development Partners Working Group on Decentralization and Local Governance (DeLoG).

Une seconde dimension de cette fonction interne de direction est la création de positionnements et l'élaboration de déclarations et documents d'orientation, par la consultation de ses membres. Ces positionnements tendront néanmoins à maintenir un degré d'engagement politique modéré, étant donné que CGLU doit maintenir des équilibres internes complexes. Un réseau de réseaux, de caractère global (en termes territoriaux et sectoriels), qui regroupe différents types de membres : villes individuelles, fédérations nationales et régionales (continentales), et même des réseaux thématiques et spécialisés.

Politiques environnementales et changement climatique

Nous évoquons maintenant une institution très différente, dont la création est plus récente. La Conférence de l'ONU sur l'Environnement et le Développement ou « Sommet de la Terre » (Río, 1992) marque l'entrée des questions environnementales dans la politique mondiale, au plus haut niveau. D'une part, le Sommet de la Terre dote les questions environnementales d'un cadre de résultats propre et spécifique : l'Agenda 21, un programme d'action volontaire qui envisage, comme nous le verrons, l'entrée en action du gouvernement local. D'autre part, à partir de Rio, les politiques environnementales devront aussi être transversales aux autres agendas internationaux. Des problématiques comme le développement, la sécurité, l'urbanisation, la population ou l'énergie ne pourront plus être abordées sans prendre en compte leurs dimensions et impacts environnementaux.

Le rôle des gouvernements locaux

A Rio déjà, une idée partagée par l'ensemble de la communauté internationale est rendue explicite : les villes sont, sans équivoque et sans distinction entre Nord et Sud, le lieu du problème et de ses solutions. Les noyaux urbains sont le moteur de l'économie globale, ainsi que des grands consommateurs d'énergie et la plus grande source de gaz à effets de serre (GES). Dans chaque pays, les villes sont responsables de la majorité de la production nationale, de l'innovation et de l'emploi. Pour ces raisons, et en particulier pour des pays qui vivent des processus d'urbanisation accélérée, la voie vers un modèle de développement respectueux de l'environnement ouvre d'énormes opportunités pour une action efficace et rentable (Cofree-Morlot et al, 2009:7 ; voir aussi 3-23). Cette reconnaissance internationale renforce le rôle politique du niveau global et réaffirme la responsabilité générale des

autorités locales à assurer que leurs villes et communes adoptent des mesures de politique environnementale.

La dimension internationale sera encore une fois fondamentale pour l'exercice pratique de cette responsabilité. Les accords et mécanismes institutionnels internationaux, indépendants du contexte politique et normatif national, vont déterminer l'action du gouvernement local. Celui-ci prend en compte et interprète ces instruments (comme la Convention sur la Biodiversité, la Convention sur le Changement Climatique, ou l'Agenda 21 lui-même, tous créés à Rio) pour orienter ses propres politiques publiques. En plus des actions directes (amélioration de l'efficacité énergétique dans les rues, bâtiments, et systèmes de transport municipaux) les gouvernements municipaux impulsent une législation spécifique (ordonnances municipales en terme de consommation et environnement) ; des mesures d'incitation fiscale (aussi négatives : pénalisation de la consommation excessive d'eau) ; ou des campagnes d'information publique (Borràs, 2011:7).

Mais toutes les connexions des villes avec les orientations globales des politiques environnementales ne sont pas de leurs propres initiatives. Il existe aussi de bonnes pratiques de médiation, de la part du niveau national, entre le local et le global. On peut souligner celle de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME), en France. Il s'agit d'un organisme interministériel dédié aux questions environnementales et qui a créé le "Bilan Carbone", un système de comptabilisation des émissions par les usagers municipaux et les entreprises¹³.

Mécanismes de lien local-global

L'innovation principale de l'Agenda 21, de notre point de vue, est d'inclure un chapitre spécifique (le chapitre 28) dédié aux activités des autorités locales. Pour Maurice Strong, président de la Conférence, il s'agira d'un programme « prometteur et important » parmi ceux qui voient le jour à Rio, « des centaines d'autorités locales, dans le monde entier, élaborent et exécutent déjà leur Agenda 21 local » (ICLEI, 2012:11). Le chapitre contient quatre objectifs concrets :

- À l'horizon 1996, la majorité des autorités locales de chaque pays devraient avoir mis en place un processus de consultation avec leurs populations respectives et atteint un consensus sur leur «Agenda 21 local »
- À l'horizon 1993, la communauté internationale devrait avoir entamé un processus de consultations pour augmenter la coopération entre autorités locales
- À l'horizon 1994, les représentants des associations municipales et autres autorités locales devraient avoir augmenté les niveaux de coopération et coordination, dans la perspective d'augmenter l'échange d'informations et d'expériences entre autorités locales
- Les autorités locales de chaque pays devraient être encouragées à exécuter et coordonner des programmes pour que les femmes et les jeunes soient représentés dans les processus de décision, planification et exécution.

Nous les citons intégralement car il s'agit de la tâche la plus concrète et déterminée jamais reçue par les gouvernements locaux et leurs associations, concernant un objectif de portée mondiale.

Ce mécanisme de lien entre le niveau global et le local offre aux gouvernements locaux un espace précieux, qu'ils vont occuper de façon décisive avec des formules et initiatives propres, "bottom-up", d'engagement,

¹³ . En France toujours, depuis 2005, la loi Oudin-Santini permet aux municipalités, régions et organismes publics responsables de l'eau et de l'assainissement de destiner 1% du budget de ces services à des projets internationaux de développement

autorégulation et responsabilité. La liste de ces initiatives est longue : nous en sélectionnerons certaines qui nous paraissent particulièrement représentatives.

La campagne, déjà citée, « villes pour la protection du climat » (CCP) qui a associée plus de 1000 communes du monde entier dans un effort commun de réduction des GES, et a inspiré d'autres initiatives comme celles des Maires pour la protection du climat, aux Etats-Unis et en Europe, est un clair exemple. Pour Betsill y Bulkeley (2006, p. 151-152), la CCP a fait plus que jouer un rôle de médiation entre le gouvernement local et le régime global du changement climatique : à partir du développement de normes et procédures de vérification, elle a créé un climat de gouvernance environnementale propre. Se faisant, elle a assumé des fonctions habituellement associées au gouvernement national, comme marquer des limites d'émissions de GES pour les municipalités qui font partie de l'initiative, ou élaborer des formules de suivi et responsabilité. Un autre exemple d'autorégulation – dans ce cas au niveau européen – est la Charte d'Aalborg, un cadre de développement durable au niveau local. A partir de cette initiative, qui a servi d'interface entre l'UE et le mouvement local pour le développement durable, des échanges d'expériences se sont développés entre les municipalités, ainsi qu'un recensement systématique des informations sur les activités mises en place au niveau local.

Pour finir, précisons que toute participation du gouvernement local dans le schéma multi-niveau n'a pas nécessairement lieu à travers les réseaux. Les villes peuvent être directement associées aux mécanismes internationaux existants, comme le commerce de droits d'émission de GES (Sippel y Michaelowa, 2010). Une activité en développement, qui permet à plusieurs villes (par exemple de Chine ou d'Inde, avec le

soutien technique d'ICLEI) d'obtenir des fonds supplémentaires pour leurs projets de développement durable.

Fonctions des réseaux

A travers les politiques globales de développement durable et changement climatique, les gouvernements locaux voient reconnaître leur capacité à contribuer aux objectifs communs, et disposent de mécanismes de lien qui orientent et facilitent ces apports. C'est pourquoi il s'agit d'un milieu qui permet aux gouvernements locaux de participer de manière multi-niveau. Faciliter cette participation multi-niveau est au cœur de l'action et des fonctions des réseaux de gouvernements locaux, sur les plans externe et interne.

Vers l'extérieur, les réseaux assurent un dialogue unifié avec les institutions de la gouvernance globale des politiques environnementales. En ce sens, ils organisent le suivi de l'agenda international, la représentation, et déploient des actions de plaidoyer basées sur les résultats obtenus par les gouvernements locaux, en rapport avec le cadre global. De plus, les réseaux fournissent à l'institution des informations techniques, et appuient leurs demandes et positions sur de solides rapports, analyses et études scientifiques.

En interne, comme nous l'avons vu, les réseaux fournissent une assistance technique directe aux gouvernements locaux partenaires ; une assistance qui appuiera leurs politiques publiques et leurs actions directes, mais aussi l'internationalisation de l'administration locale pour qu'elle participe au sein des instances multilatérales et espaces internationaux. Les réseaux facilitent aussi la coopération bilatérale entre villes associées, et par ce biais, l'apprentissage de politiques, l'échange d'expériences, l'identification et la diffusion de bonnes et mauvaises pratiques, et plus généralement le développement

d'outils et méthodologies utiles aux stratégies locales de politique environnementale et de lutte contre le changement climatique.

Les réseaux de gouvernement locaux pour les politiques environnementales impulsent aussi directement le développement de normes, standards et formes de comptabilisation et transparence propres, en organisant la collaboration avec la communauté scientifique pour l'élaboration d'études, rapports, et documents de positionnement.

Conclusions

Nous avons pu constater en quoi l'analyse multi-niveau donne des résultats différents en fonction du domaine étudié. Les politiques environnementales forment un système de gouvernance où le gouvernement local opère effectivement avec les différents niveaux de gouvernement au niveau global. Dans ce cas, la perspective multi-niveau permet d'identifier des modalités d'échange entre les différents acteurs qui interviennent dans le système, et de rendre compte de leurs contributions aux objectifs communs. En parallèle, la coopération au développement ne constitue pas un milieu de gouvernance multi-niveau au sein duquel le gouvernement local peut participer. Dans ce cas, l'analyse est moins révélatrice des échanges et résultats obtenus, mais elle montre un fait important : l'effort des gouvernements locaux et de leurs réseaux pour obtenir une reconnaissance et construire des mécanismes de lien adaptés à leurs capacités est aussi une tentative de transformation de la coopération au développement comme

un milieu global de gouvernance multi-niveau au sein duquel participer.

Notre analyse révèle deux tendances fortes. En premier lieu, la difficulté des gouvernements locaux à construire des espaces basés sur les relations intergouvernementales classiques (reconnaissance formelle, respect de la compétence attribuée, diplomatie déléguée) au sein des institutions globales. En second lieu, la nécessité d'adopter des stratégies de participation et de plaidoyer différentes et spécifiques pour chaque secteur – en fonction de comment le pouvoir et la capacité y sont distribués, des formes de gouvernance multi-niveau spécifiques vont se mettre en place, avec des modalités d'échange et de coopération et conflits différentes-.

Nous confirmons donc notre première impression, selon laquelle il existe un lien entre l'orientation actuelle des institutions globales, vers la recherche de l'efficacité, et la perspective de la GMN. La participation à l'institution globale selon une perspective multi-niveau – c'est à dire, en gérant cette double interaction : verticale, vers les administrations de niveau supérieur, et horizontale, vers d'autres acteurs et autorités territoriales – permet aux réseaux d'acquiescer de nouvelles capacités, se rapprochant des acteurs transnationaux qui construisent leurs propres formes de régulation. Comme eux, les réseaux développent de nouvelles fonctions (autorégulation, responsabilité, apprentissage de politiques), qui, de fait, les rendent plus autonomes. Plus autonomes face à la reconnaissance formelle, par l'organisation internationale ; plus autonome aussi, de manière positive, par rapport aux gouvernements locaux qui en sont membres.

Références bibliographiques

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

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

Articles

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

La paradiplomatie de Chiapas comme moteur de développement social: le cas de l'Agenda ONU-Chiapas

Victorino Morales Dávila

Diplômé en Relations Internationales, Victorino Morales Dávila (Courriel : victorino04@gmail.com) est actuellement doctorant en sciences sociales au Tecnológico de Monterrey (Mexique). Sa thèse de doctorat porte sur la participation internationale des collectivités territoriales, notamment sur l'analyse des stratégies de construction de marques territoriales.

Résumé

L'analyse de l'activité extérieure des autorités locales est devenue un nouveau champ d'exploration pour les sciences sociales. Elle se conforme théoriquement autour d'études de cas qui présentent les éléments phénoménologiques, que l'on peut utiliser comme catégories pour expliquer le phénomène « paradiplomatique ». Cette étude analyse le cas de l'action internationale du Chiapas, l'un des états les plus pauvres du Mexique, pour l'inclusion sociale au niveau local. Elle cherchera à établir des corrélations entre la collaboration, en 2008, du Système des Nations Unies et de l'état du Chiapas, et la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la santé maternelle dans la région, selon les études publiées en 2011. Cette enquête s'appuie au niveau méthodologique sur l'analyse de deux des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), en termes de santé maternelle et de réduction de pauvreté, via l'analyse statistique des programmes sociaux du Chiapas. Finalement, nous concluons que le schéma de coopération entre l'ONU et l'Etat de Chiapas a permis, d'une part, la croissance du budget de l'Etat dans les dépenses sociales, et d'autre part, l'adaptation de la politique sociale (programmes) vis-à-vis des OMD. Les deux actions ont permis une amélioration sociale significative pour la population de l'état.

Mots-clés

Paradiplomatie - Coopération décentralisée - Autorités locales - Développement social - Inclusion sociale

Introduction

Avant les rapports de 2010 sur le développement social du Mexique, les indicateurs tels que les indices de marginalisation, de sous-développement social et de développement humain ne présentaient pas de tendance à l'amélioration de la qualité de vie de la population du Chiapas. L'indice de

sous-développement social mesuré par le Conseil National de l'Évaluation de la Politique du Développement Social (CONEVAL) en 2005 par exemple, positionnait le Chiapas comme l'état le moins développé du Mexique. Cependant, les données présentées par le même Conseil en 2010 montraient que l'extrême pauvreté dans la région s'était réduite de manière significative,

ce qui permettait au Chiapas de ne plus être l'état le moins développé du pays.

On constate que la réalité sociale du Chiapas est en transformation, ce qui amène à s'interroger sur les possibles causes de cette évolution. Depuis 2000, le gouvernement étatique est plongé dans le phénomène de la paradiplomatie : les actions réalisées par l'administration publique du Chiapas depuis 2008 avec les agences des Nations Unies, et qui ont permis la mise en place de l'Agenda ONU-Chiapas et l'adaptation de sa politique publique avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), permettent d'établir une relation de cause à effet, considérant que l'inclusion des OMD dans sa politique sociale a eu un impact positif sur l'amélioration de la qualité de vie de sa population.

La présente étude vise à analyser les programmes sociaux que l'administration publique du Chiapas a développés (2007-2012), par l'observation et la mesure du comportement des indicateurs qui ont un impact, en particulier sur deux OMD : le premier, relatif à l'élimination de l'extrême pauvreté et la faim, et le cinquième, lié à l'amélioration de la santé maternelle.

La méthodologie définie pour atteindre cet objectif comprend un examen des résultats socio-économiques de l'état ; de l'activité internationale de l'administration locale, en observant en détail l'établissement de l'Agenda ONU-Chiapas. Nous analyserons ensuite la structuration des programmes sociaux, en indiquant leurs contenus et leurs budgets. Enfin, nous reviendrons sur les résultats par indicateur. Ainsi, nous pourrions expliquer en quoi l'activité internationale du Chiapas a permis l'inclusion sociale au niveau local.

Chiapas : Contexte géographique et socio-économique

L'état de Chiapas¹ est situé à l'extrême sud-

¹ Appelé occasionnellement «entité» en référence à

est du Mexique, il est délimité au nord par l'état de Tabasco, au sud, par l'Océan Pacifique, à l'est, par la République du Guatemala et finalement, à l'ouest par les états de Veracruz et du Oaxaca. Le Chiapas est composé de 118 municipalités, et représente 3,8% du territoire national. Avec 73289 km², il se classe ainsi dixième dans le pays (INEGI, 2010). Actuellement, la population de Chiapas compte près de 5 millions d'habitants, dont 51,4% sont des femmes.

L'entité du Chiapas a connu une croissance soutenue au niveau démographique. Entre 2005 et 2010, le taux de croissance démographique a été de 2,2%, l'un des plus élevés du pays. La population du Chiapas est jeune, avec un âge moyen de vingt-deux ans, et 34,3% de la population a moins de quinze ans. D'autre part, la population de la région est essentiellement rurale. Plus de la moitié des habitants vivent dans des villages de moins de 2500 personnes. Le Chiapas est l'un des états du Mexique avec la plus grande population indigène : environ 27,2% de la population de l'Etat est indigène (INEGI, 2010).

La réalité économique de la population est difficile. Selon les données du Recensement de la population et du logement de 2010, la région a enregistré un « taux de participation économique »² de 57,7% et un « niveau d'occupation »³ de 98%. Cependant, même si ces pourcentages peuvent refléter une population qui est active et productive, 57,6% de cette population ne reçoit pas plus de deux fois le salaire minimum. Ces chiffres

l'expression « entité fédérale » dans la constitution mexicaine.

² Ce taux correspond au pourcentage de la population économiquement active: des personnes qui ont eu une activité économique (population occupée) ou en cherchent une (chômeurs) sur une période de référence. (INEGI, 2015).

³ Au Mexique, le « niveau d'occupation » est un indicateur qui comprend le pourcentage de la population occupée; ceux qui effectuent une activité économique: qui travaillent au moins une heure ou une journée pour produire des biens et / ou services indépendamment ou subordonnés avec ou sans rémunération; qui sont absents du travail mais maintiennent une relation avec leur employeur; ou qui sont engagés dans le secteur primaire mais produisent des biens de consommation (INEGI, 2015).

illustrent une inégalité importante, qui a une incidence négative sur l'économie de l'Etat. Ainsi, 76,7% de la population souffre de pauvreté multidimensionnelle.

mettant la réduction de son sous-développement, et pour quatre de ces indicateurs, il a été le plus avancé (analphabétisme, santé, plancher de terre, possession de machines à laver). Sur 118 municipalités, 51 ont amélioré leur IRS, et deux seulement ont vu leurs situations s'aggraver, les autres la maintenant constante.

Tableau 1. La pauvreté multidimensionnelle

Des indicateurs d'incidence	Nationaux	Chiapas
Pauvreté multidimensionnelle		
Population en situation de pauvreté multidimensionnelle	44,20%	76,70%
Population vulnérable par rapport aux carences sociales	33,00%	16,20%
Population vulnérable par rapport aux revenus	4,50%	1,50%
Privation sociale		
Population avec au moins une carence sociale	77,20%	92,90%
Population avec au moins trois carences sociales	30,70%	57,00%
Indicateurs de carences sociales		
Retards scolaires	21,70%	37,80%
Accès aux services de la santé	40,70%	52,10%
Accès à la sécurité sociale	64,70%	85,30%
Qualité et les espaces d'habitation	17,50%	38,20%
Accès aux services de base dans le logement	18,90%	36,30%
Accès à l'alimentation	21,60%	26,30%
<i>Source: CONEVAL sur la base de la MCS-ENIGH 2008.</i>		

Les indicateurs socio-économiques du Chiapas révèlent, comme l'indiquent Dewar et Viscarra (2009), que la situation compétitive de l'entité exige une attention immédiate, pour offrir à ses habitants les conditions du développement humain, comme elles existent dans d'autres régions du Mexique.

Toutefois, selon l'information du CONEVAL, en 2010, le Chiapas a cessé d'être l'entité avec le plus grand indice de sous-développement social (IRS⁴) dans le pays, passant en troisième position après le Oaxaca et le Guerrero. Le Chiapas se trouvait parmi les 10 Etats les plus avancés pour dix des onze indicateurs qui composent l'IRS, per-

Concernant l'indice de développement humain (IDH)⁵, il enregistre aussi une amélioration : de 0,7078 en 2000, il passe à 0,7395 en 2008 (PNUD, 2011). Sur les 125 municipalités mexicaines à l'IDH le plus faible, 28 se situent au Chiapas⁶. En ce qui concerne l'Indice de Marginalisation (IM)⁷, l'entité a connu une amélioration, avec la diminution du pourcentage de personnes

marginalisées dans tous les indicateurs (CONAPO, 2011). Nous pouvons également noter la baisse de la mortalité maternelle dans l'entité. Celle-ci est associée aux carences sociales, notamment en matière d'accès aux services de santé. Le taux de mortalité maternelle (décès pour 100 000 naissances) est passé de 84,12 en 2005 à 75,03 en 2009.

4 3 IRS: Indice qui rassemble différentes variables : éducation, accès aux services de santé, espaces de vie de qualité, services de base en matière de logement et biens des ménages (CONEVAL, 2010).

5 IDH: Indicateur statistique social composé de trois paramètres : vie longue et saine, éducation et niveau de vie (PNUD, 2011).

6 Selon le deuxième rapport du gouvernement exécutif de l'état en 2008, les municipalités concernées sont: Sitalá, Santiago El Pinar, Aldama, Chalchihuitán, Mitontic, San Juan Chamula, San Juan Cancuc, Chenalhó, Chanal, Zinacantán, Chilón, San Andrés Duraznal, Pantelhó, Ocotepec, Francisco León, Pantepec, Tumbalá, Amatenango del Valle, Larráinzar, Huititupán, Maravilla Tenejapa, Huixtán, Marqués de Comillas, Salto de Agua, Amatán, Sabanilla, Oxhuc et Tenejapa. (<http://www.comunicacion.chiapas.gob.mx/documento.php?id=20081202050200>)

7 IM: Résultat d'une estimation autour de quatre dimensions et neuf indicateurs : éducation ; logement ; revenu ; distribution de la population. (CONAPO, 2011).

Bien que nous constatons une amélioration des différents indicateurs, les conditions du sous-développement persistent. Malgré la participation importante dans la vie économique de l'état, une grande part de la population vit en situation de pauvreté multidimensionnelle, ce qui reste une préoccupation publique. L'amélioration signalée par le CONEVAL en 2010, concernant les indices de sous-développement social, développement humain, marginalisation et santé maternelle représentent donc une avancée significative, par rapport au reste du pays, et en conséquence des stratégies gouvernementales mises en œuvre au cours des années antérieures au rapport.

La coopération bilatérale développée par l'Etat du Chiapas avec l'Organisation des Nations Unies en 2008, dans le cadre de la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement, et la mise en œuvre de mesures administratives et budgétaires, est en ce sens primordiale.

L'ONU et le Chiapas : un cas de paradiplomatie

L'Organisation des Nations Unies et les Objectifs du Millénaire pour le Développement

En septembre 2000, les Chefs d'Etat de 147 pays se réunissent pour l'Assemblée générale des Nations Unies. La Déclaration du Millénaire est dans ce cadre approuvée à l'unanimité. Y sont énoncés des objectifs pour réduire l'extrême pauvreté, les maladies, et la marginalisation dans le monde, qui donnent lieu aux huit Objectifs du Mil-



Figure 1. Objectifs du Millénaire pour le Développement

Source : PNUD 2011

lénaire pour le Développement, OMD (Sachs, 2005). Les OMD appellent la coopération internationale et les divers mécanismes des Nations Unies à s'attaquer aux problèmes économiques, sociaux, culturels et humanitaires des populations les plus pauvres. Les OMD se différencient des tentatives antérieures de la coopération internationale parce qu'ils bénéficient d'un soutien politique sans précédent, qui intègre à la fois les autorités politiques des Etats, la société civile et les principales institutions de développement. Les objectifs sont réalisables, quantifiables, avec des délais de réalisation (ONU, 2005 ; 2008).

Les OMD conçoivent la pauvreté comme une réalité multidimensionnelle. Les pauvres ne sont pas uniquement ceux qui ont moins de revenus, mais aussi ceux qui ont faim ou souffrent de malnutrition, et qui n'ont pas accès aux services de santé, à l'éducation, à l'eau potable et aux installations sanitaires (ONU, 2005; Sachs et McArthur 2005). La figure 1 montre les huit OMD; ils sont composés de 21 cibles quantifiables et mesurables avec 60 indicateurs.

Les sept premiers objectifs se concentrent sur la lutte contre l'extrême pauvreté, la maladie et pour la préservation de l'environnement. Le dernier objectif constitue essentiellement un engagement de solidarité entre les pays développés et ceux en voie de développement, pour travailler ensemble et réaliser les sept premiers (Sachs, 2005).

Comme l'expriment les valeurs et les prin-

cipes de la Déclaration du Millénaire, les OMD cherchent à démontrer que la mondialisation peut être une force positive pour tous les peuples, dans la mesure où les avantages sont équitablement partagés, et les coûts ne sont pas facturés aux pauvres. Bien que les rapports officiels montrent d'importants progrès sur les différents indicateurs, plusieurs points de vue affirment que cette initiative établit des objectifs difficiles à réaliser pour la plupart des pays.

Et alors que certains objectifs peuvent être réalisés dans de nombreux pays, la situation ne s'améliore pas significativement pour autant (Sharma, 2004). Les projections signalent que le taux mondial de pauvreté pourrait être inférieur à 15%, ce qui est loin de l'objectif de 23% (ONU, 2001).

Ce projet mondial peut cependant être une réelle opportunité pour l'action internationale des autorités locales, et adapter le plan d'action des OMD au niveau local peut avoir une incidence considérable sur la vie des régions de ces pays.

La réalisation des OMD dépend de la capacité des gouvernements à produire de la croissance économique dans les régions défavorisées. En ce sens, il est essentiel de développer un réseau mondial de relations entre les communautés pauvres et les pôles du pouvoir et de la richesse (Sachs, 2005). En effet, observons un pays ou une région sous-développée à qui est proposé un ensemble de réformes et d'actions, pour atteindre croissance et développement économique. Ces actions semblent vaines si elles ne sont pas accompagnées: de réformes commerciales dans les pays ou régions plus riches, afin que ceux-ci n'entravent pas la vente de biens et services produits dans les régions les plus pauvres; de l'annulation des dettes impayables héritées des dernières décennies; d'une aide financière accrue pour améliorer les infrastructures en vue d'attirer des investissements; et de soutien pour assu-

rer la stabilité sociale dans les régions touchées par des conflits.

La participation des régions est cruciale pour développer ce réseau mondial et attirer des projets qui financeront le développement et amélioreront la qualité de vie des habitants.

La Paradiplomatie: des approches théoriques et conceptuelles

Les problématiques de développement, faim, pauvreté, et inégalité font partie des programmes de presque tous les gouvernements du monde, à tous les niveaux, fédéral ou national, régional ou local. On ne peut pas considérer les gouvernements nationaux comme seuls habilités à répondre à ces questions. Aujourd'hui, les relations politiques, économiques, culturelles et sociales ne respectent pas les frontières nationales. C'est le cas des acteurs supra-nationaux, mais également des acteurs locaux dont l'action dépasse la frontière nationale. La dynamique mondiale devient de fait endogène (Sassen, 2007; Del Huerto Romero, 2004). Dans ce contexte de mondialisation, favoriser le développement des régions du monde ne repose plus seulement sur l'équation entre les États-nations, mais aussi sur les activités développées par les « gouvernements non centraux » (GNC)⁸.

Les changements résultant de la fin de l'ordre bipolaire de la Guerre Froide dans la dernière décennie du XXe siècle, ont remodelé le système international. Ainsi, d'autres acteurs que les États nationaux ont commencé à y participer. Zeraoui (2009, p. 15) signale qu'« il existe différents modèles dans le nouvel ordre international [du XXIe siècle], [entre autres] la participation croissante d'autres acteurs qui ne sont pas des États [nationaux]... il est de plus en plus

⁸ Terme utilisé pour désigner les autorités locales, régionales et municipales qui s'ouvrent à l'extérieur pour solliciter la coopération et contribuer ainsi à leur développement économique et social. Rodríguez (2004).

commun pour les gouvernements locaux et même les entreprises et institutions, de prendre des initiatives propres d'interaction avec l'extérieur »⁹. Il s'agit donc d'un processus global, dans lequel des compétences locales acquièrent une dimension extérieure, dans un cadre de transformation du pouvoir mondial (Aldecoa, 2004). Les motivations des autorités locales pour jouer un rôle sur la scène internationale sont de différents types. Elles peuvent être politiques, culturelles, économiques ou venir de l'identité et de l'existence de migrations.

Cette nouvelle capacité locale d'interaction directe avec l'extérieur est nommée paradiplomatie¹⁰. Elle est utilisée comme moyen de distinguer la diplomatie exercée par l'État national à travers sa politique étrangère, basée sur l'intérêt et la sécurité nationale, et d'autres aspects du droit international. (Velázquez, 1999). Le fait de considérer des autorités locales comme des acteurs du système international provient d'une nouvelle conception de la politique mondiale, selon la formulation transnationaliste et de l'interdépendance complexe de Keohane et Nye (1971; 1987). Celle-ci ne met plus l'accent sur la lutte de pouvoir au niveau politique et militaire, mais sur la négociation entre une variété d'acteurs autonomes et semi-autonomes. Cette idée suppose que les acteurs autres que les États centraux peuvent interagir à l'échelle mondiale avec des impacts significatifs.

Ceci explique pourquoi l'action internationale des autorités locales soit analysée selon une logique fonctionnelle, à savoir qu'elle soit valorisée en fonction de « la capacité d'une entité à avoir des conséquences sur la

politique internationale, mais son comportement est prévisible en fonction de ses références à d'autres acteurs » (García Segura, 1993, p. 18). Pour Mansbach Ferguson et Lampert (1976), ces acteurs se distinguent par leur autonomie au niveau fonctionnel, et non par leurs niveaux de souveraineté et de territorialité.

Dans le cadre de la mondialisation et des approches fonctionnelles, Ponce (2011) indique qu'un nouveau concept de développement apparaît, selon lequel les territoires locaux sont considérés comme les principaux moteurs du développement, ceux-ci étant des espaces d'articulation de politiques sectorielles et de convergence de différents acteurs. Les sociétés et ses institutions doivent faire face à différents obstacles pour se joindre à la dynamique économique de la mondialisation.

En conséquence de cette théorie liée à l'étude du développement, l'étude empirique de la paradiplomatie se concentre sur la coopération décentralisée (CD). Elle découle d'une perspective régionaliste (Philippart et Van Cutsem, 1999; Soldatos, 1990) qui suggère que, bien que les gouvernements locaux ne disposent pas de la souveraineté pour imposer des politiques d'intérêt national, ils peuvent agir dans des grands espaces - obtenus grâce à la décentralisation territoriale et financière - et créer des liens de coopération interrégionale pour la croissance et le développement (Ayala Cordero, 2014; Paquin, 2001; Keating, 2001). Les gouvernements locaux agissent ainsi comme les principaux acteurs de la coopération au niveau mondial.

Cette coopération se caractérise par l'établissement de relations horizontales plus symétriques, qui permettent l'échange d'expériences et la réciprocité des intérêts entre les parties (de la Varga Mas, 2014; Ruiz Seisdedos, 2008). Les autorités locales sont

9 Traduction libre.

10 Des études qui ont cherché à systématiser l'action extérieure des collectivités locales ont été menées par Ivo Duchacek et Panayotis Soldatos, respectivement depuis 1984 et 1990. Duchacek utilise la notion de paradiplomatie pour définir les « entrées directes ou indirectes des gouvernements non centraux sur le terrain des relations internationales » (1990, p. 15) et y ajoute le terme « parallèle » ou « associé » pour le distinguer du gouvernement central.

de fait les agents du développement local, et la coopération devient un instrument de leur action extérieure, principalement avec les autres niveaux de gouvernement et les organismes internationaux.

Dans cette perspective, la coopération décentralisée doit suivre une série d'étapes pour assurer son efficacité. Elle s'appuie d'abord sur l'appropriation des initiatives de coopération par les acteurs locaux; il faut ensuite l'adapter aux besoins locaux pour mettre en place la coordination et la collaboration entre les autorités locales et les acteurs internationaux. Ces étapes permettront finalement d'obtenir des résultats visibles, avec le développement et l'amélioration de la qualité de vie (Deschamps, 2014). Un aspect crucial de ce processus est le bilan de cette coopération, qui permettra d'analyser l'impact social de la CD.

L'action paradiplomatie du Chiapas

La Constitution mexicaine confie la politique étrangère et la ratification des traités internationaux au pouvoir exécutif (article 89, section X). Le Sénat doit pour sa part examiner ces traités et ratifier la nomination des agents diplomatiques et consulaires (article 76, section I). La Constitution ne contient aucune disposition conférant des pouvoirs aux autorités locales mexicaines en terme de politique étrangère. L'article 117 section I stipule à ce sujet que « les états ne peuvent en aucun cas conclure d'alliance, de traité ou de coalition avec un autre État, ou avec les puissances étrangères ».

Néanmoins, la Loi sur la célébration des traités de 1992 distingue deux types d'engagements internationaux : le traité (conclu par les États nationaux) et l'accord interinstitutionnel¹¹. Avec cette seconde classification, Schiavon et López (2005) expliquent que les autorités locales peuvent participer

activement en politique étrangère, et ceci sans supervision ou validation nécessaires du Ministère des Affaires Étrangères.

Velázquez et Schiavon (2009) expliquent que les entités mexicaines avec la plus grande participation internationale sont dans ce cas le Chiapas, le Baja California, le Nuevo León, l'Etat du Mexique et le Jalisco. Il convient donc d'examiner le cas de la paradiplomatie développée par le Chiapas depuis les années 2000 pour mettre en place des projets, des propositions et des négociations avec des acteurs internationaux, et ainsi renforcer le travail de la région sur le développement.

Le Chiapas a commencé son expérience paradiplomatie en 1994 avec le mouvement zapatiste; des organisations non-gouvernementales, des agences, des groupes d'intellectuels et des gouvernements étrangers ont commencé à établir des relations avec l'entité. Rodríguez (2004) indique qu'à partir de cette expérience, en 2000 le gouvernement de Chiapas a proposé « de faire usage d'une plus grande ouverture pour mettre en œuvre des stratégies pour intégrer la société dans les espaces mondiaux et obtenir des avantages pour le développement » (p. 13).

L'une des actions principales à ce sujet est la création du Bureau des relations internationales du gouvernement de Chiapas en 2001. Elle démontre la volonté d'établir, de maintenir et de renforcer des relations avec les partenaires dans la région il y a treize ans déjà. Cette création permet aussi à l'entité de mettre en œuvre des stratégies pour la coopération, les migrations et le développement de la frontière sud¹² avec

¹² À cet égard, l'accord signé avec l'Union Européenne, qui a officialisé la mise à disposition de 15 millions d'euros grâce à une initiative de développement social durable, est l'accord le plus important de l'état dans le domaine de la coopération. Le projet est connu sous le nom de PRODESIS (Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible en la Selva Lacandona). Notons aussi la création du Programme Participación social Chiapas et le renforcement de la collaboration avec l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (Hampf, 2009; Deschamps, 2014).

¹¹ Article 2, Section II, la loi définit l'accord interinstitutionnel comme un accord régi par le droit international public et conclu entre les ministères ou les organismes décentralisés de l'administration publique fédérale et locale, et une ou plusieurs organisations gouvernementales étrangères.

d'autres acteurs internationaux. L'expérience institutionnelle de la paradiplomatie de Chiapas, commencée en 2000 avec le gouvernement de Pablo Salazar Mendicuchia, a été poursuivie par celui de Juan Sabines Guerrero en 2006.

Depuis 2006, la collaboration entre le gouvernement et les agences et organisations de coopération s'est intensifiée à tel point qu'en 2008, le Ministère pour le développement de la frontière sud est créé, et devient deux ans plus tard le bureau de liaison pour la coopération internationale¹³. L'activité paradiplomatique lancée par le gouvernement à travers ce ministère a favorisé la création du Réseau national pour la coopération internationale du gouvernement du Chiapas; le lancement du projet Mesoamérica (stratégie de développement régional entre la frontière sud et l'Amérique centrale); le suivi des accords sur la protection des migrants; l'exécution du programme «Villes sœurs»; la mise en œuvre de l'accord de coopération avec l'Union Européenne et des accords bilatéraux avec les gouvernements du Japon, de l'Espagne, des Etats-Unis, et du Canada, ainsi que des ONG internationales comme Oxfam Novib-IPPF, entre autres.

Au-delà de la promotion et de la coordination des différents instruments et mécanismes qui structurent la coopération internationale pour le développement dans l'entité, ce ministère a été impliqué dans le suivi du rapprochement avec les Nations Unies (ONU) qui s'est matérialisé par la mise en place d'un programme de travail bilatéral stratégique pour l'entité, intitulé l'Agenda ONU-Chiapas.

¹³ Afin de concentrer les relations internationales de l'entité sur un ministère de l'état et d'assurer la liaison et la coordination du gouvernement du Chiapas : avec le gouvernement du Mexique, avec l'Institut national des migrations, les consulats et les agences internationales et de coopération installées dans la région (Secretaría para el Desarrollo de la Frontera sur y Enlace para la Cooperación Internacional, 2015).

L'Agenda ONU-Chiapas

La création de l'Agenda ONU-Chiapas répond à un effort commun de ces deux acteurs, initié début 2008, lorsque le gouvernement de Chiapas rencontre le président de la coordination des Nations Unies au Mexique. L'Agenda a été établi in facto par la tenue du «Forum des Nations Unies Mexique-Agenda Chiapas¹⁴» dans la capitale de l'Etat. Cette réunion a été accompagnée d'une demande de coopération du gouvernement de Chiapas après la publication en 2005 d'un rapport du PNUD au Mexique qui indiquait que les Etats du Chiapas, Oaxaca et Guerrero étaient les moins avancés dans la réalisation des OMD. De fait, la mise en œuvre d'une politique de développement social dans l'entité est stimulée par une stratégie nationale, mise en place en 2007 par le gouvernement mexicain à l'attention des municipalités qui disposent de l'IDH le plus bas (Deschamps, 2014). La coopération bilatérale avec les Nations Unies répond alors à cette politique et à l'engagement stratégique du gouvernement du Chiapas pour atteindre plusieurs objectifs.

La mise en place de cet Agenda vise la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement dans la région, car celle-ci représente un « intérêt particulier pour les Nations Unies [puisqu'le Chiapas] a montré l'un des plus bas niveaux de développement humain au Mexique et l'un des niveaux les plus élevés de pauvreté et d'exclusion »¹⁵. L'Agenda a été officialisé fin 2008 avec la signature d'un accord interinstitutionnel entre le gouvernement du Chiapas et l'ONU.

¹⁴ Ce Forum a été un échange d'informations sur l'état de l'entité et sur les possibilités de coopération avec le système des Nations Unies. Gobierno del Estado de Chiapas (2008). *Histórica reunión de las agencias de la ONU en Chiapas*. Consultée le 25 octobre 2011, sur <http://www.chiapas.gob.mx/prensa/boletin/historico-acuerdo-interinstitucional-contra-la-pobreza-suscriben-la-agenda-chiapas-onu>

¹⁵ Traduction libre. Gobierno del Estado de Chiapas (2008). *Histórica reunión de las agencias de la ONU en Chiapas*. Consultée le 25 octobre 2011, sur <http://www.chiapas.gob.mx/prensa/boletin/historico-acuerdo-interinstitucional-contra-la-pobreza-suscriben-la-agenda-chiapas-onu>

L'accord propose comme objectif principal l'adaptation des actions de l'autorité locale aux initiatives des organismes des Nations Unies au Mexique, avec un accent particulier sur les projets du Programme de développement des Nations Unies (PNUD), et de se concentrer sur les 28 municipalités de l'entité avec les plus faibles IDH dans le cadre de la réalisation des OMD. C'est ainsi que 23 agences spécialisées s'installent dans l'entité en vertu de 27 accords de collaboration¹⁶.

L'Agenda ONU-Chiapas aborde les grands projets de coopération que le gouvernement de Chiapas a mis en place avec diverses institutions spécialisées du système des Nations Unies. Ces projets traitent de la sécurité alimentaire, des migrations, de la scolarisation, de l'égalité des sexes, de la prévention de la criminalité, etc. Depuis 2009, par exemple, des conventions ont été signées pour assurer l'inclusion de la notion d'égalité des sexes dans les politiques gouvernementales, pour assurer l'accès à l'eau courante dans les 28 municipalités avec l'IDH le plus bas en 2009, ainsi qu'un accord-cadre avec l'UNICEF, un accord spécifique de coopération technique avec la FAO, un accord de collaboration avec l'OMS-OPS, une convention sur la prévention des conflits, des accords de développement et de consolidation de la paix dans les communautés de personnes déplacées internes du Chiapas¹⁷, etc.

L'exécution de ces accords revêt tout son sens lorsque l'on prend en compte l'action gouvernementale de 2009. Au moment de la mise en œuvre de l'Agenda, le gouvernement a utilisé les OMD comme l'épine dorsale de sa politique sociale en les incorporant

¹⁶ Pour les objectifs analysés, nous comptons 7 accords mis en œuvre par des agences comme la FAO, les OPS/OMS, le PNUD, l'UNICEF et l'UNFPA (Oficina de Coordinación del Sistema de Naciones Unidas en México, 2013).

¹⁷ Secretaría de Hacienda de Chiapas (2011). Presupuesto de egresos 2011. Consultée le 5 novembre 2011, sur <http://www.haciendachiapas.gob.mx/>

à sa Constitution par la modification des articles 20, 42 et 62, en juin 2009. L'exécution devient ainsi obligatoire pour le gouvernement et les conseils locaux de l'Etat de Chiapas. Cet amendement a donné des pouvoirs supplémentaires au gouverneur, indiquant que « pour améliorer et augmenter l'indice de développement humain au sein de l'état, [le gouvernement] doit adapter ses politiques publiques en matière de développement social avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement du PNUD de l'ONU » (art. 42, section VII) et celles-ci seront revues et évaluées quantitativement par l'organe de contrôle de l'Etat (art. 30, section VI). Depuis cette réforme, le gouvernement a pour responsabilité d'atteindre les cibles fixées par les objectifs.

Dans ce cadre juridique, la planification, la mise en œuvre, la mesure et l'évaluation des programmes sociaux par les différents services de l'entité, ont été réarticulées sur la base des indicateurs fixés par les cibles des OMD, et sont assujetties au Plan de développement étatique (PDE).

L'Agenda ONU-Chiapas illustre une série de grands changements de la coopération au développement au cours des dernières années. Nous avons décrit les plus significatifs en termes d'appropriation, en comparaison avec la coopération décentralisée. A présent, nous allons analyser l'adaptation de ce schéma de coopération et de la politique sociale du gouvernement de Chiapas.

La politique sociale du Chiapas

Depuis la mise en place de l'Agenda entre le Chiapas et les Nations Unies, l'ensemble des programmes sociaux poursuit un seul but: obtenir un impact positif pour l'amélioration de la qualité de vie, par rapport aux indicateurs des OMD (Secretaría de Hacienda, 2011). Le processus de planification de la politique sociale de Chiapas est composé du plan du développement Chiapas solidario 2007-2012, ainsi que d'une base de

référence des OMD préparée par le Comité des statistiques et de l'information géographique de Chiapas en collaboration avec le PNUD, et en corrélation avec la politique de dépense annuelle du gouvernement.

La grille de référence des OMD pour l'état du Chiapas intègre 8 objectifs, 16 cibles et 38 indicateurs, avec lesquels les composantes du PDE sont adaptées. L'objectif de cette grille est d'obtenir un ensemble d'indicateurs que le gouvernement puisse utiliser pour mesurer les progrès de chaque cible et objectif du millénaire. Afin de comprendre

comment sont adaptés tous les programmes sociaux avec la réalisation des OMD, la Loi de planification de l'état rend obligatoire la description de la relation avec les OMD pour les programmes institutionnels des ministères et des organismes du gouvernement.

Pour l'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim (Objectif 1) et l'amélioration de la santé maternelle (objectif 5), le gouvernement du Chiapas a adapté la dépense aux programmes en fonction des cibles et des indicateurs suivants :

Tableau 2. Les indicateurs utilisés par le Gouvernement de Chiapas pour la mesure des cibles des OMD

Objectif	Cible	Indicateur ¹
1. Éliminer l'extrême pauvreté et la faim.	A. Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour.	1. Pourcentage de la population vivant en situation de pauvreté alimentaire.
	B. Assurer le plein-emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif.	1. Taux de croissance de PIB par personne employée.
		2. Relation emploi-population.
		3. Pourcentage de la population occupée qui gagne un salaire minimum.
		4. Taux de conditions critiques de travail.
		5. Pourcentage de travailleurs indépendants ou qui travaillent dans une entreprise familiale dans la population occupée.
C. Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim.	1. Pourcentage des enfants de moins de 5 ans dont le poids est faible pour leur âge.	
5. Améliorer la santé maternelle.	A. Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle.	1. Taux de mortalité maternelle (décès pour 100 000 naissances).
		2. Proportion d'accouchements assistés par un personnel de santé qualifié.
	B. Rendre l'accès à la médecine procréative universel d'ici à 2015.	1. Couverture des soins prénataux (au moins une visite).

¹Pour cette enquête, nous avons examiné 10 des 16 indicateurs fixés par le gouvernement, qui représentent l'impact le plus significatif pour la réalisation de l'objectif.

Source: A partir des informations extraites de la grille des OMD pour l'état de Chiapas, 2010.

Incorporer les OMD a permis au gouvernement de planifier des objectifs et des actions pour chacun des programmes sociaux, et donc de mieux les maîtriser. L'utilisation des indicateurs permet d'évaluer l'efficacité des programmes, et de déterminer le degré d'amélioration par rapport à la grille de référence. Ceci facilite la mise en œuvre de politique publique novatrices et plus efficaces, afin de résoudre le problème de la pauvreté dans toute sa complexité, et de conserver ainsi une perspective globale, qui intègre une dimension territoriale et une vision de long terme.

Dans ce cadre, les dépenses publiques de développement social représentent une part importante du budget de l'état depuis 2009 : 75,23% en 2009, et 76,78% en 2010¹⁸.

En 2011, le budget alloué aux dépenses sociales était de 79%¹⁹. Ce pourcentage est très important. En 2009 par exemple, le budget global s'élevait à un peu plus de 44 milliards de pesos mexicains (MXP)²⁰, dont 41 milliards MXP avaient été alloués au développement social. Prenons l'exemple plus concret du budget pour l'élimination de la pauvreté dans les 28 municipalités avec l'IDH le plus faible : selon les rapports du Ministère des finances en 2011, il est passé de 300 millions de MXP à 2 800 millions²¹ entre 2005 et 2010.

Les programmes mis en œuvre pour éliminer l'extrême pauvreté et la faim (objectif 1), et améliorer la santé maternelle (objectif 5)

L'Agenda ONU-Chiapas a permis la mise en œuvre de plus de 70 initiatives depuis fin 2008 (Deschamps, 2014). Entre 2008 et 2011, nous comptons 65 programmes ayant un impact sur les objectifs 1 et 5. Cette coopération a permis une croissance régulière des fonds alloués aux grands programmes gouvernementaux, et une augmentation de leur couverture entre 2007 et 2010, comme nous l'observons dans le Tableau 3.

Nous pouvons signaler 65 programmes à l'attention des populations les plus marginales, pour atteindre les cibles de l'Objectif 1, principalement au sein des 28 municipalités avec l'IDH le plus bas, comme Luz Solidaria, Motor para la Economía Familiar, Amanecer, Desayunos escolares, BanChiapas et Maíz solidario. Concernant l'objectif 5, il s'agit de programmes comme Clínica de la mujer y clínica móvil et la formation des sages-femmes.

Dans le premier ensemble de programmes, l'activité économique, l'auto-entrepreneuriat, l'attention à la nutrition des enfants et autres groupes vulnérables, comme les personnes âgées, permettent une plus grande inclusion sociale au sein l'état. Le programme BanChiapas par exemple, a facilité l'accès au financement et ainsi renforcé des entreprises sociales²², et bénéficié aux marchands ambulants et petites entreprises²³. Motor para la Economía Familiar a pour sa part bénéficié aux personnes ayant de l'expérience dans un métier ou une activité productive, mais qui n'avaient pas les moyens financiers de lancer

18 Ces chiffres sont présentés dans l'annexe financière des troisième et quatrième rapport du gouvernement de Chiapas, respectivement en 2009 et 2010: <http://www.informe.chiapas.gob.mx>

19 Congreso del Estado de Chiapas (2011). Presupuesto 2011, con rostro humano. Consultée le 30 octobre 2011 sur http://www.congresochiapas.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=840&Itemid=53

20 Depuis 2009 le Chiapas est l'état ayant le plus grand budget au Mexique.

21 Les données sur les aides aux 28 municipalités ayant l'IDH le plus faible sont présentées dans le budget 2011: (Secretaría de Hacienda de Chiapas, 2011), et une lettre du gouverneur Juan Sabines en septembre 2011 (Gobierno de Chiapas, 2011).

22 On estime que ce programme a bénéficié à 54 500 personnes; dont 13 625 femmes (25%) et 40 875 hommes (75%).

23 40 000 personnes dont 28 000 femmes (70%) et 12 000 hommes (30%) ont bénéficié du financement.

une entreprise²⁴.

Desayunos escolares est quant à lui un programme qui assure aux enfants en âge préscolaire et scolaire un apport calorique minimum pour contribuer au bien-être physique et mental. Avec Maíz solidario²⁵ l'activité agricole de Chiapas a connu une augmentation de 9,84% entre 2007 et 2010. Amanecer²⁶ y Luz Solidaria²⁷ ont permis à un groupe vulnérable de l'entité d'obtenir un revenu mensuel et de réduire les coûts de logement.

enceintes par microrégions, et l'amélioration constante du programme de formation continue du personnel de santé. Grâce à Clínica de la mujer y clínica móvil²⁸, et à la Formation des sages-femmes²⁹ les décès maternels par an ont diminué entre 2007 et 2010 (voir Tableau 4).

Les résultats comparés des indicateurs d'impact pour l'extrême pauvreté et la santé maternelle dans le Chiapas.

Examinons le comportement des indica-

Tableau 3. Les dépenses et la couverture des programmes mis en œuvre pour éliminer l'extrême pauvreté et la faim

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

* Données non disponibles

** En 2010, le soutien a touché 220 000 producteurs

Source : A partir des données présentés dans les rapports du gouvernement de Chiapas

Concernant les programmes autour de l'amélioration de la santé maternelle, ils ont permis de renforcer les stratégies de réduction de la mortalité maternelle comme: la surveillance épidémiologique dans les unités de santé, pour l'identification et le traitement des urgences obstétriques, le recensement des visites médicales des femmes

24 Ceux-ci sont offerts en parallèle de la formation et du capital de travail; les financements s'élèvent à 50 000 MXP par personne, et jusqu'à 150 000 MXP pour des groupes de trois personnes maximum.

25 Programme destiné à augmenter les rendements par unité de surface.

26 Programme pour les adultes de plus de 64 ans, qui reçoivent un soutien financier de 500 MXP par mois.

27 Programme de tarif préférentiel pour la consommation d'électricité domestique

teurs, pour analyser l'impact de l'élargissement de la couverture et du budget des programmes sociaux. Pour ce faire, nous prendrons 1990 comme année de référence, et comparerons les données de 2000, 2005 et 2010, dans certains cas. Considérons cependant que la collecte des données post-implantation de l'Agenda ONU-Chiapas dans la région est limitée, en grande partie

28 La première cherche à renforcer les réseaux de services de santé à travers la construction de 12 cliniques destinées à la population féminine de 11 municipalités. La seconde est un programme de mise en place d'exams cliniques dans des lieux où il n'y a pas d'accès à des laboratoires spécialisés, pour éviter le déplacement des patients vers les villes.

29 Programme de formation de 83 sages-femmes et 80 réseaux sociaux interculturels pour renforcer l'attention des services de santé dans les 28 municipalités ayant le l'IDH le plus faible.

parce que les indicateurs utilisés prennent en compte des données de dossiers administratifs de l'entité qui n'ont pas été publiés au moment où nous réalisons cette recherche.

Le tableau suivant résume le comportement des indicateurs et permet d'observer une amélioration générale :

Les indicateurs reflètent une amélioration significative de la qualité de vie ; une amélioration que l'on peut aussi observer à travers les indices de sous-développement social, de marginalisation et de développement humain au niveau étatique depuis 2009³⁰. Bien que ces indices n'utilisent pas les mêmes indicateurs que les cibles des OMD, leur

Tableau 4. Les résultats des indicateurs pour la première décennie du XXI^e siècle

Objectif	Cible	Indicateur	1990	2000	2005	2010 ¹
1. Éliminer l'extrême pauvreté et la faim.	A. Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour.	1. Pourcentage de la population vivant en situation de pauvreté alimentaire.	ND*	53,3	46,99	33,03
		1. Taux de croissance de PIB par personne employée.	ND	ND	0,85 (2004-2005)	3,05 (2007-2008)
	B. Assurer le plein-emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif.	2. Relation emploi-population.	41,93	61,31	56,41	55,54
		3. Pourcentage de la population occupée qui gagne un salaire minimum.	58,94	61,77	58,47	50,54
		4. Taux de conditions critiques de travail.	ND	34,8	38,56	32,09
		5. Pourcentage de travailleurs indépendants ou qui travaillent dans une entreprise familiale dans la population occupée.	52,97	53,6	52,65	46,73
		1. Pourcentage des enfants de moins de 5 ans dont le poids est faible pour leur âge.	ND	28,3	10,3 (2006)	ND
	C. Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim.					
	5. Améliorer la santé maternelle.	A. Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle.	1. Taux de mortalité maternelle (décès pour 100 000 naissances).	83,34	62,12	84,12
2. Proportion d'accouchements assistés par un personnel de santé qualifié.			10,86	44,85	61,94	72,88 (2008)
B. Rendre l'accès à la médecine procréative universel d'ici à 2015.		1. Couverture des soins prénataux (au moins une visite).	ND	62,24	51,31	82,33

¹ Les données correspondent au deuxième trimestre de 2010, sauf si une autre année est indiquée

* Données non disponibles

Source: À partir des données de la grille des OMD pour l'état de Chiapas en 2010 et de l'Enquête nationale sur les revenus et dépenses des ménages en 2010 (ENIGH)

³⁰ Pour certains indices, comme la marginalisation ou le développement humain, la dernière mesure étatique a été faite en 2008 ou 2009, mais les données ont été fournies par les municipalités et localités en 2011.

amélioration est due à des causes similaires. Au vu de ces résultats, on constate que l'état a pour la première fois réussi à réduire la moyenne des carences sociales de la population la plus pauvre. La population vivant dans la pauvreté s'est réduite de 57,2% à 48,7%, soit une performance deux fois supérieure au progrès national, pour lequel la réduction est seulement de 4,5 points. Une réduction de la population vulnérable par carence sociale de 113 300 personnes est également enregistrée, ce qui signifie le passage d'un taux de 16,1% à 13,1% (CO-NEVAL, 2011).

Au sujet de l'objectif 1 et de ses deux cibles, par exemple, le pourcentage de la population en situation de pauvreté alimentaire, à savoir la population dont le revenu mensuel est insuffisant pour acquérir une base alimentaire, a chuté de 20 points par rapport à 2000. En ce qui concerne la relation emploi-population, la diminution du taux de conditions critiques de l'emploi et la proportion de la main d'œuvre qui travaille en tant qu'indépendant ou dans une entreprise familiale illustrent la réduction significative du pourcentage de personnes, environ 6%, qui souffrent de mauvaises conditions de travail, et une diminution de la vulnérabilité du travail, c'est-à-dire l'absence de protection par la sécurité sociale.

L'évolution des indicateurs pour les cibles de l'objectif 5 suit la même tendance; les trois indicateurs utilisés illustrent une réduction de la mortalité maternelle significative en 2009. De même, l'accouchement assisté par un personnel spécialisé et les soins médicaux prénataux ont augmenté respectivement de 10% et 30% au Chiapas.

L'amélioration des indicateurs, doit être entendue à la fois comme une conséquence de la nature et de l'adaptation de la coopération déjà expliqué, ainsi que de la coordination entre les acteurs locaux (gouvernement et société civile) et les agences internationales.

Selon le rapport présenté par les Nations Unies au Mexique en 2013, la coordination se reflète dans le travail conjoint: 1) avec l'entité gouvernementale, qui reçoit des conseils techniques sur la législation et les politiques publiques, qui se reflètent dans l'évolution des cadres juridiques et des projets internationaux dans la législation et l'action étatique; 2) avec la société civile et les institutions publiques, pour renforcer leur capacité de gestion et leur action, en particulier pour les ministères, les associations indigènes, les femmes, les communautés de développement rural et les universités, qui ont une forte incidence sur la transversalité des OMD; 3) et par le suivi et la promotion de la mise en œuvre de l'Agenda avec un système complet d'indicateurs des OMD et d'autres indicateurs fournis par les agences, et des outils de diagnostic (rapports, manuels, protocoles).

Une liste complète d'actions propres à ces modes de coopération, réalisées dans le cadre de l'Agenda, pourrait être mentionnée. Leur articulation a favorisé la réalisation des objectifs 1 et 5 des OMD.

Ainsi, par exemple, le modèle interculturel pour la promotion de la santé reproductive du Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA) permet de comprendre cette coopération autour de l'objectif 5. Nous constatons que les programmes Formation des sages-femmes et Clínica de la mujer y Clínica Movil ont été mis en œuvre sur ce modèle. Le système des Nations Unies a aussi contribué à la formation de sages-femmes en collaboration avec le Ministère des peuples indigènes et le Ministère de la Santé de Chiapas.

Une tendance similaire peut être notée avec le Programme stratégique pour la sécurité alimentaire de la FAO, qui avec le Ministère de l'agriculture de Chiapas, lance le programme Maíz solidario, qui permet le développement de projets productifs dans

des zones marginalisées, impactant ainsi les cibles de l'Objectif 1 des OMD.

Les résultats en terme de développement peuvent être observés à travers les indicateurs, et ils reflètent la coordination des ressources humaines, financières et matérielles mobilisées dans l'entité, en adéquation avec le cadre administratif et légal. Ainsi, le cas de l'Agenda ONU que nous venons d'étudier constitue un modèle de coopération décentralisée que l'on peut reproduire.

Conclusions

Cet article a analysé comment la paradiplomatie, via la coopération décentralisée, peut se structurer autour de l'amélioration de la qualité de vie des habitants des régions les plus pauvres au monde. Nous avons étudié, à partir de l'examen statistique de la réalisation des OMD dans l'entité, la structuration des programmes sociaux et les résultats de la mise en place de l'Agenda ONU-Chiapas sur des indicateurs de développement.

A partir de l'analyse de la coopération bilatérale entre l'ONU et le Chiapas au Mexique, nous avons illustré en quoi l'appropriation, l'adaptation et la coordination entre les acteurs locaux, principalement le gouvernement du Chiapas, et les agences spécialisées des Nations Unies donnent des résultats positifs en termes de développement pour la région. Avec l'amélioration des indicateurs des cibles des objectifs 1 et 5 des OMD, nous pouvons comprendre comment l'action paradiplomatique de l'entité a permis le développement des capacités locales et institutionnelles, pour ainsi améliorer la qualité de vie des chiapanecos. Le développement de différents modes de coopération semble avoir contribué à la réduction du sous-développement social, et à l'amélioration du développement humain et de la santé maternelle. L'Agenda ONU-Chiapas a mis en place des actions plus spécifiques, pour le développement local, et une plus grande inclusion sociale. La coopération à

un niveau décentralisé a permis à l'Etat du Chiapas d'orienter les financements vers des dépenses sociales et des programmes plus exhaustifs, proches des besoins locaux, sans perdre le lien avec le niveau national et international.

Soulignons le potentiel de cette collaboration bilatérale paradiplomatique. Deux éléments clés ressortent dans ce modèle. Le premier est la coordination entre les acteurs de cette coopération. Cela prouve que, malgré que les OMD soient un agenda commun au niveau mondial, il existe un degré de flexibilité et d'adaptation aux contextes locaux. Le deuxième est la volonté politique des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des programmes pour établir des engagements réels.

D'un point de vue conceptuel, nous comprenons donc que l'action extérieure des collectivités territoriales, et la gestion d'un programme en parallèle de l'État national, ont pour conséquence d'intégrer les collectivités territoriales comme des acteurs du système international, qui ont un impact dans la configuration de la politique mondiale du XXI^e siècle. Finalement, les analyses classiques utilisées dans les études des relations internationales gagneraient à être enrichies d'une dimension locale.

Ce qu'il faut retenir du cas étudié, c'est l'invitation à réfléchir à la mise en œuvre de programmes de coopération plus larges. D'une part, bien que l'Agenda se structure autour des 28 municipalités ayant l'IDH le plus bas, celles-ci ne représentent pas l'ensemble de la population de la région vivant en situation de pauvreté. Au regard des résultats positifs de ce programme, il apparaît nécessaire de reproduire ce schéma à l'attention d'autres espaces, en particulier dans les zones urbaines. D'autre part, concernant l'évaluation de programme, il serait bon d'intégrer une dimension qualitative pour

comprendre comment la population bénéficiaire valorise les changements intervenus dans sa vie.

Ces réflexions sont prises en compte dans l'articulation d'un nouvel agenda mondial pour la coopération post 2015 de l'ONU, et dans la manière dont ses buts, les Objectifs de développement durable, doivent être conçus pour assurer la durabilité des résul-

tats de développement. Le gouvernement de Chiapas a décidé d'utiliser le développement durable comme l'axe principal de sa politique sociale. Il serait intéressant que les études à venir analysent comment la coopération entre le Chiapas et l'ONU peut continuer dans le scénario post 2015, pour favoriser d'autant plus l'inclusion sociale.

Références bibliographiques

- ALDECOA, Francisco, « Las Relaciones Exteriores de las Regiones en la Sociedad internacional de la Globalización: La Paradiplomacia », 2004. Disponible sur : <http://www.pontisweb.com/subscription.php> (Page consultée le 28 novembre 2011)
- AYALA CORDERO, José Luis, « Interdependencia compleja. Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales », Revista de El Colegio de San Luis, No. 7, 2014, pp. 256-273.
- Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica de Chiapas (CEIEG). « Línea Basal de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Chiapas » 2010. Disponible sur : <http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/> (Page consultée le 01 octobre 2011).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), « Medición de la Pobreza », 2011. Disponible sur : <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/index.es.do> (Page consultée le 10 octobre 2011).
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), « Índices de Marginación, 2000 », 2011. Disponible sur : <http://www.conapo.gob.mx/> (Page consultée le 11 novembre 2011).
- Constitución Política de México, 2011. Disponible sur : <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (Page consultée le 20 septembre 2011).
- Constitución Política del Estado Soberano de Chiapas, 2011. Disponible sur : http://www.haciendachiapas.gob.mx/contenido/.../PDF_1Constitucion.pdf (Page consultée le 20 septembre 2011).
- Congreso del Estado de Chiapas, « Presupuesto 2011, con rostro humano », 2011. Disponible sur : http://www.congresochiapas.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=840&Itemid=53 (Page consultée le 15 septembre 2011).
- DE LA VARGA MAS, Octavio, « ¿Definición de la cooperación descentralizada?: orígenes, aproximaciones y retos del futuro », Trabajos de Investigación en Paradiplomacia [en ligne], número spécial, 2014, pp. 7-12.
- DEL HUERTO ROMERO, Maria, « Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada », dans Víctor Manuel GODINEZ Zúñiga et María DEL HUERTO ROMERO (Coord.), Tejiendo lazos entre territorio. La cooperación descentralizada local Unión Europea – América Latina, Valparaíso, Municipalidad de Barcelona, 2004.
- DESCHAMPS, Joelle, « La relación ONU-Chiapas y la nueva política de combate a la pobreza 2006-2012 », Trabajos de Investigación en Paradiplomacia [en ligne], No. 2, 2014, pp. 82-98.

- DEWAR, Didimo Antonio et VISCARRA, Sandra Merlene, *Identificación de Oportunidades Estratégicas para el Desarrollo del Estado de Chiapas, México*, ITESM, 2009.
- DUCHACEK, Ivo, « Perforated Sovereignties: Towards a typology of new actor in international relations », dans MICHELMANN, Hans et Panayotis, SOLDATOS (eds.) *Federalism and International Relations: The Role of Sub-national Units*, United Kingdom, Clarendon Press, 1990.
- GARCÍA SEGURA, Caterina, « La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales », *Papers* No. 41, 1993, pp. 13-31.
- Gobierno de Chiapas, « Primer Informe de Gobierno », 2007. Disponible sur : <http://www.informe.chiapas.gob.mx> (Page consultée le 30 octobre 2011).
- Gobierno de Chiapas, « Segundo Informe de Gobierno », 2008. Disponible sur : <http://www.comunicacion.chiapas.gob.mx/documento.php?id=20081202050200> (Page consultée le 30 octobre 2011).
- Gobierno del Chiapas, « Histórica reunión de las agencias de la ONU en Chiapas », 2008. Disponible sur : <http://www.chiapas.gob.mx/prensa/boletin/historico-acuerdo-interinstitucional-contrala-pobreza-suscriben-la-agenda-chiapas-onu> (Page consultée le 25 octobre 2011).
- Gobierno de Chiapas, « Agenda Chiapas-ONU », 2011. Disponible sur : <http://www.agendaonu.chiapas.gob.mx> ((Page consultée le 27 octobre 2011).
- Gobierno de Chiapas, « Tercer Informe de Gobierno », 2009. Disponible sur : <http://www.informe.chiapas.gob.mx> (Page consultée le 28 octobre 2011).
- Gobierno de Chiapas, « Cuarto Informe de Gobierno », 2010. Disponible sur : <http://www.informe.chiapas.gob.mx> (Page consultée le 30 octobre 2011).
- Gobierno de Chiapas, « Juan Sabines, gobernador que se acercó a la ONU para mejorar el desarrollo humano de Chiapas », 2011. Disponible sur : <http://www.comunicacion.chiapas.gob.mx/documento.php?id=20110919123445> (Page consultée le 5 novembre 2011).
- Gobierno del Estado de Chiapas, « Línea Basal de los ODM para Chiapas », 2010. Disponible sur: <http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/home/?p=3864> (Page consultée le 20 septembre 2011).
- HAMPF, Anna., « Prodesis, la Unión Europea le hace competencia a EEUU en políticas de «desarrollo» desastrosas », 2009. Disponible sur : <http://www.ciepac.org/boletines/chiapasaldia.php?id=579> (Page consultée 21 octobre 2010).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), « Perspectiva Estadística Chiapas », México, Septiembre 2011. Disponible sur: <http://www.inegi.org.mx/> (Page consultée 01 octobre 2011).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), « Encuesta Nacional de ocupación y Empleo : glosario », México, Janvier 2015. Disponible sur: <http://www.inegi.org.mx/> (Page consultée 27 janvier 2015).
- KEATING, Michael, « Paradiplomacia y construcción de redes regionales », *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, No. 36, 2001, pp-39-50.

Articles

- KEOHANE, Robert Owen et NYE, Joseph S, « Transnational Relations and World Politics », *International Organization* No. 41, vol. 4, 1987, pp. 725-753.
- MANSBACH, Richard Wallace, FERGU-SON, Yale Hicks, et LAMPETT, Donald E., *The Web of World Politics: non-State Actors un the Global System*, USA, Prentice-Hall, 1986.
- Oficina de Coordinación del Sistema de Naciones Unidas en México, *La ONU en Chiapas. Fortaleciendo capacidades*, México, ONU, 2013.
- Organisation internationale des Nations Unies (ONU), « Objectivos de desarrollo del Milenio: Informe de 2005 », New York, EEUU, 2005. Disponible sur: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/> (Page consultée le 11 novembre 2011).
- Organisation internationale des Nations Unies (ONU), « Objectivos de desarrollo del Milenio: Informe de 2008 », New York, EEUU, 2008. Disponible sur: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/> (Page consultée le 11 novembre 2011).
- Organisation internationale des Nations Unies (ONU), « Objectivos de desarrollo del Milenio: Informe de 2011 » New York, EEUU, 2011. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/> (Page consultée le 11 novembre 2011).
- PAQUIN, Stéphane, « Les nouvelles relations internationales et la paradiplomatie identitaire », *Bouletín d'Histoire Politique*, vol. 10, No. 1, 2001. pp. 13-29.
- PHILIPPART, Éric et VAN CUTSEM, Michäel, « De l'explication à la prévision: analyse des perspectives en matière de relations internationales des Régions d'Europe », *Études Internationales*, No. 30, vol. 4, 1999, p. 789-808.
- PONCE, Esther Adelaida, « Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales », *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia [en ligne]*, vol. 1, No. 1, 2011, pp. 12-43.
- Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD.) « Informe sobre Desarrollo Humano México 2011 », México, 2011.
- RODRÍGUEZ, Sergio, « La paradiplomacia: Las relaciones Internacionales del Gobierno de Chiapas », Dossier présenté dans le XVIII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, 2004.
- RUIZ SEISDEDOS, Susana, « La cooperación descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo : análisis de las relaciones España-Nicaragua », *Historia actual online* No. 15, 2008, pp. 107-120.
- SACHS, Jeffrey, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, EEUU, The Penguin Press, 2005.
- SACHS, Jeffrey et MCARTHUR, John W., « The Millennium Project: A Plan for Meeting the Millennium Development Goals », *The Lancet*, Vol. 365, 2005, pp. 347-353.
- SASSEN, Saskia, *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires, Katz ditores, 2007.
- Secretaría de Hacienda de Chiapas, « Presupuesto de egresos 2011 », 2011. Disponible sur: <http://www.haciendachiapas.gob.mx/> (Page consultée le 5 novembre 2011).
- Secretaria para el Desarrollo de la Frontera sur y Enlace para la Cooperación Internacional, « Decreto de modificación No. 45 publicado en el Periódico Oficial del Estado No. 207-2a, del 30 de diciembre

- de 2009», 2009. Disponible sur : <http://www.spdfs.chiapas.gob.mx/> (Page consultée le 30 janvier 2015).
- SHARMA, Shalendra D., « The Promise of Monterrey: Meeting the Millennium Development Goals », *World Policy Journal*, Vol. 21, No. 3, 2004, pp. 51-66.
 - SOLDATOS, Panayotis, « Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations », dans MICHELMANN, Hans y Panayotis, SOLDATOS (eds.) *Federalism and International Relations: The Role of Sub-national Units*, United Kingdom, Clarendon Press, 1990.
 - SCHIAVON, Jorge et LÓPEZ, Fabiola, « La participación internacional de las Entidades Federativas Mexicanas », *Primer Foro Nacional Sobre Asuntos Internacionales De los Gobiernos Locales*. México, D.F, 2006. Disponible sur : http://www.sre.gob.mx/eventos/forogoblocales/doc/presentacion_js.pdf (Page consultée le 24 octobre de 2011).
 - VELÁZQUEZ, Rafael, *Introducción al Estudio de la Política Exterior de México*. México, Nuestro Tiempo, 1999.
 - VELÁZQUEZ, Rafael et SCHIAVON, Jorge, « La Paradiplomacia de las entidades federativas en México », dans Zeraoui ZIDANE (Coord.), *Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones*, México, Montiel & Soriano Editores, 2009.
 - ZERAOUI, Zidane, *Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones*, México, Montiel & Soriano Editores, 2009.

Les sigles et abréviations

- CONAPO : Conseil National de la Population.
- CONEVAL : Conseil National de l'Évaluation de la Politique de Développement Social.
- EINGH : Enquête Nationale sur les revenus et dépenses des ménages.
- FAO : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- GNC : Gouvernements non centraux.
- IDH : Indice de développement humain.
- INEGI : Institut National de la Statistique et de la Géographie.
- IM : Indice de marginalisation.
- IRS : Indice de sous-développement social.
- MCS-EINGH : Module de conditions socio-économiques attaché à l'Enquête national sur les revenus et dépenses des ménages.
- MXP : Pesos mexicains.
- ODM : Objectifs du Millénaire pour le Développement.
- OMS-OPS : Organisation Mondiale de la Santé et Organisation Panaméricaine de la Santé
- ONU : Organisation des Nations Unies.
- PDE : Plan de développement étatique de Chiapas.
- PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement.
- PRODESIS : Projet de développement social intégré et durable de la Forêt Lacandone.
- UNFPA : Fonds des Nations Unies pour la Population.
- UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

La frontière et les perspectives pour les villes-jumelles brésiliennes

Henrique Sartori de Almeida Prado

Henrique Sartori (Courriel: hsartori@gmail.com) est professeur de la Faculté de Droit et Relations Internationales de l'Université Fédérale de Grande Dourados (UFGD), Brésil. Doctorant en Sciences Politiques IESP/UERJ, il est également membre du groupe de recherche LABMUNDO-RIO, dirigé par le Professeur Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani.

Résumé

Avec le processus de restructuration territoriale en cours au Brésil, on observe que la promotion de la frontière du pays est de plus en plus reliée aux besoins locaux, et pas seulement aux intérêts géopolitiques réalistes (de défense et sécurité nationales). Cette promotion dépasse le sens traditionnel de sécurité et défense et ouvre de nouvelles perspectives pour les politiques publiques touchant les collectivités territoriales de la zone frontalière (communes, états-membres, départements, provinces, etc.) avec l'objectif d'attirer des ressources internationales et de nouveaux projets. Ce travail repose sur le principe que la frontière est un milieu propice pour l'insertion internationale de ces entités et pour les activités de coopération décentralisée. Cette hypothèse se voit renforcée par le fait que les politiques de frontière du gouvernement brésilien tendent actuellement à reconstruire une notion de "frontière-coopération" et ne s'appuie plus sur le sens de "frontière-séparation". Ce texte cherche à développer et présenter les concepts et notions en relation avec la frontière, l'intégration internationale des communes situées aux frontières, en traçant un panorama de la récente évolution législative qui autorise l'installation de commerces libres d'impôts (free shops) dans les communes de la zone frontalière dont la localisation les caractérise comme des "villes jumelles de villes étrangères".

Mots clés

Internationalisation des collectivités territoriales - Attractivité internationale des villes frontalières - Villes jumelles - Commerces libres d'impôts (free shops)

Introduction

La publication de la Loi N° 12723/2012, qui autorise l'installation de commerces libres d'impôts (free shops) dans les communes de la zone frontalière dont la localisation les caractérise comme "villes jumelles de villes étrangères", et sa mise en application à partir de l'Ordonnance N° 307, du 17 juillet 2014, du Ministère des Finances, a lancé un nouveau débat sur les opportuni-

tés de développement et de formulation des politiques publiques au Brésil, essentiellement en rapport avec la définition des compétences et la coordination des fonctions des entités fédérées brésiliennes.

Cette mise en application n'a cependant été possible qu'à partir du moment où le Ministère de l'Intégration Nationale a rendu une opinion sur la conceptualisation des "villes jumelles de villes étrangères", avec

la réédition de l'Ordonnance N° 125, du 26 mars 2014¹, et la désignation de trente communes dans cette classification. Ce processus a permis de dépasser l'insuffisance des normes existantes depuis les évolutions introduites par les Plans de Développement d'Intégration Frontalière (PDIF) et la mise en place de la Commission Permanente pour le Développement et l'Intégration de la Zone Frontalière (CDIF).

Comme cette Loi porte sur un modèle de régime fiscal qui existe déjà dans les ports et les aéroports – maintenant étendu aux communes frontalières – il est important de comprendre le sens de frontière et l'interconnexion des acteurs locaux de chaque côté de la frontière.

Se trouver à la frontière territoriale entre deux pays déterminés implique un lieu fort entre les diverses manifestations d'une vie de société, ce qui crée une identité propre qui renforce les relations d'une communauté, qui partage des espaces, des expériences, des besoins et des manques. Cette identité facilite l'intervention d'acteurs publics et privés de chaque côté de la frontière, en stimulant la participation locale au sujet des propositions d'intégration et les activités de coopération internationale, par exemple.

Les collectivités territoriales frontalières (communes, états-membres, départements, provinces, etc.) cherchent à promouvoir, en ce sens, leur propre agenda de relations et articulations politiques, en déployant des actions internationales en marge de la diplomatie traditionnelle guidée par les Etats nationaux. Par le biais de ces actions, ces acteurs ont pris la responsabilité de dépasser les enjeux de développement, les asymétries d'infrastructures et la lutte contre la pauvreté, qui incluent le marché, l'intérêt de l'État et la société civile. Elles ont aussi développé un pouvoir effectif d'articulation qui définit l'agenda de politique publique locale, essentiel à toute proposition d'intégration régionale, comme c'est le cas du Mercosur.

¹ A l'origine, dans l'Ordonnance 125, publiée le 21 mars 2014, 29 villes étaient listées.

Dans cette perspective, indiquons quelques points importants, que nous utiliserons comme point de départ de ce texte: la publication des récentes normes sur le permis d'installation des commerces libres d'impôts dans les villes jumelles situées sur la zone frontalière continentale: apporte-t-elle des innovations dans le cadre de la paradiplomatie et de la politique brésilienne de la zone frontalière? Quel serait son impact sur le développement local et l'attractivité internationale des communes de la zone frontalière engagées dans ces normes?

Pour construire le débat sur ce thème émergent, cet article se divise en quatre parties. La première aborde les aspects conceptuels sur les termes de "frontière" et "villes jumelles" - des distinctions importantes pour l'introduction au thème. Nous analyserons ensuite le discours fédéral actuel sur la zone frontalière. La troisième partie vise à étudier l'intégration internationale de ces communes, en les mettant en relation avec la paradiplomatie et les aspects de cette action le long de la région frontalière. La dernière partie se concentrera sur l'origine de la Loi N° 12723/2012 et de l'Ordonnance N° 307 du Ministère des Finances, qui analyse la mise en application des commerces libres d'impôts.

Ce travail a pour principal objectif de transmettre aux intéressés, bien que sous une forme concise, des éléments importants de l'évolution législative introduite par la Loi N° 12723/2012, et ses possibles conséquences pour l'attractivité internationale des états et communes du Brésil et pour la politique frontalière.

Le débat sur la frontière

Le concept classique et singulier de "frontière" consiste, en géographie, à délimiter le territoire, ou à définir des espaces et limites. Il s'agit d'une ligne qui détermine le début et la fin d'un pays, stipulant le pouvoir d'un

Etat sur un territoire déterminé (Oliveira, 2005, p. 577).

Bien que traditionnel, ce concept est d'une certaine manière incomplet, au vu des objectifs des études qui englobent les dynamiques économique, migratoire, politique, sociale et culturelle actuelles. En complément des éléments déjà évoqués, Lia Osório Machado (1998, p. 42), aide à expliquer la distinction entre "frontière" et "limite":

Il est assez commun de considérer les termes de frontière et limite comme équivalents. Il y a cependant des différences essentielles entre eux, qui échappent au sens commun. Le mot frontière implique, historiquement, ce que suggère son étymologie – ce qui est devant [...] Cependant, il n'avait pas la connotation d'un espace ou d'une zone qui marque la limite définie ou la fin d'une unité politique. De fait, le sens de frontière n'avait pas celui de fin, mais de début d'un Etat, le lieu où il visait à s'étendre... [...] Les différences sont fondamentales. La frontière est orientée "vers l'extérieur" (force centrifuge) alors que les limites sont orientées "vers l'intérieur" (force centripète) [...] alors que la frontière peut être un facteur d'intégration, puisqu'il s'agit d'une zone d'interpénétration mutuelle et de manipulation constante de structures sociales, politiques et culturelles distinctes, la limite est un facteur de séparation, car elle sépare les unités politiques souveraines et continue à être un obstacle fixe, indépendant de la présence de certains facteurs communs, physico-géographiques ou culturels.

La "zone frontalière" est le "résultat d'un processus historique qui se base sur la préoccupation de l'État pour garantir sa souveraineté et son indépendance nationale depuis l'époque de la Colonie" (Ministère de l'Intégration, 2010, p.17). Cet environnement juridique est présent dans les manifestations législatives, en particulier la Loi N° 6634, de 1979, qui identifie que cette région est stratégique pour l'État brésilien, en établissant une largeur de 150 km, avec

un accent mis sur la sécurité et la défense du territoire. La zone frontalière peut aussi être entendue comme une zone légalement établie par l'État, où il développe des politiques différentes de celles mises en place dans le reste du pays et dont la taille et la nature peuvent changer en fonction des différentes réalités politiques (Furtado, 2013).

En comparant, on s'aperçoit qu'il n'y a pas d'uniformité dans les définitions adoptées par les pays membres du Mercosur (Argentine, Uruguay, Paraguay, Brésil et Venezuela) concernant la "zone frontalière". L'Argentine a adopté des mesures infra-constitutionnelles pour définir une "zone de sécurité", en la caractérisant plutôt comme une "zone de frontière" ou "zone de sécurité frontalière". De la même manière, le Venezuela signale dans sa Constitution (Article 327) un secteur de frontière comme "zone de sécurité" mais sans le définir.

Le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay délimitent une "zone frontalière". Bien qu'il n'ait pas une définition juridique de la zone frontalière, l'Uruguay reconnaît une frange de 20 km de large avec le Brésil, avec l'objectif de promouvoir l'intégration transfrontalière par des éléments sociaux et économiques. Le Paraguay, quant à lui, présente dans sa législation une frange de 50 km de large comme "zone de sécurité". Enfin le Brésil, comme nous l'avons déjà indiqué, délimite un secteur de 150 km de large de zone frontalière dans son territoire, où se mêlent des facteurs de sécurité, sociaux et économiques. Ce secteur couvre environ 27% du territoire national, le long des 15 719 kilomètres de frontière terrestre, 11 états, 588 communes, et il est limitrophe avec 10 pays d'Amérique du Sud (Ministère de l'Intégration Nationale, 2010)².

Les zones frontalières sont présentées comme "la somme des régions frontalières de deux ou plus Etats limitrophes" (Stein-

² Argentine: Décret N° 887/94 et Décret N° 1648/2007; Venezuela: Article 327 de la Constitution de 1999; Uruguay: Loi 26523/2009 et Décret n.° 5105/2004; Brésil: Article 20, § 2.° de la Constitution de 1988 et Loi 6634 de 1979.

man, 2002, p. 3). Cet espace délimité par les législations des Etats constitue ses propres réseaux et flux transfrontaliers, qui varient selon le contact établi entre par exemple les deux zones frontalières. La zone frontalière indique un espace dynamique, “composé par des différences qui prennent leurs origines dans les limites internationales et par les flux et interactions transfrontalières, dont la territorialisation la plus avancée est celle des villes jumelles” (Machado, 2005, p. 21).

Les “villes jumelles” sont des espaces situés dans la frange frontalière, où ont lieu des relations transfrontalières. Dans ces espaces, il existe des dynamiques sociales différentes qui sont généralement liées à des réseaux ou forums d’articulation régionale ou internationale, qui en général élargissent leur capacité institutionnelle et de relation avec d’autres acteurs. La fusion des villes situées à la limite d’une zone frontalière et leur fusion en une seule zone urbaine caractérisent les villes jumelles.

Le pouvoir exécutif fédéral brésilien, considère à partir de l’Ordonnance 125, du 21 mars 2014, rééditée le 26 mars 2014, dans son article premier, les villes jumelles comme [...] *des communes coupées par la ligne frontalière, qu’elle soit sèche ou fluviale, articulée ou non par une infrastructure, qui présentent un grand potentiel d’intégration économique et culturelle, qui peuvent ou non avoir une agglomération ou semi-agglomération avec une localité d’un pays voisin, ainsi que des manifestations “condensées” des problèmes frontaliers caractéristiques, qui s’y développent avec une plus*

forte densité, avec des effets directs sur le développement régional et la citoyenneté.

La relation entre les villes jumelles est une réalité indiscutable et courante à la frontière et les pratiques de coopération entre les populations et organismes publics sont bien présentes. Elles touchent des pratiques liées à la sécurité, l’économie, des aspects culturels, et même politiques³, avec des espaces d’interaction permanents et normaux.

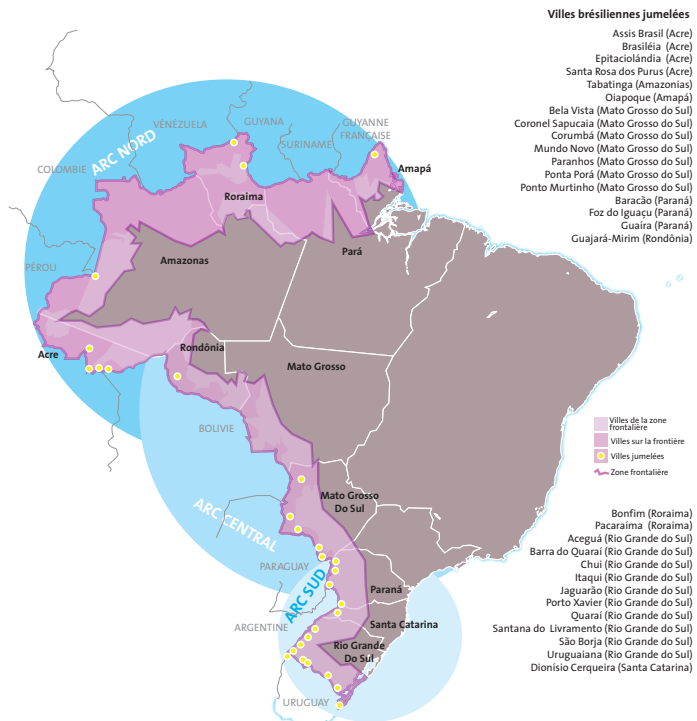


Figure 1 : Frontière continentale du Brésil – Zone frontalière et villes jumelles brésiliennes - Source : Décret n ° 125 de mars 2014 (réédité en 26/03/2014) du ministère de l’intégration nationale et de l’article 20, 2e CF 1998. La carte a été modifiée par l’éditeur.

³ Selon les cartes des interactions transfrontalières, produites par le Groupe de Recherche RETIS UFRJ, le niveau et l’intensité de l’interaction culturelle et de la relation frontalière ainsi que les mouvements migratoires peuvent varier en fonction de la région. On remarque que dans l’Arc Nord (région nord du Brésil), le niveau est moindre par rapport à l’Arc Centre et Sud (région centre-ouest et sud), définitions données par le Ministère de l’Intégration Nationale. Pour plus d’informations:<http://igeo-server.igeo.ufrj.br/fronteiras/programafronteira/tiki-index.php?page=Intera%C3%A7%C3%B5es+culturais+transfronteiri%C3%A7as&structure=Temas&page_ref_id=173>.

Le nombre limité d'études sur la relation et la coopération entre les régions frontalières, en particulier les villes jumelles, s'explique par la situation doublement marginale qui les caractérise (Steiman; Machado, 2012). D'une part, la majorité des régions frontalières sont isolées des centres nationaux de leurs Etats respectifs, que ce soit par le manque de réseaux de transport et communication, ou par leur faible poids politique et économique par rapport aux centres principaux. D'autre part, les régions frontalières trouvent dans leur isolement une opportunité pour se rapprocher des régions limitrophes. Cependant, sans structure institutionnelle pour les accompagner, l'informalité règne dans la coopération avec les pays voisins, en particulier dans la coopération mise en place par les collectivités territoriales, qui définissent leurs propres agendas et dynamiques par des accords tacites entre autorités (CNM, 2008; CNM, 2009). Etant donné le nouveau rôle donné aux collectivités territoriales dans les relations internationales du XXIe siècle (Soldatos, 1990; Cornago Prieto, 2004; Mariano, 2005), ce cadre a changé. Cependant, il bloque encore sur des difficultés constitutionnelles, administratives et juridiques internes à chaque Etat national. La participation des collectivités dans les processus d'intégration régionale, comme le Mercosur, peut transformer ces régions, étant donnée leur localisation géographique, en zones de coopération entre les Etats membres, par exemple.

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

La sécurité perdant la priorité comme composante stratégique des relations internationales, on observe que les régions se détachent du contrôle paternaliste de l'État, pour définir leurs propres intérêts politiques, et participer de plus en plus à leur manière dans la politique extérieure, en établissant des dialogues pour résoudre les problèmes transfrontaliers.

La perte du sens de "frontière-séparation" pour une nouvelle perspective de "fron-

tière-coopération" (Carneiro Filho, 2013) illustre un changement de perspective quant au rôle de l'État. Ainsi, les intérêts des collectivités territoriales auraient plus d'importance dans la conception des politiques publiques, en changeant de manière significative le sens classique de limite et frontière (Steiman; Machado, 2012).

En ce qui concerne le processus de restructuration territoriale (Rückert, 2001) en cours au Brésil, le paradigme d'une nouvelle forme de voir et promouvoir la frontière est de plus en plus présent. Cette initiative serait liée aux besoins locaux et pas seulement aux intérêts géopolitiques réalistes (de sécurité et défense), et ouvrirait de nouvelles perspectives de politiques publiques pour les collectivités territoriales présentes dans la région frontalière.

Depuis le début du XXIe siècle, comme le montrent le Plan Pluriannuel (PPA) de 2000-2003 (gouvernement de Fernando Henrique Cardoso) et le PPA 2004-2007 (gouvernement Luis Ignacio Lula da Silva), la frontière commence à apparaître comme un espace de coopération, intégration et avantage pour les politiques publiques, que ce soit dans le champ du développement social de la zone frontalière ou dans le champ politico-économique, à partir de la création d'un plan spécifique pour le développement de la zone frontalière du Brésil (PDFF- Plan de Développement de la Zone Frontalière), ce dernier étant à charge du Ministère de l'Intégration Nationale. Ce qui suppose aussi une obligation d'analyser les relations – pas toujours aimables et sans conflits – qui s'établissent entre les différents ministères (dans ce cas, le Ministère des Affaires Etrangères 'Itamaraty' et le Ministère des l'Intégration Nationale).

Le discours fédéral et le champ des politiques publiques de frontière

En partant du principe que la politique publique est le “gouvernement en action” (SOUZA, 2006, p. 26), actuellement, au niveau fédéral surtout, un engagement est pris pour changer le vieux paradigme qui a forgé les relations frontalières. En ce sens, et comme exprimé par Renata Furtado (2012, p. 246), le Brésil passe par une transformation de la demande frontalière dans le processus politique, de l'étape initiale d' “état de choses” au “problème politique”, qui est devenu ces derniers temps une priorité dans l'agenda du gouvernement pour générer de l' “action politique”.

Pendant des années, la politique brésilienne a associé, en référence à la frontière, le terme de “défense”⁴ avec l'idée de “séparation”, en imposant des limites au développement et en produisant une vision négative sur d'autres aspects. Cependant, ce terme, en son sens actuel, fait référence à l'idée de “réanimation”, à une vision positive et nécessaire pour promouvoir le développement. Ainsi, avec le développement, il y aura attractivité pour les citoyens et les investissements, et en conséquence, “défense” de la région frontalière (Furtado, 2012).

Si pour Theodore Lowi (1972, p. 299) «les politiques publiques déterminent la politique», et dans le passé, la frontière n'a pas été une priorité des politiques publiques nationales, les rôles s'inversent aujourd'hui. Avec la promotion de politiques de régulation, avec la participation du corps bureaucratique étatique, des groupes d'intérêts,

politiques et aspirations locales, on cherche aujourd'hui à construire des initiatives qui promeuvent ces régions.

A titre d'exemple, notons la création de la Commission Permanente de Développement et Intégration de la Zone Frontalière (CDIF), établie par l'Ordonnance Fédérale du 8 septembre 2010, et composée de 20 ministères et organismes représentés. La CDIF a pour but de proposer des mesures et coordonner les actions visant à développer les initiatives nécessaires pour perfectionner la gestion des politiques publiques et l'action du gouvernement fédéral dans la zone frontalière, en coordination constante avec les gouvernants locaux. L'activité de la CDIF couvre 588 communes de la frange frontalière (150 km de large) dans les états de Amapá, Acre, Rondônia, Pará, Amazonas, Roraima, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina et Rio Grande do Sul.

Avec cette initiative et d'autres⁵, on cherche à minimiser l'omission historique de l'État brésilien dans la promotion de politiques publiques dans les zones frontalières. En conséquence de leur localisation géographique périphérique par rapport à l'espace de prise de décisions, et de la faible densité de population, souvent, leurs intérêts et motivations ne mobilisent pas les autorités publiques responsables des politiques nationales (policy makers).

Depuis la promulgation de la Constitution Fédérale en 1988, la décentralisation des actions de l'État s'est renforcée et a déplacé plusieurs fonctions administratives au niveau local (Diniz Filho, 2013). Avec cette organisation institutionnelle, les États

4 Avec une activité promue par le Cabinet de Sécurité Institutionnelle de la Présidence de la République, après des études dans les comités spéciaux pour le développement des zones frontalières, le Secrétariat de Relations Internationales de la Présidence a établi un Groupe de Travail Interfédéral (GTI), coordonné par le Ministère de l'Intégration Nationale. Le travail de ce groupe a donné naissance à la Commission Permanente pour le Développement et l'Intégration de la Zone Frontalière (CDIF) – Voir Résolution N° 8, du 19 novembre 2008, et Résolution N° 10, du 17 novembre 2009 (SRI-PR).

5 D'autres exemples du rôle du gouvernement fédéral brésilien dans les zones frontalières: le Programme Calha Norte (Ministère de la Défense), le Programme de Promotion pour le Développement de la Zone Frontalière (Ministère de l'Intégration Nationale), le Projet SIS Frontera (Ministère de la Santé), le Projet Ecole Interculturelle Bilingue de Frontière (Ministère de l'Éducation), Frontur (Ministère du Tourisme), la Régularisation des Fonds de la Zone Frontalière (INCRA), le Système Intégré de Surveillance des Frontières (Ministère de la Défense) entre autres.

et communes disposent d'une grande autonomie administrative, en particulier avec les nouvelles compétences administratives et budgétaires qui leur sont données. La décentralisation a donc été accompagnée d'une tentative de démocratiser le niveau local, en soutenant l'avènement de nouveaux acteurs politiques et de formes de gestion innovantes (Abrúcio, 2005). D'autre part, la relation entre le gouvernement fédéral et les communes engage une situation fragilisante, car "la fédération a été marquée par des politiques publiques fédérales imposées aux collectivités territoriales, mais sans approbation par le Congrès" (Souza, 2013, p. 70). D'autres limites sont perçues concernant la capacité des collectivités territoriales à légiférer et établir leurs propres agendas de politique publique (Souza, 2006).

A l'inverse de cette logique d'imposition des politiques publiques par le gouvernement fédéral aux collectivités territoriales, deux situations se présentent: la première est la recherche d'intégration internationale et de participation des collectivités territoriales brésiliennes dans le champ des relations internationales, en rendant la politique extérieure du Brésil plus horizontale, dans une perspective de politique publique (Milani; Pinheiro, 2013; Pinheiro; Milani, 2012), ce qui donne naissance à de nouvelles configurations de formulation d'un agenda décentralisé et pluriel. La seconde situation provient de la récente évolution législative introduite par la Loi N° 12723/2012 (régulée par l'Ordonnance 307 du Ministère des Finances), qui a modifié le Décret Loi N° 1455/1976, et autorise l'installation de commerces libres d'impôts dans des communes de la zone frontalière, dont la localisation les caractérise comme des villes jumelles de villes étrangères. Cette proposition législative naît en réponse aux vieilles demandes d'acteurs politiques frontaliers, qui n'avaient pas été prises en compte par le Décret de 1976.

Ces actions ouvrent de nouvelles perspec-

tives de politiques dans les secteurs fiscaux, sociaux et économiques pour ces lieux, et en corollaire, la capacité des programmes de tourisme, investissement local, travail et relations internationales pourrait être amplifiée.

La frontière et l'insertion internationale des communes

Les collectivités territoriales ont conquis un rôle important et actif sur la scène internationale, en recherchant des instruments et/ou opportunités qui puissent satisfaire leurs demandes locales. Ils trouvent dans la paradiplomatie – définie par Panayotis Soldatos (1990) comme une action internationale des collectivités territoriales – une forme fructueuse d'action internationale, qui cherche à construire des environnements de coopération qui atteignent des niveaux supérieurs, en particulier sur les aspects politique, économique, juridique et social.

Ces collectivités ont, dans leur sphère d'action, les mêmes pouvoirs qu'un Etat national. Elles ont des intérêts et des objectifs, et définissent leurs actions. En ce sens, les collectivités territoriales ne développent pas seulement une action simplifiée sur la scène internationale; elles représentent des intérêts et ont pour but d'assurer des bénéfices pour l'ensemble de la société dans un territoire déterminé. Il s'agit qui plus est d'acteurs qui agissent en fonction des pressions et exigences qui émergent de la communauté locale, et en même temps, se préoccupent de la légalité de leur action (Mariano et Mariano, 2005).

Malgré l'importance et l'actualité du rôle des collectivités territoriales sur la scène internationale, cette présence est différente du concept traditionnel de politique extérieure, domaine exclusif des Etats souverains (Fry, 1993). Le terme "paradiplomatie" a été retenu pour attribuer une identité à l'action

internationale des collectivités territoriales (Soldatos, 1990; Duchacek, 1990).

Pour compléter la définition de ce qu'on appellera paradiplomatie⁶, Noé Cornago Prieto (2004, p. 251-252), ajoute :

[...] la participation des gouvernements non centraux dans les relations internationales par le développement de contacts permanents et ad hoc avec des organismes publics ou privés étrangers, avec un objectif de promotion socio-économique et culturelle, et toute autre dimension externe, dans les limites de leurs facultés constitutionnelles. Bien qu'il soit controversé, le concept de paradiplomatie n'exclut pas l'existence d'autres formes de participation des collectivités territoriales dans le processus de politique extérieure, reliée plus directement avec le département des affaires étrangères des gouvernements centraux, comme la dite diplomatie fédérale, et ne freine pas non plus le rôle toujours plus important des collectivités territoriales dans les structures de niveaux multiples de la gouvernance régionale ou mondiale.

Les activités internationales des collectivités territoriales peuvent se concentrer sur des motifs politiques, culturels et économiques. Selon l'opinion de l'auteur déjà cité, cela n'empêche pas l'existence d'autres actions par d'autres acteurs de la politique extérieure (Prado, 2013).

En revenant au sens de la frontière et aux opportunités que cet environnement présente, Soldatos (1990, p. 48-49) indique que l'interdépendance régionale et la proximité géographique et démographique sont des facteurs déterminants pour la coopération et la paradiplomatie, ce qui avantage les zones frontalières en comparaison avec d'autres régions, et en même temps, apporte à la frontière un locus favorable pour

6 Le terme paradiplomatie a été l'objet de vifs débats au cours des dernières décennies dans les études de relations internationales. Nous adoptons dans ce travail le concept présenté par CORNAGO PRIETO (2004) car il comprend le sens de l'insertion internationale des collectivités territoriales, au-delà de ses limites constitutionnelles, plutôt que leur participation dans la gouvernance mondiale.

l'insertion internationale des collectivités territoriales.

Dans le Mercosur, par exemple, c'est justement dans les régions frontalières que la paradiplomatie obtient le plus d'importance, étant donné que – du fait de la proximité territoriale – les collectivités territoriales frontalières tendent à partager davantage d'intérêts et besoins, ce qui facilite la coopération et l'intégration.

Par sa connexion directe avec la paradiplomatie, l'intégration transfrontalière acquiert une grande importance. Soulignons que l'intégration frontalière est un objectif permanent des pays du Mercosur et un axe prioritaire du Forum Consultatif des Communes, Etats Fédérés, Provinces et Départements (FCCR). C'est pourquoi l'organisme crée en 2008 le Groupe de Travail d'Intégration Frontalière (GTIF), à l'occasion de la VII Réunion des Coordinateurs Nationaux et Alternatifs du FCCR (Acte N° 01/08). Le Groupe Ad Hoc sur l'Intégration Frontalière (GAHIF) est créé comme un autre espace dédié au thème, par la Décision 05/02 du Conseil du Marché Commun (organe exécutif de Mercosur)⁷ avec l'idée que "la fluidité et l'harmonie des relations entre les communautés frontalières des Etats membres du Mercosur, dans leurs différentes dimensions, est l'un des aspects les plus importants et emblématiques du processus d'intégration"(Mercosur, 2002, p. 1). En plus de promouvoir le développement institutionnel du Mercosur, la création d'espaces dédiés à la question de la frontière permet de développement des réseaux et coalitions entre les collectivités territoriales (surtout pour les communes), qui commencent à étendre leurs actions internationales et à construire de nouveaux ins-

7 Le Conseil du Marché Commun (CMC) est actuellement l'organe dirigeant et de décision du bloc. Le Groupe Marché Commun (GMC) est quant à lui l'organe exécutif du bloc qui fait appliquer les décisions du CMC et adopte des mesures pour le développement du Mercosur. Le FCCR est un espace lié au GMC, dont l'objectif est de stimuler le dialogue et la coopération entre les collectivités territoriales du Mercosur, avec dans sa structure interne des groupes de travail sur la question de l'intégration transfrontalière.

truments de coopération. Le défi pressant de l'articulation à l'international des communes brésiliennes, par exemple, entre dans la capacité institutionnelle de ces espaces à favoriser leur intégration, et donc leur participation dans l'environnement international, étant données les nombreuses difficultés internes, problèmes juridiques, politiques et économiques.

Selon l'enquête réalisée par l'Institut Brésilien de Géographie et Statistiques (IBGE) sur les caractéristiques des communes brésiliennes en 2012 (Enquête d'Informations Basiques Municipales – MUNIC), seules 113 des 5565 communes ont répondu avoir un secteur spécifique de coopération internationale décentralisée ou structure équivalente pour les activités internationales dans l'administration publique municipale. Sur les communes ayant ce secteur spécifique, huit sont de la région Nord, seize de la région Nord-est, quarante trois de la région Sud-est, quarante de la région Sud et six de la région Centre-ouest, et concernant le volume de population, 50% environ sont des communes de cent à cinq cent mille habitants. En ce qui concerne les communes de la zone frontalière, seulement vingt cinq indiquent avoir un secteur spécifique de coopération internationale (voir tableau 1) et seulement neuf villes jumelles⁸.

Etant donnée l'importance de la coordination et de l'intégration internationale des collectivités territoriales, surtout dans l'optique consacrée de l'action transfrontalière, de nouveaux défis et opportunités apparaissent en parallèle de l'influence locale et de l'action de nombreux gestionnaires des villes jumelles de la zone frontalière, comme ceux qui sont conséquences de l'évolution fiscale qui autorise l'installation de commerces libres d'impôts.

8 Les villes jumelles qui ont répondu avoir un secteur de coopération internationale décentralisée sont: Assis Brasil, Brasília y Epitaciolândia (AC), Corumbá y Ponta Porã (MS), Foz do Iguaçu (PR), Porto Xavier, Jaguarão et Uruguaiana (RS).

La loi n° 12723 et les commerces libres d'impôts

La Loi N° 12723/2012, qui modifie le Décret Loi N° 1455/1976, définit les normes sur les bagages des passagers provenant de l'étranger, régule le régime de dépôts douaniers, et instaure des règles pour les produits étrangers confisqués et autres mesures. Ce Décret a été modifié à de nombreuses reprises et compte aujourd'hui 42 articles. Malgré les modifications, le Décret reste en vigueur.

Ce Décret autorise l'opération de commerces libres d'impôts pour la vente de marchandises nationales ou étrangères dans les zones franches des ports ou aéroports: les nommées free shops. L'exploitation de ce type de commerce, en conformité avec les dispositions, peut seulement avoir lieu par des entreprises autorisées par le Secrétariat de Finances Publiques.

Dans ce cadre, on peut définir comme "commerces libres d'impôts" tout établissement commercial qui se trouve dans une zone définie de trafic international, qui utilise des mécanismes d'exemption de taxes ou impôts autorisés par l'Etat (Prado, 2014). Cette situation est rendue possible par un régime douanier adéquat, comme indiqué dans la Loi et le Décret déjà indiqués. Ce Décret considérait déjà l'exemption pour les commerces libres d'impôts ou free shops situés dans les aéroports et les ports avec des arrivées et départs internationaux. Bien que ce dispositif existe depuis 1976, et pour adapter l'exemption d'impôts aux commerces libres d'impôts situés dans les terminaux de transport international des villes frontalières, le Projet de Loi N° 6316/2009 a été présenté au Congrès National. Le principal argument en faveur de l'approbation du projet était que les habitants des villes traversaient régulièrement les frontières pour se procurer les mêmes produits à des prix inférieurs, ce qui décourageait le commerce local à cause de la concurrence (Brasil, 2009). Avec la pro-

mulgation de la Loi, et la mise en application des Ordonnances N° 307, du 17 juillet 2014 et N° 320, du 22 juillet 2014, vingt six communes sont autorisées à installer des free shops, dont une bonne partie dans la région sud du Brésil.

Tableau 1. Liste des villes considérées dans l'Ordonnance MF 307 et villes jumelles

Source: IBGE, 2012, 2013. Ordonnance MF N° 307, du 17 juillet 2014, Ordonnance N° 125, du 21 mars 2014.

	Commune	Ville jumelle	Pop. esti. 2014	Ord. 307 MF (Free Shops)	Disposant d'une zone internationale spécifique? (IBGE 2012)
1	Assis Brasil (AC)	Iñapari (Pérou) et Bolpebra (Bolivie)	6.610	OUI	OUI
2	Brasileia (AC)	Cobija (Bolivie)	23.378	OUI	OUI
3	Epitaciolândia (AC)	Cobija (Bolivie)	16.417	OUI	OUI
4	Santa Rosa do Purus (AC)	Santa Rosa (Pérou)	5.593	NON	NON
5	Tabatinga (AM)	Leticia (Colombie)	59.684	OUI	NON
6	Oiapoque (AP)	Saint-Georges (Guyane Française)	23.628	OUI	NON
7	Bonfim (RR)	Lethem (Guyana)	11.632	OUI	NON
8	Pacaraíma (RR)	Santa Elena de Uairén (Venezuela)	11.667	OUI	NON
9	Bela Vista (MS)	Bella Vista (Paraguay)	24.002	OUI	NON
10	Coronel Sapucaia (MS)	Capitán Bado (Paraguay)	14.712	NON	NON
11	Corumbá (MS)	Puerto Suárez (Bolivie)	108.010	OUI	OUI
12	Mundo Novo (MS)	Salto del Guairá (Paraguay) / Guaira (PR)	17.773	OUI	NON
13	Paranhos (MS)	Ypejhú (Paraguay)	13.311	NON	NON
14	Ponta Porã (MS)	Pedro Juan Caballero (Paraguay)	85.251	OUI	OUI
15	Porto Murtinho (MS)	Puerto Palma Chica (Paraguay)	16.340	OUI	NON
16	Guajará - Mirim (RO)	Guayaramerín (Bolivie)	46.203	OUI	NON
17	Barracão (PR)	Bernardo Irigoyen (Argentine) / Dionísio Cerqueira (SC)	10.187	NON	NON
18	Foz do Iguaçu (PR)	Cuidad de Este (Paraguay) / Puerto Iguazú (Argentine)	263.647	OUI	OUI
19	Guaira (PR)	Salto del Guairá (Paraguay) / Mundo Novo (MS)	32.394	OUI	NON
20	Aceguá (RS)	Aceguá (Uruguay)	4.671	OUI	NON
21	Barra do Quaraí (RS)	Monte Caseros (Argentine) / Bella Unión (Uruguay)	4.189	OUI	NON
22	Chuí (RS)	Chuy (Uruguay)	6.320	OUI	NON
23	Itaqui (RS)	Alvear (Argentine)	39.129	OUI	NON
24	Jaguarão (RS)	Rio Branco (Uruguay)	28.393	OUI	OUI
25	Porto Xavier (RS)	San Javier (Argentine)	10.779	OUI	OUI
26	Quaraí (RS)	Artigas (Uruguay)	23.604	OUI	NON
27	Santana do Livramento (RS)	Rivera (Uruguay)	83.324	OUI	NON
28	São Borja (RS)	Santo Tomé (Argentine)	63.089	OUI	NON
29	Uruguaiana (RS)	Paso de los Libres (Argentine)	129.580	OUI	OUI
30	Dionísio Cerqueira (SC)	Bernardo Irigoyen (Argentine) / Barracão (PR)	15.283	OUI	NON

Le Ministère des Finances a seulement pu réguler les commerces libres d'impôts après la conceptualisation des villes jumelles par l'Ordonnance N° 125 du Ministère de l'Intégration Nationale, du 21 mars 2014, rééditée le 26 mars 2014.

Cette norme a permis de sortir de l'incompréhension sur la classification des villes. L'Ordonnance N° 307 régule avec une Loi innovante qui étend le régime douanier particulier de commerce libre d'impôts aux établissements situés sur la frontière terrestre – dans les villes jumelles – en leur permettant de vendre des produits nationaux ou étrangers à des personnes effectuant des voyages internationaux par voie terrestre, les payant en monnaie nationale ou étrangère. La vente de produits libres d'impôts doit être réalisée dans des commerces libres d'impôts installés dans les localisations déjà décrites et avec l'approbation et la concession du Ministère des Finances (Receita Federal do Brasil, RFB).

Ces établissements doivent répondre, selon l'article 6, §2.º de l'Ordonnance N° 307, à des exigences et conditions très claires, comme: a) l'approbation d'une Loi Municipale qui autorise, en général, l'installation de commerces libres d'impôts sur son territoire; b) la présence de la RFB dans la commune, en particulier du personnel compétent pour le bon déroulement du contrôle douanier; c) la vérification de l'actualisation de la situation fiscale du bénéficiaire (commerce libre d'impôts) au Trésor National ; d) la mise en place d'un système informatisé de contrôle intégré dans le système d'entreprise du bénéficiaire, qui répond aux exigences et spécifications établies par la RFB ; et e) l'usage de l'établissement autorisé pour la vente exclusive de marchandises dans les termes du régime douanier.

Même si ce nouveau régime douanier spécial a donné une nouvelle perspective à la frontière, un point de l'Ordonnance a causé une certaine instabilité politique dans la région: la réduction du quota d'importation à

150.00 US\$, à partir du 1^{er} juillet 2015⁹, ce qui peut considérablement pénaliser le commerce frontalier et le tourisme d'achats dans ces régions, en particulier pour l'économie et le commerce avec les pays voisins.

De fait, toute évaluation de l'impact économique que peut provoquer la présence de ce type d'établissements à la frontière brésilienne, ou le fait d'émettre une opinion sur la plus grande attractivité de ces villes avec ces investissements ou l'installation de ces commerces serait prématurée. Nous pouvons toutefois indiquer à ce jour que l'évolution normative qui a permis l'autorisation et la postérieure régulation de l'installation de commerces libres d'impôts sur la frontière terrestre du Brésil a commencé à partir d'une mobilisation sociale et politique de la société civile des villes situées dans la zone frontalière, en particulier des communes du sud, et de leurs politiques, pour aligner les conditions de concurrence commerciale avec les pays voisins et pour l'insertion internationale, pour attirer des investissements par le tourisme d'achats.

Remarques finales

Partant de cette idée, et en revenant aux questions initialement posées, il est possible d'affirmer que la publication de cette Loi modifie l'espace législatif brésilien en élargissant l'exemption d'impôts à des modalités qui n'étaient pas considérées dans les dispositifs antérieurs, innovation qui s'appuie sur la mise en place de commerces libres d'impôts ou free shops dans les communes de la région frontalière, dont la localisation les caractérise comme des villes jumelles de villes étrangères.

Dans cette perspective, de nouvelles possibilités d'action émergent pour les villes considérées par le nouveau dispositif légal. De nouvelles opportunités économiques pour

⁹ Voir l'article 1^{er} de l'Ordonnance du Ministère des Finances N° 320, du 22 juillet 2014, et l'article 24 de l'Ordonnance du Ministère des Finances N° 307, du 17 juillet 2014.

ront se créer dans ces régions, par l'installation d'entreprises, d'industries, par la création d'emploi et l'attraction de projets en lien avec le tourisme d'achats, par exemple. La place de la frontière s'est développée dans l'agenda politique du gouvernement fédéral du Brésil, concernant en particulier les politiques publiques d'intégration et les efforts de coopération avec les pays voisins, et il promeut une action coordonnée et une image positive pour la région.

La formulation et la mise en place de politiques publiques cherchant à développer la zone frontalière rencontrent souvent des difficultés juridiques, diplomatiques, liées à la faible connexion du territoire avec le centre de décision politique du pays, au manque d'information sur la région ou au haut degré d'informalité de nombreuses actions réalisées (Ministère de l'Intégration, 2009). Cependant, la politique pour la zone frontalière reflète une prise en compte de l'espace local dans la formulation des politiques publiques fédérales.

L'impact de la régulation de la Loi des free shops peut créer une série de programmes et politiques publiques qui favorisent le tourisme dans les villes jumelles, ou développer encore plus le tourisme d'achats qui touche aujourd'hui les secteurs économiques des villes frontalières comme Foz do Iguazu (Brésil), Ponta Porã (Mato Grosso do Sul), Uruguaiana (Rio Grande do Sul) et Santana do Livramento (Rio Grande do Sul).

En lien avec les opportunités internationales que les collectivités territoriales pourront utiliser et créer, avec la publication et la régulation de cette norme, ainsi qu'avec les politiques fédérales pour la frontière, il faut souligner trois points:

- a) attirer des investissements directs et des financements de projets pour les activités du secteur tertiaire dans des banques de soutien nationales et régionales;
- b) développer les programmes existants et créer de nouvelles politiques pour la

promotion du tourisme à la frontière, en particulier du tourisme d'achats, ainsi que des politiques publiques fiscales, par l'application de l'exemption d'impôts ou un système tributaire différencié;

- c) inscrire des projets pour des programmes de coopération internationale au développement, en particulier des programmes de coopération décentralisée.

Les villes jumelles, par le biais de leurs administrations, peuvent orienter une partie de leurs stratégies pour la promotion de leur région, avec l'objectif d'établir des entreprises libres d'impôts. Elles doivent aussi préparer leurs administrateurs pour ce moment et rester attentives aux opportunités de coopération décentralisée avec d'autres espaces qui ont déjà des politiques de réception d'entreprises comme des commerces libres d'impôts. Cependant, cela suppose une grande attention des gestionnaires publics locaux à la formation du personnel et une attention politique à l'insertion internationale des communes, ce qui laisse encore beaucoup à désirer, comme le démontre la récente étude de l'IBGE (2012).

Références bibliographiques

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

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

_____. «Fronteiras, significado e valor - a partir do estudo da experiência das cidades-gêmeas de Rivera e Santana do

- Livramento», en Fábio Régio BENTO (org.), *Fronteiras em Movimento*, Jundiá, Paco Editorial, 2012.
- _____. *Cidades de fronteira e integração sul-americana*. Jundiá, Paco Editorial, 2013.
- Brasil. Decreto-lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Ernesto Geisel. 8 abr. 1976.
- _____. Decreto nº 1.901, de 9 de maio de 1996. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Fernando Henrique Cardoso. 10 mai. 1996.
- _____. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Getúlio Vargas. 31 dez. 1940.
- _____. Lei nº 12.723, de 9 de outubro de 2012. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Dilma Rousseff. 10 jan. 2014.
- _____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.316/2009. Disponible sur: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=457359> Consultation: 10-01-2014.
- _____. Ministério da Integração Nacional. Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira. Disponible sur: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ab3fdf20-dcf6-43e1-9e64-d6248ebd1353&groupId=10157. Consultation: 10-01-2014.
- _____. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2009. *Faixa de Fronteira. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDF)*. Secretaria de Programas Regionais. Disponible sur: http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157. Consultation: 08-03-2014.
- _____. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2010. *A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010*. Brasília, Novembro de 2010.
- _____. Ministério da Integração Nacional. Portaria 125, de 21 de março de 2014. Republicada em 26 de março de 2014. Brasília, março de 2014.
- _____. Ministério da Fazenda. Portaria 307, de 17 de julho de 2014. Brasília, julho de 2014.
- _____. Ministério da Fazenda. Portaria 320, de 22 de julho de 2014. Brasília, julho de 2014.
- _____. Receita Federal. Instrução Normativa nº 1.059/2010. Disponible en: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/ins/2010/in10592010.htm>. Consulta: 12-12-2012.
- _____. Senado Federal, Senadores cobram regras para Free Shop em fronteira. Portal de Noticias do Senado Federal. Disponible sur: <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2014/03/13/senadores-cobram-regras-para-free-shop-em-fronteira>. Consultation: 13-03-2014.
- CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira, “Processos de transfronteirização na bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai”, Tese de Doutorado, UFRGS, 2013.
- Confederação Nacional de Municípios, Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil, Brasília, 2009.

- CORGANO PRIETO, Noé. “O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental” em Tullo VIGEVANI, Luiz Eduardo WANDERLEY, M. Inês BARRETO et P. MARIANO (orgs), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, EDUC, UNESP/EDUSC, 2004, pp. 251-282.
- DINIZ FILHO, Paulo Ricardo, “Federalismo e políticas públicas: indução e cooperação na formação de consórcio intermunicipais de saúde”, em *Perspectivas em Políticas Públicas*, vol. VI, n° 11, 2013.
- FURTADO, Renata. “As fronteiras na América latina: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça no âmbito do Mercosul”, em Héctor Hugo TRINCHERO y Tito Carlos M. OLIVEIRA (orgs), *Fronteiras Platinas: território e sociedade*. Dourados/Buenos Aires: EDUFGD/ EFFL, 2012.
- _____. *Descobrimo a Faixa de Fronteira: a trajetória das elites organizacionais do Executivo Federal: as estratégias, as negociações e o embate na Constituinte*. Curitiba: CRV, 2013.
- IBGE, Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística, “Pesquisa de Informações Básicas Municipais”, *Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC)*, 2012, IBGE, Rio de Janeiro, 2013.
- LOWI, Theodore J., “Four system of policy, politics, and choice”, em *Public Administration Review*, vol. 32, n° 4, 1972.
- MACHADO, Lia Osório. “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira /Ministério da Integração Nacional”, in *Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*, Brasília, Ministério da Integração Nacional, 2005.
- MACHADO, Lia Osório. “Limites, Fronteiras, Redes”, em T. M. STROHAECKER, A. DAMIANI, N. O. SCHAFFER, N. BAUTH, V. S. DUTRA (org.), *Fronteiras e Espaço Global*, AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, 1998, p.41-49.
- MARIANO, Marcelo Passini et MARIANO, Karina L. Pasquarielo, “Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas”, em Luiz Eduardo WANDERLEY e Tullo VIGEVANI (orgs), *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*, São Paulo, EDUC, Fundação Editora da UNESP, FAPESP, 2005, p.131-160.
- Mercosul, Mercosul/FCCR-CN/Ata n° 01/08, VII Reunião de Coordenadores Nacionais e Alternos do FCCR, 2008.
- _____. Mercosul/CMC/DEC n° 41/04. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, 2004.
- _____. Mercosul/CMC/DEC n° 05/02. Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça. 2002.
- MILANI, Carlos R. S e PINHEIRO, Letícia. “Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública”, em *Contexto Internacional*, Vol. 35, n° 1, 2013.
- ODDONE, Nahuel e RHI-SAUSI, José, “Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR”, em *Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR*, Montevideo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo – Programa de Cooperación Mercosur-AECID y Foro Consultivo de Municípios, Estados Fed-

- erados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, 2009, p. 33-107.
- OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de, «Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-prático», en Tito Carlos Machado de OLIVEIRA (org.), Território sem limites: estudos sobre fronteira, Campo Grande, Editora UFMS, 2005, p.377- 408.
- PINHEIRO, Letícia et MILANI, Carlos R. S. (orgs), Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2012.
- PRADO, Henrique Sartori de Almeida, Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul, Dourados-MS, Ed. UFGD, 2013.
- PRADO, Henrique Sartori de Almeida, “Lojas Francas em linha de fronteira: oportunidades para a paradiplomacia?”, en Reinaldo TELES e Vitor PIERI (orgs), Turismo e Paradiplomacia das Cidades: o local no diálogo com o global, Rio de Janeiro, CENEGR, 2014.
- RÜCKERT, Aldomar, “Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial: cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul”, Tese de Doutorado, USP, 2001.
- RÜCKERT, Aldomar Arnaldo et LEMOS, Bruno de Oliveira, “A região transfron-
teiriça Sant’Ana do Livramento-Rivera: cenários contemporâneos de integração/cooperação”, en Revista de Geopolítica, v. 2, n° 2, jul.-dez., 2011, p. 49-64.
- SOLDATOS, Panayotis, “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”, en Hans J. MICHELMANN e Panayotis SOLDATOS, Federalism and International Relations: the role of subnational units, New York, Oxford University Press, 1990, p. 34-53.
- SOUZA, Celina, “Políticas Públicas: uma revisão de literatura”, en Sociologias, ano 8, n° 16, 2006.
- _____. “Para entender a nossa barafunda federativa”, Insight Inteligência, ano XVI, 2° Trimestre, n° 61, 2013.
- STEIMAN, Rebeca. A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia), Dissertação de mestrado, UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.
- STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. “Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica”, en Limites e Fronteiras Internacionais: uma discussão histórico-geográfica. Terra Limitanea: Atlas da Fronteira Continental do Brasil. Rio de Janeiro: Grupo RETIS / CNPq / UFRJ, 2002.

Éléments-clés pour la durabilité des processus d'internationalisation territoriale : le rôle des institutions d'éducation supérieure et des centres de réflexion

Jeannette Velez Ramirez et Sandra Olaya Barbosa

Jeannette Velez Ramirez (Courriel : jevelez00@gmail.com) est chancelière Coopération internationale de l'Université del Rosario. Elle est avocate et spécialiste en Droit commercial et socio-économique de l'Université Javeriana et législation financière de l'Université de los Andes

Sandra Olaya Barbosa (Courriel : sandra.olaya@urosario.edu.co) est spécialiste en relations internationales de l'Université del Rosario. Elle est maître de conférences des Facultés de Science Politique et Gouvernement et Relations Internationales de cette Université.

Résumé

Cet article explore le potentiel des universités comme agents qui contribuent à la durabilité des processus d'internationalisation territoriale à partir de l'expérience pratique de l'Université del Rosario en Colombie. L'étude part des discussions sur les modes de production et transfert de connaissance qui ont développé sa mission d'enseignement et recherche avec un accent marqué sur la responsabilité sociale. Ceci permet d'identifier certains éléments clés pour la durabilité de ces processus et de conclure que même si un corpus de connaissance interdisciplinaire a été développé, il est nécessaire d'avancer vers des méthodologies de type transdisciplinaires et transculturelles. Qui plus est, le degré d'évolution du thème demande aujourd'hui d'ouvrir des ponts pour la recherche collaborative et le travail en réseau, ainsi que pour la participation directe d'un consortium d'universités, comme agents clés du développement, dans les processus qui sont déjà en marche.

Mots clés

Durabilité - Internationalisation territoriale - Universités - Centres de réflexion - Modes de production de connaissance - Transfert de connaissance - Triple, quadruple et quintuple hélice - Politique publique et gouvernance multi-niveau

Introduction

Une littérature abondante sur l'action internationale des collectivités territoriales a émergé, en particulier au cours de la dernière décennie. Cette littérature s'est attachée, d'une part, à expliquer pourquoi un acteur territorial doit s'insérer sur la scène internationale, et d'autre part, à prescrire

une série de recommandations sur comment réaliser cet exercice, en identifiant clairement les stratégies internes et externes adéquates pour atteindre ses objectifs. Cependant, et malgré l'existence d'un consensus sur la pertinence de cette action et d'un ensemble d'outils pour son exercice pratique, le doute persiste sur la durabilité des

processus d'internationalisation territoriale. Par conséquent, il a été nécessaire d'avancer vers la construction d'une politique publique locale, qui non seulement augmente la capacité d'influence des villes comme acteurs mondiaux, mais qui exprime aussi la volonté politique du gouvernement, en donnant à l'action extérieure un espace spécifique dans l'agenda public, avec un caractère transversal et intersectoriel (Estudis, Malé et al, 2014, p 49-53). Ainsi, on a beaucoup mis l'accent sur la gouvernance multiniveau comme stratégie contribuant à légitimer ces processus d'insertion internationale.

Cet article cherche à explorer le potentiel des universités et centres de réflexion comme agents qui contribuent à la durabilité des processus d'internationalisation territoriale. Pour cela, il se situe dans le contexte des discussions théoriques sur le rôle des Universités comme modes de production et transfert de connaissance à la société, qui ont étoffé leur mission d'enseignement de recherche avec un accent prononcé vers la responsabilité sociale. Ceci s'illustre à partir de la présentation d'une expérience pratique de l'Université del Rosario dans la conception d'une stratégie d'internationalisation d'une commune colombienne et son rôle d'opérateur dans un projet de coopération décentralisée entre communes colombiennes et françaises. Ces expériences permettent de souligner quelques éléments clés pour la durabilité de ces processus, ainsi que les défis du lien de l'Université avec des projets de cette nature.

Le rôle contemporain de l'Université et le dépassement de la triple hélice

La discussion sur les apports des Universités et centres de réflexion à la résolution des enjeux de société n'est pas nouvelle. Au coeur de ce débat, les travaux de Gibbons (1994) étudie les modes de production

de la connaissance¹. Dans son ouvrage, il montre la transition réalisée par l'Université d'une forme de construction traditionnelle, c'est à dire, endogène et disciplinaire, vers un modèle ouvert, incluant et transdisciplinaire, qui cherche à être applicable et utile dans des contextes spécifiques, prenant comme axe la responsabilité sociale. D'autres auteurs ont aussi débattu sur le besoin d'avancer vers un troisième mode de production qui se concentre sur le fait de résoudre les problèmes de l'humanité et renforcer les communautés. Ce dernier serait transculturel, en considérant la réalité des acteurs sociaux et du milieu naturel (Acosta y Carreño, 2013. pp. 75-80).

Si le tableau ci-contre semble refléter une forte dichotomie entre les modes de production de la connaissance, comme le signalent Hessel y Van Lente (2008), "il s'avère plus intéressant de concevoir le mode 1 et le mode 2 comme les extrêmes d'un continuum dans lequel se situent différentes pratiques de production de connaissance, au lieu de deux catégories incompatibles" (Jiménez y Ramos, 2009, p. 726). Ainsi, on peut se concentrer sur l'essence de la discussion, à savoir, l'évolution du rôle des Universités dans la construction d'une connaissance qui soit utile et pertinente pour la résolution de problématiques identifiées dans et par la société.

Ces discussions sont en rapport, dans une certaine mesure, avec la révision du fameux modèle de la triple hélice. Proposé par Etzkowitz et Leydesdorff (1997) ce modèle promeut la relation entre l'Université, l'entreprise et l'Etat, pour "générer une infrastructure de connaissance en fonction des sphères institutionnelles (...) ce modèle suppose une grande importance de l'université

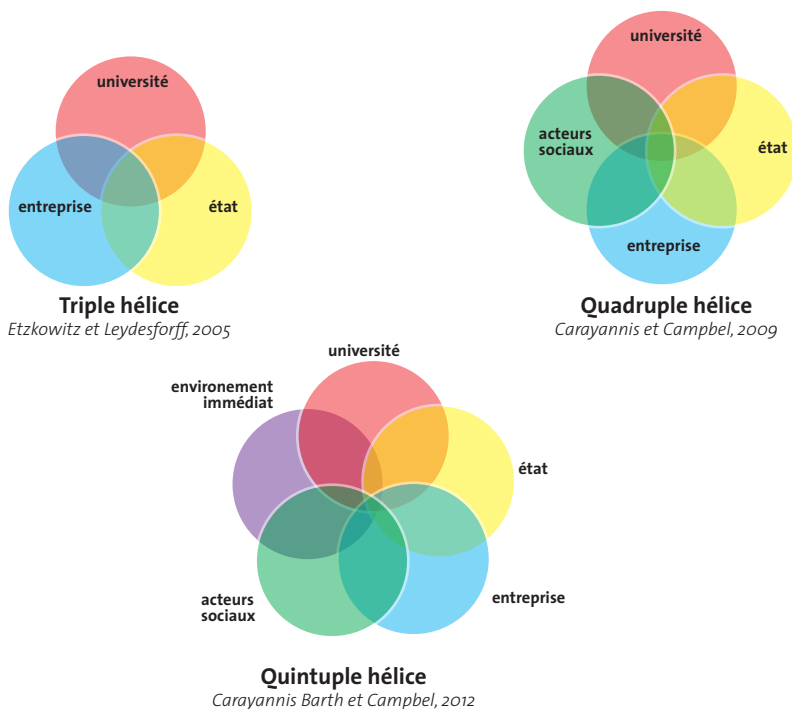
¹ Gibbons affirme que "le terme mode fait référence à une forme de production de la connaissance, à un ensemble complexe d'idées, méthodes, valeurs et normes qui ont grandi jusqu'à contrôler la diffusion du modèle newtonien à toujours plus de secteurs de la recherche pour assurer la conformité avec ce qu'il considère comme une pratique saine." (Gibbons, 1997, p. 13) Cité dans Acosta et Carreño; p. 68.

Transformation des modes de production de connaissance des Universités et de leurs apports à la société		
Mode 1 Gibbons, M. E. et al (1994)	Mode 2 Gibbons, M. E. et al (1994)	Mode 3 Acosta y Carreño (2013)
<p>On pose et solutionne les problèmes en portant une attention aux intérêts académiques d'une communauté spécifique.</p> <p>Les problèmes sont situés dans le cadre d'une seule structure disciplinaire.</p> <p>Relative homogénéité des acteurs qui participent à la production de connaissance.</p> <p>L'Université conserve sa structure hiérarchique</p> <p>Critères pour la validation des recherches: évaluation des pairs.</p>	<p>La connaissance est produite a la lumière du contexte d'application. Elle cherche à être utile à la société, à l'Etat ou aux entreprises.</p> <p>La connaissance est transdisciplinaire.</p> <p>Hétérogénéité car en relation avec d'autres institutions d'ordre public ou privé.</p> <p>Des formes d'organisation plates et transitoires.</p> <p>Principe directeur: Responsabilité sociale. Ceci influe sur l'interprétation des résultats des recherches, dans la définition des objets d'étude et la détermination des priorités de recherche.</p> <p>Critères pour la validation des recherches: intérêts d'ordre sociaux, économiques et politiques (en plus des pairs).</p>	<p>La connaissance est produite à la lumière du contexte d'application. Elle répond à une demande qui ne provient pas seulement du gouvernement ou du secteur privé, mais aussi des acteurs sociaux et du milieu naturel.</p> <p>On privilégie la production de connaissance à forte spécialisation dans des contextes d'application orientés à la résolution des problèmes de l'humanité et au renforcement des communautés.</p> <p>Les problématiques de recherche proviennent des communautés et de leurs problèmes.</p> <p>La production de la connaissance est transculturelle. Elle cherche ainsi à inclure d'autres formes de connaissance auparavant écartées.</p> <p>On recherche l'innovation sociale communautaire.</p> <p>On conserve l'hétérogénéité et la diversité organisationnelle, enrichie par la présence d'acteurs sociaux.</p> <p>La communauté devient co-chercheuse, co-innovatrice et coproductrice de connaissance.</p> <p>La responsabilité sociale occupe une place centrale, mais on inclut des principes comme la coresponsabilité et la valeur sociale partagée. On recherche le renforcement de la communauté.</p> <p>La validation de la connaissance est une tâche collective. Tous les participants deviennent des pairs.</p>

Source : Elaboration propre à partir de : Arias y Aristizabal, 2011 y Acosta y Carreño, 2013

dans l'innovation, aux côtés de l'industrie et du gouvernement, basé sur une société de la connaissance" (Chang, 2010, p. 88 – 90). Cependant, on considère que cette version exclut d'autres acteurs sociaux et privilégie la logique de marché comme moteur du développement de la connaissance. Ainsi, des auteurs comme Carayannis et Campbell (2009) propose une quadruple hélice en introduisant ces acteurs pour générer des formes plus démocratiques d'accès à la

connaissance, qui dynamise les processus d'innovation et donne naissance à de nouvelles formes de production. Ces auteurs incluent ensuite le milieu naturel comme un élément nouveau, ce qui permet de faire référence à une quintuple hélice (Acosta et Carreño, 2013, p. 77).



Graphique 1. Modèles de triple, Quadruple et Quintuple hélice

En ce sens, on observe une transition vers une mission universitaire composée des axes d’enseignement, recherche et extension. Dans ces axes, le corps académique gravite en prenant en compte ses intérêts et affinités principales, et on arrive même à valoriser le développement de projets d’extension pour l’avancement des enseignants dans une carrière académique. Comme l’a exprimé López (2006),

La société a étendu la mission des universités en leur donnant, en plus de l’enseignement et de la recherche, la responsabilité de trouver des solutions aux problèmes et demandes du secteur des entreprises, et de la société en général, ce qui a transformé petit à petit sa manière de se percevoir et de mettre en place les processus de production et transfert de la connaissance (Cité dans Arias et Aristizabal, 2011, p. 140).

Modes et hélices en pratique: deux expériences de l’Université du Rosario

Ocaña parit sur l’internationalisation.

Ce projet révèle un processus de construction de connaissance collective ainsi que de transfert des ressources conceptuelles et méthodologiques qui se sont construites dans des recherches préliminaires. En outre, il reflète le résultat d’un processus d’établissement de liens avec des acteurs sociaux, qui, avec les institutions classiques (collectivité territoriale, entreprise et centres éducatifs) participent comme cochercheurs mais aussi coproducteurs de la connaissance. Enfin, et étant donnée la nature du contexte d’application, une plateforme interdisciplinaire et même pluridisciplinaire a été mise en place pour répondre aux différentes questions qui ont surgies de la communauté en vertu des problématiques identifiées.

Point de départ conceptuel

Depuis plusieurs années, les Facultés de Science Politique et Gouvernement et de Relations Internationales réalisent une recherche d'ordre descriptive qui s'est initialement basée sur l'exploration du phénomène de l'action extérieure des gouvernements locaux en Colombie (départements et trois villes spécifiques). Cette recherche a permis d'identifier la vision d'internationalisation et coopération internationale des collectivités territoriales à ce moment-là, et leurs évolutions dans les processus de planification et consolidation des structures organisationnelles. Ainsi, les principaux défis politiques, juridiques et institutionnels auxquels faisaient face les gouvernements locaux pour développer leurs stratégies d'internationalisation² ont pu être identifiés.

Sur cette base, une première approximation conceptuelle a été développée, à laquelle a même été donné un contenu normatif qui pose son impératif.

Une stratégie d'internationalisation peut être entendue comme un processus par lequel un gouvernement local cherche à promouvoir, faire du lien, mettre en relation des thématiques d'intérêt pour lui et/ou générer des espaces d'échange commercial et d'investissement, à partir de ses caractéristiques particulières, avec d'autres acteurs. C'est un moyen de plus, non

une fin. Un véhicule qui peut entrecroiser les villes et régions avec des correspondants et d'autres agents dans les différents niveaux du système international. En ce sens, on peut développer une internationalisation avec un but, qui répond aux besoins et processus inhérents du développement local ou régional. Il s'agit alors pas de concourir pour concourir ou participer pour participer dans les espaces élargis de notre époque; l'internationalisation est un outil ancré dans le développement territorial. (Université del Rosario, 2010)

Un ensemble de recommandations accompagnent cette définition pour construire une stratégie qui s'appuie sur le cycle de la politique publique, et qui mettent l'accent sur les éléments qui contribuent à sa durabilité.

Et prenant en compte les défis de la coopération et de l'insertion dans la politique internationale, ainsi que ceux qui se dégagent de la concurrence territoriale et de la mon-



Graphique 2. Stratégie d'internationalisation: un modèle avec un but, Université del Rosario

2 Pour en savoir plus, voir le document en ligne "Dimensiones locales y regionales de la Internacionalización", Fascicule N°2, Facultés de Science Politique et Gouvernement et de Relations Internationales, Université del Rosario

dialisation, on a construit une perspective large, qui permette d'intégrer dès le début

les aspects socio-économiques et politiques, car loin de s'exclure, ils sont profondément interconnectés entre eux. Ainsi, nous avons cherché à enrichir les perspectives existantes qui basent le processus d'internationalisation des gouvernements locaux dans les actions de coopération décentralisée et la participation au sein des réseaux internationaux.

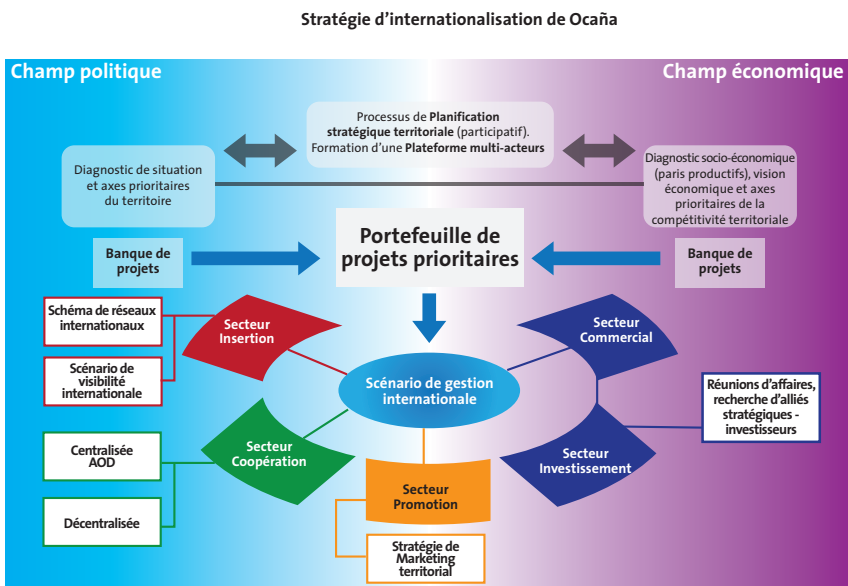
Point de départ méthodologique

Transposer ces éléments conceptuels à l'accompagnement réel d'un processus d'internationalisation constituait un défi méthodologique pour les chercheurs intéressés. Dans ce processus, une fusion de visions disciplinaires, concepts et méthodologies a eu lieu, et un groupe de travail a été mis en place autour de politologues, spécialistes des relations internationales, économistes, et experts en développement régional et compétitivité³. Ce qui a donné pour résultat une radiographie de la situation économique et sociale du territoire dans le but de motiver "une intervention sociale intelligente" (Boisier, 2005, p. 6). A partir de là, on a pu comprendre la complexité du processus et le chemin à suivre pour le développement et le renforcement des capacités et potentiels du territoire (Vélez, Olaya y Arévalo, 2011, p. 23).

En partant de l'hypothèse que toute stratégie doit s'articuler autour de deux éléments essentiels, la volonté politique du gouvernement local et le lien

entre acteurs du territoire, on a considéré la participation citoyenne comme un élément fondamental. En plus d'intégrer ses visions, motivations, intérêts et réalités, on a facilité la création d'une plateforme multi-acteur qui contribue à la durabilité de la stratégie malgré les changements de politiques du gouvernement, des décideurs ou des gestionnaires publics (IPES, s.f.).

Finalement, ont été identifiés des axes stratégiques et un ensemble de projets qui sont venus consolider le Portfolio, orienter la gestion internationale autour de quatre secteurs: insertion politique (ensemble de réseaux et espaces de visibilité internationale), promotion du territoire (stratégies de marketing territorial), coopération internationale (gestion à partir de modalités d'AOD ou décentralisées) et intégration écono-



Graphique 3. Synthèse du processus de construction de la stratégie d'internationalisation de Ocaña

Source : Université du Rosario (2001) Equipe interdisciplinaire du projet Ocaña.

mique (élargissement des marchés et stratégies pour l'attraction des investissements nationaux ou étrangers) (Vélez, Olaya y Arévalo, 2011, p. 23).

3 Le Centre de Pensée en Stratégies Compétitives – CEPEC de l'Université du Rosario s'est uni au projet.

Rencontre avec le territoire

La fusion du savoir scientifique et de la sagesse communautaire. Ocaña est une commune qui se situe dans le nord-est de la Colombie, dans le département de Norte de Santander⁴ et qui dispose d'une étendue de 463 km². Le recensement réalisé par le DANE en 2005 projetait pour 2011 une population de 95190 habitants. Cependant, ce territoire a fait face aux conséquences du conflit armé colombien par son emplacement au sud de la région du Catatumbo⁵, et compte plus de 14.000 personnes en situation de déplacement forcé. Ces particularités ont poussé à considérer que le travail de terrain serait un apport fondamental pour la reconnaissance de la région.

Le diagnostic socio-économique et compétitif du territoire a été réalisé à partir du premier DOFA⁶ en s'appuyant sur l'information officielle obtenue de sources nationale, départementale et municipale. Ce diagnostic a cependant pris son sens dans le partage avec la communauté pour valider, modifier et confronter à la réalité les principaux éléments qui correspondent à la situation productive du territoire⁷. Ainsi, il était fonda-

mental d'inclure la dynamique économique et sociale de la population pour construire la matrice de positionnement stratégique incorporée par les experts en compétitivité.



Source : Gouvernement du Département du Norte de Santander. "Ubicación". La carte a été modifiée par l'éditeur.

Avec ce schéma, les acteurs sociaux se sont appropriés le diagnostic et ont directement pris des décisions sur les alternatives possibles pour mettre en route le développement de leur territoire.

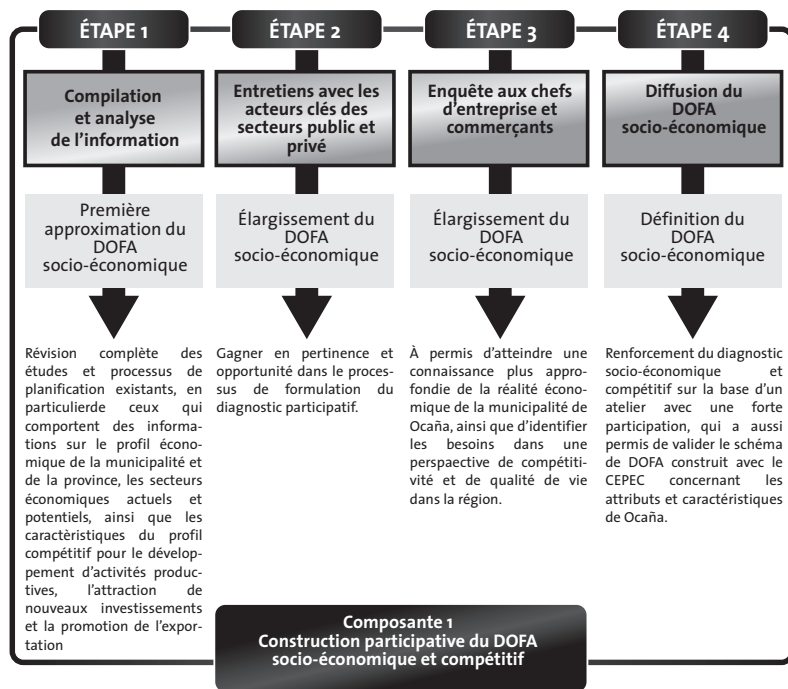
4 La Colombie est organisée en 32 départements, 1101 communes et 4 districts (Bogotá D.C., District Capitale; Barranquilla, District d'Espèces, Industriel et Portuaire; Cartagena, District Touristique et Culturel, Patrimoine National et Santa Marta, District Touristique, Culturel et Historique)

5 La région du Catatumbo est formée de neuf communes du nord du département de Norte de Santander: Convención, El Tarra, Hacaré, Teorama, San Calixto, La Playa, Sardinata y Tibú. Elle prend son nom de la rivière Catatumbo. Cette région a été touchée par la présence de groupes armés illégaux et affectée par les dynamiques du narcotrafic et de la contrebande.

6 Analyse des Faiblesses, Opportunités, Forces et Menaces

7 La validation du diagnostic a été réalisée avec la

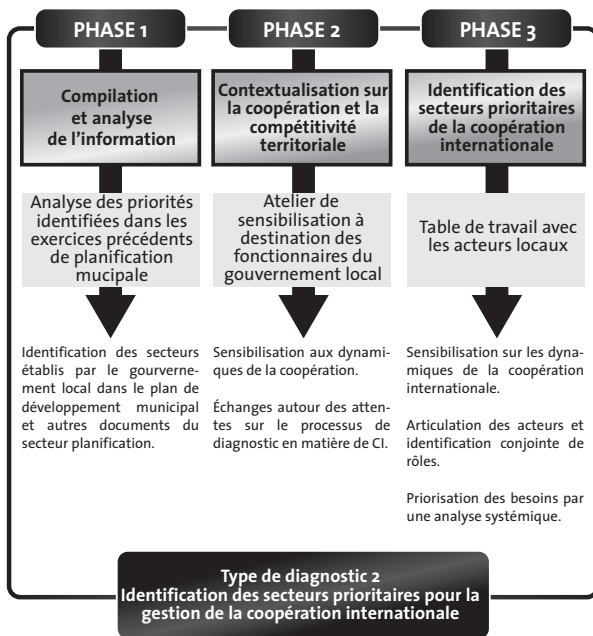
participation de représentants du Gouvernement Local, de dirigeants du secteur productif, de chefs d'entreprises et d'acteurs de la société civile.



Ce processus est vu comme une opportunité de transfert de connaissance dans la mesure où l'Université a réalisé un atelier préalable de contextualisation sur les thèmes de la coopération internationale et de la compétitivité territoriale. L'objectif était de former les acteurs sur les éléments conceptuels nécessaires au développement de chaque phase et à la sélection adéquate de l'ensemble des projets qui allaient être priorités pour mettre en marche la stratégie d'internationalisation.

Graphique 4. Synthèse 1e phase: Construction participative du DOFA socio-économique et compétitif

Pour le diagnostic politique et institutionnel, plusieurs exercices similaires ont été mis en place. Dans un premier temps, à partir de l'information documentaire existante, un DOFA institutionnel a été construit, qui a été validé avec les fonctionnaires du gouvernement local. Ensuite, les secteurs prioritaires pour la coopération internationale ont été identifiés avec une méthodologie participative. Plus de 100 citoyens ont participé à ce groupe de travail, parmi lesquels des chefs d'entreprises, universitaires, représentants des secteurs financier, touristique, de transports et éducatif, ainsi que des représentants d'organisations sociales, dirigeantes d'organisations de femmes, jeunes entrepreneurs, dirigeants d'organisations de personnes déplacées, entre autres.



Graphique 5. Synthèse du diagnostic 2. Identification des secteurs prioritaires pour la gestion de la coopération internationale

Apport à la construction d'une politique publique locale et aux schémas de gouvernance multi-niveau.

Considérant que la “bonne” conception n'implique pas nécessairement un processus durable, ces diagnostics ont aussi permis d'identifier les enjeux politiques et institutionnels qui demandaient une attention directe de la part du gouvernement local et des acteurs du territoire:

Le premier enjeu répond au besoin de créer

Enjeu 1	Consolider une plateforme multi-acteur qui permette d'articuler, intégrer et coordonner les acteurs clés pour garantir la durabilité des processus de développement et gestion internationale.
Enjeu 2	Adapter la structure organisationnelle pour aborder le processus d'internationalisation
Enjeu 3	Renforcer les capacités et connaissances des acteurs sur les thèmes propres de l'insertion économique et de la politique internationale
Enjeu 4	Construire le réseau d'alliés stratégiques pour développer une gestion efficace des partenaires et coopérants internationaux
Enjeu 5	Systématiser les expériences et consolider un système d'information qui contribue aux processus d'intervention et prise de décisions du territoire
Enjeu 6	Développer un système de suivi et évaluation de la gestion internationale.

Source: Vélez, Olaya et Arévalo, 2011, p. 102.

un environnement propice pour la prise de décisions, qui inclue les acteurs sociaux et consolide la plateforme multi-acteur. Pour cela, la création d'une alliance territoriale pour le développement de Ocaña a été proposée, afin de définir les rôles et apports concrets et une feuille de route claire pour le processus. On cherchait à matérialiser l'effort de planification stratégique autour d'un accord de volontés disposées à orienter des actions spécifiques pour développer les capacités et potentiels de la commune et de la région (Vélez, et al, p. 102) et le choix a porté sur un processus qui favorise la coresponsabilité des acteurs en présence.

Les différentes options d'organisation ont ensuite été analysées avec les fonctionnaires du gouvernement local. La création d'un bureau des relations internationales dépendant du bureau du Maire a été décidée, avec pour objectif de favoriser une vision transversale des processus du territoire et garantir ainsi l'accès immédiat au responsable politique de la gestion publique muni-

cipale. Sur ce point, l'Université a contribué à l'identification des missions du bureau. Il a été suggéré de mettre en place, plus tard, et lorsque l'expérience serait plus avancée et mature, une instance qui permette aux autres acteurs publics et privés de participer, et même cogérer le processus.

L'importance du troisième enjeu réside dans la construction d'un langage commun entre les acteurs liés au processus, de la citoyenneté aux plus hautes sphères de prise de décision et de gestion. La mise en place d'un proces-

sus ouvert de formation par les centres de formation implantés sur le territoire et utilisant les moyens technologiques disponibles a été proposée. L'objectif est de maintenir une sensibilisation continue qui renforce petit à petit les contenus et facilite la mise en place d'une plateforme d'apprentissage collectif. Pour cet enjeu, l'Université a contribué à la construction d'un portfolio de connaissance initiale pour les agents du territoire.

Le quatrième enjeu a impliqué un changement de langage par rapport aux expériences antérieures de coopération internationale mises en place sur le territoire. En ce sens, la priorisation des secteurs de gestion de la coopération internationale à partir de la méthodologie d'analyse systémique a renforcé la position du territoire dans sa capacité de négociation. On a ainsi contribué à la construction d'un réseau de partenaires ou alliés pour le développement, plutôt que de chercher des bailleurs selon la logique traditionnelle nord – sud. Ceci a permis d'explorer des opportunités de coopération décen-

tralisée, coopération sud-sud, et d'identifier un ensemble de réseaux internationaux auxquels participer.

Enfin les cinquième et sixième enjeux contribuent à la mémoire institutionnelle et à l'amélioration des outils de suivi et d'évaluation du processus. Des recherches complémentaires ont révélé que les processus de systématisation des expériences sont faibles, non seulement à Ocaña, mais aussi dans les différents secteurs de gestion publique des communes colombiennes. Dans ce champ, la préoccupation sur la faible existence d'analyses sur l'impact des interventions des coopérants internationaux sur les territoires a été mise en avant.

Un projet de coopération décentralisée: apport de l'Université comme opérateur et administrateur des ressources

Ce cas reflète un processus de construction de la connaissance à partir d'une expérience pratique, dans laquelle l'Université, acteur leader, opérateur et administrateur des ressources, contribue à la durabilité du processus, à travers l'articulation des acteurs publics et privés, ainsi qu'à la mise en relation des acteurs internationaux. L'Université a contribué au développement de la confiance entre les acteurs et à la systématisation de l'expérience pour un possible transfert à d'autres contextes similaires. Actuellement, et après sept ans de travail, ce processus a évolué vers un projet de coopération triangulaire entre la France (Syndicat Mixte des Vallées de l'Orb et du Libron), le Chili (Salamanca) et la Colombie (Chiquiza)⁸.

8 Coopération triangulaire entre la France, la Colombie et le Chili sur les ressources hydriques. « Du diagnostic au projet : Un appui institutionnel, technique et technologique dans une perspective de Développement Durable ».

Deux éléments clés: la promotion par la recherche scientifique et la consolidation de la plateforme multi-acteur.

A partir d'une recherche préliminaire sur la gestion des ressources hydriques, l'Université invite les acteurs publics et privés à réfléchir sur la gestion de l'eau à partir de différentes perspectives, depuis la législation sur l'eau et sa gestion jusqu'à la gestion des bassins versants⁹. Ces espaces d'échanges de connaissances et d'expériences deviennent une plateforme de formulation d'un projet de coopération décentralisée au bénéfice de plusieurs communes colombiennes (Chiquiza, Arcabuco, Gachantiva et Villa de Leyva¹⁰) et du Syndicat Mixte des Vallées de l'Orb et du Libron et du département de l'Hérault, avec l'apport et le soutien d'institutions nationales et territoriales comme le Ministère de l'Environnement, du Logement et du Développement Territorial¹¹, Parcs Nationaux Nationaux de Colombie¹², et Corpoboyaca¹³. En synthèse, ce processus a permis de consolider une plateforme d'acteurs public et privés ayant pour objectif d'apporter des garanties pour la bonne mise en place du projet et de ses ressources.

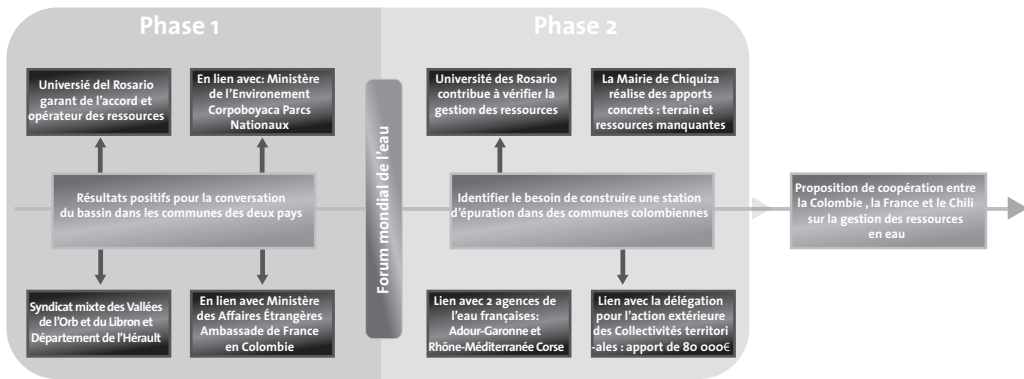
9 Trois symposiums ont été réalisés en 2005, 2006 et 2007 sous l'égide de l'Ambassade de France.

10 Toutes du département de Boyacá. (première phase)

11 Il s'agit de "l'entité publique chargée de définir la politique nationale environnementale et de promouvoir la récupération, conservation, protection, aménagement, utilisation et exploitation des ressources naturelles renouvelables, avec l'objectif d'assurer le développement durable et de garantir le droit de tous les citoyens à profiter et hériter d'un environnement sain". Information disponible sur: <https://www.minambiente.gov.co/index.php>

12 Il s'agit d'une "Unité administrative spéciale de l'ordre national, sans personnalité juridique, avec une autonomie administrative et financière, une juridiction applique sur tout le territoire nationale, selon les termes de l'article 67 de la Loi 498 de 1998. L'entité est chargée de l'administration et de la gestion du Systèmes des Parcs Nationaux Naturels et de la coordination du Système National des Aires Protégées". Information disponible sur: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/organizacion/>

13 Corporation Autonome Régionale de Boyacá. Sa mission est de "diriger le développement durable à partir de l'exercice de l'autorité environnementale, l'administration et la protection des ressources naturelles renouvelables et l'environnement, la formation d'une culture environnementale, de manière planifiée et participative". Information disponible sur: <http://www.corpoboyaca.gov.co/index.php/es/>



Graphique 6. Synthèse de la consolidation de la plateforme multi-acteur

Actions pour maintenir la plateforme en vigueur, et donc, durable

La création d'une plateforme est primordiale mais elle doit être soutenue par des actions et des outils qui lui permettent d'être durable. Ainsi, avec une définition claire du problème et des intérêts des deux régions, dans ce cas, la pollution des bassins versants par l'usage de pesticides, une intervention a pu être planifiée et construite avec les communautés grâce à un large processus de formation, recherche, et échange de bonnes pratiques entre les régions.

C'est ainsi qu'a été promu le principe de solidarité territoriale et qu'ont été créés les outils politiques et financiers pour soutenir le processus. En Colombie, un tarif d'utilisation des services environnementaux a été créé, et en France, un impôt sur l'utilisation de l'eau. Le résultat en a été la reconversion productive agro-écologique, l'accès à des marchés biologiques, et l'amélioration de la quantité et de la qualité des eaux en régions, ainsi que le renforcement de l'attention des rivages des rivières.

Un apport au rayonnement international des communes.

Les communes colombiennes qui ont participé au processus ont avancé dans leurs processus d'internationalisation. Villa de Leyva, par exemple, a commencé un processus organisé de promotion internationale et a invité les communes proches à établir un plan d'internationalisation au niveau régional, axé sur le tourisme, qui utilise la plateforme mise en place pour le projet de coopération décentralisée.

Éléments-clés pour la durabilité des processus d'internationalisation territoriale

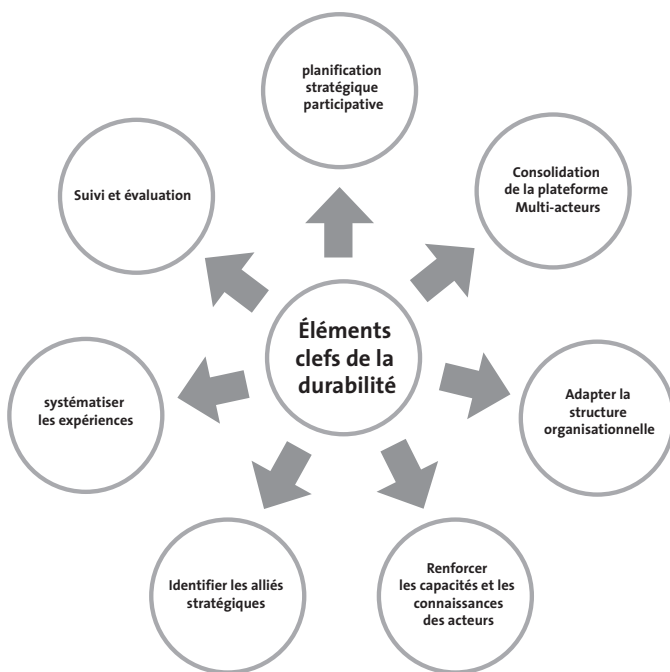
Comme le suggère le paragraphe antérieur, la durabilité s'obtient dans la mesure où l'on crée les conditions institutionnelles pour l'opérationnalité du processus, où l'on mobilise un accord de volontés qui dépasse la collectivité territoriale, et où l'on crée des processus de formation qui favorisent la mise en place d'un langage commun aux différents acteurs concernés. De plus, la systématisation contribue à la mémoire institutionnelle, et le suivi et l'évaluation à une transparence qui légitime le processus au regard des citoyens.

Cette conclusion serait le résultat d'un processus délibératif mis en place entre les

acteurs impliqués dans la conception de la stratégie et la conceptualisation que l'équipe universitaire réalise tout au long du projet. Il est ainsi possible de produire un corpus de connaissance qui ait une application directe dans l'élaboration des politiques publiques et contribue donc à la question de la durabilité des processus d'internationalisation territoriale.

En outre, élément qui n'est pas explicite mais qui est indispensable au développement des processus de gestion publique, la présence de plusieurs acteurs, parmi lesquels l'Université, contribue au renforcement de la transparence et la construction de relations de confiance. Les acteurs percevaient un engagement plus fort quand une Université ou un centre de réflexion est impliqué, non seulement avec le transfert de connaissance que cela implique, mais aussi pour la représentation encore présente dans la société de *Universitas magistrorum et scholarium*¹⁴. D'autre part, le développement d'un processus d'internationalisation, entendu comme un instrument pour le développement territorial, demande une perspective interdisciplinaire¹⁵, transdisciplinaire¹⁶ et même transculturelle¹⁷. Le cas de Ocaña permet d'observer que la construc-

tion de connaissance et méthodologies et même le dialogue des savoirs est possible, non seulement depuis l'univers scientifique,



Graphique 7. Synthèse des éléments clés pour la durabilité des processus d'internationalisation des territoires

mais aussi à partir de l'intégration de la sagesse de la communauté. Il s'agit de considérer une connaissance non écrite, systématisée ou validée mais perçue comme légitime par les acteurs du territoire.

En guise de conclusion

Bien que l'on présente deux expériences positives qui montrent la contribution de l'Université à la durabilité des processus d'insertion internationale des collectivités territoriales, on peut encore identifier un ensemble de défis dans les processus de recherche, dans la formation et le développement de projets de responsabilité sociale. Il est possible de relier ceci avec les modes de

¹⁴ Communauté de professeurs et chercheurs.

¹⁵ Il a à voir avec le transfert de méthodes d'une discipline à l'autre. Aussi déborde les disciplines mais son objectif reste toujours dans le cadre de la recherche disciplinaire. Dans les différentes disciplines interdisciplinaires, avec un objectif commun sont rassemblés et mis à coopérer ». Voir *Multiversidad «monde réel» Edgar Morin*, « Dictionnaire de la complexité, p. 40.

¹⁶ Selon Nicoliescu le préfixe « trans » indique que l'étude et l'analyse ont lieu simultanément dans toutes les disciplines et au-delà des disciplines. Son but est de comprendre le monde d'aujourd'hui, où l'un des impératifs est l'unité de la connaissance ». Voir *Multiversidad «monde réel» Edgar Morin*, « Dictionnaire de la complexité, p. 68.

¹⁷ Y compris les « autres formes de connaissances que la science moderne rejetée et sous-évaluées (...) consiste à intégrer le savoir traditionnel des communautés ». « Voir Acosta et Carreno, « Mode 3 la production de connaissances : implications pour l'Université aujourd'hui », 2013. 78 – 79

production et transfert de connaissance, et le débat construit autour de la triple hélice. En ce qui concerne les modes de production de la connaissance: Il existe des mouvements pendulaires entre les modes 2 et 3, mais il faut renforcer le développement de méthodologies concrètes pour atteindre la construction de connaissance transdisciplinaire et transculturelle.

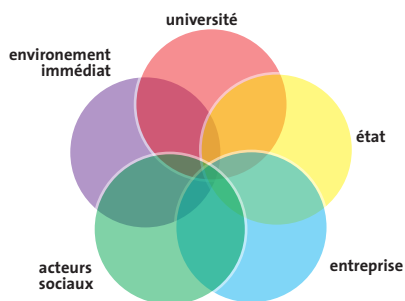
Ce qui nous mène à prioriser l'objet d'étude (le territoire et ses problématiques locales) plutôt que la perspective disciplinaire qui a auparavant identifié les questionnements et possibles réponses aux problématiques. Dans cette lignée, le chercheur est invité à être en relation étroite avec la communauté, ses dynamiques et ses problématiques, dans l'idée d'incorporer cette connaissance comme une part légitime de ses pratiques de recherche. Ceci permettra à la connaissance qu'il produit pour contribuer à la résolution des problèmes de la société de gagner en pertinence.

En ce qui concerne le transfert de connaissance. Il existe diverses modalités comme la formation, le consulting, la vulgarisation, la mise en disponibilité, la recherche conjointe, les réseaux et les processus spin-off¹⁸. (Libraryhouse, 2008. Cité dans Arias y Aristizabal, 2011, p. 145) L'Université a clairement évolué de manière proactive dans la majorité de ces activités. L'Université del Rosario a par exemple mis en place un diplôme en ligne en internationalisation des villes qui a pour objectif de former des individus et communautés des régions éloignées de la capitale qui ne peuvent pas accéder à une formation présentielle. Ce cours a mis en rapport des experts nationaux et internationaux et transmis les réflexions conceptuelles et méthodologiques que les chercheurs et professionnels ont construit à partir de leur expérience pratique.

¹⁸ "Entreprises créées pour exploiter les droits de propriété des universités". Libraryhouse, 2008. Cité dans Arias y Aristizabal, 2011, p. 145

Il est cependant nécessaire d'ouvrir des ponts pour la recherche collaborative et le travail en réseau. Jusqu'à présent, aucune plateforme de recherche conjointe des processus d'internationalisation territoriale n'a pu être identifiée en Colombie, et on trouve à la place des études de cas épars selon les différentes perspectives: coopération décentralisée, administration publique, économie et relations internationales. Le degré de maturation de la thématique permettrait probablement de consolider un réseau de travail collaboratif qui partage les informations, les résultats, et qui contribue à la résolution des problématiques identifiées dans ce type de processus. D'autre part, il est essentiel de créer un consortium d'universités pour participer et influencer les processus d'internationalisation qui sont déjà à l'œuvre dans divers territoires, prenant en compte que ce sont les agents clés qui favorisent l'innovation et apportent une valeur ajoutée aux caractéristiques propres de leur environnement.

En ce qui concerne l'apport concernant la politique publique locale et la gouvernance multi-niveau. L'Université doit se réaffirmer comme un agent vital de la dynamique territoriale, aussi importante que la collectivité territoriale ou le secteur entrepreneurial. Son rôle comme agent du territoire pourrait être plus actif dans l'articulation des perspectives au sujet de l'internationalisation, par la création d'espaces de réflexion, débat et consensus sur le processus. Comme cela a été mis en avant dans les études de politique publique, une partie des apports de l'Université relève de la construction objective des problématiques pour leur ultérieure inscription dans l'agenda public – agenda setting (Noël Roth, 2002. pp 57-61). Ce qui nous invite à indiquer que la dynamique actuelle demande de reconnaître l'existence d'une quintuple hélice, dans laquelle deux nouveaux acteurs clés complètent cette alliance pour le développement: la collectivité locale et le territoire.



Références bibliographiques

ACOSTA VALDELEÓN, Wilson et CARREÑO MANOSALVA, Clara. “Modo 3 de producción de conocimiento: implicaciones para la universidad de hoy”. Revista de la Universidad de la Salle, [S.l.], n. 61, p. 67-87, ago. 2013. ISSN 0120-6877. Disponible sur: <<http://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ls/article/view/2439/2156>>. Date d'accès : 22 avril 2015

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

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

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

Estudis Desenvolupament i Societat; Male Jean Pierre, Cors Oval Carla et Sanz Fiallo Verónica. Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción. Cuadernos para la internacionalización de las Ciudades, número 2. Ciudad de México, 2014. p. 49-53.

GOUVERNEMENT DU DEPARTEMENT NORTE DE SANTANDER. “Ubicación”. Disponible sur: <http://www.nortedesantander.gov.co/infgeneral.php>. Consultation: Avril 2015.

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

MULTIVERSIDAD “MUNDO REAL” EDGAR MORÍN, “Diccionario de la Complejidad”, Document électronique disponible sur: <http://www.multiversidadreal.edu.mx/descarga-glosario-moriniano.html>

ROTH DEUBEL, ANDRE NOÉL. Políticas Públicas. Formulación, Implementación y evaluación. Ediciones Aurora, Bogotá, 2002.

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

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

La coopération décentralisée espagnole. Risques et opportunités : le cas de l'andalousie

Antonio Zurita Contreras

Antonio Zurita Contreras (Courriel : antonio.zurita@andaluciasolidaria.org) est Directeur général du Fonds Andalou de Municipalités pour la Solidarité Internationale (FAMSI) et Coordinateur de la Confédération des Fonds de Coopération et Solidarité (CONFOCOS).

Résumé

La coopération décentralisée espagnole est née il y a un peu plus de 30 ans, et s'est fortement consolidée grâce à la décentralisation, à l'impulsion des gouvernements locaux et régionaux, à l'impulsion de la société civile et au processus de mondialisation, généralisé à partir des années 1990. La crise, qui a particulièrement affecté l'Europe à partir de 2008, a eu un impact sur ce processus, qui avait déjà entamé une réflexion pour améliorer la définition des missions et stratégies. Des expériences comme celle de l'Andalousie ont aidé à défendre la coopération comme une politique publique d'alliance avec différents acteurs. 2015 est une année de défis globaux importants, avec la définition d'un nouvel agenda du développement (post 2015, Habitat III 2016), et de défis nationaux (processus électoraux locaux, des communautés autonomes, et nationaux). La coopération décentralisée espagnole se retrouve face à un nouveau cadre d'opportunités à partir de cette année.

Mots clés

GLR (Gouvernements Locaux et Régionaux) - Coopération - Décentralisation - Andalousie

Introduction

Avec l'arrivée de la démocratie en Espagne autour de la seconde moitié des années 1970, un nouvel espace international s'ouvre pour ce pays qui a porté le poids de la dictature franquiste pendant presque 40 ans.

Ce nouveau scénario ouvre la possibilité d'être un pays plus actif dans des forums internationaux comme l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) et d'entrer dans l'Union

européenne, ce qui se produit effectivement à partir du 1^{er} janvier 1986. Mais pour faire partie de ce projet d'intégration régionale, l'Espagne doit passer certains examens et aligner certaines politiques avec le reste des pays membres de la communauté.

C'est ainsi que l'entrée dans l'Union européenne, complétée par une forte volonté politique, a motivé le gouvernement espagnol à se diriger vers une nouvelle dynamique de coopération internationale, et en ce sens, à organiser ses outils pour devenir un pays donateur moderne.

L'Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement est créée en 1989, et prend la suite de l'ICI (Institut de Coopération Ibéroaméricaine – 1978).

En parallèle, avec le nouvel Etat Espagnol, le modèle démocratique s'articule autour d'une nouvelle Constitution (1978), ce qui lui fait gagner le nom d' « Etat des Autonomies », en conséquence de la reconnaissance du droit à l'autonomie régionale, pour les communautés historiques comme pour les autres régions du pays. Cet Etat s'organise en régions, alors que la structure de décentralisation était antérieurement organisée autour des provinces (diputaciones - gouvernements provinciaux) et mairies (ayuntamientos - gouvernements locaux).

Ce processus donne naissance à une organisation étatique fondée sur trois niveaux d'administration :

- Administration centrale
- Administrations des autonomies
- Administrations locales: villes et provinces

Ce phénomène est important pour la compréhension de ce qui s'ensuit en relation avec le thème de cet article : la naissance, croissance et caractéristiques propres à la coopération décentralisée espagnole, c'est à dire, dont les gouvernements locaux et régionaux sont acteurs.

Les premières élections municipales démocratiques ont lieu en 1979, en parallèle de la progressive installation des gouvernements des autonomies (aussi sur la base de processus démocratiques de suffrage universel).

Au début des années 1980, l'autonomie des trois niveaux de l'administration de l'État permet que plusieurs facteurs, que nous analyserons par la suite, trouvent un terrain fertile pour asseoir la naissance de la coopération décentralisée espagnole. Une coopération qui s'est caractérisée pendant plus de 30 ans par un processus de consolidation, reconnue internationalement comme une

coopération décentralisée publique solvable, qui se finance par des ressources propres (plus que n'importe quel Etat de l'Union européenne), dégagée, fondamentalement reliée à des valeurs éthiques, participative, accompagnée du tissu associatif, mais aussi dispersée, sans coordination, avec une vision à court terme.

A partir de 2008, et en particulier 2011, année électorale qui a vu changer les gouvernements locaux et nombre de gouvernements des autonomies, la coopération décentralisée espagnole entre en « état de choc », état dont elle sort maintenant après une période de réflexion et d'adaptation, à l'aube d'un nouveau cycle international (post 2015) et local (nouvelles élections municipales et des autonomies).

Mais avant d'arriver à cette conclusion, j'aimerais revenir aux origines, pour comprendre les caractéristiques propres à la coopération décentralisée publique en Espagne, connaître son ADN, faire le bon diagnostic et la thérapie nécessaire afin de lui permettre de se diriger en bonne santé vers les défis soulevés par les nouveaux ODD (Objectifs de Développement Durable 2015), le nouvel agenda mondial des villes (sommet de HABITAT III 2016), la consolidation de la perspective du développement humain, et le nouveau cadre communautaire de l'Union Européenne (2014-2020), qui reconnaît la perspective locale-territoriale et la décentralisation comme des opportunités pour le développement durable.

Trois facteurs se sont mélangés dans le shaker dans années 1980 pour produire ce qui peut être défini comme l' « identité » de la coopération décentralisée espagnole :

La participation citoyenne et la pression sur les institutions les plus proches

La société espagnole s'était rapprochée de l'action internationale pour des motivations

religieuses confessionnelles (la charité) ou pour des raisons socio-politiques (la solidarité). La charité était un espace réservé des ordres religieux de l'Église catholique qui maintenait des « missions » dans diverses régions du monde. Dans les années 1980, les processus de libération nationale ou de défense des droits humains (Amérique centrale, camps saharais) ont généré des collectifs de solidarité et des associations d'amitié dans toute l'Espagne. Au milieu des années 1980, la très limitée coopération espagnole (du gouvernement espagnol) ouvre des possibilités de coopération technique par lesquelles de jeunes professionnels ont l'opportunité de partir en tant que coopérants dans divers secteurs du globe, en particulier dans les pays latino-américains, pour apporter leur expérience ou connaissances dans des domaines comme le développement social, économique ou institutionnel.

En 1986, le gouvernement espagnol lance son premier appel à projets d'aides aux organisations non gouvernementales (ONG), et ce faisant soutient la naissance de dizaines de nouvelles organisations dans l'ensemble du pays, qui intègrent trois caractéristiques : solidarité politique, charité confessionnelle, et coopération professionnelle. Ces organisations cherchent à s'appuyer sur les institutions locales et régionales récemment installées, se réclamant de leurs fonctions de « soutien à la participation citoyenne » et promotion du développement social. Cette pression a du succès, et rencontre des volontés politiques favorables. C'est la raison principale pour laquelle la coopération décentralisée espagnole a fait une grande partie de son chemin en s'appuyant sur les organisations non gouvernementales comme principaux gestionnaires des ressources économiques dont les administrations réussissaient à disposer sur leurs propres budgets.

Le processus de décentralisation démocratique

Comme nous l'avons indiqué, à partir de 1979, les nouvelles mairies démocratiques sont mis en place. Grâce à un grand pacte politique des partis progressistes de gauche, la majorité des gouvernements locaux ont des gouvernements sensibles aux demandes de participation citoyenne en lien avec la solidarité, phénomène qui se maintient au cours des législatures locales suivantes. La réponse positive à ces demandes citoyennes est accompagnée d'un engagement politique des partis qui commencent majoritairement à gouverner, dans les entités locales et régionales. Les compétences en rapport avec la coopération internationale, dans les deux niveaux de l'administration, se renforcent, dans un contexte juridique qui le permet, et ne l'empêche pas. Une nouvelle modalité de coopération directe apparaît même (le jumelage solidaire) en complément des aides via les ONG.

La mondialisation (années 1990)

La mondialisation est un phénomène qui accélère les rythmes d'échange sur l'ensemble du globe. Ses manifestations ont des conséquences au niveau national et au niveau local. Les Etats nationaux se fragilisent, le pouvoir politique montre des signes de faiblesse, face à des initiatives privées, des mouvements de capitaux, les marchés. Les nouvelles compétences des gouvernements locaux et des autonomies les poussent à développer leurs propres initiatives de promotion du territoire et à augmenter leur pouvoir de négociation face aux Etats centraux. La mondialisation place les autorités locales sur la scène internationale, que ce soit par philanthropie et engagement politique, ou par intérêt légitime à promouvoir leurs territoires.

Une diplomatie complémentaire émerge depuis les villes, qui opère à partir des bu-

reaux de relations internationales des gouvernements locaux ou des autonomies, et qui cherchent à établir des voies de communication avec leurs “pairs” d’autres territoires et/ou à réguler l’aide à la société civile organisée – ONG – pour que leur action ait une certaine cohérence avec leurs motivations politiques.

Pression citoyenne, décentralisation et mondialisation font partie des processus les plus significatifs pour rendre compte de l’émergence de la coopération décentralisée dans l’État espagnol.

Ce phénomène se consolide pendant les années 1990 avec des caractéristiques qui lui donnent une importance et une particularité en Espagne, par contraste avec les autres pays européens. La crise des Balkans et du Rwanda mettent à la une des media des événements internationaux qui provoquent une grande sensibilité dans la société. Les « campements du 0,7 % » se mettent en place de manière spontanée, avec les encouragements des organisations sociales, et convoquent des milliers de personnes sur les places et parcs des principales villes espagnoles pour demander l’engagement de ce pourcentage du PIB des pays riches pour l’aide internationale. Cette revendication génère un grand consensus social, et donc un consensus politique qui affecte les élections locales de 1995 où les engagements budgétaires des villes et autonomies se multiplient.

A ce stade, la coopération décentralisée est bien installée dans les agendas des gouvernements locaux et régionaux, générant une augmentation progressive des lignes budgétaires annuelles et la mise en place de supports légaux (lois régionales de coopération, conseils locaux et régionaux de coopération, appels à projets et règlements spécifiques, agences régionales de coopération, bureaux locaux de coopération internationale...).

Les jumelages augmentent de manière significative, en particulier avec les campements saharouis et les villes de Cuba, qui vit une période critique pendant les années 1990.

L’étape suivante émerge de la première évaluation de la coopération décentralisée, où en parallèle des points forts (participation citoyenne, motivation éthique de défense des droits humains), commencent à apparaître les principales faiblesses (dispersion des actions, dimension limitée des programmes ou projets soutenus, manque de stratégie). Cette évaluation s’accompagne d’une réflexion internationale qui surgit de la Déclaration du Millénaire et de l’agenda des OMD, et des conférences sur l’efficacité de l’aide de Paris et Accra. Ainsi, la coopération décentralisée locale et régionale, encore renforcée par un grand volume de ressources, cherche à résoudre ces faiblesses en participant à des réseaux nationaux, internationaux, des alliances avec des organismes multilatéraux, en mettant en places des stratégies sectorielles et des stratégies pays. En définitive, il s’agit d’une orientation claire pour accompagner l’agenda de l’efficacité de l’aide.

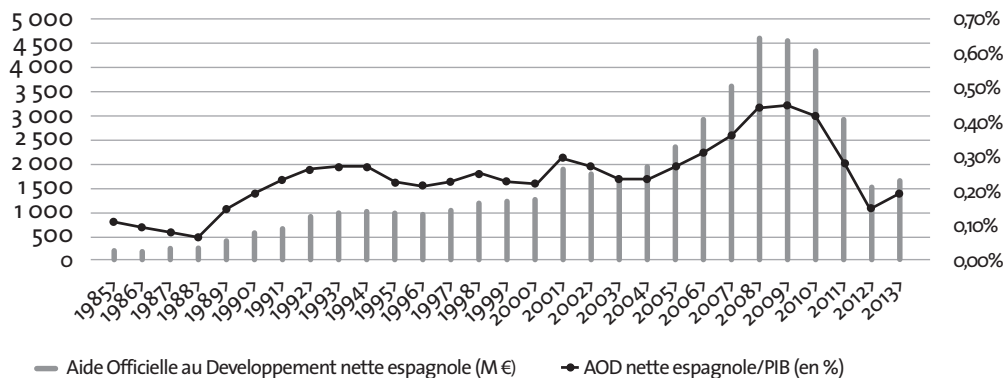
Ainsi, en 2006, la coopération décentralisée espagnole participe activement à la sensibilisation du Parlement Européen pour la reconnaissance des gouvernements locaux en tant qu’acteurs de coopération internationale et possibles récepteurs de ressources que la Commission Européenne alloue normalement aux ONG ou entreprises privées. Les évolutions et sauts qualitatifs positionnaient la coopération décentralisée espagnole avec prestige au niveau international, avec l’appui progressif de l’administration centrale (gouvernement espagnol) qui portait attention à la nécessaire coordination de ses actions avec le reste des administrations publiques décentralisées. En termes de ressources, la coopération décentralisée en arrive à représenter en 2008 près de 15 %

du total de l'Aide Officielle au Développement (AOD) avec plus de 700 millions d'euros sur un total de 4,5 milliards d'euros sur l'année.

Concernant les acteurs de la coopération décentralisée publique, les chiffres officiels incluent aussi les universités publiques, autre acteur de poids qui apporte des budgets, des bureaux de coopération, des programmes de recherche, formation, et bourses, et des actions d'échanges avec d'autres pays.

(ou solidarité) en Espagne n'était remise en question par une aucune force politique, à partir de 2008, l'accord est rompu, et les positions les plus conservatrices, représentées en particulier par la direction du Parti Populaire, remettent en cause la validité de cette compétence, en particulier pour les gouvernements locaux, mais aussi pour les gouvernements régionaux. Un processus drastique de réduction de l'Aide Officielle au Développement (AOD) centrale a lieu à partir de 2011, quand le Parti Populaire

Évolution de l'aide officielle espagnole 1985-2013



commence à gouverner.

Mais la crise financière est arrivée, dont nous n'analyserons pas l'origine pour éviter de faire couler trop d'encre. Cette crise, qui commence à poindre en 2008, a pour premier impact la réduction des budgets de coopération au niveau central comme aux niveaux local et régional. L'impact de la crise sur les pays les plus faibles de l'Union Européenne (connus comme les PIGS – Portugal, Irlande-Italie, Grèce et Espagne) est considérable dès le début. Mais il faudra attendre les élections locales et municipales de 2011 pour voir se consolider la crise de la coopération décentralisée.

A ce moment là, il y a rupture du consensus politique. En opposition aux années antérieures, où la coopération décentralisée

Au niveau local, des grandes villes comme Madrid suppriment ou réduisent à la plus simple expression les lignes destinées à la coopération internationale. Cela a pour effet immédiat l'entrée en état de choc des acteurs qui accompagnent la coopération décentralisée, comme les ONG ou les fonds municipaux de coopération. Et va y compris jusqu'à la disparition de certains d'entre eux, incapables de maintenir l'activité, anéantis par les engagements pris au cours des années antérieures.

Ajoutons aussi l'influence négative de la politique du gouvernement central qui promeut une législation contraire au développement de la coopération décentralisée.

L'initiative la plus significative est l'approbation, sans consensus politique, de la Loi de Rationalisation et Durabilité de l'Administration Locale (fin 2013).

La période qui va de 2011 à 2015, mandat municipal de 4 ans, pourrait être considérée comme les « 4 années noires », une période durant laquelle la coopération décentralisée vit un moment difficile et doit assumer le sens chinois du mot crise : l'union de la menace, du danger et de l'opportunité.

Crise

危机

Danger Opportunité

Le cas de l'Andalousie : temps de résistance et d'innovation

L'Andalousie est la région la plus méridionale de la péninsule ibérique, et la plus peuplée de l'État espagnol, avec près de 9 millions d'habitants. L'Andalousie est aussi l'une des régions historiquement les plus pauvres. Depuis le début de la démocratie, soit plus de 30 ans, le gouvernement autonome d'Andalousie est gouverné par le Parti Socialiste.

À l'aube de la coopération internationale espagnole, les acteurs se concentraient à Madrid, en Catalogne ou au Pays Basque. Mais la solidarité a créé un tissu associatif très riche en Andalousie, lié aux mouvements de défense des droits humains, à la charité, et plus tard, à la fin des années 1980, au courant de coopération professionnelle. Comme dans le reste de l'État espagnol, émergent des Organisations Non Gouvernementales pour le Développement

ONGD, une coopération universitaire, des villes et provinces engagées dans la coopération, et un gouvernement autonome, la Junta de Andalucía, qui décide d'installer cette politique publique dans son agenda.

En 2008, près de 20 millions d'euros sont engagés sur la coopération internationale par les plus de 700 villes andalouses, à partir de ressources provenant de leurs propres budgets, annuellement. À ces ressources, il faut ajouter les plus de 100 millions d'euros engagés par le gouvernement d'Andalousie, le Parlement Andalou et les universités publiques andalouses. Pendant des années, cette région qui dispose de revenus par habitant les plus bas de l'État espagnol, a été en tête de l'engagement économique pour la coopération internationale.

D'où vient ce phénomène ? Qu'est ce qui a pu influencer pour que l'une des régions les plus pauvres d'Europe ait été en tête de cet engagement ? L'analyse des causes se prêtant à des opinions différentes, nous considérerons essentiellement deux facteurs :

- La conscience citoyenne, organisée à travers des organisations non gouvernementales, collectifs sociaux, et groupes d'opinion qui ont accueilli la « solidarité » comme une partie de l'ADN de la culture andalouse. Une société qui garde en mémoire l'impact du sous-développement et de l'émigration. Des organisations qui, depuis le début (années 1980) ont développé des initiatives innovantes de sensibilisation, de plaidoyer politique, soutenues par l'ensemble des institutions.
- La décision politique de ces institutions, qui ont accompagné le processus, avec plus ou moins d'enthousiasme, et plus ou moins de ressources disponibles. Les gouvernements locaux progressistes ont été pionniers (Mairie de Córdoba, Province de Séville), mais en 1995 (campements de solidarité), une mairie gouvernée par le Parti Populaire approuve que 0,7 % de

son budget soient destinés à la coopération internationale. Au niveau du gouvernement autonome, cette impulsion se reflète avec la signature du premier Pacte Andalou pour la Solidarité où la Junta de Andalucía s'engage à doter de ressources, jusqu'à atteindre les 0,7 % évoqués, les actions de coopération internationale, et les canaliser de manière indirecte vers les ONG et autres entités citoyennes, syndicats, organisations d'entreprises, universités et gouvernements locaux, et de manière directe vers les ministères régionaux: culture, santé, développement rural, etc.

Cependant, la crise qui commence en 2008 impacte encore plus durement la communauté andalouse. Les taux de chômage ont augmenté, jusqu'à atteindre des sommets au sein de l'ensemble de l'Union Européenne. Les élections municipales de 2011 renversent les grandes villes, qui sont gouvernées à partir de ce moment là par le Parti Populaire. A ce moment-là, le consensus politique était déjà rompu et la direction politique du PP en général, avec d'honorables exceptions comme à la mairie de Malaga, se lance dans une campagne contre les ressources dédiées à la coopération internationale.

L'argument le plus utilisé est de dédier les politiques de soutien pour amortir l'impact de la crise dans le territoire plutôt que pour les politiques de soutien à la coopération avec d'autres peuples. La pauvreté à l'intérieur contre la pauvreté à l'extérieur. Cet argument prend dans un secteur de la société qui voit croître les courants xénophobes en situation de crise. C'est ainsi que les ressources des gouvernements locaux destinées à la coopération diminuent de manière significative jusqu'à moins de la moitié en chiffres globaux. Cependant, le comportement change selon le courant politique du gouvernement. Dans le cas des provinces progressistes (Séville, Jaén et Huelva) cet

engagement se maintient, alors que dans certaines, gouvernées par le PP, il se réduit jusqu'à atteindre des montants symboliques, voire disparaître. Il est plus difficile de maintenir le lien avec la coopération internationale pour les petites villes touchées par le manque de ressources pour les besoins basiques de la population. La voie vers la reconstruction sera dans ce cas plus lent et demande la définition d'instruments plus généreux qui permettent à des petites villes, habituées à apporter de petites lignes budgétaires pour l'action humanitaire, de participer d'une coopération active.

Nous ne pouvons seulement évoquer l'engagement quantitatif, il est aussi accompagné d'une perte de la volonté à maintenir le rôle des gouvernements locaux dans l'action globale. Les institutions qui maintiennent leur engagement développent une réflexion importante, accompagnée d'une participation dans des réseaux nationaux et internationaux avec le Fonds Andalou des Municipalités pour la Solidarité Internationale (FAMSI). La participation à ces forums aide à redéfinir la voie à suivre dans le futur. En voici quelques uns :

- La participation active dans la construction de CGLU, à la présidence du Groupe de Travail de Développement Economique Local au niveau mondial.
- L'alliance avec l'Initiative ART du PNUD, dans des programmes de développement territorial de différents pays.
- La participation à des projets qui promeuvent l'action globale des villes, comme c'est le cas du projet AL-LAS.

En 2012, des élections régionales ont lieu au Parlement Andalou, avec pour résultat la formation d'un gouvernement conjoint de partis progressistes, le Parti Socialiste Ouvrier Espagnol (Psoe) et la Gauche Unie (IU). Au moment où l'on semblait voir un futur sombre pour la coopération décen-

tralisée andalouse, la volonté politique et la concertation avec les acteurs sociaux ouvrent une nouvelle voie pour la réflexion, qui donne des résultats conséquents. Peu après la constitution de ce nouveau gouvernement, le FAMSI propose la signature d'un nouveau « Pacte Andalou pour la Solidarité ». Cette proposition est retenue par la Junta de Andalucía et la Coordination Andalouse des ONG et en juin 2013, ce pacte est signée avec les universités, syndicats, organismes de l'économie sociale et organismes multilatéraux. Ce Pacte affirme :

« La coopération internationale fait partie de la vision de solidarité de la société andalouse, depuis la sphère publique et privée, vers l'intérieur ou hors de notre territoire. La pratique de la coopération internationale n'entre pas en concurrence avec la pratique de la solidarité en Andalousie, elle est même complémentaire de la revendication de solidarité vers notre communauté autonome, dans un contexte européen où il reste un territoire avec de forts indices d'exclusion ».

Et conclut :

« Nous avons de solides raisons pour nous sentir fiers de l'engagement de la société andalouse pour la justice sociale et l'égalité de tous les hommes et femmes, y compris au-delà de nos frontières. C'est pourquoi nous réaffirmons notre caractère solidaire et nous encourageons les citoyens andalous à rejoindre individuellement et collectivement ce pacte politique et social pour la solidarité et la coopération internationale. »¹

Avec la signature de ce Pacte, les acteurs de la coopération andalouse participent activement à l'élaboration d'un nouveau « Plan Andalou de Coopération pour le Développement » PACODE. Ce plan réunit des réflexions innovantes sur la coopération internationale décentralisée comme « politique publique » :

- La nécessaire orientation de cette coopé-

ration avec des perspectives territoriale, de droits humains, de genre et de développement durable.

- L'opportunité de s'orienter vers plus d'incidence dans les politiques globales en participant à des réseaux internationaux.
- L'alliance entre les institutions publiques et la société civile organisée pour lancer des processus de « coopération intégrale entre territoires ».

Ce nouveau Plan Directeur n'a pas encore été approuvé au moment où nous rédigeons cet article, à cause du processus électoral anticipé en Andalousie et de la situation intérieure actuelle. Il ouvre cependant une voie probablement irréversible dans la mesure où elle débouche d'un consensus participatif et que le résultat électoral, d'entrée, nous permet de penser à une certaine continuité avec les convictions que le document expose.

Conclusions

La crise généralisée du système de coopération internationale, en conséquence de la crise sur l'efficacité de l'aide et du manque de cohérence entre politiques, n'a pas encore atteint son summum. Cependant, avec la croisade de 2015, nous pouvons deviner des propositions qui permettent de conserver l'illusion de la possible construction d'un monde basé sur les droits humains et le développement humain durable.

Dans ce nouveau contexte, le rôle des GLR et des universités est primordial pour trois raisons :

- la perspective territoriale du développement humain prend tout son sens, une fois démontré qu'il ne suffit pas d'appliquer des politiques sectorielles qui ne sont pas basées sur les besoins prioritaires et priorisés par les territoires. Les politiques de développement ne peuvent être parachutées depuis des grands bureaux éloignés de la réalité concrète. Cet aspect est reconnu dans les grands sommets internationaux et fait partie de la définition des nouveaux

¹ <http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/recursos/files/2013/6/24/1372075370811Pacto%20Andaluz%20por%20la%20Solidaridad%20y%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Internacional.pdf>

- but des ODD (Objectifs de Développement Durable).
- Les processus de décentralisation donnent l'opportunité d'appliquer au niveau du territoire des politiques, programmes et projets en relation avec les Objectifs de Développement Durable. Il a été démontré que sans traduction au niveau territorial, il est difficile que ces actions aient du succès. C'est pourquoi il faut s'appuyer sur des institutions locales et régionales fortes, capables d'articuler l'action des acteurs du territoire de manière participative, complémentaire.
 - L'alliance entre acteurs institutionnels, acteurs sociaux, acteurs économiques et acteurs académiques rend les territoires plus « résilients ».²

Pour profiter de cette opportunité, les GLR doivent corriger les faiblesses historiques caractéristiques de la coopération décentralisée traditionnelle :

- Ils doivent aspirer à avoir une incidence dans les politiques et ne pas se contenter d'exécuter des petites ou moyennes actions difficiles à répliquer, même si elles sont considérées comme de bonnes pratiques dans certaines études.
- Pour cela, ils doivent s'organiser en réseaux thématiques, territoriaux, nationaux et internationaux.
- Ils doivent accompagner leur engagement d'un consensus politique, avec l'appropriation par les citoyens de ces politiques. Cette appropriation renforce les propositions, et évite qu'elles soient fragilisées avec les changements de gouvernement dans les institutions.
- Ils doivent mettre en valeur leurs ressources techniques, humaines, leurs expériences dans la gestion de services, leurs potentielles ressources économiques, et exiger des instances mieux dotées financièrement le soutien nécessaire.

² La résilience est la capacité des êtres vivants sujets à dépasser des périodes de douleur émotionnelle et situations défavorables.

- Ils doivent développer des stratégies de sensibilisation et formation des citoyens pour démontrer que l'action globale est bénéfique au niveau local ou régional. Pour démontrer qu'un éternuement à l'autre bout de la planète peut provoquer un cyclone. Autrement dit, que l'action globale menée avec des politiques de sécurité, politiques migratoires, politiques financières ou commerciales affecte la vie quotidienne.
- Ils doivent mettre au premier plan de la définition des stratégies les perspectives de défense des droits humains au niveau global et de développement humain durable.

La taille de cet article ne permet pas de continuer cette liste. Il existe de toutes façons une bibliographie complémentaire très riche à cet effet. Signalons en tout cas à titre de conclusion que ce moment de crise mondiale du modèle de développement ouvre de grandes opportunités pour le renforcement des Gouvernements Locaux et Régionaux et de leur incidence sur les grandes politiques qui affectent la communauté.

Concernant la coopération décentralisée publique espagnole, les processus électoraux de 2015 vont donner naissance à une nouvelle carte. Cette carte peut aider à récupérer l'identité de cette puissante et riche expérience. La nouvelle coopération décentralisée espagnole devra sans doute apprendre de ses leçons. Le nouveau cadre communautaire de l'Union Européenne (2014-2020) présente aussi de nouvelles opportunités qui pourront seulement être mises à profit avec une volonté politique, une capacité technique, et un travail en réseau.

La relation avec les GLR d'Amérique latine doit être mise au premier plan de cette nouvelle stratégie, avec un apprentissage mutuel des processus vécus des deux côtés de l'Atlantique, et en démontrant que l'intégration

entre ces deux régions du monde ne passe pas par des traités comme le Traité transatlantique de libre commerce (TTIP pour le sigle en anglais), mais par une relation horizontale qui s'appuie sur le développement durable et la défense des droits humains, avec des relations économiques, migratoires, financières justes, qui défendent les personnes, et pas les capitaux.

Liens d'intérêt

Nous proposons ci-dessous une série de liens d'accès facile sur Internet, où trouver des publications sur la coopération décentralisée espagnole. Cette liste est une sélection des plus intéressantes. Elle peut sans aucun doute être élargie mais l'objet de cet article est seulement d'apporter de premiers éléments sur le thème.

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

L'Observatoire de la Coopération Décentralisée est un instrument de gestion de la connaissance sur la coopération décentralisée, promu par la Commission Européenne à travers son programme URBAL, et soutenu par la Province de Barcelone, la Mairie de Montevideo, et d'autres instances qui promeuvent la coopération décentralisée. Il s'agit d'un outil fondamental pour connaître les réflexions d'un groupe actif de professionnels sur le thème.

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

Portail de la Confédération des Fonds de Coopération et Solidarité, qui regroupe les Fonds Municipaux de Coopération ayant plus de 1000 gouvernements locaux associés. Instances très dynamiques de la coopération décentralisée locale.

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

Site web de la Plateforme 2015 y + qui regroupe des organisations non gouvernementales de coopération et d'autres entités, et où accéder à une vision critique sur l'évolution de la coopération décentralisée espagnole.

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

Portail de la FEMP (Fédération Espagnole de Villes et Provinces) où accéder à la législation et à des informations sur la coopération décentralisée locale en cherchant dans l'onglet "Áreas temáticas".

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

Support de la Fédération Espagnole de Villes et Provinces où est fait le suivi détaillé de l'action de coopération décentralisée locale à partir de programmes et projets.

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

Portail du Fonds Andalou de Municipalités pour la Solidarité Internationale, où trouver différentes publications, des informations sur des programmes, des liens à d'autres portails d'intérêt d'autres parties du monde.

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

Portail de Euskal Fondoa, Fond de Coopération des villes basques, où trouver des rapports, publications et liens depuis la perspective de la coopération municipale basque.

Articles

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

Portail du Fons Catalá de Cooperació, réseau de coopération local des villes catalanes, où trouver des liens, publications et informations sur les programmes de coopération catalane locale.

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

Portail de l'Instituto Hegoa, situé au Pays Basque, instance active dans la recherche sur la coopération décentralisée avec plusieurs publications sur le thème.

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

Site de IEPALA, l'une des ONG les plus vieilles d'Espagne, située à Madrid, avec une longue expérience en formation, recherche et promotion de réseaux. Pionnière de l'impulsion de la coopération décentralisée en Espagne.

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

Portail de MUSOL, autre organisme non lucratif dont le siège se situe à Valence, qui se concentre sur le Municipalisme et la Solidarité.

Les grands enjeux de l'action internationale des gouvernements locaux : réflexions à partir des débats au sein du Café AL-LAs¹



Agustí Fernández de Losada et Maria del Huerto Romero

Agustí Fernández de Losada (Courriel : afdelosada@tornosabogados.com)
 Coordinateur de la Communauté d'Experts du Projet AL-LAs

Directeur d'Etudes et d'Assistance Technique Internationale de Tornos Abogados (Barcelone), où il a été consultant pour Cities Alliance et UNOPS; PNUD/UN-Habitat/Global Taskforce; CGLU-DELOG et PNUD) pour des travaux en relation avec les principaux agendas mondiaux qui ont un impact sur les villes. Il a été Directeur des Relations Internationales de la Province de Barcelone; Coordinateur général du Bureau d'orientation et coordination du Programme URBAL III de la Commission européenne et de l'observatoire de la coopération décentralisée Union européenne – Amérique latine

Maria del Huerto Romero (Courriel : mayrosario@yahoo.com.ar)
 Coordinatrice de la Communauté d'Experts du Projet AL-LAs

Maître de conférence de la Faculté de Sciences Politiques et Relations Internationales de l'Université Nacional de Rosario (Argentine). Coordinatrice de Coopération internationale de la Direction générale de relations internationales de la Ville de Rosario (Argentine), d'où elle a été impliquée dans le travail en réseau des villes et notamment Mercociudades. Elle a été responsable de l'antenne du Bureau d'Orientation et Coordination du Programme URBAL III de la Commission européenne pour le Cône Sud, et coordinatrice exécutive de: la Red 7 du Programme URBAL I ; la Conférence sur le partenariat local entre l'Union européenne et l'Amérique latine" (Comission européenne, Valparaíso, Chile, 2004)

Résumé

Le Café AL-LAs a été l'espace virtuel de dialogue et d'échanges entre plus de trois cents membres de la Communauté d'Experts du Projet AL-LAs: élus locaux, dirigeants, fonctionnaires publics locaux, nationaux et internationaux, experts indépendants, universitaires, étudiants... Depuis le début du projet, sept débats ont été lancés dans le Café sur des thèmes considérés primordiaux pour l'internationalisation des gouvernements locaux, qui ont soulevé de véritables enjeux et ont permis la confrontation de réflexions, visions et approches différentes, pour faire émerger des consensus et désaccords entre les experts et acteurs de l'action internationale des villes et régions.

¹ Les textes d'introduction à chaque Café dont il est fait référence dans cette étude, ainsi que les apports des participants aux débats sont disponibles sur le site internet de Projet ALLAs: www.proyectoallas.net.

Le but de cet article est donc d'analyser les conclusions de ces débats riches et constructifs, ainsi que les idées et apprentissages principaux que nous pouvons en tirer. Comme nous pouvons nous y attendre, les sources d'information utilisées pour cet article sont: les textes d'introduction déclencheurs des débats de chaque Café et les apports réalisés par les experts de la Communauté.

Mots clés

Action internationale des gouvernements locaux - Café AL-LAs - Coopération décentralisée - Modèles d'action extérieure - Dimension stratégique et participative de l'action internationale - Modèle et marque de ville - Ville inclusive - Agenda global post-2015 - Habitat III

Introduction

Le Café AL-LAs a été pendant presque deux ans l'espace de dialogue virtuel et d'échange entre les membres de la Communauté d'Experts du Projet AL-Las. Un espace où les idées, les connaissances et les expériences ont convergé, et qui a permis la rencontre des plus de 300 experts et intéressés réunis sur cette plateforme virtuelle. Une plateforme unique où se réunissent certains des experts et acteurs les plus importants de l'action extérieure des villes d'Amérique latine et d'Europe.

Pendant ces presque deux ans, sept débats ont été lancés en ligne sur des thèmes considérés comme primordiaux pour l'internationalisation des gouvernements locaux. Des thèmes qui soulèvent de véritables enjeux, et qui, dans la majorité des cas, permettent la confrontation d'opinions contradictoires et d'approches pas toujours convergentes.

Les débats du Café AL-LAs ont été soulevés autour des questions suivantes :

- Coopération décentralisée, diplomatie des villes, action extérieure... Quel concept nous permettra de continuer à avancer et de construire le récit des relations internationales des gouvernements locaux ?
- L'action extérieure des villes en pratique: des modèles traditionnels à de nouvelles tendances.
- La dimension stratégique de l'action internationale des gouvernements locaux et régionaux.
- Pensez vous que l'action internationale

d'une ville est exclusivement traitée par son gouvernement?

- Ta ville: un modèle ou une marque ?
- Quels thèmes sont prioritaires pour un modèle de ville inclusive ?
- Post-2015, un agenda global avec un fort impact local. Comment les gouvernements locaux se positionnent-ils ?

Il s'agit de sept débats définis à partir de deux entrées: d'une part, en fonction de certains des thèmes qu'AL-Las considère articulateurs de son savoir-faire; et d'autre part, à partir de certaines problématiques qui ont émergé dans l'agenda politique et qu'il a paru important d'aborder.

Nous analyserons les principales conclusions de chacun des débats, et les idées et apprentissages principaux qui en découlent.

Coopération décentralisée, diplomatie des villes, action extérieure... Quel concept nous permettra de continuer à avancer et de construire le récit des relations internationales des gouvernements locaux ?

Bien que l'action internationale des gouvernements locaux soit un phénomène à succès depuis deux décennies, le nombre de personnes et d'institutions qui étudient ces processus est encore très réduit. Il n'existe pas aujourd'hui de définitions communes et certains termes et activités réalisés par les gouvernements locaux à l'international sont

encore peu définis conceptuellement. Qui plus est, il existe en général peu d'espaces de dialogue entre professionnels de l'action internationale des gouvernements locaux et le milieu académique, ce qui peut entraîner la construction d'analyses théoriques éloignées de la pratique réelle et de la logique de l'action extérieure des gouvernements locaux. À l'inverse, la pratique internationale des villes a tendance à manquer d'apports théoriques et conceptuels.

Le débat soulevé cherche à mettre en lumière l'existence de nombreux concepts faisant référence à l'action internationale des gouvernements locaux. Il n'existe cependant pas toujours un dénominateur commun entre les concepts en question et leur contenu. Il n'y a pas non plus de cohérence entre eux concernant l'ensemble des actions engagées par l'action internationale depuis le local. Dans certains cas, on a recours à des concepts généraux (comme la paradiplomatie, la diplomatie des villes, l'action extérieure). Dans d'autres, on fait référence à un seul aspect, secteur ou stratégie de l'internationalisation des gouvernements locaux (quand on assimile par exemple l'action extérieure à la coopération décentralisée).

Il est difficile de trouver un terme universellement consensuel qui rende compte des relations internationales des gouvernements locaux, car elles sont fortement déterminées par les contextes locaux. À l'inverse, il semblerait plus aisé de se mettre d'accord sur le contenu du concept (quel que soit le terme utilisé). En ce sens, un accord existe sur le fait que l'action internationale des gouvernements locaux est bien plus étendue que le concept déjà classique de coopération décentralisée, et les actions qui en découlent. Malgré cela, comme nous l'avons indiqué, il est courant d'utiliser ces deux concepts comme synonymes.

L'action des gouvernements locaux sur le

terrain de la coopération au développement n'est cependant plus seulement décrite par le concept de coopération décentralisée. Bien qu'il s'agisse du concept le plus reconnu, il cohabite avec d'autres concepts et pratiques, comme celui de coopération fédérative (propre au Brésil), l'assistance technique décentralisée, la coopération décentralisée sud-sud. Certains d'entre eux, comme ce dernier, acquièrent de plus en plus de légitimité.

Dans certains cercles, on propose d'utiliser le concept de coopération territoriale, déjà en usage en Europe. On suggère aussi de combiner ce concept avec celui d'action internationale (par exemple: coopération territoriale transnationale ou coopération territoriale internationale) pour faire une distinction entre la coopération avec les gouvernements locaux d'autres pays et celle qui est réalisée avec les collectivités territoriales dans le territoire-pays même.

Pendant le débat, on a aussi contesté la dénomination de la coopération décentralisée par ce qu'elle n'est pas: coopération "non centrale".

Il s'agit finalement d'un débat ouvert, qui dépasse la simple question terminologique et s'aventure dans les fondements mêmes de l'internationalisation des villes, régions, états fédérés, provinces, etc.

L'action extérieure des villes en pratique: des modèles traditionnels à de nouvelles tendances

Le second Café s'inscrit dans la continuité du thème abordé par le Séminaire Web du Projet AL-LAs : "L'Action extérieure des villes en pratique", qui visait à analyser l'évolution récente du cadre juridique et institutionnel des relations entre gouvernements locaux et nationaux et son impact

sur l'action internationale des villes. En ce sens, le texte écrit par Agustí Fernández de Losada, et présenté dans le blog du Projet: "Scénarios d'évolution du cadre normatif des relations internationales des gouvernements locaux et régionaux. Autonomie versus subordination", a servi de déclencheur.

Au cours des débats, on a pu constater que la présence des gouvernements locaux et régionaux comme acteurs reconnus et légitimes sur la scène internationale est relativement récent, et se consolide peu à peu. Cette présence n'est cependant pas exempte de tensions et polémiques, dans la mesure où elle a des conséquences directes sur un domaine qui a été le monopole des États centraux pendant des siècles.

Ceci explique en partie pourquoi certains gouvernements cherchent à "ordonner" l'action internationale des gouvernements locaux par des textes normatifs ou d'autres mécanismes administratifs visant à assurer une coordination et complémentarité de l'action extérieure de tous les acteurs d'un pays.

Des pays comme l'Espagne, le Brésil, la France ou l'Italie ont entamé des processus de révision des normes qui régulent l'action extérieure pour, entre autres, réguler l'activité des gouvernements locaux dans ce domaine. Pour résumer, il existe des tendances divergentes, allant des pulsions recentralisatrices en Espagne, pays qui avait beaucoup avancé sur cette question, et qui a des gouvernements locaux très dynamiques, à la reconnaissance comme politique d'État introduite par la France, qui articule des mécanismes législatifs spécifiques autour de la coopération au développement.

En effet, en Espagne, bien que la nouvelle Loi du Service et de l'Action Extérieure de l'État reconnaisse les gouvernements locaux comme sujets de l'action internationale de l'État, une certaine tendance à la recentra-

lisation est en cours, dans la mesure où la loi promue par le gouvernement central introduit des mécanismes régressifs ayant vocation à garantir la subordination plutôt qu'une action politique conjointe basée sur le principe de la concertation.

Au Brésil, au contraire, le dynamisme des villes et états, et la complicité du gouvernement fédéral, permettent d'entrevoir – au-delà des tensions – une voie intéressante pour l'internationalisation des gouvernements locaux et régionaux. Bien qu'il n'y ait pas de reconnaissance formelle de cette compétence, elle apparaît à travers la création de mécanismes et institutions qui la supposent. Ainsi, la nouvelle proposition de Décret de la Présidence lancée en 2013 soulève l'idée, entre autres, de créer le Forum de Gestionnaires de Coopération Internationale Décentralisée comme instance en charge de la promotion et de la mise en place des stratégies de l'action internationale décentralisée.

En France, la coopération internationale est considérée depuis 2007 comme une compétence formelle des gouvernements locaux et régionaux, et plus seulement comme une manière d'exercer ou d'approfondir d'autres compétences formelles. Depuis quelques années, le gouvernement central a commencé à développer des stratégies destinées à renforcer la présence internationale des gouvernements locaux et régionaux du pays. Ainsi de l'approbation de la loi du 7 juillet 2014 d'Orientation de la politique de développement et de solidarité internationale qui, bien qu'elle essaye de renforcer le rôle de l'État dans la politique de coopération au développement, montre (article 14) une claire reconnaissance par l'État du rôle joué par les gouvernements locaux et régionaux, et un respect de leur autonomie politique.

La Loi de Coopération Internationale au Développement approuvée récemment en

Italie s'inscrit dans la même perspective, en reconnaissant explicitement les gouvernements locaux et régionaux comme des sujets de la coopération au développement, et en définissant que les relations entre les différents niveaux de gouvernement doivent se construire selon un principe de "partenariat".

Au Mexique et au Salvador, bien que ces pays ne soient pas en plein processus de réforme législative, des avancées prometteuses ont lieu pour assurer une plus grande reconnaissance de l'action extérieure des gouvernements locaux et régionaux, en dégagant des espaces politiques de concertation.

Nous pouvons conclure des débats entre les participants du second Café AL-LAs que le plus important n'est pas les tensions qui peuvent exister entre les différents niveaux de gouvernement, qui sont jusqu'à un certain point logiques et normales, mais les mécanismes mis en place pour les résoudre. On peut miser sur des mécanismes non hiérarchiques qui garantissent la coordination, la collaboration et l'unité d'action entre les différents niveaux de gouvernement (tout en respectant les principes directeurs de politique internationale du gouvernement central); ou établir des procédures qui, s'appuyant sur l'autorisation, entraînent subordination et contrôle. Le pari sur l'un ou l'autre de ces scénarios conditionne clairement le potentiel des gouvernements locaux sur la scène internationale.

La dimension stratégique de l'action internationale des gouvernements locaux et régionaux

Le troisième Café s'est appuyé sur un texte d'introduction rédigé par Beatriz Sanz, dans lequel elle constate que l'internationalisation des villes et gouvernements territoriaux, et plus particulièrement leurs relations

de coopération décentralisée doivent, pour être cohérentes, offrir une véritable valeur ajoutée, et avoir des perspectives d'impact et de durabilité, nécessairement se situer dans un cadre stratégique préalable, circonscrit dans l'agenda des politiques publiques territoriales et élaboré à partir d'un processus de réflexion et d'organisation, centré sur la réalité locale ainsi que sur les possibilités offertes par l'environnement.

Pendant ce débat, l'importance de la dimension stratégique de l'action internationale a été soulignée. A savoir, l'importance d'entendre l'action extérieure d'une ville ou d'une région non comme une fin en soi, mais comme une réponse qui s'intègre à la stratégie du territoire.

En ce sens, une stratégie d'internationalisation doit pouvoir articuler les différents acteurs (économiques, sociaux, culturels, politiques) qui opèrent dans le territoire. Ils doivent se voir reflétés dans la stratégie d'internationalisation et participer activement dans sa définition, son exécution et son suivi. L'expérience de Medellín est le clair exemple d'une construction de stratégie participative d'internationalisation et coopération décentralisée du territoire.

Doter l'action internationale du territoire d'orientations stratégiques et d'agendas participatifs est un élément central de sa transformation en une politique publique dirigée par le gouvernement local/régional. Quoi qu'il en soit, la participation active de tous les acteurs qui agissent sur le territoire est un élément essentiel. Dans ce cadre, l'action extérieure en général et la coopération décentralisée en particulier sont présentées comme des processus qui permettent de renforcer la gestion du gouvernement local, mais aussi les institutions et les acteurs de son territoire.

La coopération décentralisée est un l'un des instruments de l'action extérieure des

gouvernements territoriaux. La conception et mise en œuvre d'une politique publique de coopération décentralisée doivent être pensées comme des éléments à part entière d'une politique publique d'internationalisation du territoire. C'est pourquoi il n'est pas pertinent de séparer coopération décentralisée et relations internationales dans une stratégie d'internationalisation.

Les instruments de l'action extérieure d'un gouvernement local, comme la coopération décentralisée, ne peuvent pas plus être compris comme une fin en soi que cette action elle-même. Dans la pratique, ils sont souvent pensés comme des objectifs en eux-mêmes, ce qui limite l'efficacité, l'efficience et la durabilité des actions.

Il est important de donner à l'action extérieure et ses instruments une dimension adaptée aux besoins, aspirations et réalités de chaque ville/région. Ainsi, tous les gouvernements locaux ne peuvent pas et ne doivent pas développer les mêmes stratégies d'action internationale ; chacun devra choisir le(s) instrument(s) d'internationalisation qu'il considère le(s) plus approprié(s).

Par rapport au débat soulevé récemment dans certains forums internationaux sur la pertinence de la coopération décentralisée dans le contexte actuel, les participants du débat ont argumenté qu'elle est toujours un instrument valide, intéressant et utile pour les gouvernements locaux.

Cependant, il ne s'agit pas d'une coopération décentralisée à tout prix, mais de celle qui dépasse les paradigmes classiques. Les modèles basés sur la construction de relations verticales, nord-sud, éminemment assistancielles, sont dépassés et ont montré de clairs signes de fatigue, d'inefficacité, et manque d'impact.

La coopération décentralisée s'est transformée en une relation basée sur le partenariat,

qui valorise les aspects qualitatifs plutôt que quantitatifs de relations entre les territoires. Cette perspective permet de mettre en œuvre des processus beaucoup plus riches en approches, apprentissages entre pairs et expérimentations, qui finissent par renforcer les gouvernements locaux eux-mêmes. En ce sens – et en réaffirmant les idées qui ont émergé au cours du premier Café – la coopération décentralisée a actuellement beaucoup en commun avec le modèle de coopération territoriale qui existe entre les gouvernements locaux européens.

Ce changement dans la façon de voir la coopération décentralisée prend toute son importance lorsqu'il s'agit de transformer les modalités pour aborder le territorial : on passe d'une perspective administrative, de gestion ponctuelle d'actions conjoncturelles et périphériques de l'action du gouvernement, à une politique publique avec des orientations stratégiques. On ne peut changer les modalités de gestion de la coopération décentralisée sans un changement préalable du paradigme. En parallèle, changer la vision de la coopération décentralisée sans changer la manière de la gérer est tout aussi inutile.

Pensez vous que l'action internationale d'une ville est exclusivement traitée par son gouvernement ?

Le quatrième Café AL-LAs s'est déroulé autour d'un texte d'introduction élaboré par Maribel Díaz, et il a permis d'approfondir certains aspects traités au cours de l'Atelier n°4 de AL-LAs "Internationalisation stratégique et participative des villes ». Il a aussi repris certaines idées-forces développées au cours du troisième Café.

Dans tous ces espaces, la conviction que l'articulation et la participation de différents acteurs d'un territoire dans la définition et

l'exécution de la stratégie d'internationalisation et de coopération décentralisée apporte une plus grande efficacité, durabilité et une meilleure appropriation de l'action internationale donne le point de départ de la réflexion.

Un consensus a semblé émerger sur le fait que le gouvernement local ne peut (ou ne devrait pas) être l'unique artisan du rayonnement extérieur d'une ville/région, mais qu'il doit par contre diriger et articuler la politique d'internationalisation.

Pour développer une stratégie d'action extérieure selon une logique inclusive et participative, il faut une volonté politique forte de la part du gouvernement local d'ouvrir le dialogue sur le secteur avec tous les acteurs du territoire, et une coordination (et non subordination) de ceux qui développent des activités internationales de manière indépendante.

En ce sens, rappelons que toute politique d'internationalisation de ville/région doit servir les intérêts et priorités du territoire (et bien entendu de ses citoyens), en prenant garde de ne pas tomber dans le piège de la transformer en stratégie d'internationalisation d'un secteur ou acteur (normalement, avec une forte capacité de plaidoyer).

Dans la pratique, cependant, de nombreuses autorités locales continuent à voir et à gérer l'action internationale du territoire comme un secteur exclusif. Le cas du Brésil a par exemple été évoqué pendant le Café où, à de rares exceptions, l'internationalisation des villes et des états ne suit pas cette logique inclusive et horizontale.

Au cours de ce Café, les débats ont dépassé les réflexions sur le partage d'un espace de gestion de l'internationalisation entre le gouvernement local et les autres acteurs du territoire. Un thème essentiel a été abordé : comment impliquer les différents acteurs

du territoire dans l'action internationale du gouvernement local ?

En ce sens, la première mission d'un gouvernement local est la sensibilisation et la communication. Pour n'importe quelle politique publique, la construction de mécanismes de participation non accompagnés d'instruments adaptés et suffisants de communication, transparence de l'information et responsabilité affecte la quantité, et particulièrement la « qualité » de la participation. Ceci est d'autant plus nécessaire dans des domaines non traditionnels de la gestion locale, comme c'est le cas des relations internationales, étant donné que les habitants peuvent considérer ce champ d'action comme une perte de temps, d'effort et d'argent.

Cette tâche est nécessaire n'est cependant pas suffisante. Il faut aussi construire des mécanismes de participation citoyenne dans le champ de l'internationalisation de la ville. Il existe différentes manières de procéder (création de réseaux ou plateformes d'action internationale, construction d'alliances multiacteurs, ou mise en place de forums de discussion avec la société civile organisée, comme les ONG, spécialistes, universitaires et consultants, etc.) et différentes expériences concrètes mises en place depuis les gouvernements locaux latino-américains et européens (comme les « forums d'acteurs » de la région française Nord Pas de Calais ou les Dialogues pour l'internationalisation stratégique des villes développés par les partenaires du projet ALLAs). Comme dans le troisième Café, l'Agence de Coopération et Investissement de Medellin et Zone Métropolitaine a été présentée comme la tentative la plus avancée, bien qu'elle puisse encore être perfectionnée, d'internationalisation participative de la ville.

Chaque ville devra construire son mécanisme en fonction de ses caractéristiques

(taille ; ressources et capacités de gestion ; relations ou conflits préexistants avec les autres acteurs du territoire ; diversité, degré d'internationalisation et d'institutionnalisation des organisations de la société civile et du tissu entrepreneurial, etc.).

Finalement, et en regardant particulièrement l'Amérique latine, les débats du quatrième Café paraissent illustrer que, bien qu'il existe des expériences réussies, le développement d'une stratégie d'internationalisation stratégique, inclusive et participative est encore un défi pour les gouvernements locaux dans la région.

Ta ville : un modèle ou une marque ?

En rappel de certains aspects abordés au cours de l'Atelier n°5 de AL-LAs "Action internationale pour une ville attractive", Eduard Miralles a préparé le document pour le cinquième Café AL-LAs.

Le texte de Miralles insiste sur l'idée que construire une image de marque attractive et connue pour une ville n'est pas nécessairement contradictoire avec le fait de posséder un modèle de ville solide et partagé. Peut être que, selon l'auteur «c'est le défi : construire l'un en fonction de l'autre, en reliant l'image de marque attractive de la ville et le modèle de ville solide et partagé ».

Dans ce cadre, les débats du Café ont convergé pour mettre en avant, en ces temps de mondialisation, l'importance que les villes construisent leur propre style, qui les différencient et en même temps les mettent en valeur. Pour cela, comme l'indique Miralles, les gouvernements locaux utilisent toutes sortes de moyens, surtout numériques, pour vanter leurs atouts et capter trois nouveaux types de capitaux : des visites, des investissements, et la connaissance. « Les villes –

– doivent construire et projeter une image à partir de facteurs qui peuvent être innés (ressources paysagères particulières, éléments du patrimoine culturel) ou acquis (charger un architecte internationalement reconnu d'un ouvrage urbain, donner vie à un événement à forte visibilité et capacité de rayonnement, concevoir un logo qui synthétise les composantes du génie local, etc.) ».

Cependant, Miralles et les participants du débat précisent clairement certains risques dans le processus de construction d'un modèle/marque de ville. La première mise en garde est celle d'une marque qui devienne un masque, qui malgré son caractère attractif, peut finir par être perçu par les citoyens comme étranger, erroné ou extérieur. La pertinence et l'utilité d'adopter un modèle/marque de ville nettement économique d'attractivité de la ville a fait débat, avec l'exemple de la ville de Madrid et de la publicité dans ses stations de métro.

Face à ces risques, l'identification citoyenne a été mise en avant comme un élément fondamental pour développer une stratégie d'attractivité du territoire au niveau international, comme il était signalé dans le 5^e Atelier d'Apprentissage du projet AL-LAs : « Toute marque et/ou modèle de ville ou de territoire réussie et qui permette de se distinguer au niveau international devra s'appuyer sur une identité partagée par la population. Il ne sert à rien d'utiliser des étiquettes, logos, slogans ou images quand les gens ne s'y identifient pas. La marque devient emballage et comme tout emballage elle peut être détruite par le gouvernement suivant. »

On a ainsi attiré l'attention sur les dangers à confondre la marque d'une ville avec celle d'une administration. Il est nécessaire de les distinguer, car la première n'est pas passagère (si les citoyens se l'approprient), alors

que la seconde à une période de validité indiquée par le changement de gouvernement.

Quels thèmes sont prioritaires pour un modèle de ville inclusive ?

Après le 6^e Atelier d'Apprentissage de AL-LAs sur « Action Internationale pour une ville inclusive », le partenaire du projet qui a accueilli l'événement, la ville de Morón (Argentine) a été chargée – à travers sa Direction de Relations Internationales et Coopération – d'élaborer le texte pour les débats de ce sixième Café.

Le texte soulève deux idées-forces pour le débat. D'une part, il soutient que dans les villes, depuis les gouvernements locaux, des politiques publiques qui visent à garantir des droits pour tous les habitants sont mises en places. D'autre part, il présente l'action internationale comme un élément stratégique pour contribuer à la construction de cet espace, en apportant des outils pour renforcer, approfondir, diffuser et consolider les politiques publiques ayant vocation à garantir les droits de tous les habitants, et en définitive, promouvoir un modèle de ville inclusive.

A partir de ces deux idées-forces, le texte interpelle la Communauté d'Experts de AL-LAs sur une question, apparemment simple, mais qui a un poids stratégique fort pour la promotion du Droit à la Ville : Quels sont les thèmes prioritaires pour un modèle de ville inclusive ?

A partir du consensus général selon lequel une ville inclusive est une ville où chaque personne jouit de droits fondamentaux, le débat au sein du Café a apporté un riche éventail d'approches et perspectives sur les thèmes prioritaires à prendre en compte dans les politiques publiques d'un modèle de ville inclusive.

L'égalité des chances des citoyens face à l'emploi et au salaire est nécessairement apparu comme l'un de ces thèmes prioritaires. L'intégration territoriale des cités (en abandonnant le modèle dual de ville : « une pour les classes hautes et une pour les classes basses »), et la distribution spatiale équitable dans la ville des services publics, espaces publics, infrastructures et politiques publiques locales sont d'autres thèmes mis en avant dans la construction d'une ville inclusive. Un accent a été mis sur la couverture universelle de la santé, de l'éducation et des loisirs, en particulier pour les enfants.

En plus de ces priorités, que nous pourrions définir comme « classiques » (plutôt rattachés à des contraintes matérielles), le débat au sein du Café a apporté des perspectives complémentaires, plus intangibles, sur le processus de construction du « Droit à la ville » : l'attention portée aux questions de genre ; le développement de nouvelles formes de relations du citoyen aux espaces publics, aux voisins, à la nature ; l'art comme outil d'inclusion et de transformation sociale ; la recomposition des liens sociaux fragmentés ; entre autres.

Le fait d'engendrer des possibilités prenant en compte la diversité et de l'hétérogénéité au sein des priorités « intangibles » d'un modèle de ville inclusive a pris une place importante dans le débat. « La ville inclusive – soutient le coordinateur du Projet AL-Las, Eugene Zapata, pendant le débat – élimine le racisme, la discrimination et apporte une égalité des chances ».

Finalement, construire des villes inclusives suppose le développement de politiques de cohésion sociale. Les échanges entre l'Amérique latine et l'Europe dans ce domaine ont traditionnellement été fructueux, comme l'ont montré les travaux réalisés dans le cadre du Programme URBAL de l'Union européenne. Comme ils l'expliquent, la co-

hésion sociale est un concept très vaste, en rapport avec le développement économique et l'emploi ; la protection sociale, l'accès à des services basiques, l'éducation, la santé, et la sécurité ; la protection de l'environnement et la résilience, en prévention des impacts du changement climatique (les catastrophes naturelles affectent en majorité les quartiers pauvres et périphériques) ; l'identité, le sentiment d'appartenance et la culture ; la bonne gouvernance, la transparence et démarche participative, un gouvernement qui rend des comptes et lutte contre la corruption.

Post-2015, un agenda global avec un impact local fort. Comment les gouvernements locaux se positionnent-ils ?

La publication du septième Café AL-LAs a lieu au moment où nous rédigeons cette étude, ce pourquoi nous ne pouvons faire référence aux réflexions et commentaires qui peuvent en découler. Nous avons cependant choisi d'inclure le texte de référence du débat élaboré par Agustí Fernández de Losada, dans la mesure où le thème nous paraît essentiel.

Les deux prochaines années seront marquées par un agenda mondial de grands impact et portée. En septembre 2015, l'Assemblée Générale des Nations Unies approuvera à New York les nouveaux Objectifs de Développement Durable (ODD), la feuille de route qui devra guider les politiques de développement à l'horizon 2030. Peu de temps auparavant, Addis Abeba (Ethiopie) reçoit la IIIe Conférence sur le Financement du Développement, un sommet qui doit impulser des formes de financement du développement plus efficaces et innovantes.

En décembre, à Paris, la COP21 vise à parvenir à un grand accord mondial pour maintenir le réchauffement climatique en dessous de 2°C. Et finalement, en octobre

2016, Quito sera le théâtre de la définition d'un nouvel agenda urbain, avec la tenue de la Conférence Habitat III ; un agenda qui devrait servir pour aborder les grands défis d'un monde toujours plus urbain dans lequel les villes et les gouvernements locaux jouent un rôle central.

Tous ces agendas répondent à des défis mondiaux qui ont dans leur grande majorité un impact local. D'où le consensus général sur la nécessaire implantation locale des nouveaux ODD.

Les acteurs locaux jouent un rôle déterminant dans les processus de développement, et leur nécessaire implication dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités, l'apport des services basiques d'intérêt général dans des secteurs comme le logement, le transport public, l'éducation, la santé, l'eau ou l'assainissement, l'égalité des genres, ne fait aucun doute. En parallèle, on ne questionne pas non plus la nécessité d'améliorer les schémas de financement local, de renforcer les capacités des gouvernements locaux dans la lutte contre les effets du changement climatique (plus de 70% des émissions de CO₂) d'impliquer des villes dans la définition d'un nouvel agenda urbain qui réponde à leur besoins et défis réels.

Au cours des dernières années, les gouvernements locaux ont réussi à être de plus en plus présents dans certains des grands agendas mondiaux. Les réseaux globaux comme Cités et Gouvernements Locaux Unies (CGLU) ont gagné un espace, une reconnaissance et une légitimité que personne aujourd'hui ne met en cause. Le fait d'introduire un nouvel ODD urbain en est la preuve. Il s'agit sans doute d'un succès historique qu'il faut encore défendre.

Cependant, de ce côté de l'Atlantique, nous nous interrogeons : Et en Amérique latine, que se passe-t-il ? Quel rôle jouent les réseaux latino-américains dans l'agenda international ? Quels réseaux sont actifs et en position

d'avoir une incidence ? Ont-ils une stratégie et des ressources et canaux suffisants ?

Ainsi, il faut encore analyser concernant le débat mondial : les villes peuvent-elles rapprocher ces agendas des citoyens, les faire connaître, et réussir à ce qu'ils répondent à leurs aspirations et besoins ? Jusqu'à quel point les gouvernements locaux peuvent-ils jouer le rôle de pont entre la communauté internationale et la société ?

En définitive, les gouvernements locaux d'Amérique latine sont-ils prêts à répondre à l'appel pour la reconstruction du nouvel Agenda Urbain Mondial ?

Remarque finale

Le Café AL-LAs a été le centre d'un débat riche et constructif concernant certains des grands défis des gouvernements locaux sur la scène internationale. Les principaux thèmes en ont été discutés, et des consensus et désaccords entre experts et acteurs de l'action internationale sont apparus. La

confrontation des idées et savoirs est un élément clé pour qu'une discipline évolue, et c'est exactement cela, un espace qui rend cette évolution possible, ce qu'AL-LAs a apporté avec son Café.

Mais il manque encore beaucoup à discuter. Au niveau des thèmes qui ont déjà été abordés, comme de ceux qui restent à aborder.

AL-LAs dispose d'une communauté d'alliés, des personnes qui peuvent continuer à enrichir l'action internationale des villes et des gouvernements locaux depuis leur action quotidienne. Elus locaux, dirigeants et fonctionnaires publics locaux, nationaux et internationaux, experts indépendants, universitaires, étudiants... Ils partagent tous l'idée que les villes doivent continuer à rayonner dans le monde et à avoir une incidence sur l'agenda global pour défendre leurs intérêts et gérer de la meilleure manière le bien-être de leurs citoyens.

C'est pourquoi il nous semble que AL-LAs doit continuer son œuvre et offrir un espace pour que nous tous, ses alliés, puissions continuer à nous asseoir devant une tasse de café, prêts à apporter nos connaissances, expériences et engagements.

Les messages **ALAs:**
PROYECTO

l'irréversible internationalisation des collectivités territoriales

1 L'action internationale des collectivités territoriales: pas un pas en arrière

L'émergence des collectivités territoriales, ainsi que de leurs réseaux, sur la scène internationale est un processus en pleine expansion qui se généralise rapidement. Aujourd'hui, une collectivité territoriale ne peut exercer pleinement ses compétences, fournir des services publics, faire la promotion de sa capacité productive ou développer un modèle de ville ou de territoire qu'elle veut développer, sans entrer dans une dynamique de relations avec des acteurs de l'étranger. Les relations internationales sont aujourd'hui, pour toute ville, municipalité ou territoire, un espace vital d'apprentissage et d'opportunité.

2 L'action internationale n'est pas une fin en soi, mais un moyen pour renforcer un territoire et sa population

L'objectif final de l'action internationale à laquelle participe une collectivité territoriale devra être l'amélioration des conditions de vie de ceux qui vivent sur son territoire. Les collectivités territoriales devront garantir que les relations internationales contribuent à faire de leur territoire un espace plus solidaire, plus soutenable et plus attractif. Les initiatives et échanges internationaux devront garantir des résultats et des impacts concrets.

3 Le cadre juridique et institutionnel de l'action internationale des collectivités territoriales devrait être revu

Dans la plupart des pays, les cadres juridiques et institutionnels en vigueur ne reflètent pas de manière adéquate la réalité de l'action extérieure des collectivités territoriales et devraient, de ce fait, être révisés. Bien que, dans les faits, cela n'ait pas empêché de la pratiquer, l'amélioration des dispositions légales est nécessaire pour offrir à l'action internationale une plus grande sécurité juridique et pour garantir en retour sa viabilité face aux changements de l'administration locale et nationale. Un cadre légal adéquat pourrait faciliter l'établissement de conventions et d'accords avec les partenaires étrangers.

4 Dans l'internationalisation territoriale, il est souhaitable de se coordonner entre différents niveaux de gouvernement

Il est nécessaire de générer les conditions favorables pour que l'action internationale des collectivités territoriales se fasse dans un environnement de collaboration avec les autres niveaux de gouvernement, le pouvoir législatif et les organismes internationaux. Des mécanismes non hiérarchisés sont nécessaires pour garantir la coordination et la cohérence entre eux, en respectant en même temps l'autonomie des collectivités territoriales. Une articulation correcte permettra d'intégrer les thèmes urbains et territoriaux aux agendas globaux.

5 De la réactivité et l'improvisation à une politique publique d'internationalisation stratégique

Pour offrir une véritable valeur ajoutée et avoir des perspectives d'impact et de soutenabilité, les relations internationales d'une ville ou d'un territoire doivent se situer dans un cadre stratégique explicite. Il est important que l'activité internationale passe par des actions isolées, spontanées et charnières autour de projets concrets, vers une politique publique attachée à la spécificité du territoire et sa planification stratégique. L'internationalisation ne doit plus être le produit d'une volonté personnelle ou l'idée d'un maire ou d'une autorité du moment. Comme toute politique publique, cette dernière requiert des ressources adaptées pour se développer de manière professionnelle et efficiente. Pour cela, il est nécessaire de compter sur des bureaux et un personnel formé, des ressources techniques et un financement, ainsi que de mécanismes d'évaluation des résultats et de leur impact. La professionnalisation de l'action extérieure exige en outre que les différents départements des collectivités territoriales aient des espaces et des canaux de communication interne et de coordination pour éviter la dispersion et la démultiplication. Les relations internationales dans une collectivité territoriale doivent être une thématique transversale à toute l'administration.

6 Les relations internationales d'un territoire doivent se construire avec ses habitants

La collectivité territoriale ne peut être l'acteur unique de l'internationalisation d'un territoire. Pour pouvoir transformer son action internationale en une politique publique, elle devra intégrer et articuler les différents acteurs (société civile, leaders d'opinions, milieu académique et secteur privé) qui opèrent sur le territoire. Il est indispensable que la collectivité territoriale développe et maintienne des espaces de dialogue multi-acteurs sur les sujets internationaux afin de donner une permanence, une légitimité et une soutenabilité au processus. Pour cela, non seulement les mécanismes de participation citoyenne dans le domaine de l'internationalisation sont nécessaires, mais également des instruments adaptés d'articulation des acteurs à travers des projets concrets, de transparence et obligeant à rendre des comptes. Assumer cette approche implique de reconnaître l'internationalisation comme étant un sujet de l'agenda public et par là-même un exercice de gouvernance publique. Alors que la voix des pouvoirs locaux sonne de plus en plus fort sur la scène inter-

nationale, l'écho de son message ne parvient pas clairement aux citoyens. Aucune stratégie d'internationalisation ne pourra réussir si on ne parvient pas à informer et à sensibiliser la population des bénéfices qu'ils pourraient en tirer. Il est nécessaire de faire parvenir les messages clés aux principaux acteurs, construire des alliances et générer de la confiance. Les nouvelles technologies de l'information et les réseaux sociaux sont des outils à haut potentiel pour sensibiliser et informer de l'importance des villes et des collectivités territoriales dans le monde.

7 L'action internationale est bien plus que de la coopération et de l'aide au développement

Pendant de nombreuses années, les relations internationales des collectivités territoriales se comprenaient et se limitaient à la dénommée « Coopération décentralisée », c'est-à-dire, les relations de collectivité territoriale à collectivité territoriale canalisées prioritairement au travers de projets. Mais cela n'est guère plus qu'une parmi de nombreuses modalités d'action avec l'étranger. Ainsi, aujourd'hui ces différents outils cohabitent, la coopération décentralisée, les actions connues comme diplomatie des villes et d'autres thèmes d'action internationale qui dépassent la vision initiale de la coopération pour le développement. Dans le catalogue des actions internationales on trouve aujourd'hui des initiatives en faveur de la paix, des politiques locales sur la thématique migratoire, des programmes de promotion économique, des outils pour l'attractivité territoriale en matière de tourisme, de sport, d'investissements, d'événements, de la culture et des talents, ainsi que des réponses concrètes en cas d'urgences ou de catastrophes.

8 Plus que se concurrencer, les collectivités territoriales doivent coopérer de manière horizontale, solidaire et avec des bénéfices mutuels

Les relations entre les collectivités territoriales de différents pays doivent être focalisées sur la coopération plus que sur la concurrence. Même si certaines institutions locales s'efforcent d'attirer sur leurs territoires des investissements et des visiteurs, il y a beaucoup plus d'espace et de potentiel dans une relation de collaboration basée sur des liens horizontaux et de solidarité réciproque. L'échange d'expériences et de bonnes pratiques et la construction d'alliances pour le renforcement des politiques publiques locales sont des sources d'apprentissage mutuel. Cependant, au-delà de l'échange, il faut valoriser l'apport qualitatif du lien entre territoires, surtout lorsqu'il s'agit de mettre en place des actions conjointes qui provoquent des changements concrets des conditions locales. Le travail en réseaux est plus approprié pour cela. Les autorités, fonctionnaires, techniciens et experts des collectivités territoriales peuvent tirer avantage à travailler en communautés virtuelles qui leur permettent d'échanger des informations et d'additionner les efforts pour des causes communes.

9 L'incidence politique des collectivités territoriales se renforce avec le travail en réseau

Les gouvernements locaux obtiennent de plus en plus de reconnaissance sur la scène internationale comme étant des acteurs clef dans les processus de développement. Néanmoins, leur capacité d'influencer les agendas globaux est toujours faible. C'est pour cela qu'aujourd'hui ils dédient des efforts importants vers les actions de lobbying et d'incidence politique, pour gagner du terrain, obtenir de la visibilité et être considérés un peu plus comme des acteurs de la scène internationale et en particulier auprès de l'Organisation des Nations Unies. Une ville ou un territoire par lui-même, aussi grand soit-il, possède une capacité limitée d'influencer l'agenda global. Nonobstant, être acteur de l'agenda global n'est pas le seul fait d'être « reconnu » ou « écouté » par d'autres, cela nécessite de tisser des alliances qui permettent de générer la masse critique nécessaire pour être écouté et avoir une incidence sur la prise de décision sur les problématiques qui les intéressent, c'est pourquoi il est indispensable de travailler en réseau.

10 L'action internationale pour des territoires plus attractifs, plus solidaires et plus durables

Face aux défis urbains qu'affronte la planète, l'action internationale, la coopération entre les territoires et le travail en réseau permettent d'amplifier la diffusion et la mise en marche de bonnes pratiques dans la construction de territoires plus attractifs, plus solidaires et plus durables. En ce sens, pour être attractifs, les collectivités territoriales devront surpasser l'étroite vision du « marketing » et de la publicité comme moyens pour se positionner dans le monde. Plus qu'un slogan ou marque, un territoire construit son attractivité sur la base d'un modèle et basé sur une identité collective. De la même manière, la durabilité n'est pas une étiquette. Nous parions sur des collectivités territoriales et une citoyenneté engagée et active dans la promotion de la justice sociale et environnementale, où la culture est un pilier fondamental de ce développement. Face aux défis économiques, sociaux, culturels et environnementaux, il faut mettre en avant la construction d'une citoyenneté active et la participation de tous les acteurs du territoire en approfondissant l'exercice de la démocratie, du traitement égalitaire et du Droit à la ville.

11 L'action internationale devra servir à construire le modèle de territoire dont nous rêvons

Le futur de la planète se joue aujourd'hui dans les villes et zones urbaines. Pour cela, l'action internationale des collectivités territoriales est un instrument pour stimuler l'esprit critique et le débat public face à la pauvreté, les inégalités, l'exclusion sociale, tout comme les défis de la soutenabilité et du respect des diverses cultures.

Le nouveau millénaire urbain exige un nouveau modèle territorial, qui fasse le pari d'un vrai développement plus durable, solidaire, juste, soutenable pour l'environnement, multiculturel et égalitaire entre les hommes et les femmes, qui garantissent le Droit à la ville de toutes les personnes. Si l'action internationale de la collectivité territoriale ne contribue

pas à impulser ce modèle, l'effort sera alors vain. L'action internationale des collectivités territoriales sera utile seulement si elle ouvre des opportunités pour garantir à sa population une vie digne.

12 L'internationalisation stratégique des villes d'Amérique Latine : une tâche à accomplir

Bien que l'Amérique latine traverse un processus accéléré d'urbanisation, celui-ci n'a toujours pas été accompagné par l'internationalisation de ses collectivités territoriales. Quelques villes ont réussi à se démarquer, mais la grande majorité ne compte pas encore de politiques de relations internationales stratégiques et à long terme. Il y a beaucoup de potentiel pour améliorer l'articulation entre les collectivités territoriales et les réseaux de ville comme Mercociudades, Redcisur, FLACMA et le projet AL-LAs. La célébration de la conférence Habitat III à Quito présente une opportunité en ce sens. Pour l'internationalisation des gouvernements locaux, l'Amérique Latine a l'Europe comme alliée, et particulièrement l'Espagne et la France, avec qui des relations historiques ont été tissées entre autorités sub-nationales. Le projet AL-LAs est parvenu à consolider cette relation en donnant à ses membres des outils concrets pour renforcer les liens internationaux et partager des expériences entre collectivités locales des deux continents.

Ces messages résument les conclusions et idées clés que les villes, gouvernements locaux et membres du projet AL-LAs ont accumulées tout au long de deux années. Voici les messages issus des ateliers d'apprentissage, la collection Cahiers pour l'internationalisation des villes, de nombreux articles, des E-books, webinaires, actions de formation on-line, des débats au "Café con AL-LAs", des diverses publications, consultations locales et des campagnes de sensibilisation, ainsi que de la présence et la participation du réseau dans des dizaines de séminaires, forums, conférences, sommets et conférences internationaux.

Coordination Générale AL-LAs :

Gouvernement de la Ville de Mexico

Partenaires latino-américains :

Villes de Montevideo, Uruguay, Bello Horizonte, Brésil, Morón, Argentine - District métropolitain de Quito, Équateur - municipalité métropolitaine de Lima, Pérou - Agence de Coopération et d'Investissement de Medellín et de l'aire métropolitaine, Colombie

Partenaires européens :

Cités unies France

Fond Andalou de Municipalités pour la Solidarité Internationale, Espagne

Collaborateurs :

Institut français d'Amérique latine - Ambassade de France au Mexique

Association mexicaine des services de relations internationales des États

Association des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales françaises

Université de Rosario, Colombie

Alliés :

Ville de Río de Janeiro, Brésil

www.proyectoallas.net

Indice

Prólogo AL-LAs
Braulio Díaz Castro 106

Prólogo CUF
Bertrand Gallet 108

Artículos

Redes de gobiernos locales y nueva agenda mundial:
una perspectiva multinivel
Javier Sánchez Cano 112

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

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

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

La Cooperación descentralizada española. Riesgos y oportunidades:
el caso de Andalucía
Antonio Zurita Contreras 181

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

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

Prólogo AL-LAs



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los objetivos específicos del proyecto AL-LAs son:

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

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

Braulio Díaz Castro
Responsable de comunicaciones, proyecto AL-LAs

Prólogo CUF

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bertrand Gallet
Director General Cités Unies France

ARTÍCULOS

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

Javier Sánchez Cano

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

Resumen

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

Palabras clave

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

políticas de la Unión.

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

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

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

La evolución de las instituciones y dinámicas globales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las redes de gobiernos locales como nuevos actores internacionales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La aplicación de una pauta de gobernanza

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El rol de los gobiernos locales

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

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

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

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

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

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

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

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

Mecanismos de vinculación local-global

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

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

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

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

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

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

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

Funciones de las redes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las políticas de sostenibilidad y de cambio climático

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

Rol de los gobiernos locales

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

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

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

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

Mecanismos de vinculación local-global

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Funciones de las redes

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

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

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

estrategias locales de sostenibilidad y lucha contra el cambio climático.

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

Conclusiones

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

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

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

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

Referencias

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

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

Artículos

bon Cities? Lessons Learnt From The CDM". MPRA Paper No. 20986, Munich, 2010.

TAYLOR, Paul y A. J. R. GROOM. Global Issues in the United Nations' Framework. Nueva York, St. Martin's Press, 1989.

WEYAND, Sabine, "Inter-Regional Associations and the European Integration Process", en Charlie JEFFERY (ed.) The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe? Londres, Frank Cass, 1997, p. 166-182.

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

Victorino Morales Dávila

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

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

Resumen

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

Palabras clave

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

Chiapas : Contexto geográfico y socioeconómico

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

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

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

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

² Esta tasa corresponde al porcentaje de la población

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

Los indicadores socioeconómicos de Chia-

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

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

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

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

Chiapas⁷. Así en relación con el Índice de

Cuadro 1. La pobreza multidimensional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La ONU y Chiapas: un caso de paradiplomacia

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

La Paradiplomacia: perspectivas teóricas y conceptuales

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

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

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

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

¹⁰ Traducción libre.

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

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

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

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

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

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

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

La acción paradiplomática de Chiapas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Agenda ONU-Chiapas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La política social de Chiapas

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

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

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

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

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

El hecho de incorporar los ODM permitió

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entre tanto, Desayunos escolares es un

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Sin datos.

** En 2010, hubo un apoyo a 220000 productores

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

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

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

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

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

28 Programa de tarifa preferencial para el consumo eléctrico doméstico.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* No existen datos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

Referencias

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

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

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

Imágenes:

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

Siglas y abreviaciones

CONAPO : Consejo Nacional de la Población.

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

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

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

GNC : Gobiernos no centrales.

IDH : Índice de desarrollo humano.

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

IM : Índice de marginación.

IRS : Índice de rezago social.

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

MXP : Pesos mexicanos.

ODM : Objetivos de Desarrollo del Milenio.

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

ONU : Organización de Naciones Unidas.

PDE : Plan de desarrollo estatal de Chiapas.

PNUD : Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

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

UNFPA : Fondos de Naciones Unidas para la Población.

UNICEF :Fondos de Naciones Unidas para la niñez.

La frontera y las perspectivas para las ciudades-hermanas brasileñas

Henrique Sartori de Almeida Prado

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

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

Resumen

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

Palabras clave

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El debate sobre la frontera

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

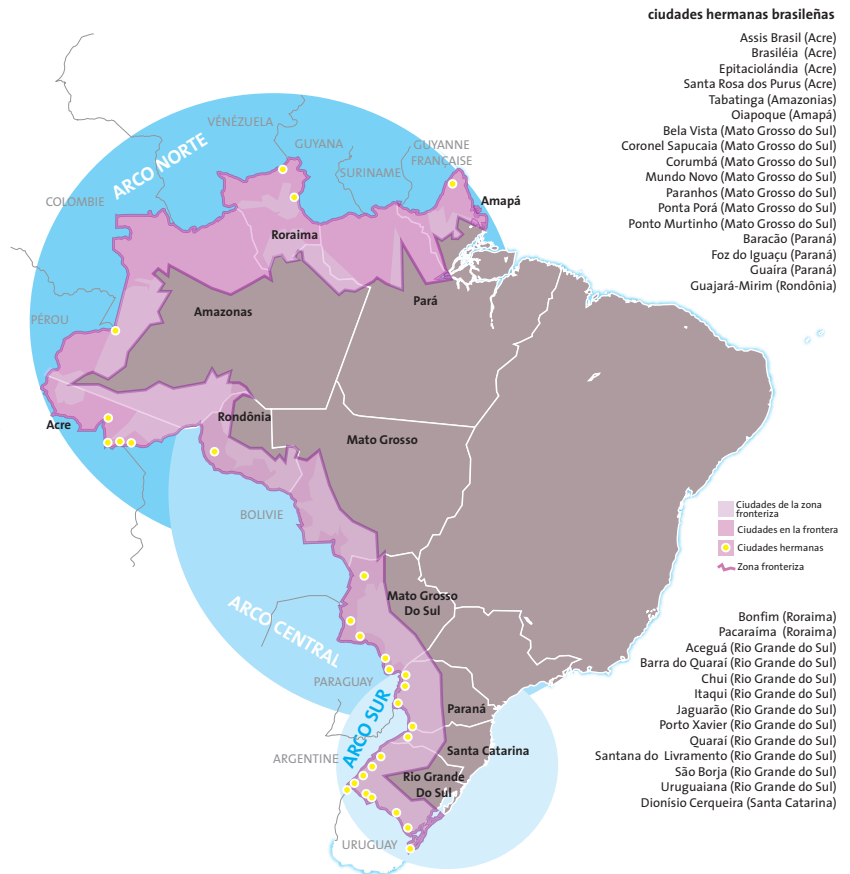


Figura 1: Frontera continental de Brasil – Franja fronteriza y ciudades hermanas brasileñas (portugués)

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

hermanas como:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La frontera y la inserción internacional de los municipios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La ley n° 12723 y las tiendas libres de impuestos

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

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

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

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

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

Artículos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Consideraciones finales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

BENTO, Fábio Régio, “Fronteiras, significado e valor - a partir do estudo da experiência das cidades-gêmeas de Rivera e Santana do Livramento”, en *Revista Conjuntura Austral*, vol. 3, nº 12, jun-jul, 2012.

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

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

Brasil. Decreto-lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Ernesto Geisel. 8 abr. 1976.

_____. Decreto nº 1.901, de 9 de maio de 1996. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Fernando Henrique Cardoso. 10 mai. 1996.

_____. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Getúlio Vargas. 31 dez. 1940.

_____. Lei nº 12.723, de 9 de outubro de 2012. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Dilma Rousseff. 10 jan. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.316/2009. Disponible en: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=457359>. Consulta: 10-01-2014.

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

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

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

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

Jeannette Velez Ramirez y Sandra Olaya Barbosa

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

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

Resumen

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

Palabras clave

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Empero lo anterior, se sostiene que esta ver-

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

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

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

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

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

Ocaña le apuesta a la internacionalización

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

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

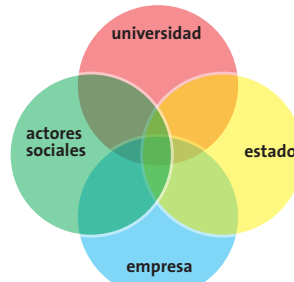
de aplicación, se creó una plataforma interdisciplinaria e incluso pluridisciplinaria para responder a las diversas preguntas que surgieron desde la misma comunidad en virtud de las problemáticas identificadas.

Punto de partida conceptual

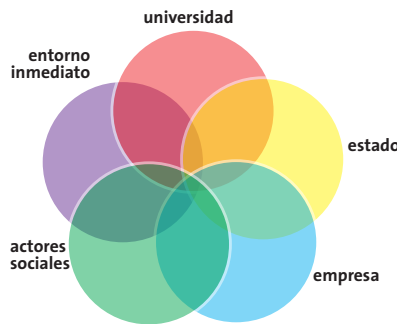
Desde hace varios años, las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales venían realizando una investigación de naturaleza descriptiva que inicialmente se enfocó en explorar el fenó-



Triple hélice
Etzkowitz e Leydesdorff, 2005



Hélice cuádruple
Carayannis e Campbell, 2009



Hélice quintuple
Carayannis Barth e Campbell, 2012

Grafica 1. Modelos de triple, Cuádruple y Quintuple hélice

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

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

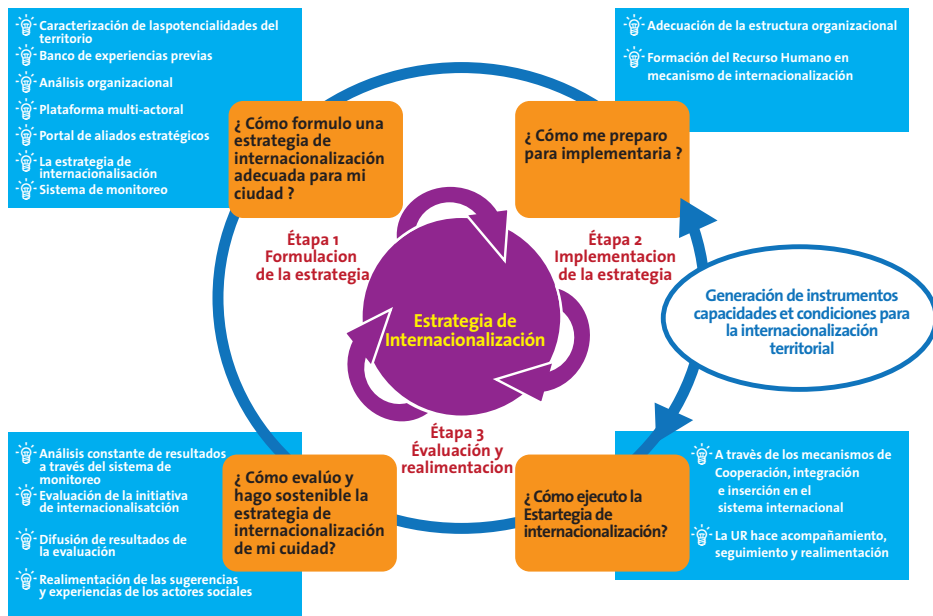
Una estrategia de internacionalización puede comprenderse como un proceso en el cual un gobierno local busca promover, enlazar, interrelacionar temáticas de su interés y/o generar espacios de intercambio

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

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

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

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



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

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

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

Punto de partida metodológico

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

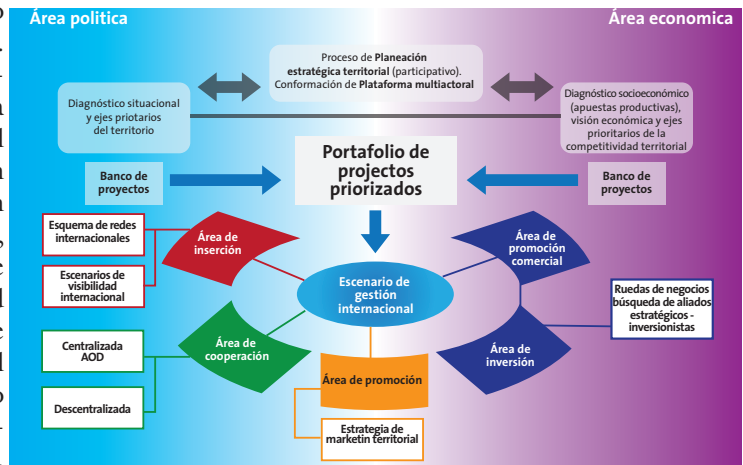
Siguiendo el supuesto de que toda estrategia debe articular dos elementos esenciales: la voluntad política del Gobierno Local y vinculación de los actores del territorio, se consideró que la participación ciudadana era fundamental. Además de integrar sus visiones, motivaciones, intereses y realidades,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

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

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

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

Estrategia de internacionalización de Ocaña



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

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

Encuentro con el territorio

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

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

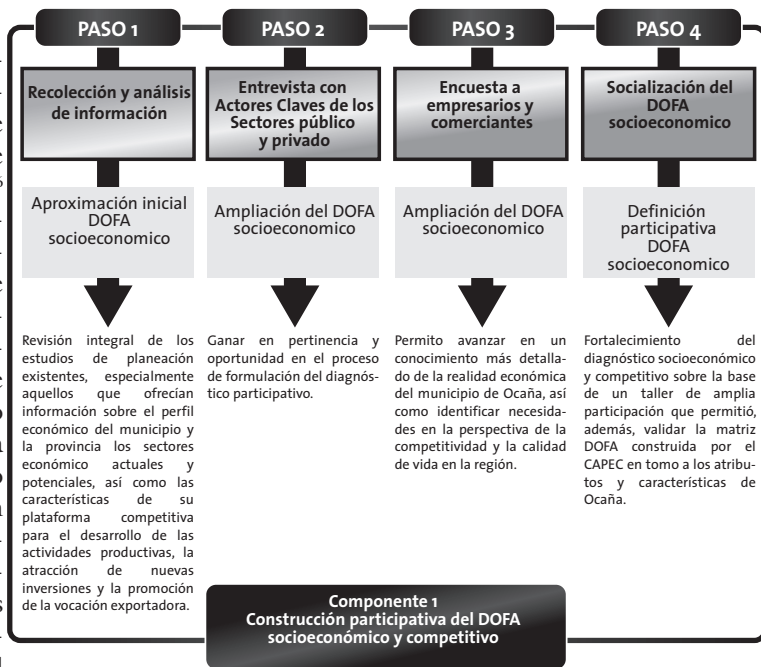
Según el censo realizado en el año 2005 por el DANE, se proyectó que para el año 2011 tendría una población de 95.190 habitantes. No obstante, ese territorio ha afrontado las consecuencias del conflicto armado colombiano al estar ubicado al sur de la región del Catatumbo⁵, albergando más de 14.000 personas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



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

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

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



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

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

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

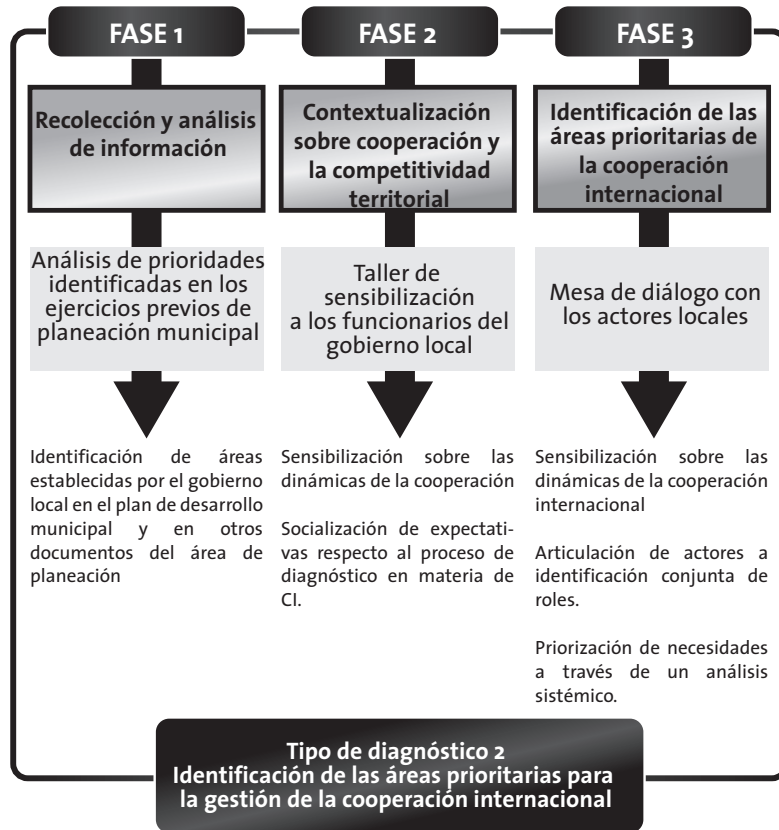
6 Análisis de Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas.

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

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

nas en condición de desplazamiento, entre otros.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

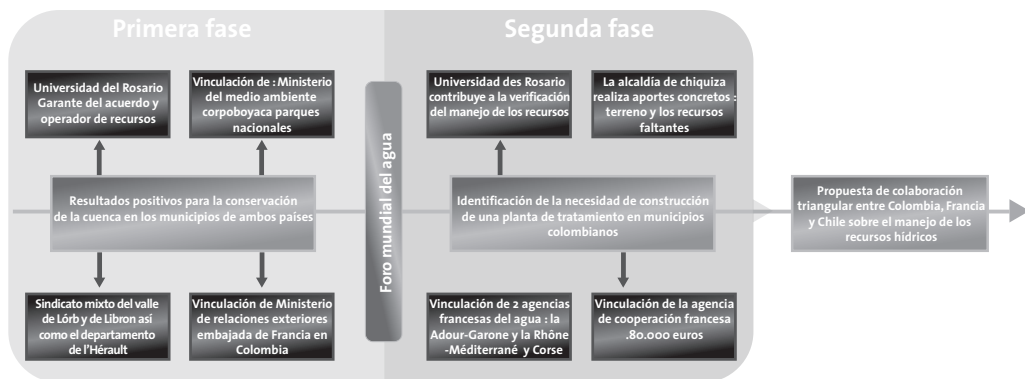
9 8 Se realizaron tres simposios en los años 2005, 2006 y 2007 auspiciados por la Embajada de Francia.

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

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

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

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



Grafica 6. Síntesis de la consolidación de la plataforma multiactoral

Un aporte a la visibilidad internacional de los municipios

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

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

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

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

Claves para la sostenibilidad de los procesos de internacionalización territorial

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

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

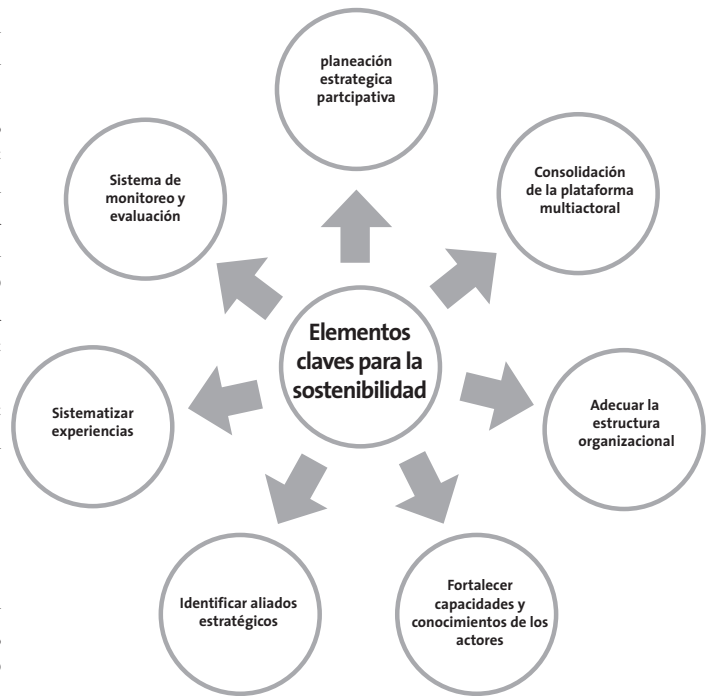
estrategia y a la conceptualización que el equipo de académico realizó en el transcurso del proyecto. Es posible, entonces, producir un cuerpo de conocimiento que tenga una aplicación directa para la elaboración de política pública, y que a su vez contribuya a la inquietud generada sobre la sostenibilidad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

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

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

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

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



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

Fuente: Elaboración propia.

A modo de conclusión

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

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

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

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

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

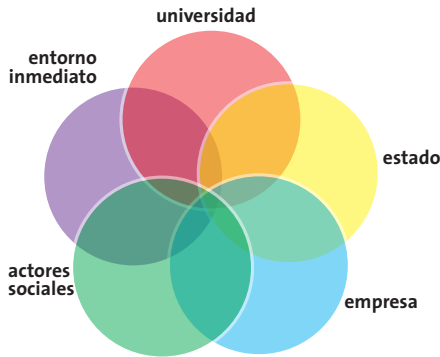
y que no pueden acceder a una formación presencial. Este curso ha vinculado expertos nacionales e internacionales y transmite las reflexiones conceptuales y metodológicas que los investigadores y profesionales han construido a partir de su experiencia práctica.

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

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

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

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



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

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

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

Bibliografía

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

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

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

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

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

Artículos

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

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

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

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

Antonio Zurita Contreras

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

Resumen

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

Palabras clave

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La participación ciudadana y la presión sobre sus instituciones más cercanas

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

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

traciones lograban disponer de sus propios presupuestos.

El proceso de descentralización democrática

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

La globalización (años 90)

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

Artículos

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

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

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

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

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

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

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

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

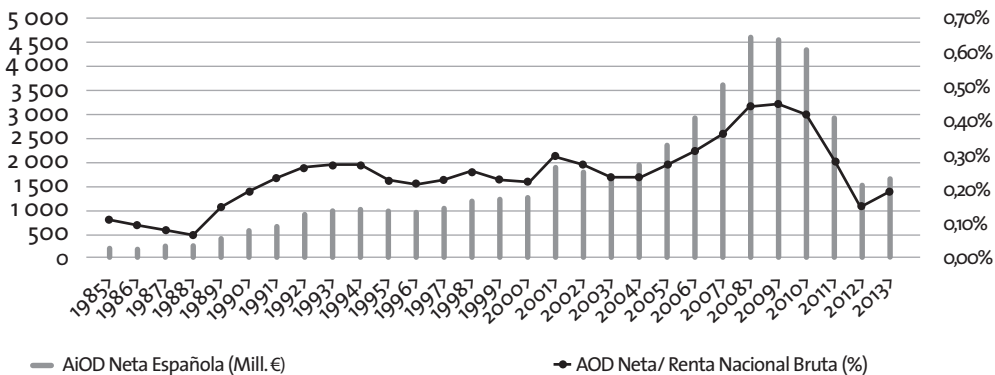
Todo caminaba con pasos cualitativos muy importantes asentando la cooperación descentralizada española con prestigio a nivel internacional, contando con el apoyo progresivo de la administración central (gobierno español) que valoraba la necesidad de coordinar sus acciones con el resto de administraciones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

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

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

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

Evolucion de la Ayuda Oficial Española 1985-2013



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

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

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

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

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

Crisis

危机

Peligro

Oportunidad

El caso de Andalucía: tiempo de resistencia e innovación

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

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

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

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

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

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

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

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

recursos a la cooperación internacional.

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

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

lar algunas de ellas:

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

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

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

Y concluye con la siguiente afirmación:

“Tenemos razones de peso para sentir orgullo

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

Artículos

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

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

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

Enlaces de interes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Agustí Fernández de Losada y Maria del Huerto Romero

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

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

Resumen

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

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

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

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

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

Palabras clave

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Tú ciudad: un modelo o una marca?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

para promover un modelo de ciudad incluyente.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Apunte final

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

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

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

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

Los mensajes **ALAs:** PROYECTO

la irreversible internacionalización de los gobiernos locales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículos

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

Coordinación General AL-LAs

Gobierno de la ciudad de México

Socios latinoamericanos

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

Socios europeos

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

Colaboradores

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

Aliados

Prefeitura municipal de Río de Janeiro, Brasil

—
www.proyectoallas.net

Indice

Prólogo AL-LAs
Braulio Díaz Castro 210

Prólogo CUF
Bertrand Gallet 212

Artigos

Redes de governos locais e a nova agenda global de desenvolvimento: uma perspectiva multinível
Javier Sánchez Cano 216

A paradiplomacia de Chiapas como motor de desenvolvimento social: o caso da Agenda ONU-Chiapas
Victorino Morales Dávila 234

A fronteira e as perspectivas para as cidades gêmeas brasileiras
Henrique Sartori de Almeida Prado 253

Elementos-chave para a sustentabilidade dos processos de internacionalização territorial: o papel das instituições de educação superior e os think tanks
Jeannette Velez Ramirez, Sandra Olaya Barbosa 269

A cooperação descentralizada espanhola: riscos e oportunidades – O caso de Andaluzia
Antonio Zurita Contreras 283

Os principais desafios da ação internacional dos governos locais: Reflexões a partir dos debates no Café com AL-LAs
Agustí Fernández de Losada, María del Huerto Romero 294

Mensajems AL-LAs : a irreversível internacionalização dos governos locais 305

Prólogo AL-LAs



É inegável que hoje qualquer decisão política global tem forte impacto nas esferas locais. Isso fica claro, dentre muitos exemplos cotidianos, nas discussões sobre a agenda pós-2015 que, pela primeira vez, consideram a proposta de inclusão de um Objetivo de Desenvolvimento Urbano, elaborada por grupos de autoridades locais.

Frente a esse cenário, a ação internacional dos governos locais converteu-se em uma ferramenta de expressão que, nas últimas décadas, permitiu aos territórios da América Latina e da França erguer pontes – reforçando os laços históricos de amizade e fraternidade –, bem como trocar experiências, construir projetos comuns e compartilhar conhecimentos, a fim de melhorar a qualidade de vida de seus habitantes.

Durante esse período, os governos locais dessas regiões foram testemunhas, e também atores, de um processo de transformação na maneira de construir as relações internacionais. As lições aprendidas e compartilhadas no espaço euro-latino-americano têm trazido elementos indispensáveis ao estudo e à compreensão desse fenômeno, que se faz presente tanto em mudanças de abordagem, quanto no surgimento de novas modalidades e temáticas. Tais transformações merecem ser estudadas com o rigor do método científico.

Foi com esse espírito que a Aliança Euro-Latino-americana de Cooperação entre as Cidades (projeto AL-LAs) conformou uma comunidade de especialistas e instituições que trabalham com a ação internacional dos governos locais. Cidades Unidas França (CUF), parceiro da AL-LAs, é a instituição responsável pela coordenação dessa comunidade, que se constitui em um espaço de confluência de diferentes pessoas, assim como em um lugar onde o conhecimento é gerado e compartilhado, e diálogos, debates e trabalhos em rede são promovidos.

Entre as atividades da AL-LAs promovidas pela CUF entre setembro e dezembro de 2014, está o lançamento do Prêmio de Pesquisa AL-LAs «Internacionalização dos Governos Locais», destinado a pesquisadores, acadêmicos e profissionais da ação internacional em quatro áreas específicas:

- 1- Ação internacional para a sustentabilidade dos governos locais
- 2- Ação internacional para a inclusão social em nível local
- 3- Atratividade internacional das cidades
- 4- Governos locais e agenda internacional

No total, o Prêmio recebeu nove artigos inéditos, sendo três deles, apresentados por autores da Espanha, do Brasil e do México, premiados. Os artigos vencedores sublinham o interesse comum, latente nos diversos setores, de profissionalizar a ação internacional dos governos locais. Este número especial dos “Cadernos da Cooperação Descentralizada” da AL-LAs, editado pela CUF, inclui também dois textos inéditos dos membros do projeto, que contribuem com um olhar crítico sobre o atual cenário da ação internacional das cidades e dos governos locais assim como as mensagens, produto da reflexão dos membros do projeto.

O Projeto AL-LAs tem como objetivo fortalecer a capacidade de ação coletiva das autoridades locais na América Latina, bem como suas redes e associações nas relações internacionais contemporâneas. Trata-se de aproveitar a ação internacional dos governos locais para melhorar a qualidade de suas políticas públicas e de seu desenvolvimento territorial em três áreas prioritárias: sustentabilidade, inclusão social e atratividade territorial.

O projeto é desenvolvido com o apoio financeiro da União Europeia, sob a coordenação do Governo da Cidade do México, e em colaboração com os governos das cidades de Belo Horizonte (Brasil), Lima (Peru), Medellín (Colômbia), Montevidéu (Uruguai), Morón (Argentina) e Quito (Equador). Somam-se a eles os parceiros europeus: a rede de Cidades Unidas da França (CUF) e o Fundo Andaluz de Municípios para a Solidariedade Internacional (FAMSI), da Espanha.

A AL-LAs conta ainda com o apoio de quatro instituições parceiras especializadas nesses temas: a Associação Mexicana dos Escritórios de Assuntos Internacionais dos Estados (AMAIE), a Associação Francesa de Profissionais da Ação Europeia e Internacional dos Governos Locais (ARRICOD), o Instituto Francês da América Latina (IFAL), Embaixada da França no México) e a Universidade do Rosario, na Colômbia. Também é um aliado da AL-LAs a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, no Brasil.

Os objetivos específicos do projeto AL-LAs são:

- 1- Reforçar a capacidade institucional das autoridades locais, para estabelecer uma política pública profissional de relações internacionais e trabalhar de forma coordenada e em rede;
- 2- Contar com planos estratégicos participativos e de longo prazo, e mecanismos de entendimento de múltiplos atores para a internacionalização e a cooperação descentralizada;
- 3- Acompanhar ações específicas de vinculação internacional e cooperação descentralizada nos três temas prioritários.

Para o governo da Cidade do México e a Cidades Unidas da França é um grande prazer apresentar esta edição especial dos «Cadernos da Cooperação Descentralizada», com a finalidade de continuar convidando ao debate, o estudo e a incidência sobre a ação internacional dos governos locais da França e da América Latina.

Brulio Díaz Castro
Responsável da comunicação, projeto AL-LAs

Prólogo CUF

Desde 2009, o Cidades Unidas da França (CUF) publica os Cadernos da Cooperação Descentralizada, com a intenção de ter um espaço de expressão e debate livre e crítico voltado para esse «objeto não identificado», que é a ação internacional dos governos locais.

Em suas quatro edições anteriores, os Cadernos focaram sua reflexão sobre diferentes aspectos do processo de internacionalização, trazendo a visão, experiência e conhecimento de diferentes atores, com o objetivo de contribuir para melhorar as políticas públicas que têm, ainda, um grande caminho pela frente. Os Cadernos também têm servido para documentar @experiências bem-sucedidas, visando mostrar a relevância e o impacto das parcerias entre governos locais de diferentes regiões do mundo.

Esta edição especial dos Cadernos concentra-se, de forma descritiva, nas relações entre os governos locais da América Latina e da Europa, e nas contribuições do projeto AL-LAs (Aliança Euro-Latino-Americana de Cooperação entre as Cidades) para elas. O CUF é um dos dois parceiros europeus desse projeto responsável por coordenar, entre outros, a Comunidade de Especialistas AL-LAs. Esta publicação é, em certa medida, um resumo do que foi o projeto AL-LAs: um espaço de diálogo, intercâmbio, reflexão e aprendizagem entre especialistas, profissionais e tomadores de decisão política, sobre as relações internacionais das cidades.

O presente Caderno contém as principais conclusões dos diálogos Café com AL-LAs, um foro de diálogo virtual aberto e de debates entre os membros da Comunidade de Especialistas do projeto. Um ponto de encontro que serviu para refletir amplamente sobre algumas das questões centrais abordadas pelo AL-LAs. Foram promovidos debates conceituais sobre a prática da ação internacional das cidades, e sua implementação e reconhecimento pelos sistemas jurídicos institucionais dos Estados europeus e latino-americanos.

Também foram discutidas as reformas legislativas que aconteceram na França, Espanha, Itália e Brasil, que introduziram alterações substanciais nas competências dos governos locais para operar na arena internacional. Por outro lado, foi feita uma reflexão sobre a evolução dos modelos tradicionais, as principais tendências

observadas na América Latina (como a cooperação Sul-Sul) e os impactos da crise sobre a ação internacional dos governos locais europeus, tradicionalmente muito dinâmicos.

O Café com AL-LAs tem sido ainda palco de debates sobre outras questões importantes para a ação internacional das cidades: a dimensão estratégica da internacionalização (e o vínculo necessário que deve existir com a estratégia da cidade); a participação dos cidadãos e atores que operam na cidade (empresas, trabalhadores, sociedade civil, universidades, entre outros) na definição e implementação da agenda internacional; o confronto entre os conceitos de «cidade modelo» e «marca da cidade»; onexo entre a cidade inclusiva e a internacionalização; e a necessidade de incidir desde as cidades na agenda global, em um momento em que a comunidade internacional está definindo as grandes prioridades que irão moldar as políticas de desenvolvimento até 2030.

Esta edição dos Cadernos inclui ainda duas obras produzidas por um parceiro e um associado de AL-LAs, o Fundo Andaluz de Municípios para a Solidariedade Internacional (FAMSI) e a Universidade do Rosario, na Colômbia, que estamparam seus muitos anos de experiência e aprendizagem nessa área.

Por um lado, o FAMSI apresenta sua experiência como um dos líderes europeus em matéria de cooperação descentralizada e sua vocação para ajudar a fortalecer as capacidades dos governos locais e sua incidência na agenda regional e global. Por outro, a Universidade do Rosario, associada ao projeto e um dos centros acadêmicos de referência na América Latina em termos de internacionalização das cidades, explora o potencial das universidades como agentes que contribuem para a sustentabilidade dos processos de internacionalização territorial, a partir de experiências práticas impulsionadas pela mesma universidade.

Finalmente, esta publicação inclui três artigos selecionados no marco do prêmio «A Ação internacional dos governos locais e a cooperação descentralizada», lançado pelo projeto AL-LAs, em meados de 2014. As regras do prêmio visavam valorizar trabalhos de pesquisa nas três áreas de atuação de AL-LAs: a ação internacional para a sustentabilidade dos governos locais, para a inclusão social em âmbito local e para a atratividade das cidades. Um quarto tema centrado na incidência dos governos locais na agenda global, foi incorporado ao concurso de pesquisa, dada sua relevância atual para as cidades.

O trabalho vencedor, do pesquisador Javier Sanchez Cano, de Barcelona, examina a relevância da governança multinível para a participação das redes de governos locais nas instituições e nas agendas globais. O segundo lugar, concedido ao trabalho apresentado pelo mexicano Victorino Morales Dávila, centra sua análise no processo de apropriação de uma agenda global (os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, ODM) por um governo subnacional, o do Estado de Chiapas, no México, bem como o impacto positivo dos ODM na política pública de desenvolvimento social. Finalmente, o trabalho laureado com o terceiro lugar,

apresentado pelo pesquisador brasileiro Henrique Sartori, entra no campo da cooperação transfronteiriça e territorial, a partir da análise da experiência de cidades brasileiras, com ênfase na relevância e impacto desse tipo de cooperação.

Este Caderno é, finalmente, testemunha do trabalho realizado pelo projeto AL-LAs, durante os últimos dois anos. Dois anos que serviram para AL-LAs se tornar uma referência na cooperação entre as cidades europeias e latino-americanas. Referência porque apostou claramente em potencializar as capacidades para a ação internacional das cidades e governos locais das duas regiões, por meio da difusão de conhecimentos e da realização de experiências práticas. Com base nessas considerações, o CUF convida a todos a navegar nas ideias e experiências que vivenciou nesse período, com a vontade de contribuir para o fortalecimento dos governos locais na cena internacional, com a intenção de melhorar a qualidade de vida e o bem-estar dos cidadãos que vivem em nossos territórios.

Bertrand Gallet
Diretor Cités Unies France

ARTIGOS

Redes de governos locais e a nova agenda global de desenvolvimento: uma perspectiva multinível

Javier Sánchez Cano

Javier Sánchez Cano (Email: jsanchez.cano@gencat.cat) é filólogo e cientista político, responsável pelo Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Direção Geral da Cooperação para o Desenvolvimento da Generalitat da Catalunha. Entre 1992 e 2001 foi professor de Relações Internacionais da Universidade Autônoma de Barcelona (UAB) e da CIDOB, e a partir de 2001 desempenhou diversas funções na área de Relações Internacionais do governo subestatal: Secretário Geral do Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano; Diretor de Políticas da União Europeia na Secretaria para a União Europeia da Generalitat de Catalunya; e Diretor do Centro Europeu das Regiões (EIPA-ECR). Atualmente, é doutorando do programa de pós-graduação em Ciência Política da UAB, e pesquisa o papel das regiões, cidades e suas redes nas relações internacionais.

Resumo

Este artigo examina a utilidade da governança multinível para o estudo da participação das redes de governos locais nas instituições globais. Para isso, e após esclarecer o termo e seu uso em contextos diferentes dos da União Europeia, aplica-se um padrão de análise multinível em duas grandes áreas: a cooperação para o desenvolvimento, e a sustentabilidade e a luta contra as mudanças climáticas. A análise mostra como as redes de governos locais adaptam suas funções ao contexto, aproveitando as oportunidades do jogo multinível, ou tentando criar as condições para tornar isso possível quando não podem participar. Entre outros resultados, verifica-se que a inserção em um esquema de trabalho multinível permite às redes um funcionamento mais autônomo e inovador. Isso alinha-se bem à dinâmica atual do sistema internacional e de suas organizações, no qual predomina a orientação para a eficiência, o trabalho multiator e a criação de mecanismos próprios de regulação, compromisso e prestação de contas.

Palavras-chave

Agenda internacional - Governança multinível - Redes transnacionais - Governo local - Instituições globais - ODM - ODS - Cooperação descentralizada - AOD

Introdução

A reflexão sobre os governos locais e a agenda global que nos convida o projeto Aliança Euro-Latino-americana de Cooperação entre as Cidades (AL-LAS) é um desafio verdadeiramente estimulante. Por um lado, exige decisões metodológicas de certa dificuldade: definir um tema mais sucinto, suscetível

de abordagem científica, e desenvolver uma pesquisa breve e completa, ao mesmo tempo diferente de uma apresentação em um congresso: um ensaio legível para uma comunidade interessada, mas não necessariamente acadêmica. Por outro lado, é definitivamente o momento adequado para fazer um balanço de duas realidades que têm caminhado paralelas nas duas últimas décadas:

a reconfiguração dos sistemas de governança internacional, a partir das instituições da Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências especializadas; e a consolidação do governo local como um novo ator nas instituições globais.

Com efeito, as quase duas décadas que se passaram entre as duas conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II e HABITAT III, 1996-2016) também foram construídas com o apoio de uma organização global de autoridades locais, a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU). Trata-se de um período longo e exigente, no qual a consolidação de uma voz unificada para falar ao mundo teve que conviver com o esforço para desenvolver e lançar as prioridades dos governos locais em relação à agenda internacional, num contexto de intensa atividade, e que foi cristalizado no ano de 2015. Por outro lado, no momento da publicação deste artigo, a revisão dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e sua convergência com o processo da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio, 1992), por meio da definição de um conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) está sendo concluída.

Nossa proposta, é portanto examinar as perspectivas para a participação das redes de governos locais nas instituições globais, com base em uma análise da governança multinível. Uma proposta que envolve uma escolha tripla, e que defenderemos abaixo.

Primeiro, a preferência pelas redes de governos locais como objeto de estudo, a qual reflete um critério claro. Sabemos que um fator que incide na grande complexidade da análise da atividade internacional dos governos locais (GL) é a fragmentação, a diversidade, a descontinuidade e, em geral, a incerteza do que chamamos de atividade internacional subestatal ou “paradiplomacia”. A esco-

lha dentre essa diversidade de práticas não é difícil e está orientada por uma consideração fundamental: é só por meio da articulação em rede que os governos locais constroem a massa crítica, a continuidade da ação e do diálogo, e a habilidade diplomática que permite alcançar o status de ator (HOCKING, 1999) frente às instituições de governança global. Isso não significa que, em alguns casos, uma única cidade não possa se tornar influente e que os governos locais não possam, individualmente, divulgar com sucesso seus interesses internacionais por meio do próprio Estado, sem precisar de uma ação paradiplomática como essa¹. No entanto – e como veremos –, existe um consenso sobre o fato de que são especialmente as redes que conseguem organizar de forma eficaz a participação do nível local de governo na arena internacional, tanto nos processos de integração regional como nos de âmbito global.

Estamos interessados, em segundo lugar, na governança multinível (GMN). Essa é uma concepção própria da Ciência Política, estreitamente ligada à integração da Europa, e criada para dar conta da interação entre os diferentes níveis político-administrativos no desenvolvimento das políticas comunitárias. Desde que Gary Marks (1992) propôs esse conceito para analisar a revisão da política regional europeia, de 1988, a GMN tornou-se um termo de sucesso, cujo apelo reside na sua capacidade de captar a complexidade e a fluidez do processo político da União. Assim, a GMN tem sido não só um importante desenvolvimento teórico, mas de apropriação crescente pela linguagem política e institucional.² Fora da União

1 Os Estados podem atuar como uma instituição mediadora entre o local e o global, facilitando a conexão entre os dois, e às vezes assumindo como suas a especificidade e a contribuição da ação internacional municipal. A França, os Países Baixos, o Brasil e o México são casos ilustrativos e bem conhecidos nesse sentido.

2 O Comitê das Regiões, por exemplo, promoveu, em 2009, um Livro Branco sobre governança multinível (CDR 89/2009 fin), no qual o termo adquire um sentido programático claro: contribuir para a eficácia das políticas da União.

Europeia (UE), torna-se ainda mais necessário apontar diferenças e precaver-se dessa utilização da GMN como programa político, porque poderia ameaçar sua coerência científica. Não pretendemos aqui nos juntar aos trabalhos que desenvolvem conceitualmente a GMN, mas testar a sua capacidade explicativa, a partir de uma análise prática: os governos locais na agenda internacional.

A terceira e última consideração é que convém fazer, nesse momento, uma tentativa de prospecção, orientada ao futuro funcionamento dos esquemas globais e da participação dos governos locais nesse campo, articulados em rede. Acreditamos que a maturidade dos processos e das instituições globais e locais está deslocando os focos de preocupação científica e prática: da demanda por espaços adequados de representação para uma parceria eficaz em uma ação conjunta; da voz num espaço diplomático para a participação responsável num sistema de governança. Portanto, não só prestamos atenção na agenda que o local lança para o global, mas também para as perspectivas de integração dos níveis político-territoriais nos esquemas globais, com base nas atuais tendências.

Iniciamos esta investigação em boas condições, com base em um itinerário científico em andamento, que nos levou a estudar dois casos relevantes: a relação entre o sistema das Nações Unidas e a criação da CGLU como uma organização global unificada de autoridades locais (SALOMÓN; SÁNCHEZ CANO, 2008); e o desempenho das redes de autoridades locais na governança de cooperação internacional para o desenvolvimento (GRASA; SÁNCHEZ CANO, 2013)³. Em ambos os casos, tentamos examinar os conteúdos da agenda política local, bem como as formas em que os interesses territoriais estão organizados e consolida-

dos nos organismos internacionais, com o objetivo de participar na governança dos assuntos públicos globais. Também vislumbramos conclusões relevantes para a questão que aqui colocamos, isto é, o papel das redes na territorialização das metas globais e a utilidade da GMN para a análise da articulação local-global.

A partir desta introdução, o artigo está organizado em seis seções. A primeira, faz um rápido resumo de como as instituições de governança global estão sendo reconfiguradas e qual é a sua atual dinâmica de funcionamento. A segunda, apresenta as redes de governos locais como um novo ator internacional, bem como as especificidades do seu estudo. A terceira parte mostra um modelo de análise multinível, após fazer uma série de considerações sobre a aplicação desta abordagem fora do âmbito europeu. A quarta e quinta, desenvolvem uma análise de duas áreas específicas: a cooperação para o desenvolvimento e para a sustentabilidade. Na sexta parte, apresentamos nossas conclusões.

A evolução das instituições e das dinâmicas globais

Desde o fim da Guerra Fria, a ONU e suas agências especializadas estão desempenhando um papel fundamental para a criação de acordos políticos e novas formas de governança global. A ONU apoia-se em suas instituições e organizações permanentes, e especialmente no sistema de conferências – que a partir dos anos noventa e até hoje tem contribuído de forma decisiva para a definição da agenda internacional – para cumprir essa função.

Em um texto absolutamente clássico, Paul Taylor e John Groom (1989) analisaram reuniões de alto nível (sessões especiais da Assembleia Geral e conferências mundiais),

³ Paralelamente a essas duas obras, este artigo é parte da pesquisa de doutorado do autor (Programa de Ciência Política da Universidade Autônoma de Barcelona).

ênfatizando sua capacidade de ir além dos formatos habituais de trabalho. Segundo os autores, essas reuniões extraordinárias permitiram concentrar a atenção da comunidade internacional sobre uma única questão, atraindo a mídia, a pesquisa, o setor privado e o público em geral, e ultrapassando a setorização inerente ao sistema ONU e suas agências especializadas. Reuniões fundamentais como a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio, 1992), a IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing, 1995) ou a Cúpula do Milênio (Nova York, 2000) facilitaram a criação de um debate público técnico e despolitizado, abordando de forma inovadora os complexos problemas da governança global, e criando oportunidades para a participação de novos atores⁴, sejam não governamentais ou governamentais, como os governos locais.

Do ponto de vista do governo local, a conferência-chave é a Habitat II: a segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos ou “Cúpula das Cidades”, realizada em Istambul, de 3 a 14 de Junho de 1996. A Habitat II foi convocada para dar soluções globais aos problemas prementes de uma população mundial que estava prestes a se tornar predominantemente urbana. O afluxo maciço de autoridades locais a esse evento permitiu a elas acessar a um sistema próprio de credenciamento, não como representantes oficiais dos Estados ou como atores não governamentais, mas como membros do governo da comunidade mais ampla de atores vinculados às Nações Unidas.

Em Istambul, a organização mundial expressou a esperança de que as diversas redes presentes melhorassem suas formas de articulação e avançassem na criação de uma as-

sociação unificada de governos locais. Uma organização unificada que ultrapassasse as diferenças existentes, muitas delas herdadas da Guerra Fria, mostrando tanto uma maior representação das autoridades locais como uma maior capacidade de diálogo com os Estados e as organizações internacionais (SALOMÓN; SÁNCHEZ CANO, 2008).

A Cidades e Governos Locais Unidos (GCLU) estabeleceu, assim, e já desde o seu início, uma relação especial com a ONU -Habitat – agência que continua se afirmando como o “ponto focal” das autoridades locais no sistema da ONU. Ao mesmo tempo, a nova organização mundial de cidades entende que a participação na agenda internacional mais ampla – e especificamente nos debates globais sobre desenvolvimento, gênero, sustentabilidade, e claro, urbanização –, permitirá ir além do contato bilateral com um único organismo e alcançar um maior impacto.

Uma tendência muito marcante no que diz respeito à institucionalidade global das conferências mundiais é a criação de marcos de resultados, que devem servir para medir os avanços alcançados pelos Estados. Dada a dificuldade inerente à criação de instrumentos meramente legislativos – tais como cartas e tratados internacionais – e o baixo desempenho das declarações não vinculantes, a comunidade internacional está optando por comprometer-se mais com os *outcomes*, com os efeitos desejados, do que com os mecanismos para a sua implementação. Esse é claramente o caso da Declaração do Milênio, um documento que define objetivos, metas e instrumentos orientados a uma redução mensurável da pobreza, em suas múltiplas dimensões, até o ano de 2015, assim como o estabelecimento de uma parceria coordenada entre os atores interessados nesse esforço.

Os quinze anos de experiência no monito-

4 O site do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU fornece uma lista de suas grandes conferências e cúpulas: <http://www.un.org/en/development/desa/what-we-do/conferences.html>

ramento e avaliação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) estão muito presentes hoje, quando as agendas de desenvolvimento e sustentabilidade tendem a convergir. O debate em curso sobre os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) está focado na identificação de objetivos, metas e indicadores ainda mais limitados, práticos, verificáveis e comparáveis do que os ODM. Trata-se, portanto, de um debate, que não prioriza a delimitação de responsabilidades, mas o compromisso com os resultados – o que não é surpreendente, uma vez que se considera que esses resultados são o efeito não só de políticas públicas, mas da ação concertada de vários atores, públicos e privados. Este foco na eficácia serve para compreender o funcionamento da institucionalidade global, que abre o jogo aos atores (incluindo às autoridades locais) em função de sua capacidade de articular interesses, prestar informações, comprometer-se com ações futuras e alcançar resultados relevantes. Embora esses governos locais coloquem ênfase na obtenção do reconhecimento de seu status democrático, a operação do sistema está especializada setorialmente e persegue a eficácia de suas políticas e decisões.

Curiosamente, enquanto as instituições intergovernamentais globais parecem – pelo menos nos assuntos econômicos e sociais – centrar-se menos nas dimensões normativas e mais nos marcos de resultados e eficácia, estão surgindo algumas novas áreas, ainda muito reduzidas, com capacidade regulatória considerável. Dois autores importantes (THOMAS HALE; DAVID HELD, 2011) mapearam essas “instituições e inovações” no novo sistema de governança transnacional – transnacional (e não internacional ou global) porque sua principal característica são seus atores (principalmente privados), e não o território em que atuam. Trata-se de atores que podem ser qualificados como “empreendedores normativos” e que não

agem de acordo com a tradição da diplomacia, fundamentada na delegação. Eles geram consciência pública sobre a importância de determinadas questões, ou mesmo “criam” essas questões, por meio do uso da linguagem⁵.

Hale e Held estabeleceram uma tipologia para cinquenta casos analisados em seu trabalho: desde redes transgovernamentais (reunindo técnicos dos governos nacionais, que não são diplomatas, como o Comitê de Basileia de Supervisão Bancária ou o G-20) até organismos puramente privados, como a Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas ou a Campanha Roupas Limpas.

Todas essas instituições e inovações têm algo em comum: não precisam ter caráter normativo para serem eficazes; basta que envolvam seus principais atores, ou que possuam uma qualidade técnica superior à atingida pelos regulamentadores do governo. Transparência e boas práticas tornam-se mecanismos de execução⁶. Essas novas instituições não são dotadas de regras, procedimentos e formas de tomada de decisão que facilitam a estabilidade própria dos regimes internacionais (KRASNER, 1983), em outras palavras, estão longe de serem organismos intergovernamentais clássicos.

Estamos, portanto, diante de um novo tipo de organizações, específicas da atual fase da globalização, a elas os Estados se adaptaram. Sassen (1996) caracteriza essa adaptação, dizendo que a globalização não implica novas instituições “globais”, mas uma reestruturação das relações e funções dos atores internacionais, especialmente dos Estados. Uma reestruturação que está promovendo a criação de novas “ordens especializadas”

5 Os exemplos históricos incluem o sufrágio feminino e a consideração dos feridos de guerra como não-combatentes (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

6 São diversos exemplos das iniciativas de certificação sanitária privada, que serão depois aprovadas pelos reguladores públicos; ou a normatização dos sistemas de saúde nos países em desenvolvimento, a partir da iniciativa de apoio privado da Fundação Gates.

e novos âmbitos, globalizados e pouco hierárquicos. Os Estados não perdem o poder para cima ou para baixo nessa nova estrutura, mas transformam-se. Seus governos centrais “privatizam-se”, alinhando seus interesses aos dos atores globais, especialmente corporativos e financeiros, e criando padrões de ordem e regulação necessários ao funcionamento de uma economia capitalista global.

É neste contexto internacional, complexo e em mudança, que os governos locais, articulados em rede, devem promover seus interesses comuns.

As redes de governos locais como novos atores internacionais

A criação e utilização de redes para funções múltiplas e complementárias é característica básica da recente evolução da atuação internacional dos governos locais. Assim como outras redes transnacionais, as redes que reúnem os governos locais são caracterizadas por seu caráter voluntário, adaptabilidade, orientação por metas e, em uma dimensão mais negativa, por sua volatilidade e instabilidade frente à mudança política. Especificamente nas duas últimas décadas, temos assistido à criação, sem uma base jurídica comum, de redes ou associações de cidades como entidades de direito privado do país em que elas são formadas – um fator que explica seu alto índice de proliferação, assim como sua sobreposição, e até mesmo a concorrência entre elas.

Jordi Borja e Manuel Castells (1997) desenvolveram um esquema, ainda em vigor, que nos permite apresentar as funções dessas redes. A saber: a) estruturação de sistemas de lobby frente a terceiros; b) consolidação dos espaços territoriais, econômicos, políticos, demográficos (...) mínimos para permitir a geração e utilização das economias de escala

e de aglomeração, bem como o desenvolvimento de infraestruturas e tecnologias; c) inserção no sistema internacional para acessar e utilizar um volume cada vez maior de informações, intercâmbio de experiências e tecnologias; d) ocupação de cargos de liderança; e) participação em espaços de atuação mais amplos. Algumas funções, de acordo com a distinção utilizada por diferentes trabalhos (WEYAND, 1997; e mais recentemente, HAPPAERTS et al., 2010), podem ser organizadas em dois blocos principais, segundo características internas ou externas. Externamente, a rede garante a representação, o lobby e a busca de reconhecimento nas instituições internacionais. Internamente – e essa é uma dimensão fundamental para a compreensão do papel das associações nos esquemas de governança multinível –, a rede promove a cooperação técnica e aprendizagem de políticas públicas (policy learning) entre seus membros, facilita a adaptação ao entorno político e normativo internacional e, portanto, organiza a participação responsável das autoridades locais, com suas competências, nos sistemas de governança global (GRASA; SÂNCHEZ CANO, 2013).

A literatura sobre redes transnacionais de incidência política, ou transnational advocacy networks, é a principal ferramenta analítica para compreender o fenômeno da articulação desses novos atores nas instâncias internacionais. Temos aqui algumas obras muito sólidas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998; KECK; SIKKINK, 1999), que contribuíram com uma nova luz para o entendimento de como algumas delas (ONGs, nacionais e internacionais, organizações de incidência política (advocacy) e pesquisa, ou movimentos sociais transnacionais, entre outros) estão organizadas e de que forma difundem suas agendas.

O modelo analítico das redes transnacionais deve, contudo, ser refinado para in-

corporar o comportamento – específico e diferenciado – das redes de governos locais e regionais (SALOMÓN, 2011). O que temos observado é que os GL são um caso especial entre esses novos atores, possuindo características distintivas. A primeira é seu estatuto político, muitas vezes de natureza democrática, que confere a suas demandas uma legitimidade superior à que é conferida a outros atores. A segunda é a intenção de reconhecimento presente nas suas ações de lobby: eles não só tentam influenciar as decisões e programas, mas buscam ganhar presença institucional e ter impacto na estrutura da própria organização. O terceiro é o potencial conflito que emerge da busca pela representação direta, pois dar voz aos representantes dos governos locais implica aceitar que, de alguma forma, a delegação do Estado não representa adequadamente os diferentes níveis administrativos. A quarta é sua característica de “ator misto” (HOCKING, 1997),⁷ isto é, a capacidade de usar recursos típicos dos atores estatais (poderes legais, legitimidade democrática, cooperação administrativa) e de atores não estatais (fornecimento de dados e informação, parcerias com ONGs e burocracias internacionais...). Finalmente, o quinto traço distintivo é seu caráter de administração pública, com responsabilidades e capacidades formais, que devem ser associadas – em função do grau de autonomia da autoridade local –, ao desenho e à implementação da agenda territorial internacional.

Esta última consideração – a participação dos níveis territoriais como um pré-requisito para a ação internacional efetiva – está na base de uma nova abordagem analítica, baseada na noção de governança multinível (GMN). Uma abordagem que será aplicada

⁷ HOCKING (1997) retrabalha a famosa distinção de Rosenau entre atores, de «sovereignty-bound» e «sovereignty-free» (relacionados e não relacionados à soberania), e propõe os governos subestatais como «atores mistos», que podem optar por intervir apenas quando eles estão interessados (ao contrário dos Estados), e fazê-lo combinando ações, instrumentos e parcerias típicas do mundo governamental e não-governamental.

ao estudo da atividade de determinadas redes de autoridades locais na regulação global do meio ambiente, e que foi iniciada por duas pesquisadoras norte-americanas, Michele Betsill e Harriet Bulkeley (2004), analisando a campanha “Cidades pela Proteção do Clima” – iniciativa esta lançada em 1993, pela Associação dos Governos Locais para a Sustentabilidade (ICLEI), para desenvolver as Agendas 21 locais e a criação de compromissos voluntários a serem assumidos pelos governos locais na luta contra as mudanças climáticas. As mesmas autoras, em um trabalho posterior (BETSILL; BULKELEY, 2006), observaram que as abordagens clássicas para novos atores (redes transnacionais) não são adequadas para os governos locais, dada a sua natureza político-administrativa e a existência de elementos de articulação local-global, como a Agenda 21 local. A conclusão foi de que os municípios e as regiões têm “algum grau de capacidade de ação – agência ou ‘agency’ – independente” (BETSILL; BULKELEY, 2006, p. 150), que os torna parceiros necessários à implementação das políticas e, ao mesmo tempo permite que se organizem para que deixem de lado ou ultrapassem o Estado⁸.

A aplicação de um modelo de governança multinível pode ser de grande interesse ao dar conta das formas por meio das quais as autoridades locais se vinculam às instituições globais no exercício das suas responsabilidades. A GMN encaixa-se bem na tendência de funcionamento dessas instituições: a orientação para a eficácia e para resultados. Além disso, um ambiente de GMN promove entre as redes de governos locais a implementação de suas funções internas, como a capacitação mútua, a organização da participação na agenda internacional e, es-

⁸ Outro grupo de pesquisa, da Universidade Católica de Lovaina, também aplicou com sucesso a GMN a outras redes de meio ambiente – nesse caso, regionais (HAPPAERTS; VAN DEN BRANDE; BRUYNINCKX, 2010). Estudou-se, especificamente, a utilização de redes frente à mediação do próprio Estado, para canalizar os interesses internacionais das regiões.

pecialmente, a criação de compromissos voluntários com a apresentação de resultados. Essas funções, muito alinhadas às novas tendências e às inovações institucionais transnacionais, podem fornecer aos governos locais um papel mais autônomo e de alto valor para os sistemas de governança global.

No entanto, como veremos, o interesse a priori por uma análise da GMN deve considerar as implicações da transferência de um conceito desenvolvido no marco da integração europeia para um contexto mais global.

A governança multinível e a agenda internacional: considerações e modelo de análise

Nas palavras de Francesc Morata (2010, p. 4), *“a GMN pressupõe a existência de muitos atores interdependentes portadores de diversos interesses e recursos [...] (e) exige capacidades para coordenar e gerenciar a interação dupla: vertical, entre os níveis de governo, do local ao europeu; e horizontal, não apenas várias administrações ou instituições de vários níveis estão envolvidas na definição dos problemas e no desenvolvimento de soluções, mas também atores não públicos, privados e sociais. Deste ponto de vista, a GMN expressa a interdependência e complementaridade entre a esfera pública e as diversas áreas da sociedade.”*

A GMN parte de uma perspectiva nitidamente europeia e sua aplicação à análise dos contextos internacionais deve ser cautelosa, levando em conta a integridade do conceito, mas também o entendimento de seus limites e especificidades. Para efeitos deste artigo, eles são listados abaixo.

Em primeiro lugar, a GMN incorpora em sua análise tanto os agentes públicos como os privados, sendo ambos colocados em

igualdade de condições, apenas pela possibilidade de cada um deles contribuir para o funcionamento do setor em estudo. Nesse sentido, o conceito não é muito aberto à legitimidade democrática nem à capacidade de execução. Em segundo lugar, a GMN tem como ponto de partida a existência de sobreposições entre os poderes dos diferentes níveis políticos e administrativos, em todas as esferas das políticas da União Europeia. Essa sobreposição é inevitável, pois a criação da União Europeia e a transferência de autoridade para suas instituições não foram seguidas por uma reestruturação administrativa interna em cada um dos Estados membros e nem geraram convergência em seus modelos de organização territorial. Por isso, a GMN examina as relações de troca entre atores e administrações na implementação de políticas comunitárias, mas não considera necessário esclarecer a jurisdição dos poderes que se sobrepõem. Em terceiro lugar, a GMN não incorpora a necessidade de segurança jurídica ou de proteção dos diferentes poderes jurisdicionais: está interessada nos modelos de cooperação e conflito no jogo multinível, mas não prescreve fórmulas para salvaguardar mandatos legais frente a outras administrações. Em quarto lugar, o funcionamento da GMN é diferente para cada nível setorial europeu. A diversidade da regulamentação entre as políticas da UE – que vão da obrigatoriedade até as boas práticas – configura, em cada caso, diferentes mapas de atores, habilidades e interesses. A GMN depende, assim, do contexto, e suas pesquisas aplicadas devem ser limitadas a uma área política específica.

Consequentemente – e pela ótica dos governos locais e da agenda internacional –, duas considerações parecem fazer-se relevantes. A primeira é que a GMN não sustenta, de uma perspectiva teórica e programática, algumas das reivindicações habituais dos governos locais diante das instituições globais. Não favorece per se a distinção en-

tre autoridades locais e atores da sociedade civil. Também não facilita as lógicas federais, a determinação de competências e a centralização ou descentralização da ação do governo. Nesse sentido, a agenda política local tem mais afinidade com outras abordagens teóricas, especialmente, a das relações inter-governamentais.

A segunda consideração é que a GMN é também um conceito controverso, abrindo sua análise para a inclusão de atores necessários para o bom funcionamento das políticas europeias, mas sem distinguir os que detêm responsabilidades democráticas dos que, por sua natureza, não as têm. É por isso que Francesc Morata (2010) coloca a GMN no debate entre a eficiência e a democracia. Como lembra Simona Piattoni (2009), o esquema multinível é aquele no qual não só os interesses privados são apresentados como públicos, mas que, frequentemente obriga aos defensores dos interesses democráticos (públicos) a apresentá-los e negociá-los como se fossem particulares.

Em suma: a aplicação da análise multinível conecta-se bem com as tendências organizacionais do sistema internacional contemporâneo e pode permitir a identificação de espaços de contribuição local-global relevantes. Ao mesmo tempo, a perspectiva da GMN não é neutra, ela contém uma carga programática que privilegia a eficiência em relação à responsabilidade democrática. Essa carga deve ser levada em conta em qualquer uso que se faz da GMN no discurso político, especialmente quando o governo local e suas redes – como ocorre de forma crescente – reivindicam a “governança multinível” diante das instituições internacionais.

Feitas essas ressalvas – que condicionam, mas não limitam o poder explicativo da GMN –, apresentamos nosso próprio quadro de análise. Propomos-nos a fazer um estudo, na chave multinível, de duas grandes

áreas globais: a política de cooperação para o desenvolvimento e as políticas de sustentabilidade e mudanças climáticas. Iremos examinar o envolvimento das redes de governos locais nessas áreas, a partir de uma tripla indagação: a) qual o papel atual dos governos na prestação do bem público global?; b) como esse papel local conecta-se com o nível global e existem mecanismos conhecidos e estáveis que articulam esse dois níveis?; c) quais são, nessa área, as principais funções das redes de autoridades locais?

O sistema global de cooperação para o desenvolvimento e as redes de governos locais

O sistema, certamente confuso e intrincado, de cooperação para o desenvolvimento tem sido objeto de atenção preferencial das redes de GL. Como outros novos atores, essas redes exploram os espaços abertos pelo processo de revisão e melhoria do próprio sistema que, nos últimos anos, apresenta-se por meio de dois processos principais. Por um lado, a reflexão sobre os instrumentos – a eficácia da ajuda pública ao desenvolvimento –, impulsionada pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), através de diferentes Fóruns de Alto Nível (Roma, Paris, Acra e Busan, em 2003, 2005, 2008 e 2011). Por outro lado, a elaboração de objetivos de desenvolvimento com ênfase em resultados, que tem sido o foco dos esforços das Nações Unidas a partir da Cúpula do Milênio (2000) e de sua Declaração.

O papel dos governos locais

Os GL têm um duplo papel na provisão de bem público global (cooperação e desenvolvimento), dependendo de sua condição de governos de países doadores ou de beneficiá-

rios da ajuda oficial para o desenvolvimento (AOD). Com relação aos países doadores, verifica-se que houve um aumento de sua participação na AOD global, especialmente após a publicação do relatório monográfico “Aid extended by local and state governments” (OCDE, 2005), que se tornou relativamente clássico, elaborado pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD). Efetivamente, várias análises realizadas nos últimos anos sobre a cooperação descentralizada sob uma perspectiva multilateral partem de um fato considerado válido, mas difícil de contabilizar com precisão: o aumento das remessas da AOD realizadas por países doadores a governos locais, que geraram um fluxo de recursos, e beneficiaram tanto receptores bilaterais quanto globais (MARTÍNEZ; SANAHUJA, 2012). Em 2012, por exemplo, as doações dos governos não-centrais financiaram 11% do orçamento do programa de Articulação de Redes Territoriais do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (ART PNUD): US\$ 20.777.757,00 (ART PNUD, 2013).

No entanto, e apesar desse aumento dos fluxos – que certamente apresenta uma curva negativa nos últimos anos, especialmente ocasionada por doadores como a Espanha e a Itália –, as agências multilaterais não consideram a cooperação para o desenvolvimento com origem nos GL como um instrumento essencial a associar ao contexto do desempenho global. Nesse sentido, o debate sobre a eficácia da ajuda é significativo. A declaração final do último Fórum de Alto Nível dá um espaço muito limitado às autoridades locais; não faz qualquer referência à cooperação descentralizada e limita o papel dos municípios (juntamente com os parlamentos) a “criar laços entre os cidadãos e os governos para garantir a apropriação ampla e democrática dos programas de desenvolvimento nacional” (DECLARAÇÃO DE BUSAN, 2011 p. 21)⁹.

9 Em vez disso, tanto a própria declaração como outros trabalhos em curso hoje tentam acomodar a noção de AOD

Por outro lado, os mesmos organismos multilaterais consideram que os GL do Sul, como parte dos países beneficiários, devem encontrar, sim, seu lugar nos debates nacionais sobre o desenvolvimento, além de desempenhar papéis importantes em vários aspectos (descentralização, fortalecimento institucional, construção de capacidades endógenas, políticas de igualdade...). Um papel necessário por sua qualidade de autoridades no território, entendendo este como espaço físico em que o desenvolvimento ocorre, e onde o político deve dialogar com o social e o geográfico (DeLoG, 2013; MANSURI; RAO, 2013; CUF, F3E, PAD MARROC, 2009). O consenso sobre a necessidade de envolvimento dos atores locais no desenvolvimento do Sul foi reforçado depois de 2008: o Plano de Ação de Acra dá uma nova centralidade às demandas e à capacidade de programação e priorização dos países beneficiários (GRASA; SÁNCHEZ CANO, 2013).

Assim, o papel diferenciado dos GL do Norte e do Sul leva a um reconhecimento igualmente diferenciado, no qual aos primeiros é concedido o status de atores do desenvolvimento e aos segundos é negada a condição de atores relevantes do sistema de cooperação (isto é verdadeiro tanto para o sistema global como para o europeu)¹⁰. Coincide com esta avaliação o documento de orientação política da CGLU “Cooperação para o desenvolvimento e os governos locais” (2013, p. 32-35), que dedica uma seção justamente para analisar o “reconhecimento formal [dos GL do Sul] por parte da comunidade internacional” A conclusão evidente é que as autoridades locais não são realmente consideradas como atores políticos com

ao surgimento de novos atores e fenômenos – Cooperação Sul-Sul, iniciativas privadas e novos doadores, nova geografia da pobreza ... –, esses sim considerados de alto impacto

10 Ver a mais recente comunicação da Comissão Europeia sobre o assunto: «Formação de autoridades locais dos países parceiros, a fim de melhorar a governança e a eficácia dos resultados de desenvolvimento», COM (2013) 280 final.

quem se pode dialogar, mas como agentes com os quais os países em desenvolvimento devem vincular seus planos nacionais e que, em todo caso, podem ser treinados para essa tarefa.

Mecanismos de articulação local-global

Os GL e suas redes têm muito poucas ferramentas para participar de forma significativa nos esquemas de governança global de cooperação para o desenvolvimento. Nem no âmbito da OCDE (Declaração de Busan de 2011 citada), nem da ONU (Declaração do Milênio) especificam-se tarefas e responsabilidades específicas para os governos locais. Também não se criam formatos nem espaços que lhes permitam se apresentar e demonstrar seus próprios resultados de desenvolvimento, creditando, assim, sua contribuição para o quadro global dos objetivos.

Estas limitações estão relacionadas não só à fragmentação descrita sobre o papel dos GL na provisão do bem público global, mas também à especificidade da cooperação municipal na visão geral da AOD global. Já em 2002, Desmet y Develtere apontaram a dificuldade objetiva de a cooperação municipal ser inserida de forma adequada no quadro estratégico global, por diferentes razões. Segundo esses autores, as autoridades locais a) não seriam guiadas suficientemente pelo objetivo da redução da pobreza; b) não teriam sistemas de planejamento adequados para gerar performances de qualidade e com base em resultados; c) poderiam ser eficazes no desenvolvimento da capacidade institucional local, mas isso requereria alguns meios e uma permanência temporal dos quais não costumam dispor; d) suas contribuições para a AOD seriam insignificantes e voláteis; e) não facilitaríamos a coordenação com outros doadores, especialmente no território. Os relatórios subsequentes e os peer reviews (análises entre pares) do CAD insis-

tiram sobre esses fatores de perda da eficácia e eficiência e sobre o aumento dos custos de transação, consolidando uma visão certamente crítica ou cética da AOD municipal.

Os governos locais têm tentado neutralizar essa visão crítica, destacando as contribuições positivas que a cooperação municipal poderia trazer em relação aos princípios da eficácia da ajuda: apropriação, alinhamento, harmonização, gestão por resultados e prestação de contas. A cooperação descentralizada visa assim reafirmar suas vantagens comparativas em relação à clássica AOD: uma melhor conexão entre as sociedades doadoras e receptoras; uma associação ou parceria horizontal entre os aliados, a aprendizagem mútua; e a prestação de contas responsável e próxima. Da mesma forma, uma capacidade de ação efetiva em relação ao fortalecimento da sociedade, governabilidade e institucionalidade locais, através da canalização do conhecimento dos governos locais nessas questões (CGLU, 2009). Trata-se de um esforço que atingiu um sucesso certamente limitado, em função do pouco reconhecimento que a AOD municipal teve em Busan.

A fragmentação real do papel dos governos locais e a discordância sobre a eficácia da AOD municipal explicam não apenas a ausência de mecanismos formais para a articulação local-global, mas o debate contínuo sobre a “cooperação descentralizada”. Essa ideia está sob tensões consideráveis. Por um lado, as agências internacionais – ainda que não compartilhem o mesmo significado para o termo – geralmente o utilizam para se referir à AOD que não é canalizada diretamente aos poderes executivos centrais. É, portanto, um apoio que pode estar orientado a diferentes agentes do desenvolvimento, normalmente com base territorial: sociedade civil, ONGs, comunidade empresarial e governo local, entre outros (MATOYU; NARDI, 2008). Por outro lado, os GL e

suas redes lutam para imprimir a esse termo seu próprio sentido: a cooperação descentralizada é politicamente reivindicada pelos governos locais, que afirmam nela sua natureza como ator principal e diferenciado de outros não estatais. Essa tarefa não é fácil, já que nem os governos locais têm uma definição clara sobre cooperação descentralizada¹¹.

Funções das redes

O campo da cooperação para o desenvolvimento não facilita aos governos locais uma participação central na governança multinível, pela falta de dois elementos necessários: o reconhecimento da necessidade de sua contribuição e a existência de mecanismos de articulação. As redes dão prioridade a uma série de funções para compensar essas deficiências, com uma ênfase lógica no plano externo.

Externamente, as redes organizam seu posicionamento e seu lobby frente às instituições de governança global de cooperação para o desenvolvimento, tentando alcançar, justamente, esse duplo objetivo: a criação de mecanismos de reconhecimento e de articulação. Com relação ao primeiro, as redes, lideradas pela CGLU, fazem um grande esforço por estarem presentes e representadas. Um esforço que tem sido acompanhado por resultados – o mais visível deles é o fato de que o Presidente da CGLU (Kadir Topbas, prefeito de Istambul) tenha sido

¹¹ A dificuldade de redefinir esse conceito no marco global tem levantado dúvidas entre os governos locais sobre a conveniência de abandonar o termo ou de dar-lhe um conteúdo mais restrito. Significativamente, o questionário que a CGLU distribuiu entre seus parceiros para construir seu documento de orientação política em termos da cooperação para o desenvolvimento afirmou que “neste momento, a CGLU não tem nenhuma definição acordada ou descrição do que alguns chamam de ‘cooperação descentralizada’, outros ‘cooperação municipal internacional’, ‘cooperação cidade-cidade’ e assim por diante”. O documento apontava ainda a possibilidade de focar o trabalho de advocacy internacional nas “parcerias locais e regionais para o desenvolvimento” (CGLU, 2011).

nomeado, em 2012, para o Grupo de Alto Nível da ONU, criado pelo Secretário-Geral Ban Ki-moon, para elaborar um documento programático sobre o futuro dos ODM pós-2015. A presença institucional é acompanhada de um discurso que legitima a cooperação municipal para o desenvolvimento e a cooperação descentralizada, o que oferece possibilidades e especificidades.

A mesma atenção é dada ao segundo objetivo, a criação de mecanismos de articulação. Ciente da falta de instrumentos que articulem as tarefas do governo local e os objetivos do desenvolvimento global, as redes de governos locais têm trabalhado em duas frentes. A primeira é a territorialização do marco de resultados, um trabalho que também tem valido a pena. Os esforços conjuntos das diferentes redes territoriais e do meio ambiente conseguiram incluir na atual proposta dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) um “objetivo urbano” (número 11), fazendo referência explicitamente à criação de cidades “coesas, seguras, resilientes e sustentáveis”¹². A segunda é a territorialização da implementação e avaliação dos resultados. Aqui aparece a questão da localização do desenvolvimento, seus requisitos e implicações (BARTLETT, CABANNES; SATTERTHWAITTE, 2012). As redes locais atualmente estão trabalhando na criação de um conjunto de indicadores para o monitoramento e a avaliação da dimensão territorial do marco de resultados (ou parte dele), de forma que fique evidente a necessidade de participação e fortalecimento dos governos locais, argumentando especialmente seu papel como instrumento para alcançar os objetivos de desenvolvimento (GLOBAL TASKFORCE, 2014; LUCCI, 2015).

¹² Sobre a forma como este objetivo pode ser alcançado, ver a série de artigos curtos escritos por Christopher Swope para Citiscope, <http://citiscope.org/story/2014/urban-sdg-explainer>.

Internamente, as redes, e especialmente a CGLU, asseguram o papel de liderança necessário para a compreensão e orientação da grande diversidade dos seus membros no sistema da AOD. Trata-se aqui de articular o trabalho diário das autoridades locais com a agenda, a reflexão e o debate internacional sobre o desenvolvimento. Uma liderança que é exercida em dois níveis. Por um lado, a CGLU pretende articular a participação do conjunto de atores do desenvolvimento territorial nos debates globais. Para isso, lançou em 2013, um grupo de trabalho global para informar sua posição no Grupo de Alto Nível da ONU. São membros ativos desta global taskforce as mais relevantes redes, entre outras: ICLEI, NRG4SD, Local Government Forum, e Development Partners Working Group on Decentralization and Local Governance (DeLoG). Uma segunda dimensão dessa função interna de liderança é a formulação de posicionamentos e a preparação de declarações e documentos de orientação, por meio de consultas entre seus membros. Esses posicionamentos tendem, no entanto, a manter um grau moderado de compromisso político, pois a CGLU é uma organização que deve manter equilíbrios internos complexos. Uma rede de redes, de natureza global (em termos territoriais e setoriais), que reúne diferentes tipos de membros: cidades individuais, federações nacionais e regionais (continentais), e até mesmo redes temáticas e especializadas.

As políticas de sustentabilidade e de mudança climática

Abordaremos agora uma instituição muito diferente, com uma data de início mais recente. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento ou “Cúpula da Terra” (Rio, 1992), que marca o início da entrada das questões ambientais na política mundial, no nível mais alto. De um lado, a Cúpula da Terra dá às questões

ambientais um marco com resultados específicos: a Agenda 21, um programa de ação voluntária em que está prevista, como veremos, a entrada em ação do governo local. De outro lado, após a Cúpula, a sustentabilidade também passa a ser transversal a outras agendas internacionais. Questões como desenvolvimento, segurança, urbanização, população ou energia não podem mais ser abordadas independentemente de suas dimensões e impactos ambientais.

Papel dos governos locais

No Rio, torna-se explícita uma ideia partilhada por toda a comunidade internacional: as cidades são claramente – e sem distinções entre Norte e Sul – o local do problema e sua solução. Os centros urbanos são o motor da economia global e, ao mesmo tempo, grandes consumidores de energia, assim como a maior fonte de gases do efeito estufa (GEE). Em cada país, as cidades são responsáveis pela maior parte da produção nacional, inovação e emprego. Por isso, e especialmente em países que experimentam processos de urbanização acelerada, a trajetória em direção a um modelo de desenvolvimento que respeite o meio ambiente oferece enormes oportunidades para um desempenho eficaz e rentável (COFREE-MORLOT et al., 2009). Esse reconhecimento internacional reforça o papel político do nível local e reafirma a responsabilidade geral das autoridades locais para garantir que suas cidades e municípios adotem padrões de desenvolvimento sustentável.

Para o exercício prático dessa responsabilidade, a dimensão internacional voltará a ser fundamental. Acordos e mecanismos institucionais internacionais, independentemente do contexto político e da regulamentação nacional, irão pautar o desempenho do governo local. Os governos locais levam em conta e interpretam esses instrumentos

(como a Convenção sobre a Biodiversidade, a Convenção sobre Mudança do Clima, ou a própria Agenda 21, todos criados no Rio) para orientar suas próprias políticas públicas. Além das ações diretas (melhoria da eficiência energética nas ruas, prédios e sistemas de transporte), os governos municipais promovem legislações específicas (portarias municipais em relação ao consumo e ao meio ambiente); incentivos fiscais (também negativos: multa pelo consumo excessivo de água); ou campanhas públicas de educação ambiental (BORRÁS, 2011).

Mas nem toda articulação das cidades com as diretrizes da sustentabilidade global é de sua própria iniciativa. Também contamos com boas práticas de mediação entre o local e o global, elaboradas pelo nível nacional. Destaque para a Agence de l'Environnement et de la Maitrise de l'Energie (ADEME), na França, um órgão interministerial dedicado às questões do meio ambiente, que criou o “Bilan Carbone”, um sistema de contabilização das emissões de carbono para os usuários municipais e empresariais¹³.

Mecanismos de articulação local-global

A inovação mais importante da Agenda 21, do nosso ponto de vista, foi a inclusão de um capítulo específico (28) dedicado às atividades das autoridades locais. Para Maurice Strong, presidente da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, esse seria o mais “promissor e importante” dos programas que surgem no Rio, “que conta com centenas de autoridades locais em todo o mundo, desenvolvendo e implementando sua Agenda 21 Local” (ICLEI, 2012, p. 11). O capítulo continha quatro objetivos específicos: a) em

1996, a maioria das autoridades locais de cada país deverá ter realizado um processo de consulta com sua população e ter alcançado um consenso sobre uma “Agenda 21 Local” para a comunidade; b) em 1993, a comunidade internacional deverá ter iniciado um processo de consulta, a fim de aumentar a cooperação entre as autoridades locais; c) em 1994, os representantes das associações municipais e outras autoridades locais deverão ter aumentado os níveis de cooperação e coordenação, a fim de aumentar o intercâmbio de informações e experiências entre as autoridades locais; d) todas as autoridades locais de cada país deveriam ser encorajadas a implementar e monitorar programas para assegurar que as mulheres e os jovens estejam representados nos processos de tomada de decisões, planejamento e execução. A citação é completa porque é a tarefa mais específica e acabada já recebida pelos governos locais e suas associações em relação a um objetivo global.

Esse mecanismo de articulação entre os níveis global e local oferece aos governos locais um espaço de muito valor, que será preenchido decididamente através de fórmulas e iniciativas próprias, “bottom-up”, de compromisso, autorregulação e prestação de contas. A lista dessas iniciativas é extensa; selecionamos algumas que nos parecem particularmente relevantes.

É muito importante a campanha, antes citada: “Cidades pela Proteção do Clima (CCP)”, que vem associando mais de mil municípios em todo o mundo em um esforço comum para reduzir os GEE, e tem inspirado outras iniciativas, como a dos Prefeitos para a Proteção Climática nos Estados Unidos e na Europa. Para Betsill y Bulkeley (2006), o CCP tem feito mais do que uma mediação entre o governo local e o regime global de mudanças climáticas: por meio do desenvolvimento de normas e procedimentos de verificação, criou um ambiente

¹³ Também na França, desde 2005, a Lei Oudin-Santini permite que os municípios, regiões e órgãos públicos responsáveis pela água e saneamento destinem 1% de seus orçamentos provenientes desses serviços a projetos internacionais de desenvolvimento.

de governança do meio ambiente. Ao fazê-lo, assumiu funções normalmente associadas ao governo nacional, como estabelecer limites para as emissões de GEE para os municípios que fazem parte da iniciativa, ou desenvolver fórmulas de acompanhamento e prestação de contas.

Outro exemplo de autorregulação – neste caso, no âmbito europeu – é a Carta de Aalborg, um marco abrangente para a sustentabilidade no âmbito local. A partir dessa iniciativa, que tem funcionado como uma interface entre a UE e o movimento local de sustentabilidade, foram realizadas trocas de experiências entre municípios, assim como uma coleta sistemática de informações sobre as atividades desenvolvidas em nível local.

Finalmente, podemos mencionar que nem todo o envolvimento do governo local no modelo multinível ocorre por meio das redes. As cidades podem articular-se diretamente com os mecanismos internacionais existentes, como o mercado de direitos de emissão dos GEE (SIPPEL Y MICHAELOWA, 2010). Essa é uma atividade crescente, que está permitindo a diversas cidades (por exemplo, da China e da Índia, com o apoio técnico do ICLEI) obterem financiamento adicional para projetos de desenvolvimento sustentável.

Funções das redes

Nas políticas de sustentabilidade global e mudanças climáticas, os governos locais têm sua capacidade de contribuir com os objetivos comuns reconhecida, ao mesmo tempo em que dispõem de mecanismos de vinculação, que orientam e registram essa contribuição. Por isso, é uma área que permite aos governos locais a participação no modelo multinível. Facilitar essa participação multinível informa o desempenho e as funções das redes de governos locais nos planos externo e interno.

Externamente, as redes asseguram um diálogo unificado com as instituições de governança global da sustentabilidade. Para isso, organizam o acompanhamento da agenda internacional, asseguram a representação, e desenvolvem ações de advocacy, com base nos resultados obtidos pelos governos locais e em relação ao marco global. Além disso, fornecem informações técnicas às instituições, sustentando suas reivindicações e posições em relatórios, análises e estudos científicos com bases sólidas.

Internamente, como já vimos, as redes asseguram a prestação de assistência técnica direta aos governos locais parceiros. Essa assistência apoia tanto suas políticas públicas e ações diretas, como a internacionalização da administração local para a sua participação em iniciativas multilaterais e esquemas internacionais. As redes também facilitam a cooperação bilateral entre cidades parceiras, e, assim, a aprendizagem de políticas, troca de experiências, identificação e divulgação de boas e más práticas, assim como o desenvolvimento de ferramentas e metodologias úteis para as estratégias locais de sustentabilidade e combate às mudanças climáticas.

Também são as redes de governos locais para a sustentabilidade que impulsionam o desenvolvimento de normas, padrões e formatos de contabilidade e prestação de contas, organizando a colaboração com a comunidade científica para a elaboração de pesquisas, relatórios e documentos de posicionamento.

Conclusões

Vimos como a análise multinível fornece resultados diversos, dependendo do nível do setor em que ela é aplicada. Para o governo local, a sustentabilidade configura, em nível global, um sistema de governança que atua de forma eficaz através dos vários níveis de

governo. Aqui, a abordagem multinível permite identificar padrões de intercâmbio entre os diferentes atores envolvidos nesse sistema, assim como registrar sua contribuição para os objetivos comuns. Da mesma forma, para o governo local, a cooperação para o desenvolvimento não é uma área de governança multinível do qual faz parte. Nesse caso, a análise revela menos sobre as trocas de experiências e resultados, mas mostra uma realidade importante: os esforços dos governos locais e suas respectivas redes para obter reconhecimento e construir um mecanismo de articulação adequado às suas capacidades. É também uma tentativa de definir a cooperação para o desenvolvimento como um âmbito global de governança multinível, no qual se deve participar.

Nossa análise revela duas tendências importantes. Em primeiro lugar, a dificuldade de construir nas instituições globais, pelos governos locais, espaços com base nas relações intergovernamentais clássicas (reconhecimento formal, respeito à atribuição de competências, diplomacia delegada). Em segundo lugar, a necessidade de adoção de estratégias de participação e incidência diferenciadas e especializadas para cada sector, pois, em função de como o poder e a capacidade são distribuídos em seu interior, configuram-se formas específicas de governança multinível, com diferentes pautas de intercâmbio, cooperação e conflito.

Confirmamos nossa impressão inicial de que existe uma correspondência entre a orientação atual das instituições globais, centradas na busca pela eficácia e foco da GMN. A possibilidade de participação na instituição global no modelo multinível – isto é, negociando essa dupla interação: vertical, em direção a administrações de nível superior, e horizontal, em direção a outros atores e autoridades territoriais – propicia às redes adquirirem novas competências, aproximando-se de atores transnacionais que

constroem formas próprias de regulação. Como eles, as redes desenvolvem novas funções (autorregulação, prestação de contas, aprendizagem de políticas) que, na verdade, as tornam atores mais autônomos. Mais autônomos frente ao reconhecimento formal por parte da organização internacional; e mais autônomos também – no melhor dos sentidos – em relação aos governos locais, que são, por sua vez, seus membros.

Referências bibliográficas

- BARTLETT, Sheridan; CABANNES, Yves; SATTERTHWAITTE, David. The role of local and regional authorities. In: UN Development Agenda Post-2015, UCLG Position Paper, dez. 2012.
- BETSILL, Michele; BULKELEY, Harriet. Transnational networks and global environmental governance: the cities for climate protection program. In: *International Studies Quarterly*, n° 48, 2004, p. 471-493.
- . Cities and the multilevel governance of global climate change. In: *Global governance: a review of multilateralism and international organizations*, 12, n° 2, 2006, p. 141-159.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus/Hábitat, 1997.
- BORRÀS, Susana. Think locally and act globally: changing the climate change from local authorities. 10^a Conferência Global Environmental Justice and Global Citizenship, p. 1-9, 2011. Disponível em: <<http://www.inter-disciplinary.net/wp-content/uploads/2011/06/borrasespa-per.pdf>>.

- CGLU. Documento de posición de CGLU sobre la eficacia de la ayuda y los gobiernos locales. Barcelona: 2009.
- . Consultation paper for UCLG members: Development cooperation and local government: towards a policy and advocacy strategy for UCLG. Barcelona: 2011.
- . Documento de orientación política de CGLU sobre la cooperación al desarrollo y los gobiernos locales. Barcelona: 2013.
- CUF/F3E/PAD MAROC. Accompagner les collectivités territoriales du sud de leur territoire: comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires? Paris: 2009.
- DeLoG. Post-2015 global development agenda: making the case for decentralisation and local governance. DeLoG working paper 2, Bonn: 2013.
- CORFEE-MORLOT, Jan; KAMAL-CHAOUÏ, Lamia; DONOVAN, Michael G.; COCHRAN, Ian; ROBERT, Alexis; TEASDALE, Pierre-Jonathan. Cities, climate change and multilevel governance. OECD Environmental Working Papers n° 14, 2009.
- DESMET, Ann; DEVELTERE, Patrick. Sub-national authorities and development cooperation in the OECD-DAC member countries. Lovaina: Universidad Católica -HIVA, 2002.
- FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. *International Organization*, vol. 52, n° 4, 1998, p. 888-917.
- GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS FOR POST-2015 DEVELOPMENT AGENDA. TOWARDS HABITAT III. How to localize targets and indicators of the post-2015 agenda (1° rascunho), 2014.
- GRASA, Rafael; SÁNCHEZ CANO, Javier. Acción internacional y en red de los gobiernos locales : el caso de la ayuda para el desarrollo. In: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104, 2013, p. 83-105.
- HALE, Thomas; HELD, David (coord.). *Handbook of transnational governance: institutions and innovations*. Cambridge: Polity Press, 2011.
- HAPPAERTS, Sander; BRANDE, Karoline Van Den; BRUYNINCKX, Hans. Governance for sustainable development at the Inter-subnational level : the case of the network of regional governments for sustainable development (NRG4SD). In: *Regional & Federal Studies*, vol. 20, n° 1, 2010, p. 127-149.
- HOCKING, Brian. Regionalism: an international relations perspective. In: KEATING, Michael; LOUGHLIN, John (coord.) *The political economy of regionalism*. Londres: Frank Cass, 1997, p. 90-111.
- . Patrolling the “frontier”: globalization, localization and the “actorship” of non-central governments”. In: ALDECOA, Ignacio; KEATING, Michael (coord.). *The foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass, 1999, p. 17-39.
- ICLEI. *Local sustainability 2012: taking stock and moving forward*. Global Review. Bonn: 2012.
- KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. Transnational advocacy networks in international and regional politics. In: *International Social Science Journal*, vol. 51, n° 159, 1999, p. 89-101.

- KRASNER, Stephen (coord.). *International regimes*. Ithaca: Cornell UP, 1983.
- LUCCI, Paula. "Localising" the post-2015 agenda: what does it mean in practice? Jan. 2015. Relatório ODI.
- MANSURI, Ghazala; RAO, Vijayendra. *Localizing development: does participation work?* Washington: World Bank, 2013. Relatório de Pesquisa de Políticas Públicas.
- MARKS, Gary. Structural policy in the European Community. In: SBRAGLIA, Alberta (coord.) *Europolitics: institutions and policymaking in the new European Community*. Washington: The Brookings Institution, 1992, p. 191-224.
- MARTÍNEZ, Ignacio; SANAHUJA, José Antonio. *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, 2012.
- MATOVU, George; NARDI, Luisa. *The impact of decentralized cooperation on the process of decentralization in Africa*. Scuola Superiore Sant'Anna, 2008. Relatório de pesquisa. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030281.pdf>>.
- MORATA, Francesc. *Gobernanza multinivel: entre democracia y eficacia* In: *Jornadas Gobernanza global multinivel: rol internacional de ciudades y regiones*. Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2010.
- OCDE. *Aid extended by local and State governments*. Pre-print of the DAC Journal. Paris: 2005, vol. 6, n° 4.
- SALOMÓN, Mónica. *Paradiplomacy in the Developing World: The Case of Brazil*. In: AMEN, Mark; TOLY, Noah J.; MCCARNEY, Patricia; SEGBERS, Klaus (coord.). *Cities and Global Governance. New Sites for International Relations*. Londres: Ashgate, 2011, p. 45-68.
- SALOMÓN, Mónica; SÁNCHEZ CANO, Javier. *The United Nations system and the process of political articulation of local authorities as a global actor*. In: *Brazilian Political Science Review*. vol. 2, n° 1, 2008, p. 12-147.
- SASSEN, Saskia. *Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages*. Princeton: Princeton UP, 2006.
- SIPPEL, Maïke; MICHAELOWA, Axel. *Does global climate policy promote low-carbon cities? Lessons learnt from the CDM*. MPRA Paper n° 20986, Munich: 2010.
- TAYLOR, Paul; GROOM, A. J. R. *Global issues in the United Nations' framework*, Nova Iorque: St. Martin's Press, 1989.
- WEYAND, Sabine. *Inter-regional associations and the European Integration process*. In: JEFFERY, Charlie (ed.). *The regional dimension of the European Union: towards a third level in Europe?* Londres: Frank Cass, 1997, p. 166-182.

A paradiplomacia de Chiapas como motor de desenvolvimento social: o caso da Agenda ONU-Chiapas

Victorino Morales Dávila

Victorino Morales Dávila (E-mail: victorino04@gmail.com), Doutorando em Ciências Sociais pelo Instituto Tecnológico e de Estudos Superiores de Monterrey, Campus Monterrey, no México. Integra o grupo de pesquisa “Assuntos Globais” da Escola Nacional de Pós-Graduação de Educação, Humanidades e Ciências Sociais do mesmo Instituto. Graduado em Relações Internacionais pela mesma instituição. Sua tese de doutorado trata da participação internacional de atores subestatais, especialmente sobre a análise das estratégias de construção das marcas territoriais. Participou da redação de um capítulo relativo às marcas territoriais e paradiplomacia no livro *Teoria e Prática da Paradiplomacia*, coordenado pelo Dr. Zidane ZERAOUI, em 2013. Foi assessor da Subsecretaria de Comércio do Ministério da Economia do governo de Chiapas, onde trabalhou no projeto “Marca Chiapas”. Paralelamente, foi professor de Ciências Sociais no campus Chiapas e no campus Eugenio Garza Sada, do Instituto Tecnológico e de Estudos Superiores de Monterrey.

Resumo

O estudo da atividade internacional das entidades subestatais tornou-se um novo campo de exploração das Ciências Sociais. Sua conformação teórica deve responder aos estudos de caso que apresentam os elementos fenomenológicos, que ao mesmo tempo podem ser utilizados como categorias de explicação causal do fenômeno “paradiplomático”. Este estudo analisa a ação internacional de Chiapas, um dos estados mais pobres do México, para promover a inclusão social em âmbito local. Pretende-se estabelecer correlações entre a colaboração do Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) e o Estado de Chiapas, em 2008, e a redução da pobreza e melhora da saúde materna na região, de acordo com estudos publicados em 2011. Do ponto de vista metodológico, este estudo analisa dois dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) – a saúde materna e a redução da pobreza –, por meio da análise estatística dos programas sociais de Chiapas. Finalmente, pode-se concluir que o regime de cooperação entre a ONU e o Estado de Chiapas permitiu, em primeiro lugar, o aumento dos gastos sociais no orçamento do Estado, e em segundo lugar, a adequação da política social (programas) aos ODMs. As duas ações possibilitaram um avanço social.

Palavras-chave

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

Introdução

Antes de 2010, os indicadores dos relatórios sobre o desenvolvimento social do México

- índices de marginalização, subdesenvolvimento social e desenvolvimento humano - não mostravam uma tendência favorável à melhoria da qualidade de vida da população

de Chiapas. O índice de atraso social, por exemplo, medido pelo Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL), em 2005, mostrava o Estado de Chiapas como o menos desenvolvido do México. No entanto, os dados apresentados pelo mesmo Conselho, em 2010, exibem uma redução significativa da extrema pobreza na região, saindo da condição de Estado menos desenvolvido do país.

Observa-se que a realidade de Chiapas está em transformação, e a questão que vem à tona é: quais seriam as possíveis causas desse novo cenário? Um dos fenômenos relevantes é que o governo subestatal, a partir de 2000, está imerso na paradiplomacia. Assim, as ações realizadas pelo governo de Chiapas com as agências das Nações Unidas a partir de 2008, e que possibilitaram o desenvolvimento da Agenda ONU-Chiapas e a adequação de sua política pública aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) permitem estabelecer uma relação causal, considerando que a inclusão dos ODMs em sua política social teve um impacto positivo na melhoria da qualidade de vida de sua população.

Este estudo propõe-se a analisar os programas sociais desenvolvidos pelo governo de Chiapas (2007-2012), por meio da observação e análise do comportamento dos indicadores que tiveram impacto particularmente em dois ODMs: o primeiro, a erradicação da extrema pobreza e da fome, e o quinto, relacionado à melhoria da saúde materna.

A metodologia definida para alcançar esse objetivo envolve a análise do comportamento socioeconômico do Estado e a ação internacional do governo – a observação atenta da implementação da Agenda ONU-Chiapas. Analisa-se, em seguida, a implementação dos programas sociais, indicando sua cobertura e orçamento. Finalmente, estudam-se os indicadores de resultados. Des-

sa forma, obtém-se a explicação de em que medida a atividade internacional de Chiapas facilitou a inclusão social em âmbito local.

Chiapas : Contexto geográfico e socioeconômico

O Estado de Chiapas¹ está localizado no extremo sudeste do México. Limita ao norte com o estado de Tabasco, ao sul com o Oceano Pacífico, a leste com a República da Guatemala, e finalmente a oeste com os Estados de Veracruz e Oaxaca. Chiapas está integrada por 118 municípios que representam 3,8% do território nacional. Com 73.289 km², é o décimo Estado do país (INEGI, 2010). Atualmente, Chiapas tem uma população de aproximadamente 5 milhões de habitantes, dos quais 51,4% são mulheres.

Do ponto de vista demográfico, o Estado de Chiapas tem experimentado um forte crescimento. Entre 2005 e 2010, a taxa foi de 2,2%, uma das mais altas do país. A população de Chiapas é jovem, com uma idade média de 22 anos, e 34,3% da população tem menos de 15 anos. Por outro lado, a distribuição da população na região é predominantemente rural. Mais da metade vive em cidades com menos de 2.500 habitantes. Em relação à sua composição étnica, Chiapas é um dos Estados com maior população indígena no México: 27,2% da população é indígena (INEGI, 2010).

A situação econômica da população não é favorável. De acordo com o Censo de População e Habitação de 2010, a região registrou uma taxa de participação econômica²

1 Às vezes chamado de "entidade", em referência à locução "entidade federal" da Constituição mexicana.

2 Essa taxa exibe a porcentagem da população economicamente ativa: as pessoas que realizaram uma atividade econômica (população ativa), ou procuraram uma (desempregadas) durante um período de referência (Instituto Nacional da Estatística e Geografia, INEGI, 2015).

de 57,7% e uma taxa de ocupação³ de 98%. Embora esses números induzam à imagem de uma população ativa e produtiva, 57,6% da população não recebe mais do que o dobro do salário mínimo. Esses números mostram que a desigualdade é uma característica importante, e que tem um impacto negativo na economia do Estado. Sendo assim, 76,7% da população está em situação de pobreza multidimensional.

Quadro 1: A pobreza multidimensional

Indicadores de impacto	Nacionais	Chiapas
Pobreza multidimensional		
População em situação de pobreza multidimensional	44,20%	76,70%
População vulnerada por carências sociais	33,00%	16,20%
População vulnerada por falta de recursos	4,50%	1,50%
Vulnerabilidade social		
População com pelo menos uma carência social	77,20%	92,90%
População com pelo menos três carências sociais	30,70%	57,00%
Indicadores de carências sociais		
Atraso escolar	21,70%	37,80%
Acesso à saúde	40,70%	52,10%
Acesso à seguridade social	64,70%	85,30%
Qualidade e tamanho das moradias	17,50%	38,20%
Acesso aos serviços básicos de moradia	18,90%	36,30%
Acesso à alimentação	21,60%	26,30%

Fonte: CONEVAL, com base na MCS-ENIGH 2008.

Os indicadores socioeconômicos de Chiapas enfatizam, como destacam Dewar e Viscarra (2009), que a posição competitiva do Estado exige uma atenção imediata, no sentido de melhorar e oferecer a seus habitantes as condições de desenvolvimento humano que

3 No México, o “nível de ocupação” é um indicador que leva em conta o percentual da população ocupada; as pessoas que têm uma atividade econômica: que trabalham pelo menos uma hora ou um dia para produzir bens e/ou serviços de forma independente ou subordinada, com ou sem remuneração; ou estão ausentes do trabalho, mas mantém um relacionamento com seu empregador; ou estão no setor primário na produção de bens de consumo (INEGI, 2015).

existem em outras regiões do México.

No entanto, com base nas informações da CONEVAL, em 2010, Chiapas deixou de ser a entidade com o maior Índice de Subdesenvolvimento Social (IRS)⁴ no país, passando ao terceiro lugar, depois de Oaxaca e Guerrero. Em 10 dos 11 indicadores que integram o IRS, Chiapas estava entre os 11 Estados mais avançados na redução de seu subdesenvolvimento e, em 4 deles, era o mais adiantado (analfabetismo, saúde, chão de terra, ter máquina de lavar). É importante apontar que, dos 118 municípios, 51 melhoraram seu IRS, e a situação piorou em apenas 2 deles, permanecendo igual para o restante.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁵ também registrou um avanço, passando de 0,7078, em 2000, para 0,7395, em 2008 (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, 2011). Observa-se que, dos 125 municípios com o menor IDH no México, 28 estão localizados em Chiapas⁶. Em relação ao Índice de Marginalização (IM)⁷, o Estado experimentou um avanço na redução do percentual de pessoas marginalizadas em todos os

indicadores (Conselho Nacional de Popu-

4 IRS – é uma medida que inclui diversas variáveis em um único índice: educação, acesso à saúde, aos espaços de qualidade e de vida, serviços básicos de habitação e bens de consumo (CONEVAL, 2010).

5 IDH – índice estatístico social integrado por três dimensões: longevidade, educação e renda (PNUD, 2011).

6 Com base no segundo relatório do governo executivo do Estado, em 2008, os municípios são: Sitalá, Santiago El Pinar, Aldama, Chalchihuitán, Mitontic, San Juan Chamula, San Juan Cancuc, Chenalhó, Chanal, Zinacantán, Chilón, San Andrés Duraznal, Pantelhó, Ocotepec, Francisco León, Pantepec, Tumbalá, Amatenango del Valle, Larráinzar, Huititupán, Maravilla Tenejapa, Huixtán, Marqués de Comillas, Salto de Agua, Amatán, Sabanilla, Oxhuc et Tenejapa (<http://www.comunicacion.chiapas.gob.mx/documento.php?id=20081202050200>).

7 IM – resultado de uma estimativa de componentes de quatro dimensões e nove indicadores: educação, habitação, renda e distribuição da população (CONAPO, 2011).

lações, CONAPO, 2011). Também se percebe uma redução na mortalidade materna no Estado, associada às carências sociais, especialmente, ao acesso aos serviços de saúde. Assim, a mortalidade materna (óbitos por cada 100 mil nascimentos) passou de 84,12, em 2005, a 75,03, em 2009.

Apesar do avanço nos diversos indicadores, as condições de subdesenvolvimento persistem. Embora exista uma participação importante na vida econômica do Estado, a pobreza multidimensional que atinge a maior parte da população continua sendo uma preocupação pública. Como consequência, nota-se que a melhora dos índices de subdesenvolvimento social, desenvolvimento humano, marginalização e saúde materna, em 2010, observada pela CONEVAL, representa um avanço significativo em relação ao resto do país, o que é produto da implementação de estratégias de governo nos anos anteriores ao relatório do Conselho.

Vale ressaltar especialmente a cooperação bilateral que o governo do Estado de Chiapas desenvolveu com a ONU, em 2008, no marco da implementação dos ODM, e a consequente implantação de ações administrativas e orçamentárias por parte da entidade.

A ONU e Chiapas: um caso de paradiplomacia

A Organização das Nações Unidas e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

Em setembro de 2000, os chefes de Estado de 147 países reuniram-se para participar da Assembleia Geral das Nações Unidas. Durante a Cúpula de Chefes de Estado, foi aprovada, por unanimidade, a Declaração do Milênio, que definiu metas para a redução da extrema pobreza, as doenças e a margina-

lização no mundo. Essas metas transformaram-se nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, ODM (SACHS, 2005).

Os ODMs fazem um apelo à cooperação internacional e aos diversos mecanismos do Sistema das Nações Unidas para resolver os problemas econômicos, sociais, culturais e humanitários das populações mais vulneráveis do mundo. Ao contrário das tentativas anteriores de cooperação internacional, os ODMs beneficiam-se de um apoio político sem precedentes, seja das mais altas esferas políticas, da sociedade civil ou principais instituições de desenvolvimento. Os objetivos são atingíveis e verificáveis com prazos definidos (ONU, 2005; 2008).

A configuração dos ODMs concebe a pobreza como uma realidade multidimensional. Os pobres não são apenas os que recebem menos renda, mas também os que estão com fome ou subnutridos, sem acesso aos serviços de saúde, educação, água potável e saneamento (ONU, 2005; SACHS e MCARTHUR, 2005). A Figura 1 mostra os oito ODMs, integrados por 21 metas quantificáveis e mensuráveis, e 60 indicadores. Os primeiros sete objetivos concentram-se na luta contra a extrema pobreza, as doenças e a degradação ambiental. O último objetivo é essencialmente um compromisso de solidariedade entre os países desenvolvidos e os que estão em vias de desenvolvimento, para trabalhar



Figura 1: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

em conjunto e alcançar os primeiros sete (SACHS, 2005).

Como os valores e princípios da Declaração do Milênio proclamam, os ODMs pretendem demonstrar que a globalização pode se tornar uma força positiva para todos os povos, na medida em que os benefícios são partilhados de forma justa, e que os custos não se abatem sobre os pobres. A despeito dos relatórios oficiais mostrarem progressos significativos em vários indicadores, vários pontos de vista consideram que essa iniciativa define metas difíceis de serem alcançadas na maioria dos países. A situação não melhora significativamente (SHARMA, 2004). As projeções indicam que a taxa global deve ser reduzida em pelo menos 15%, o que está longe da meta de 23% (ONU, 2001).

O projeto global pode ser uma oportunidade real para a ação internacional das entidades subestatais, no sentido de trazer o plano de ação dos ODMs para o nível local, a fim de realizar uma incidência importante na vida das regiões do interior desses países.

A realização dos ODMs depende da capacidade dos governos de produzir crescimento econômico em regiões desfavorecidas. Nesse sentido, é essencial desenvolver uma rede global de relações entre as comunidades pobres e os polos de poder e riqueza (SACHS, 2005). Isso fica claro quando se observa um país ou uma região subdesenvolvida que recebe uma proposta de uma série de reformas e ações para alcançar o crescimento e o desenvolvimento econômico. Essas mudanças parecem inúteis se não forem acompanhadas de: reformas comerciais nos países ou regiões mais ricas, no sentido de facilitar a venda de bens e serviços produzidos nas regiões mais pobres; cancelamento de dívidas impagáveis herdadas das últimas décadas; um apoio financeiro contínuo para melhorar a infraestrutura e atrair investimentos; e apoio para garantir a estabilidade social nas regiões afetadas por conflitos.

A participação das regiões para desenvolver uma rede global é essencial, assim como atrair projetos que financiem o desenvolvimento e melhorem a qualidade de vida dos habitantes.

A paradiplomacia: perspectivas teóricas e conceituais

A problemática do desenvolvimento e a fome, a pobreza e a desigualdade fazem parte dos programas de quase todos os governos do mundo em todos os níveis: federais ou nacionais, regionais ou locais. Contudo, nenhum governo nacional pode ser considerado o único responsável por responder a essas questões. Hoje, as relações políticas, econômicas, culturais e sociais não respeitam fronteiras nacionais. Essa perspectiva enfatiza que não só os atores supranacionais, mas também os atores locais vão além da fronteira nacional, e a dinâmica mundial passa a ser endógena (SASSEN, 2007; DEL HUERTO ROMERO, 2004). Nesse contexto de globalização, a equação que favorece o desenvolvimento das regiões do mundo não apenas se apoia nas relações entre os Estados-nação, mas também nas atividades desenvolvidas pelos “governos não centrais” (GNC)⁸.

As mudanças da última década do século XX, resultado do fim da ordem bipolar da Guerra Fria, remodelaram o sistema internacional. Dessa forma, atores diferentes dos Estados nacionais passaram a nele participar. Zeraoui (2009, p. 15) observa que “existem vários modelos na nova ordem internacional [do século XXI], [entre eles] o crescente envolvimento de outros atores que não são os Estados [nacionais]... É cada vez mais comum os governos locais, e mesmo as empresas e instituições, tomarem a própria iniciativa para interagir com o exterior”⁹.

⁸ Termo usado para chamar as autoridades locais, regionais e municipais que abrem espaços internacionais para solicitar cooperação e, dessa forma, contribuir a seu desenvolvimento econômico e social (RODRIGUEZ, 2004).

⁹ Tradução livre.

Trata-se, portanto, de um processo global em que a expertise local adquiriu uma dimensão internacional em um contexto de transformação do poder mundial (ALDECOA, 2004). As motivações das entidades subestatais para desempenhar um papel no cenário internacional são de diversos tipos. Elas podem ser culturais, econômicas ou derivadas da identidade e da existência de migrações.

Essa nova capacidade local de interação direta com o exterior é chamada de paradiplomacia¹⁰. Ela é utilizada como um meio de diferenciar a diplomacia exercida pelo Estado nacional por meio de sua política externa, no marco do interesse e da segurança nacional, de outras questões de direito internacional (VELAZQUEZ, 1999). Considerar as entidades subestatais como atores do sistema internacional advém de uma nova concepção da política mundial, de acordo com a formulação transnacionalista e de interdependência complexa de Keohane e Nye (1971; 1987). Essa formulação já não coloca ênfase na luta de poder no âmbito político e militar, mas na negociação entre um leque de atores autônomos e semiautônomos. Essa ideia pressupõe que as ações das outras entidades diferentes dos Estados centrais podem interagir globalmente, alcançando um impacto significativo.

Essa consideração permite compreender que a atividade internacional das entidades subestatais é tratada segundo uma lógica funcional, isto é, sua valorização decorre “da capacidade da entidade ter impacto na política internacional, mas seu comportamento pode ser previsto em função de suas referências a outros atores” (GARCIA SEGURA, 1993, p. 18). Para Mansbach Fer-

¹⁰ Alguns dos estudos que tentaram sistematizar a ação internacional das autoridades locais foram desenvolvidos por Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos, respectivamente, a partir de 1984 e 1990. Duchacek usa o conceito de paradiplomacia para definir «entradas diretas ou indiretas de governos não centrais no campo das relações internacionais» (1990, p. 15) e coloca o prefixo «paralelo» ou «associado» para diferenciá-lo do governo central.

guson e Lampert (1976), essas entidades diferenciam-se pelo atributo da autonomia em nível funcional e não por suas qualidades de soberania e territorialidade, em nível descritivo.

No contexto da globalização e da importância das perspectivas de tipo funcional, Ponce (2011) sugere que um novo conceito de desenvolvimento aparece. Os governos locais são vistos como os principais motores do desenvolvimento, por serem espaços de articulação de políticas setoriais e de convergência de diferentes atores. Assim, sociedades e instituições têm de enfrentar diversos obstáculos para se juntarem à dinâmica mundial da globalização.

A análise empírica da paradiplomacia centra-se na cooperação descentralizada (CD), vinculada ao estudo do desenvolvimento. Emerge de uma perspectiva regionalista (PHILIPPART; VAN CUTSEM, 1999; SOLDATOS, 1990), sugerindo que, mesmo que os governos subestatais não sejam soberanos para impor políticas de interesse nacional, podem atuar em grandes espaços - graças à descentralização territorial e financeira - e criar laços de cooperação inter-regional nas questões de crescimento e desenvolvimento (AYALA CORDEIRO, 2014; PAQUIN, 2001; KEATING, 2001). Os governos locais agem como os principais atores da cooperação em nível global.

Esta cooperação caracteriza-se por estabelecer relações horizontais mais simétricas, que permitem a troca de experiências e a reciprocidade de interesses entre as partes (DE LA VARGA MAS, 2014; RUIZ SEISDEDOS, 2008). As entidades subestatais são de fato agentes do desenvolvimento local, e a cooperação torna-se um instrumento de sua ação internacional, especialmente com outros níveis do governo nacional e agências internacionais.

Com base nesse quadro analítico, a cooperação descentralizada deve seguir alguns passos para garantir sua eficácia. Em primeiro lugar, deve considerar a apropriação das iniciativas de cooperação pelos atores locais; em segundo lugar, adequar as necessidades locais para dar espaço à coordenação e colaboração entre atores subestatais e internacionais. Finalmente, esses estágios permitem obter resultados visíveis no desenvolvimento e na melhoria da qualidade de vida (DESCHAMPS, 2014). Um ponto essencial nesse processo é analisar a intervenção da cooperação, isso permitirá estudar o impacto social da CD.

A ação paradiplomática de Chiapas

A Constituição mexicana confere a responsabilidade pela política externa e por tratados internacionais ao Poder Executivo (Artigo 89, Seção X). O Senado analisa esses tratados e ratifica a nomeação de agentes diplomáticos e consulares (Artigo 76, Seção I). A Constituição não contém qualquer dispositivo que confira poder às entidades subestatais do México no campo da política externa. O Artigo 117 da Seção I estipula, sobre este ponto, que “os estados não podem, em caso algum, concluir alianças, acordos ou coligações de qualquer tipo com outro Estado, ou com potências estrangeiras”.

No entanto, a Lei sobre a celebração de tratados, de 1992, distingue dois tipos de compromissos: o tratado (celebrado pelo Estado nacional) e o acordo interinstitucional¹¹. Schiavon e López (2005) explicam que, nessa segunda classificação, os atores subestatais podem participar ativamente

¹¹ No artigo 2, Seção II, a lei define o acordo interinstitucional como aquele regido pelo direito internacional público, e celebrado entre ministérios e agências de cooperação descentralizada da administração pública federal e subestatal e uma ou várias organizações governamentais estrangeiras.

no campo internacional, sem a necessária supervisão e aprovação do Ministério das Relações Exteriores.

Nesse cenário, Velázquez e Schiavon (2009) comentam que as entidades mexicanas com maior participação internacional são Chiapas, Baja California, Nuevo León, o Estado do México e Jalisco. É, portanto, conveniente examinar o caso da paradiplomacia de Chiapas, desenvolvida desde 2000, com o objetivo de implementar projetos, propostas e negociações com atores internacionais para fortalecer o trabalho de desenvolvimento da região.

Em 1994, Chiapas iniciou sua experiência paradiplomática com o Movimento Zapatista. Organizações não governamentais, agências, grupos de intelectuais, governos estrangeiros passaram a estabelecer relações com a entidade. Rodriguez (2004, p. 13) mencionou que, graças a essa experiência, em 2000, o governo de Chiapas propôs “fazer uso de uma maior abertura, para implementar estratégias para a integração da sociedade civil nos espaços globais e ganhar vantagens no desenvolvimento”.

Uma das ações de maior impacto nesse campo foi a criação do Gabinete de Relações Internacionais do governo de Chiapas, em 2001. Essa ação confirmou a vontade da região de estabelecer, manter e fortalecer as relações com outros espaços. Também ajudou a entidade a implementar estratégias para a cooperação, a migração e o desenvolvimento da fronteira sul¹² com outros atores internacionais. A experiência institucional

¹² Nessa questão, um dos relacionamentos mais importantes no campo da cooperação para o Estado foi o acordo assinado com a União Europeia, que formalizou a oferta de 15 milhões de euros, graças a uma iniciativa de desenvolvimento social sustentável. A iniciativa é conhecida pelo nome de Projeto Integrado de Desenvolvimento Social e Sustentável na Floresta Lacandona (PRODESIS). Outras ações de destaque foram a criação do programa Participação Social Chiapas e o fortalecimento da cooperação com a Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (HAMPF, 2009; DESCHAMPS, 2014).

da paradiplomacia de Chiapas, que começou em 2000, no governo de Pablo Salazar Mendicuchia, foi mantida durante o mandato de Juan Sabines Guerrero, em 2006.

A partir de 2006, a colaboração entre o governo e as agências e organizações de cooperação intensificou-se de tal forma que, em 2008, foi criado o Ministério para o Desenvolvimento da Fronteira Sul, que, dois anos depois, tornou-se o vínculo para a cooperação internacional¹³. A atividade paradiplomática promovida pelo governo por meio desse ministério levou à criação da Rede Nacional para a Cooperação Internacional do Governo de Chiapas, ao lançamento do Projeto Mesoamérica (estratégia de desenvolvimento regional entre a fronteira sul e a América Central), ao monitoramento dos acordos sobre a proteção dos migrantes, à implementação do programa “Cidades Irmãs”, à implantação do acordo de cooperação com a União Europeia e aos acordos bilaterais com os governos do Japão, Espanha, Estados Unidos, Canadá, e ONGs internacionais, como a Oxfam Novib-IPPF, entre outros.

Além da promoção e coordenação de diferentes instrumentos e mecanismos que configuram a cooperação internacional para o desenvolvimento na entidade, esse ministério foi envolvido no monitoramento da aproximação com a Organização das Nações Unidas, que culminou com a implementação de um programa de trabalho bilateral, estratégico para a entidade, denominado Agenda ONU-Chiapas.

A Agenda ONU-Chiapas

A criação da Agenda ONU-Chiapas responde a um esforço conjunto de dois atores que reuniram-se, no início de 2008: o governo de Chiapas e o presidente de coordenação do Sistema das Nações Unidas no México. A Agenda foi estabelecida in facto na comemoração do Fórum das Nações Unidas México – Agenda Chiapas¹⁴, na capital do Estado.

Essa reunião foi acompanhada do pedido de cooperação do governo de Chiapas, após a publicação, em 2005, de um relatório do PNUD do México, que apontava os Estados de Chiapas, Oaxaca e Guerrero como os menos avançados na realização dos ODM. A implementação de uma política de desenvolvimento social no Estado foi estimulada de fato por uma estratégia nacional, que o governo do México criou em 2007, para os municípios de menor IDH (DESCHAMPS, 2014). A cooperação bilateral com as Nações Unidas responde aqui a essa política e ao compromisso estratégico do governo de Chiapas para alcançar diversos objetivos.

A implementação da Agenda visa realizar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na região, uma vez que representam um “interesse especial para as Nações Unidas [, pois Chiapas] mostrou um dos mais baixos níveis de desenvolvimento humano no México e um dos níveis mais altos de pobreza e exclusão”¹⁵. A Agenda foi formalizada

13 Isso para concentrar as relações internacionais da entidade em um ministério do Executivo do Estado, e assegurar o relacionamento e coordenação do governo de Chiapas com: o governo do México, o Instituto Nacional de Migração, consulados e organismos internacionais e de cooperação localizados na região (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO DA FRONTEIRA SUL E ARTICULAÇÃO COM A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, 2015).

14 Esse fórum foi uma oportunidade para a troca de informações sobre o estado da entidade e as possibilidades de cooperação com o Sistema das Nações Unidas (GOVERNO DO ESTADO DE CHIAPAS, 2008). Ver: Reunião histórica das agências das Nações Unidas em Chiapas, disponível em: <http://www.chiapas.gob.mx/prensa/boletin/historico-acuerdo-interinstitucional-contra-la-pobreza-suscriben-la-agenda-chiapas-ONU>. Acesso em: 25 out. 2011.

15 Tradução livre (GOVERNO DO ESTADO DE CHIAPAS, 2008). Ver: Reunião histórica das agências das Nações Unidas em Chiapas, disponível em: <http://www.chiapas.gob.mx/prensa/boletin/historico-acuerdo-interinstitucional-contra-la-pobreza-suscriben-la-agenda-chiapas-ONU>. Acesso em: 25 out. 2011.

no final de 2008, com a assinatura de um acordo interinstitucional entre o governo de Chiapas e a ONU.

O acordo propõe como principal objetivo a adequação das ações da entidade substatual às iniciativas das agências das Nações Unidas no México, com ênfase nos projetos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), incluindo os 28 municípios de menor IDH do Estado, no contexto da realização dos ODMs. Em virtude das 27 parcerias, 23 agências especializadas instalaram-se no Estado¹⁶.

A Agenda ONU-Chiapas abrange grandes projetos de cooperação que o governo de Chiapas desenvolveu com diferentes organismos especializados do Sistema das Nações Unidas. Os tópicos abordados são: segurança alimentar, migrações, educação, igualdade de gênero, prevenção da criminalidade, etc. Em 2009, por exemplo, foram assinados acordos para garantir a inclusão do conceito de igualdade de gênero nas políticas governamentais e o acesso à água, nos 28 municípios com menor IDH, um acordo-marco com o UNICEF, um acordo específico de cooperação técnica com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), um acordo de colaboração com a Organização Mundial da Saúde e Organização Pan-americana da Saúde (OMS-OPAS), um acordo sobre prevenção de conflitos, acordos de desenvolvimento e de consolidação da paz nas comunidades de deslocados internos em Chiapas¹⁷, etc.

A execução desses acordos faz sentido quando se considera a ação do governo em 2009. Na época da implementação da Agenda, o

¹⁶ Tradução livre (GOVERNO DO ESTADO DE CHIAPAS, 2008). Ver: Reunião histórica das agências das Nações Unidas em Chiapas, disponível em: <http://www.chiapas.gob.mx/prensa/boletin/historico-acuerdo-interinstitucional-contra-la-pobreza-suscriben-la-agenda-chiapas-onu>. Acesso em: 25 out. 2011.

¹⁷ Secretaria de Finanzas de Chiapas (2011). Ver: Orçamento de despesas 2011, disponível em: <http://www.haciendachiapas.gob.mx/>. Acesso em: 5 nov. 2011.

governo utilizou os ODM como espinha dorsal de sua política social, incluindo-os na sua Constituição por meio da alteração dos Artigos 20, 42 e 62, em junho de 2009. Como consequência, sua aplicação tornou-se obrigatória para o governo e os conselhos locais no Estado de Chiapas. Essa alteração prevê poderes adicionais para o governador, afirmando que “para melhorar e aumentar o Índice de Desenvolvimento Humano no Estado, [o governo] tem que ajustar suas políticas públicas de desenvolvimento social aos Objetivos de Desenvolvimento do PNUD da ONU” (Art. 42, Seção VII), e que elas serão verificadas e avaliadas quantitativamente pelo órgão de controle estatal (Art. 30, Seção VI). A partir dessa reforma, o governo é responsável pela concretização das metas fixadas pelos Objetivos.

Nesse marco jurídico, o planejamento, a execução, a medição e a avaliação dos programas sociais sustentados pelos diversos serviços da entidade foram rearticulados com base em indicadores estabelecidos pelas metas dos ODM, estando sujeitos ao Plano de Desenvolvimento do Estado (PDE).

A Agenda ONU-Chiapas estabeleceu uma série de mudanças significativas na cooperação para o desenvolvimento nos últimos anos. Descreveram-se as mais expressivas em termos de apropriação da cooperação descentralizada. A seguir, apresenta-se uma análise da adequação desse projeto de cooperação à política social do governo de Chiapas.

A política social de Chiapas

A partir da implementação da Agenda entre Chiapas e a ONU, a articulação dos programas sociais desse Estado tem apenas um propósito: promover um impacto positivo na melhoria da qualidade de vida da sociedade, no que diz respeito aos indicadores

dos ODMs (SECRETARIA DE FINANÇAS, 2011). O processo de planejamento da política social de Chiapas leva em conta o plano de desenvolvimento Chiapas Solidário – 2007-2012, assim como uma linha de base dos ODMs, preparada pelo Comitê de Estatísticas e Informações Geográficas de Chiapas, em colaboração com o PNUD, e em sintonia com a política anual de despesas do governo.

O marco de referência dos ODMs no Estado de Chiapas inclui 8 objetivos, 16 metas e 38 indicadores, adaptados aos componentes do PDE. O objetivo dessa linha de partida é definir um conjunto específico de indicadores a serem utilizados pelo governo para

medir o progresso de cada Meta e Objetivo do Milênio. Para entender como a adaptação à realização dos ODMs de todos os programas sociais implementados foi concretizada, é necessário ressaltar que a Lei de Planejamento do Estado para o Desenvolvimento de Programas Institucionais, dos ministérios e órgãos do governo, conferiu um caráter obrigatório à descrição da relação que cada programa tem com os ODMs.

Para erradicar a extrema pobreza e a fome (Objetivo 1) e melhorar a saúde materna (Objetivo 5), o governo de Chiapas alinhou as despesas com os programas, de acordo com as seguintes metas e indicadores:

Quadro 2: Os indicadores utilizados pelo governo de Chiapas para medir as metas dos ODMs

Objetivo	Meta	Indicador ¹
1. Erradicar a extrema pobreza e a fome	A. Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia	1. Porcentagem da população vivendo em situação de insegurança alimentar
	B. Alcançar o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens	1. Taxa de crescimento do PIB por pessoa empregada
		2. Razão emprego-população
		3. Porcentagem da população empregada que recebe um salário mínimo
		4. Taxa de condições críticas de trabalho
		5. Porcentagem da população que trabalha por conta própria ou em uma empresa familiar
C. Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome	1. Porcentagem de crianças de menos de 5 anos abaixo do peso	
5. Melhorar a saúde materna	A. Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna	1. Taxa de mortalidade materna (mortes por 100 mil nascimentos)
		2. Proporção de partos assistidos por profissional de saúde qualificado
	B. Alcançar, até 2015, o acesso universal à saúde reprodutiva	1. Cobertura de atendimento pré-natal (pelo menos uma visita)

¹PNesta pesquisa são analisados 10 dos 16 indicadores definidos pelo governo, pois são os que causam o maior impacto na realização do objetivo.

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações da linha de base dos ODMs do Estado de Chiapas, 2010.

Incorporar os ODMs ajudou o governo a planejar objetivos e ações para cada programa social, a fim de monitorá-los. A utilização desses indicadores permite avaliar a eficiência dos programas, e estabelecer o grau de melhoria em relação à linha de referência ou linha de base. Isso facilita o desenvolvimento de ferramentas de políticas públicas inovadoras e mais eficientes para resolver o problema da pobreza na sua complexidade, mantendo assim uma abordagem holística, que integra uma dimensão territorial e uma perspectiva de longo prazo.

Nesse contexto, a partir de 2009, o gasto público com desenvolvimento social representa uma parte importante do orçamento do Estado: 75,23% em 2009 e 76,78% em 2010¹⁸. Em 2011, o orçamento destinado ao gasto social foi de 79%¹⁹. Essa porcentagem é significativa. Em 2009, por exemplo, o orçamento destinado ao Executivo foi um pouco acima de 44 bilhões de pesos mexicanos (MXP)²⁰, dos quais 41 bilhões de pesos mexicanos foram alocados no desenvolvimento social. Outro exemplo concreto é o orçamento para a erradicação da pobreza nos 28 municípios com menor IDH que, de acordo com relatórios do Ministério da Fazenda de 2011, teve um aumento de 300 milhões de MXP²¹, entre 2005 e 2010.

Os programas implementados para erradicar a extrema pobreza e a fome (Objetivo 1) e melhorar a saúde materna (Objetivo 5)

A Agenda ONU-Chiapas contribuiu para a implementação de 70 iniciativas desenvolvidas a partir do final de 2008 (DESCHAMPS, 2014). Até 2011, contam-se 65 programas com um impacto nos Objetivos 1 e 5. Essa cooperação permitiu alocar fundos para os grandes programas de governo, cujo orçamento experimentou um crescimento constante, de 2007 a 2010, como mostra o Quadro 3.

Evidencia-se que os 65 programas foram destinados às pessoas mais pobres, principalmente aos 28 municípios de menor IDH. Entre eles, para atingir as metas do Objetivo 1, destacam-se: Energia Solidária, Motor para a Economia Familiar, Amanhecer, Merendas Escolares, BanChiapas e Milho Solidário. Em relação ao Objetivo 5, há programas como Clínica da Mulher, Clínica Móvel e Capacitação de Parceiras.

No primeiro grupo de programas, a atividade econômica, o autoemprego, o empreendedorismo e a atenção à nutrição de crianças e grupos vulneráveis (como os idosos) permitem uma maior inclusão social no Estado. O programa BanChiapas facilitou o acesso ao financiamento para fortalecer, por exemplo, empresas sociais²², e beneficiar os vendedores ambulantes e pequenas empresas²³. Por outro lado, o Motor para a Economia Familiar favoreceu pessoas com experiência em uma profissão ou atividade produtiva, mas sem meios financeiros para iniciar um negócio²⁴.

18 Esses dados foram apresentados, respectivamente, no anexo financeiro do terceiro relatório do governo de Chiapas (2009) e do quarto relatório (2010), disponíveis em: <http://www.informe.chiapas.gob.mx>. Acesso em: 30 out. 2011.

19 Congresso do Estado de Chiapas (2011). Ver Orçamento 2011, com rosto humano, disponível em: http://www.congresochiapas.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=840&Itemid=53. Acesso em: 30 out. 2011.

20 A partir de 2009, Chiapas ganhou o maior orçamento do México, comparado com as demais entidades federais.

21 Os dados sobre a ajuda aos 28 municípios de menor IDH foram apresentados no Orçamento de Despesas de 2011 (SECRETARIA DE FINANÇAS DE CHIAPAS, 2011) e em uma carta do governador Juan Sabines, de setembro de 2011 (GOVERNO DE CHIAPAS, 2011).

22 Estima-se que 54,5 mil pessoas foram beneficiadas, das quais 13.625 são mulheres (25%) e 40.875 são homens (75%).

23 40 mil pessoas foram beneficiadas com o financiamento, das quais 28 mil são mulheres (70%) e 12 mil são homens (30%).

24 São oferecidos paralelamente à capacitação e ao capital de giro financiamentos são de 50 mil pesos mexicanos por pessoa e até de 150 mil pesos mexicanos para grupos de, no máximo, três pessoas.

Quadro 3. O gasto e a cobertura dos programas implementados para erradicar a extrema pobreza e a fome

Ano de implementação	2007		2008		2009		2010	
	Despesas previstas em MXP	Cobertura (pessoas)	Despesas previstas em MXP	Cobertura (pessoas)	Despesas previstas em MXP	Cobertura (pessoas)	Despesas previstas em MXP	Cobertura (pessoas)
Energia Solidária	ND*	0	ND*	978 863	ND*	1.018.460	ND*	1.059.199
Motor para a Economia Familiar	99.998.808	5.647	99.998.808	5.647	99.998.808	5.647	200.000K	13.500
Amanhecer	1.118.490K	186.415	1.280.070K	213 345	1.345.404K	224.234	1.440.000K	240K
Merendas Escolares	ND*	173.982.420	ND*	326 511 305	ND*	496.365.249	ND*	658.259.588
Milho Solidário	514.000K	1.525K	514.000K	1 600K	514.000K	1.650K	280.000.K**	1.675K

* Dados não disponíveis.

** Em 2010, 220 mil produtores receberam apoio.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados apresentados pelos relatórios do governo de Chiapas.

Merendas Escolares é um programa que garante às crianças da pré-escola e da escola um consumo mínimo de calorias para contribuir ao seu bem-estar físico e mental. Com Milho Solidário²⁵, a agricultura de Chiapas experimentou um boom na produção, crescimento de 9,84%, em 2010, em comparação com 2007. Amanhecer²⁶ e Energia Solidária²⁷ ajudaram os grupos vulneráveis da entidade a obter uma renda mensal, e reduzir o custo de moradia.

Os programas de melhoria da saúde materna ajudaram a fortalecer as estratégias para reduzir a mortalidade materna, por meio de: controle epidemiológico nas unidades de saúde; identificação e tratamento de emergências obstétricas; censo de visitas médicas das mulheres grávidas por microrregiões; avanço constante do programa de formação contínua das equipes de saúde. Graças à Clínica da Mulher, à Clínica Móvel²⁸ e à

25 Programa orientado a aumentar a produção por unidade de área.

26 Programa para adultos com mais de 64 anos, que recebem apoio financeiro de 500 pesos mexicanos por mês.

27 Programa de tarifa preferencial para o consumo doméstico de eletricidade.

28 O primeiro tenta fortalecer as redes de serviços de saúde para a construção de 12 clínicas voltadas para a população

Capacitação de Parteiras²⁹ foram reduzidas, entre 2007 e 2010, as mortes maternas por ano (Quadro 4).

Os resultados comparativos dos indicadores de impacto para a extrema pobreza, a fome, e a saúde materna em Chiapas

É fundamental analisar o comportamento dos indicadores, tendo em conta o tamanho da cobertura e o orçamento dos programas sociais. Para isso, toma-se 1990 como ano base ou referência, e os dados de 2000, 2005 e 2010, em alguns casos. Neste ponto, é importante apontar que a coleta de dados pós Agenda ONU-Chiapas na região é limitada, em grande parte porque os indicadores utilizados foram elaborados com dados dos relatórios administrativos da entidade, que ainda não tinham sido publicados no momento em que esta pesquisa foi feita.

feminina de 11 municípios. O segundo é um programa no qual os exames clínicos são feitos em áreas onde não há acesso a laboratórios especializados, evitando o deslocamento de doentes para as cidades.

29 Programa de capacitação de 83 parteiras e 80 redes sociais interculturais para fortalecer a atenção dos serviços de saúde nos 28 municípios de menor IDH.

Artigos

O Quadro a seguir resume a evolução dos indicadores e serve para ilustrar a melhoria geral:

Os indicadores refletem uma melhoria significativa na qualidade de vida, a partir de 2009, observando os índices de Subdesen-

Embora esses índices não utilizem os mesmos indicadores que as metas dos ODMs, verifica-se que o avanço se deve a causas semelhantes.

Em vista desses resultados, a entidade subes-

Quadro 4. Os resultados dos indicadores na primeira década do século XXI

Objetivo	Meta	Indicador	1990	2000	2005	2010 ¹
1. Erradicar a extrema pobreza e a fome	A. Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia	1. Porcentagem da população vivendo em situação de insegurança alimentar	ND*	53,3	46,99	33,03
	B. Alcançar o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens	1. Taxa de crescimento do PIB por pessoa empregada	ND*	ND*	0,85 (2004-2005)	3,05 (2007-2008)
		2. Razão emprego-população	41,93	61,31	56,41	55,54
		3. Porcentagem da população empregada que recebe um salário mínimo	58,94	61,77	58,47	50,54
		4. Taxa de condições críticas de trabalho	ND*	34,8	38,56	32,09
		5. Porcentagem da população que trabalha por conta própria ou em uma empresa familiar	52,97	53,6	52,65	46,73
C. Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome	1. Porcentagem de crianças de menos de 5 anos abaixo do peso	ND*	28,3	10,3 (2006)	ND*	
5. Melhorar a saúde materna	A. Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna	1. Taxa de mortalidade materna (mortes por 100 mil nascimentos)	83,34	62,12	84,12	75,03 (2009)
		2. Proporção de partos assistidos por profissional de saúde qualificado	10,86	44,85	61,94	72,88 (2008)
	B. Alcançar, até 2015, o acesso universal à saúde reprodutiva	1. Cobertura de atendimento pré-natal (pelo menos uma visita)	ND*	62,24	51,31	82,33

¹ Os dados não acompanhados do ano correspondem ao segundo trimestre de 2010.

* Dados não disponíveis.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da linha de base dos ODM do Estado de Chiapas em 2010, e da Pesquisa Nacional de Renda e Despesas dos Domicílios em 2010 (ENIGH).

volvimento Social, Marginalização e Desenvolvimento Humano em nível subestatal³⁰.

³⁰ Para alguns índices como a marginalização ou o desenvolvimento humano, a última medição estatal foi

tatal conseguiu, pela primeira vez, reduzir a

realizada em 2008 ou 2009, contudo, todos os dados foram repassados pelos municípios em 2011.

média de carências sociais do segmento mais pobre da população. A população que vive abaixo da linha de pobreza caiu de 57,2% para 48,7%, ou seja, um resultado duas vezes superior ao avanço nacional, que foi de apenas 4,5 pontos. Foi registrada também uma redução da população vulnerada por carência social de 113,3 mil, o que significa uma diminuição de 16,1% para 13,1% (CONEVAL, 2011).

No que concerne o Objetivo 1 e suas duas metas, por exemplo, a parcela da população que vive em situação de insegurança alimentar, ou seja, cuja renda mensal é insuficiente para adquirir uma base alimentar, baixou 20 pontos em comparação com 2000. No que diz respeito à relação emprego-população, as taxas de condições críticas de emprego e da parcela da mão de obra que trabalha de forma autônoma ou em uma empresa familiar foram reduzidas, o que se refletiu na diminuição significativa do percentual de pessoas que padecem de más condições de trabalho e de vulnerabilidade no trabalho, isto é, sem proteção da segurança social (cerca de 6%).

A evolução positiva dos indicadores sobre as metas do Objetivo 5 segue a mesma tendência do Objetivo 1: os três indicadores utilizados refletem uma significativa redução da taxa de mortalidade materna em 2009. Da mesma forma, os partos assistidos por pessoas especializadas e os cuidados médicos pré-natais aumentaram, respectivamente, 10% e 30%, em Chiapas.

A melhoria dos indicadores deve ser entendida tanto pela apropriação e adequação da cooperação explicadas acima, quanto pela coordenação entre atores locais (governo local e sociedade civil) e agências internacionais.

Considerando o relatório do Sistema das Nações Unidas no México, de 2013, a

coordenação se reflete no trabalho conjunto com: 1) a entidade governamental, que recebeu conselhos técnicos sobre legislação e políticas, e os projetos internacionais, visíveis na sua incidência nos marcos jurídicos, na legislação e na ação subestatal; 2) a sociedade civil e as instituições públicas, para fortalecer sua gestão e ação, especialmente os ministérios, as associações indígenas, de mulheres, a comunidade de desenvolvimento rural e as universidades, que têm uma alta incidência na transversalidade dos ODM; 3) e o acompanhamento e a promoção da implementação da Agenda, com um conjunto completo de indicadores dos ODM – além de outros facilitados pelas agências –, assim como ferramentas de diagnóstico (relatórios, manuais, protocolos).

Pode-se citar uma lista completa de ações específicas de cooperação, desenvolvidas no marco da Agenda. Vale ressaltar que a articulação entre os atores favoreceu a realização dos Objetivos 1 e 5 dos ODM.

A título de ilustração, o modelo intercultural para a promoção da saúde reprodutiva, do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), permite compreender a cooperação em torno do Objetivo 5. Constatase que programas como a Capacitação de Parteiras, a Clínica da Mulher e a Clínica Móvel foram desenvolvidos com base nesse modelo. Assim, o Sistema das Nações Unidas contribuiu para a formação das parteiras, em colaboração com o Ministério dos Povos Indígenas e do Ministério da Saúde de Chiapas.

Uma tendência similar acontece com o Programa Estratégico para a Segurança Alimentar, da FAO, que deu início ao programa Milho Solidário, em conjunto com o Ministério da Agricultura de Chiapas, facilitando o desenvolvimento de projetos produtivos em áreas marginalizadas, tendo um impacto nas metas do Objetivo 1 dos ODM.

Os resultados do desenvolvimento por meio de indicadores são visíveis, produto da coordenação dos recursos humanos, financeiros e materiais mobilizados pelo Estado, em sintonia com um marco administrativo e jurídico. Desse modo, o estudo de caso da Agenda ONU é um modelo reproduzível de cooperação descentralizada.

Conclusões

Este artigo estudou como a paradiplomacia, por meio da cooperação descentralizada, pode ser estruturada em torno à melhoria da qualidade de vida dos habitantes das regiões mais vulneradas do mundo. Foi feita uma análise sobre os indicadores relativos aos índices de desenvolvimento, especificamente a partir do exame estatístico da realização dos ODM no Estado de Chiapas, da estruturação de programas sociais e dos resultados da implementação da Agenda ONU-Chiapas.

Com a análise da cooperação bilateral entre a ONU e Chiapas, no México, mostrou-se como a apropriação, alinhamento e coordenação entre os atores locais, especialmente do governo de Chiapas e as agências especializadas da Nações Unidas, exibiu resultados positivos em termos de desenvolvimento a região.

Com a melhoria dos indicadores das metas dos Objetivos 1 e 5 dos ODM, pode-se entender como a ação paradiplomática da entidade alcançou resultados que permitiram o desenvolvimento das capacidades locais e institucionais para melhorar a qualidade de vida dos chiapanecos.

A implementação de diversos modos de cooperação parece reduzir o atraso social e melhorar o Índice de Desenvolvimento Humano e de saúde materna. A Agenda ONU-Chiapas realizou ações mais específicas para o desenvolvimento local e uma

maior inclusão social. A cooperação descentralizada ajudou o Estado de Chiapas a canalizar o financiamento para gastos sociais e programas mais amplos, próximos das necessidades locais, sem perder a ligação com os níveis nacional e internacional.

Quanto à ação paradiplomática, deve-se destacar o potencial da cooperação bilateral. Dois elementos-chave ressaltam-se nesse modelo. Por um lado, a coordenação entre os atores da cooperação mostra que, se bem os ODM são uma agenda comum para o mundo, há um grau de flexibilidade para adaptá-los a contextos locais. Por outro, há uma vontade política de estabelecer compromissos reais dos atores envolvidos no desenvolvimento dos programas.

Com relação ao referencial teórico, compreende-se que, em consequência da atividade internacional das entidades subestatais e da gestão de um programa paralelo ao Estado nacional, as entidades subestatais são consideradas atores do sistema internacional, com impacto na configuração política global do século XXI. Assim, as análises clássicas no estudo das Relações Internacionais seriam beneficiadas com a análise da dimensão subestatal.

O que se ressalta no caso estudado é uma reflexão sobre um programa de cooperação mais amplo. Apesar da implementação da Agenda em torno dos 28 municípios de menor IDH, eles não abarcam toda a população que vive em situação de pobreza na região. Tendo em vista os resultados positivos, é necessário reproduzir esse esquema em outras áreas, especialmente urbanas. Por outro lado, no que diz respeito à avaliação, é necessário incorporar uma dimensão qualitativa para compreender como a população-alvo avalia as mudanças experimentadas.

Essas reflexões serão levadas em conta na articulação de uma nova agenda global para

a cooperação pós-2015, da ONU, e como ela deveria desenhar suas metas, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para garantir a sustentabilidade dos resultados do desenvolvimento ao longo do tempo. O governo de Chiapas decidiu colocar o desenvolvimento sustentável como foco principal de sua política social. Seria interessante que estudos futuros analisassem como a cooperação entre Chiapas e a ONU poderia continuar no cenário pós-2015, de modo a alcançar a inclusão social de forma mais evidente.

Referências bibliográficas

- ALDECOA, Francisco. Las Relaciones Exteriores de las Regiones. Sociedad Internacional de la Globalización: la Paradiplomacia. 2004. Disponível em: <<http://www.pontisweb.com/suscripcion.php>>. Acesso em: 28 nov. 2011.
- AYALA CORDERO, José Luis. Interdependencia compleja. Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales. Revista de El Colegio de San Luis, n° 7, 2014, p. 256-273.
- Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica de Chiapas (CEIEG). Línea Basal de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Chiapas. Disponível em: <<http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/>>. Acesso em: 1 out. 2011.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Medición de la Pobreza. Disponível em: <<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/index.es.do>>. Acesso em: 10 out. 2011.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). Índices de Marginación, 2000. Disponível em: <<http://www.conapo.gob.mx/>>. Acesso em: 11 nov. 2011.
- Congreso del Estado de Chiapas. Presupuesto 2011, con rostro humano. Disponível em: <http://www.congresochiapas.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=840&Itemid=53>. Acesso em: 15 set. 2011.
- DE LA VARGA MAS, Octavio. ¿Definición de la cooperación descentralizada?: orígenes, aproximaciones y retos del futuro. Trabajos de Investigación en Paradiplomacia [on line], número especial, 2014, p. 7-12.
- DEL HUERTO ROMERO, María. Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada. In: GODINEZ, Víctor Manuel Zúñiga; DEL HUERTO ROMERO, María (Coord.). Tejiendo lazos entre territorio. La cooperación descentralizada local Unión Europea – América Latina. Valparaíso, Municipalidad de Barcelona, 2004.
- DESCHAMPS, Joelle. La relación ONU-Chiapas y la nueva política de combate a la pobreza 2006-2012. Trabajos de Investigación en Paradiplomacia [on line], n° 2, 2014, p. 82-98.
- DEWAR, Didimo Antonio; VISCARRA, Sandra Merlene. Identificación de Oportunidades Estratégicas para el Desarrollo del Estado de Chiapas. México: ITESM, 2009.
- DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignities: Towards a typology of new actor in international relations. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (eds.). Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units. United Kingdom: Clarendon Press, 1990.
- ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Constitución Política de México. Disponível em: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2011.

- . Constitución Política del Estado Soberano de Chiapas. Disponível em: <http://www.haciendachiapas.gob.mx/contenido/.../PDF_1Constitucion.pdf>. Acesso em: 20 set. 2011.
- GARCÍA SEGURA, Caterina. La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales. *Papers* n° 41, 1993, p. 13-31.
- GOBIERNO DE CHIAPAS. Primer Informe de Gobierno, 2007. Disponível em: <<http://www.informe.chiapas.gob.mx>>. Acesso em: 30 out. 2011.
- . Segundo Informe de Gobierno, 2008. Disponível em: <<http://www.comunicacion.chiapas.gob.mx/documento.php?id=20081202050200>>. Acesso em: 30 out. 2011.
- . Histórica reunión de las agencias de la ONU en Chiapas, 2008. Disponível em: <<http://www.chiapas.gob.mx/prensa/boletin/historico-acuerdo-inter-institucional-contr-la-pobreza-suscriben-la-agenda-chiapas-onu>>. Acesso em: 25 out. 2011.
- . Agenda Chiapas-ONU, 2011. Disponível em: <<http://www.agendaonu.chiapas.gob.mx>>. Acesso em: 27 out. 2011.
- . Tercer Informe de Gobierno, 2009. Disponível em: <<http://www.informe.chiapas.gob.mx>>. Acesso em: 28 out. 2011.
- . Cuarto Informe de Gobierno, 2010. Disponível em: <<http://www.informe.chiapas.gob.mx>>. Acesso em: 30 out. 2011.
- . Juan Sabines, gobernador que se acercó a la ONU para mejorar el desarrollo humano de Chiapas, 2011. Disponível em: <<http://www.comunicacion.chiapas.gob.mx/documento.php?id=20110919123445>>. Acesso em: 5 nov. 2011.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS. Línea Basal de los ODM para Chiapas, 2010. Disponível em: <<http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/home/?p=3864>>. Acesso em: 20 set. 2011.
- HAMPF, Anna. Prodesis, la Unión Europea le hace competencia a EEUU en políticas de «desarrollo» desastrosas. Disponível em: <<http://www.ciepac.org/boletines/chiapasaldia.php?id=579>>. Acesso em: 21 out. 2010.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Perspectiva Estadística Chiapas. México, setembro, 2011. Disponível em: <<http://www.inegi.org.mx/>>. Acesso em: 1 out. 2011.
- . Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: glosario. México, jan. 2015. Disponível em: <<http://www.inegi.org.mx/>>. Acesso em: 27 jan. 2015.
- KEATING, Michael. Paradiplomacia y construcción de redes regionales. *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, n° 36, 2001, p.39-50.
- KEOHANE, Robert Owen; NYE, Joseph S. Transnational Relations and World Politics. *International Organization* n° 41, vol. 4, 1987, p. 725-753.
- MANSBACH, Richard Wallace; FERGUSON, Yale Hicks; LAMPETT, Donald E. *The Web of World Politics: non-State Actors in the Global System*. USA: Prentice-Hall, 1986.
- OFICINA DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN MÉXICO. La ONU en Chiapas. Fortaleciendo capacidades. México: ONU, 2013.

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2005*. New York, EEUU, 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>>. Acesso em: 11 nov. 2011.
- . *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2008*. New York, EEUU, 2008. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>>. Acesso em: 11 nov. 2011.
- . *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2011*. New York, EEUU, 2011. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>>. Acesso em: 11 nov. 2011.
- PAQUIN, Stéphane. Les nouvelles relations internationales et la paradiplomatie identitaire. *Bouletín d'Histoire Politique*, vol. 10, n° 1, 2001. p. 13-29.
- PHILIPPART, Éric; VAN CUTSEM, Michäel. De l'explication à la prévision: analyse des perspectives en matière de relations internationales des Régions d'Europe. *Études Internationales*, n° 30, vol. 4, 1999, p. 789-808.
- PONCE, Esther Adelaida. Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia [on line]*, vol. 1, n° 1, 2011, p. 12-43.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. México, 2011.
- RODRÍGUEZ, Sergio. La paradiplomacia: Las relaciones Internacionales del Gobierno de Chiapas. Apresentado no XVIII Congresso Anual da Associação Mexicana de Estudos Internacionais, 2004.
- RUIZ SEISDEDOS, Susana. La cooperación descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo: análisis de las relaciones España-Nicaragua. *Historia actual online*, n° 15, 2008, p. 107-120.
- SACHS, Jeffrey. *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. EEUU: The Penguin Press, 2005.
- SACHS, Jeffrey; MCARTHUR, John W. The Millennium Project: A Plan for Meeting the Millennium Development Goals. *The Lancet*, vol. 365, 2005, p. 347-353.
- SASSEN, Saskia. *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz editores, 2007.
- Secretaría de Hacienda de Chiapas. *Presupuesto de Egresos 2011*. Disponível em: <<http://www.haciendachiapas.gob.mx/>>. Acesso em: 5 nov. 2011.
- Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional. Decreto de modificación No. 45, publicado en el Periódico Oficial del Estado No. 207-2a, del 30 de diciembre de 2009. Disponível em: <http://www.spdfs.chiapas.gob.mx/>. Acesso em: 30 jan. 2015.
- SHARMA, Shalendra D. The Promise of Monterrey: Meeting the Millennium Development Goals. *World Policy Journal*, vol. 21, n° 3, 2004, p. 51-66.
- SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federates states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (eds.). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. United Kingdom: Clarendon Press, 1990.

Artigos

- SCHIAVON, Jorge; LÓPEZ, Fabiola. La participación internacional de las Entidades Federativas Mexicanas. Primer Foro Nacional sobre Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales. México, DF, 2006. Disponível em: <http://www.sre.gob.mx/eventos/forogoblocales/doc/presentacion_js.pdf>.3 Acesso em: 24 out. 2011.
- VELÁZQUEZ, Rafael. Introducción al Estudio de la Política Exterior de México. México: Nuestro Tiempo, 1999.
- VELÁZQUEZ, Rafael; SCHIAVON, Jorge. La Paradiplomacia de las entidades federativas en México. In: ZERAOUI, Zidane (Coord.). Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones. México: Montiel & Soriano Editores, 2009.
- ZERAOUI, Zidane. Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones. México: Montiel & Soriano Editores, 2009.
- Figura 1: 8 Metas. Disponível em: <http://www.cedh.justica.pr.gov.br/arquivos/Image/8metas.jpg>. Acesso em: 8 nov. 2015.
- Siglas e abreviações**
- CONAPO: Conselho Nacional de População
- CONEVAL: Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social
- EINGH: Pesquisa Nacional de Renda e Despesas dos Domicílios
- FAO: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
- GNC: Governos Não Centrais
- IDH: Índice de Desenvolvimento Humano
- INEGI: Instituto Nacional de Estatística e Geografia
- IM: Índice de Marginalidade
- IRS: Índice de Atraso Social
- MCS-EINGH: Módulo de Condições Socioeconômicas vinculado à Pesquisa Nacional de Renda e Despesas dos Domicílios
- MXP: pesos mexicanos
- ODM: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
- OMS-OPS: Organização Mundial da Saúde e Organização Pan-americana da Saúde
- ONU: Organização das Nações Unidas
- PDE: Plano de Desenvolvimento Estadual de Chiapas
- PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PRODESIS: Projeto de Desenvolvimento Social Integrado e Sustentável da Floresta Lacandone
- UNFPA: Fundo de População das Nações Unidas
- UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a infância

A fronteira e as perspectivas para as cidades gêmeas brasileiras

Henrique Sartori de Almeida Prado

Henrique Sartori de Almeida Prado (E-mail: hsartori@gmail.com) es professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil. Doutorando em Ciência Política IESP/UERJ. Membro do grupo de pesquisa LABMUNDO-RIO, orientado pelo Professor Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani.

Resumo

No processo de reestruturação territorial em curso no Brasil é cada vez mais perceptível que a promoção das fronteiras do país está ligada às necessidades locais e não somente aos interesses da geopolítica realista (de defesa e segurança nacionais). Essa promoção ultrapassa o sentido tradicional de segurança e defesa e abre novas perspectivas de políticas públicas direcionadas às entidades subnacionais presentes nas faixas de fronteira (municípios, estados-membros, departamentos, províncias, etc), visando à atração de recursos internacionais e novos empreendimentos. A proposta deste trabalho reside na premissa de que a fronteira é um ambiente propício para a inserção internacional das entidades subnacionais e para ações de cooperação descentralizada. Tal premissa pode ser reforçada pelo fato de que as políticas governamentais do Brasil para as fronteiras tendem atualmente a construir uma noção de “fronteira-cooperação” e não mais enfatizar o sentido de uma “fronteira-separação”. O texto busca desenvolver e apresentar conceitos e significados relacionados à fronteira e à inserção internacional dos municípios situados nas fronteiras, traçando um panorama sobre uma recente inovação legislativa, que autorizou a instalação de lojas francas (free shops) em municípios de faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como “cidades gêmeas de cidades estrangeiras”.

Palavras-chave

Internacionalização das entidades subnacionais - Atratividade internacional das cidades fronteiriças - Cidades gêmeas - Lojas francas (free shops)

Introdução

A publicação da Lei nº 12.723/2012, que autorizou a instalação de lojas francas (free shops) em municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como “cidades gêmeas de cidades estrangeiras”, e sua implementação a partir da Portaria nº 307, de 17 de julho de 2014, do Ministério da

Fazenda deram início a uma nova discussão sobre as oportunidades de desenvolvimento e formulação de políticas públicas no Brasil, principalmente ligada à definição das competências e coordenação das funções dos entes federados brasileiros.

Tal aplicação, porém, só foi possível após a manifestação do Ministério da Integração

Nacional acerca da conceituação das “cidades gêmeas de cidades estrangeiras”, com a republicação da Portaria nº 125, de 26 de março de 2014¹, e designação de trinta municípios sob essa classificação. Esse processo permitiu superar uma carência normativa existente desde as inovações trazidas pelos Planos de Desenvolvimento de Integração Fronteiriço (PDIF) e a implementação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF).

Como a referida lei versa sobre um modelo de regime tributário já existente em portos e aeroportos – agora estendido às localidades fronteiriças –, é necessário compreender o sentido fronteiriço e a inter-relação dos atores presentes em ambos os lados da fronteira.

Estar na fronteira territorial entre dois determinados países implica um intenso elo entre as diversas manifestações de uma vida em sociedade, criando assim, uma identidade própria, que estreita os vínculos de uma comunidade, que compartilha espaços, experiências, necessidades e deficiências. Essa identidade auxilia o envolvimento de atores públicos e privados de ambos os lados da fronteira, motivando a participação local em propostas de integração e ações de cooperação internacional, por exemplo.

As entidades subnacionais fronteiriças (municípios, estados-membros, departamentos, províncias, etc.), nesse sentido, buscam promover sua própria agenda de relacionamento e articulação política, exercendo ações internacionais deslocadas da tradicional diplomacia patrocinada pelos Estados centrais. Por meio dessas ações, esses atores vêm assumindo a responsabilidade de superar os desafios do desenvolvimento, das assimetrias de infraestrutura e do combate à pobreza, envolvendo o mercado, o

interesse estatal e a sociedade civil. Também vêm desenvolvendo um efetivo poder de articulação, definindo sua agenda de política pública local, o que é essencial para toda e qualquer proposta de integração regional, como é o caso do Mercosul.

Nesta perspectiva, vale a pena lançar alguns importantes questionamentos que servirão de base para este texto: a edição das recentes normas relacionadas à autorização de instalação de lojas francas nas cidades gêmeas situadas na linha de fronteira continental inova o cenário da paradiplomacia e da política brasileira para a faixa de fronteira? Qual seria o seu impacto para o desenvolvimento local e a atratividade internacional nos municípios de faixa de fronteira abraçados por tais normas?

Visando à construção do debate em torno deste emergente tema, este artigo foi dividido em quatro partes. A primeira, aborda aspectos conceituais sobre os termos “fronteira”, “faixa de fronteira” e “cidades gêmeas – importantes discriminações para a introdução do tema. Em seguida, analisa-se o atual diálogo federativo na faixa de fronteira. A terceira parte dedica-se ao estudo da inserção internacional desses municípios, relacionando-os ao instituto da paradiplomacia e aos aspectos dessa ação na região de faixa de fronteira. A última, versa sobre o nascimento da Lei nº 12.723/2012 e da Portaria nº 307 do Ministério da Fazenda, analisando a implementação das lojas francas.

O desenvolvimento deste trabalho tem como principal objetivo levar aos interessados, ainda que de forma concisa, importantes considerações sobre a inovação legislativa trazida pela Lei nº 12.723/2012 e seus possíveis desdobramentos para a atratividade internacional dos estados e municípios brasileiros e para a política de fronteira.

¹ Originalmente, a Portaria 125, publicada no dia 21 de março de 2014, contava com 29 cidades.

O debate sobre fronteira

O conceito clássico e singular de “fronteira” constitui-se, para a Geografia, na delimitação territorial, ou na definição de espaços e limites. É basicamente uma linha, determinando o início e o fim de um país, estipulando o poder de um Estado num determinado território (OLIVEIRA, 2005).

Apesar de tradicional, tal conceito encontra-se de certa forma incompleto e não atende aos objetivos dos estudos envolvendo as dinâmicas econômicas, migratórias, políticas, sociais e culturais atuais. De uma maneira complementar ao apresentado acima, Lia Osório Machado (1998, p. 42), auxilia no esclarecimento sobre a distinção entre “fronteira” e “limite”:

É bastante comum considerar os termos fronteira e limite como sinônimos. Existe, contudo, diferenças essenciais entre eles, que escapam ao senso comum. A palavra fronteira implica, historicamente, aquilo que sua etimologia sugere – o que está na frente [...] Mesmo assim, não tinha a conotação de uma área ou zona que marcasse o limite definido ou fim de uma unidade política. Na realidade, o sentido de fronteira era não de fim, mas do começo do Estado, o lugar para onde ele tendia a se expandir. [...] As diferenças são essenciais. A fronteira está orientada “para fora” (forças centrífugas), enquanto os limites estão orientados “para dentro” (forças centrípetas) [...] enquanto a fronteira pode ser um fator de integração, na medida que for uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas, o limite é um fator de separação, pois separa unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, não importando a presença de certos fatores comuns, físico-geográficos ou culturais.

A “faixa de fronteira” é o “resultado de um processo histórico, que tem por base a preocupação do Estado com a garantia de sua

soberania e independência nacional desde os tempos de Colônia” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2010, p. 17). O ambiente legal se faz presente através das manifestações legislativas, especialmente a Lei nº 6.634, de 1979, que identifica essa região como estratégica para o Estado brasileiro, estabelecendo-lhe uma largura de 150 km, tendo como foco principal a segurança e defesa territorial. A faixa de fronteira ainda pode ser entendida como uma área legalmente estabelecida pelo Estado, à qual se direciona um tratamento político diferenciado em relação ao restante do país e cuja dimensão e natureza podem sofrer alterações, de acordo com realidades políticas distintas (FURTADO, 2013).

Em um traço comparativo, não há uniformidade na definição adotada pelos Estados Parte do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela) no tocante à “faixa de fronteira”. A Argentina adota medidas infraconstitucionais para a definição de uma “zona de seguridad”, tendo isso como a caracterização mais próxima de “zona de fronteira” ou “zona de segurança de fronteiras”. De maneira similar, a Venezuela indica em sua Constituição (Artigo 327) a presença de uma área de fronteira como “zona de segurança”, mas sem defini-la.

Delimitando uma “faixa de fronteira”, encontram-se Brasil, Paraguai e Uruguai. Mesmo não possuindo uma definição legal de uma faixa de fronteira, o Uruguai reconhece uma faixa de 20 km de largura na divisa com o Brasil, na qual visa promover a integração fronteiriça, por meio de fatores sociais e econômicos. O Paraguai, por sua vez, apresenta em sua legislação uma faixa de 50 km de largura como “zona de segurança”. Por fim, o Brasil, como já mencionando, delimita uma zona de 150 km de largura como faixa de fronteira em seu território, na qual interagem fatores de segurança, sociais

e econômicos. A área ocupa aproximadamente 27% do território nacional, ao longo de 15.719 km de fronteira terrestre, 11 estados, 588 municípios e é lindeira com 10 países da América do Sul (MINISTÉRIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010).²

Apresentando como “a soma de regiões de fronteira de dois ou mais Estados limítrofes”, o Brasil define suas “zonas de fronteira” (STEIMAN, 2002, p. 3). Esse espaço delimitado pelas legislações dos Estados nacionais, porém, constitui suas próprias redes e fluxos transfronteiriços, de acordo com o contato que se estabelece entre essas faixas de fronteira, por exemplo. A zona de fronteira aponta para um espaço dinâmico, “composto por diferenças oriundas do limite internacional e por fluxos e interações transfronteiriças, cuja territorialização mais evoluída é das cidades gêmeas” (MACHADO, 2005, p. 21).

As “cidades gêmeas” são espaços localizados dentro da faixa

de fronteira, onde as relações transfronteiriças são realizadas. Nestes espaços, existem dinâmicas sociais distintas, geralmente ligadas a redes ou fóros de articulação regional ou internacional, que ampliam sua capacidade institucional e de relacionamento com outros atores. A coalescência de cidades localizadas no espaço da linha-limite de uma zona de fronteira e sua fusão em uma única área urbana caracterizam as cidades gêmeas. O poder executivo federal brasileiro, através da Portaria nº 125, de 21 de março

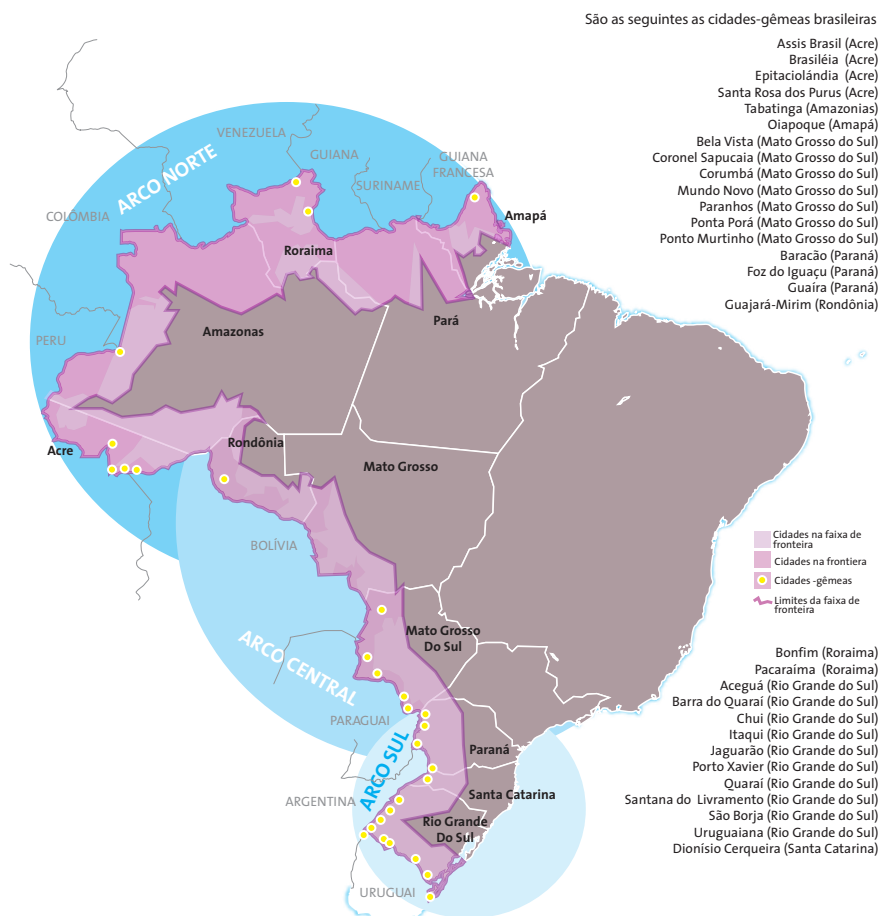


Figura 1: Fronteira continental do Brasil – Faixa de Fronteira e cidades gêmeas brasileiras - Fonte : Portaria N° 125 de Março de 2014 (república em 26/03/201) do ministério da integração nacional e artigo 20, 2° CF 1998. O mapa foi modificado pelo editor.

² Argentina: Decreto nº 887/94 e Decreto nº 1.648/2007; Venezuela: Artigo 327 da Constituição de 1999; Uruguai: Lei nº 26.523/2009 e Decreto nº 5.105/2004; Brasil: Artigo 20, § 2º da Constituição de 1988 e Lei nº 6.634, de 1979.

de 2014, republicada em 26 de março de 2014, considera, em seu artigo primeiro, as

idades gêmeas como sendo:

[...] os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações «condensadas» dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.

O relacionamento entre as cidades gêmeas é um cenário real, imperativo e corriqueiro na fronteira e as práticas de cooperação entre a população e os organismos públicos aí estão presentes. São elas práticas que envolvem fatores como segurança, economia, aspectos culturais ou até mesmo políticos³, possuindo espaços de relacionamento permanentes e comuns.

A falta de estudos sobre o relacionamento e a cooperação entre as regiões de fronteira, e em especial as cidades gêmeas, pode ser explicada pela situação duplamente marginal que as tem caracterizado (STEIMAN; MACHADO, 2012). Por um lado, grande parte dessas regiões de fronteira estão isoladas dos centros nacionais de seus respectivos Estados, quer pela ausência de redes de transporte e de comunicação, quer pelo peso político e econômico menor que possuem em relação aos grandes centros. Por outro lado, as regiões de fronteira encontram no isolamento, uma oportunidade de aproximação com as regiões lindeiras. Contudo, sem uma estrutura institucional para auxi-

³ Segundo os mapas de interações transfronteiriças, produzidos pelo Grupo de Pesquisa RETIS UFRJ, o nível e intensidade de interação cultural e de relacionamento fronteiriço, bem como os movimentos migratórios podem sofrer variação de acordo com a região. Nota-se que no Arco Norte (região norte do Brasil), o nível é mais baixo em relação ao Arco Central e Sul (região centro-oeste e sul), definições estas, dadas pelo Ministério da Integração Nacional. Mais informações em: <http://igeo-server.igeo.ufrj.br/fronteiras/programafronteira/tiki-index.php?page=Intera%C3%A7%C3%B5es+culturais+transfronteiri%C3%A7as&structure=Temas&page_ref_id=173>.

liá-las, rege a informalidade na cooperação entre países vizinhos, sobretudo a cooperação patrocinada pelos atores subnacionais, que através de acordos tácitos entre autoridades imprimem suas próprias agendas e dinâmicas (CNM, 2008; CNM, 2009).

Dado o novo papel conferido às entidades subnacionais nas relações internacionais do século XXI (SOLDATOS, 1990; CORNAGO PRIETO, 2004; MARIANO, 2005), esse quadro mudou. Contudo, ainda esbarra nas dificuldades constitucionais, administrativas e legais internas de cada Estado nacional. Além do mais, o envolvimento dessas entidades nos processos de integração regional, como é o caso do Mercosul, pode transformar essas regiões, dada a sua própria localização geográfica, em zonas de cooperação entre os Estados Parte, por exemplo.

Ganster et al. (1997, p. 7) comentam que: *com a perda da ênfase na segurança como um componente estratégico das relações internacionais, parece que as regiões estão se desvinculando do controle paternalista do Estado, definindo seus próprios interesses políticos e, cada vez mais, participando de sua própria forma de política externa, estabelecendo diálogos de resolução de problemas transfronteiriços.*

A perda do sentido “fronteira-separação” para uma nova perspectiva de “fronteira-cooperação” (CARNEIRO FILHO, 2013) indica uma modificação da perspectiva do papel do Estado. Dessa forma, os interesses das entidades subnacionais passariam a ter mais relevância na concepção de políticas públicas, alterando sensivelmente o sentido clássico de limite e de fronteira (STEIMAN; MACHADO, 2012).

Em relação ao processo de reestruturação territorial (RÜCKERT, 2001) em curso no Brasil, é cada vez mais presente a pregação de uma nova forma de enxergar e promover

a fronteira. Considera-se que essa iniciativa estaria vinculada às necessidades locais e não mais ligada somente aos interesses da geopolítica realista (da segurança e defesa), abrindo novas perspectivas de políticas públicas para as entidades subnacionais presentes na faixa de fronteira.

Desde o início do século XXI, já a partir do Plano Plurianual (PPA) de 2000-2003 (governo Fernando Henrique Cardoso) e do PPA 2004-2007 (governo Luís Inácio Lula da Silva), a fronteira começa a se destacar como um ambiente propício à cooperação, à integração e profícuo para políticas públicas específicas, seja no campo do desenvolvimento social da faixa de fronteira ou no campo político-econômico como da criação de um plano para o desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira (PDFP- Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira), este a cargo do Ministério da Integração Nacional. Isso também impõe o dever analítico de perceber as relações – nem sempre amistosas e sem conflitos – que se estabelecem entre os distintos ministérios (no caso, o Itamaraty e o Ministério da Integração Nacional).

O diálogo federativo e o campo das políticas públicas para a fronteira

Partindo do pressuposto de que a política pública é o “governo em ação” (SOUZA, 2006, p. 26), atualmente, sobretudo no plano da União, percebe-se um empenho em modificar o antigo paradigma que forjou as relações fronteiriças. Neste sentido, segundo Renata Furtado (2012, p. 246), o Brasil está passando por uma

transformação da demanda fronteiriça no processo político, do estágio inicial de “estados de coisas” para “problema político”, passando a figurar, em momento recente, um tema prioritário na agenda governamental para gerar “ação política”.

Por muitos anos, a política brasileira relacionou, no sentido fronteiriço, o termo “defesa”⁴ com a ideia de “separação», sendo um impeditivo ao desenvolvimento e produzindo um olhar negativo para outras áreas. Este termo, porém, em seu sentido atual, vem remetendo a um sentimento de “reanimação”, a uma visão positiva e necessária à promoção do desenvolvimento. Assim, uma vez havendo o desenvolvimento, haverá atração de cidadãos e investimentos e, conseqüentemente, “defesa” para a região de fronteira (FURTADO, 2012).

Se para Theodore Lowi (1972, p. 299) “as políticas públicas determinam a política” e, se no passado a fronteira não estava no rol de prioridades das políticas públicas nacionais, hoje o papel inverte-se. Por meio da promoção de políticas regulatórias, envolvendo o corpo burocrático estatal, os grupos de interesse, a classe política e os desejos locais, buscam-se construir iniciativas visando à promoção dessas regiões.

Como exemplo dessa ação, destaca-se a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), instituída pelo Decreto Federal de 8 de setembro de 2010, e composta por 20 ministérios e entidades representadas. A CDIF tem por finalidade propor medidas e coordenar ações, visando o desenvolvimento de iniciativas necessárias para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas e a atuação do governo federal na faixa de fronteira, em permanente articulação com os governantes locais. A atuação da CDIF abrange 588 municípios situados

4 Por meio da atividade promovida pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, após estudos em comissões especiais visando ao desenvolvimento da faixa de fronteira, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência instituiu um Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI), sob coordenação do Ministério da Integração Nacional. Os trabalhos deste grupo ensejaram a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) – vide Resolução nº 8, de 19 de novembro de 2008, e Resolução nº 10, de 17 de novembro de 2009 (SRI-PR).

na faixa de fronteira (150 km de largura), compreendendo os estados do Amapá, Acre, Rondônia, Pará, Amazonas, Roraima, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Através desta e de outras iniciativas⁵, a preocupação de minimizar a omissão histórica do Estado brasileiro em relação à promoção de políticas públicas nas áreas de fronteira é premente. Por estarem geograficamente posicionadas na periferia do processo decisório e possuírem baixa densidade populacional, muitas vezes seus interesses e motivações não mobilizavam as autoridades públicas responsáveis pelas políticas nacionais (policy makers).

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o traço descentralizador das ações estatais fortalece-se e transferiu várias funções administrativas para o âmbito local (DINIZ FILHO, 2013). Nesse arranjo institucional, Estados e municípios gozam de considerável autonomia administrativa, principalmente no que se refere às novas possibilidades administrativas e orçamentárias conferidas aos municípios. A descentralização foi, portanto, acompanhada da tentativa de democratizar o plano local, patrocinando a assunção de novos atores políticos e formas inovadoras de gestão (ABRÚCIO, 2005). Por outro lado, ocorreu uma situação enfraquecedora no relacionamento federativo entre o governo federal e os municípios. Isso porque “a federação tem sido marcada por políticas públicas federais, que se impõem às instâncias subnacionais, mas que são aprovadas pelo Congresso” (SOUZA, 2013, p. 70). Outras

limitações aparecem em relação à capacidade das entidades subnacionais de legislar e definir suas próprias agendas de políticas públicas (SOUZA, 2006).

Na lógica inversa de imposição de políticas públicas apresentadas pelo plano federal às entidades subnacionais, duas situações se apresentam: a primeira delas é a busca pela inserção internacional e a participação dos entes subnacionais brasileiros no campo das relações internacionais, horizontalizando o sentido da política externa brasileira, trazendo-a para a perspectiva da política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013; PINHEIRO; MILANI, 2012), produzindo novas perspectivas de formulação de agenda descentralizada e plural. A segunda situação remonta à recente inovação legislativa trazida pela Lei nº 12.723/2012 (regulada pela Portaria nº 307 do Ministério da Fazenda), que alterou o Decreto-Lei nº 1.455/1976, autorizando a instalação de lojas francas em municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras. Tal proposta legislativa nasceu da provocação de atores políticos fronteiriços para atender a um pleito antigo que o Decreto de 1976 não abraçava.

Neste sentido, tais ações abrem novas perspectivas de políticas nos ambientes tributário, social e econômico para essas localidades, podendo, por exemplo, a reboque desta nova agenda, ampliar a capacidade de programas de turismo, investimentos locais, trabalho e relacionamentos internacionais.

A fronteira e a inserção internacional dos municípios

As entidades subnacionais têm conquistado um papel relevante e ativo no cenário internacional, buscando instrumentos e/ou oportunidades que possam responder às suas demandas locais. Elas encontram na

5 Outros exemplos de atuação do governo federal brasileiro em faixas de fronteira são: o Programa Calha Norte (Ministério da Defesa), o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (Ministério da Integração Nacional), o Projeto SIS Fronteira (Ministério da Saúde), o Projeto Escola Intercultural Bilingüe de Fronteira (Ministério da Educação), o Frontur (Ministério do Turismo), a Regularização Fundiária em Faixa de Fronteira (INCRA), o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Ministério da Defesa), entre outros.

paradiplomacia – identificada segundo Panayotis Soldatos (1990) com uma atuação externa das unidades subnacionais – uma forma propositiva de atuação internacional e buscam construir ambientes de cooperação para alcançarem patamares ainda não atingidos, sobretudo nos aspectos político, econômico, jurídico e social.

Essas unidades possuem, em suas esferas de poder, as mesmas atribuições de um Estado Nacional. Possuem diferentes interesses e objetivos e, com isso, definem suas ações. Nesse contexto, os entes subnacionais não fazem somente uma atuação simplificada no cenário internacional; eles representam interesses e têm por finalidade garantir benefícios para o conjunto da sociedade de um determinado território. Além disso, são atores que agem em função das pressões e demandas que surgem na comunidade local e, ao mesmo tempo, possuem uma preocupação com a legalidade de sua ação (MARIANO; MARIANO, 2005).

Por mais crescente e presente que seja a atuação das entidades subnacionais no plano internacional, essa presença não se confunde com o conceito tradicional de política externa, domínio exclusivo dos Estados soberanos (FRY, 1993). A fim de conferir uma identidade à atuação externa dos entes subnacionais cunhou-se o termo “paradiplomacia” (SOLDATOS, 1990; DUCHACEK, 1990).

De forma complementar, e agregando na definição do que vem a ser paradiplomacia⁶, Noé Cornago Prieto (2004, p. 251-252), atribui:

[...] o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o esta-

⁶ O termo “paradiplomacia” tem sido muito debatido nas últimas décadas nos estudos de relações internacionais. Adotamos, neste trabalho, a conceituação apresentada por CORNAGO PRIETO (2004) porque ele parece compreender o sentido da inserção internacional das entidades subnacionais além das limitações constitucionais, bem como sua participação no ambiente da governança mundial.

belecimento de contatos permanentes e ad hoc, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, como assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial.

A atuação internacional das entidades subnacionais pode estar concentrada em motivações políticas, culturais e econômicas. Na ótica do autor supracitado, isso não atrapalha a existência de outras ações de inclusão de outros atores na política externa (PRADO, 2013).

Voltando ao sentido fronteiriço e para as oportunidades que este ambiente apresenta, Soldatos (1990) aponta para a interdependência regional e para a proximidade geográfica e demográfica como fatores determinantes para a cooperação e a paradiplomacia, o que coloca as áreas fronteiriças em vantagem em relação a outras regiões e, ao mesmo tempo, confere à fronteira um locus propício para a inserção internacional dos entes subnacionais.

No Mercosul, por exemplo, é justamente nas regiões de fronteira que a paradiplomacia ganha ênfase, já que – em virtude da aproximação territorial – as entidades subnacionais fronteiriças tendem a compartilhar um maior grau de interesses e necessidades, facilitando assim a cooperação e a integração.

Estando diretamente ligado à paradiplomacia, a integração fronteiriça ganha relevância. Vale ressaltar que a integração fronteiriça dos países do Mercosul se constitui em objetivo permanente e eixo prioritário do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR). Por esse motivo, o órgão criou, no ano de 2008, o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF), durante a VII Reunião de Coordenadores Nacionais e Alternos do FCCR (Ata nº 01/08). Compondo outro espaço dedicado a esta temática, o Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF) foi criado por meio da Decisão 05/02 do Conselho do Mercado Comum (órgão executivo do Mercosul)⁷, sob o fundamento de que “a fluidez e a harmonia do relacionamento entre as comunidades fronteiriças dos Estados Partes do Mercosul, nas suas mais variadas dimensões, constituem um dos aspectos mais relevantes e emblemáticos do processo de integração” (MERCOSUL, 2002, p. 1)

Além de promoverem o avanço institucional do Mercosul, a criação de espaços dedicados à temática da fronteira, possibilitou a criação de redes e articulações entre as entidades subnacionais (em destaque para os municípios), que passaram a expandir sua atuação internacional e construir novos instrumentos de cooperação. O desafio premente na articulação internacional dos municípios brasileiros, por exemplo, se encontra na sua capacidade institucional de patrocinar sua inserção e conseqüentemente sua participação no ambiente internacional, face às inúmeras dificuldades internas, tais como problemas legais, políticos e conjunturais.

7 O Conselho Mercado Comum (CMC) é atualmente o órgão máximo e de decisão do bloco. Por sua vez, o Grupo Mercado Comum (GMC) é o órgão executivo do bloco, que faz cumprir as decisões do CMC e adota medidas para o desenvolvimento do Mercosul. O FCCR é um espaço vinculado ao GMC, que tem por finalidade estimular o diálogo e a cooperação entre as entidades subnacionais do Mercosul, possuindo, em sua estrutura interna, grupos de trabalho vinculados ao tema da integração fronteiriça.

Para elucidar, de acordo com o levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o perfil dos municípios brasileiros do ano de 2012 (Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC), somente 113 dos 5.565 municípios responderam possuir área específica para a cooperação internacional descentralizada ou estrutura correlata na administração pública municipal para a atuação internacional. Dos municípios que possuem área específica, 8 são da região Norte, 16 da região Nordeste, 43 da região Sudeste, 40 da região Sul e 6 da região Centro-Oeste, sendo que, pela classe de tamanho da população, cerca de 50% estão na faixa dos municípios entre 100 e 500 mil habitantes. No tocante aos municípios pertencentes à faixa de fronteira, somente 25 declararam possuir área específica para a cooperação internacional (ver tabela 1), sendo somente nove cidades gêmeas⁸.

Visto a importância da articulação e inserção internacional das entidades subnacionais, principalmente no seu recorte dedicado à ação fronteiriça, por influência local e pleito de muitos gestores públicos de cidades gêmeas situadas em faixa de fronteira, novas oportunidades e desafios surgem, como por exemplo trazidas pela inovação tributária referente à autorização de instalação das lojas francas.

A lei nº 12.723 E as lojas francas

A Lei nº 12.723/2012, que alterou o Decreto-Lei nº 1.455/1976, dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, além de estabelecer normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e outras providências. O referido decreto foi

8 As cidades gêmeas que declararam possuir alguma área para a cooperação internacional descentralizada são: Assis Brasil, Brasília e Epitaciolândia (AC), Corumbá e Ponta Porã (MS), Foz do Iguaçu (PR), Porto Xavier, Jaguarão e Uruguaiana (RS).

Artigos

alterado diversas vezes e, atualmente, possui 42 artigos. Apesar das modificações, o decreto permanece vigente.

Fato importante é que o Decreto autoriza o funcionamento de lojas francas para a venda de mercadorias nacionais ou estrangeiras em zonas primárias de portos ou aeroportos: os chamados free shops. A exploração desse tipo de comércio, em consonância com o dispositivo, somente é feita por empresas habilitadas pela Secretaria da Receita Federal.

Nesse contexto, pode-se definir como “lojas francas” todo o estabelecimento comercial que está situado em uma determinada área de trânsito internacional, que se utiliza de mecanismos de isenção de taxas ou impostos conferidos pelo Estado (PRADO, 2014). Essa situação é propiciada por um regime aduaneiro especial, definido na lei e no decreto anteriormente especificados. O

decreto já previa a isenção de impostos nas lojas francas ou free shops situados em aeroportos e portos com embarques e desembarques internacionais. Apesar da existência do dispositivo de 1976, visando à adaptação da isenção de impostos de lojas francas situadas em terminais de transportes internacionais em cidades fronteiriças, o Projeto de Lei nº 6.316/2009 foi apresentado no Congresso Nacional. O principal argumento para a aprovação do projeto foi o de que os moradores dessas cidades muitas vezes atravessavam as fronteiras para adquirir os mesmos produtos, com preços mais baixos, o que desfavorecia o comércio local pela impossibilidade de concorrência (BRASIL, 2009). Com edição da Lei, e com a aplicação das Portarias 307, de 17 de julho de 2014, e 320, de 22 de julho de 2014, 26 municípios brasileiros estão autorizados a instalar free shops, a maioria deles localizada na parte sul do Brasil.

Tabela 1. Lista das cidades contempladas pela Portaria MF nº 307 e de suas cidades gêmeas

	Municípios	Cidade-Gêmea	População estimada 2014	Port. 307 MF (Free shops)	Possui área internacional específica? (IBGE 2012)
1	Assis Brasil (AC)	Iñapari (Peru) e Bolpedra (Bolívia)	6.610	SIM	SIM
2	Brasiléia (AC)	Cobija (Bolívia)	23.378	SIM	SIM
3	Epitaciolândia (AC)	Cobija (Bolívia)	16.417	SIM	SIM
4	Santa Rosa do Purus (AC)	Santa Rosa (Peru)	5.593	NÃO	NÃO
5	Tabatinga (AM)	Leticia (Colômbia)	59.684	SIM	NÃO
6	Oiapoque (AP)	Saint-Georges (Guiana Francesa)	23.628	SIM	NÃO
7	Bonfim (RR)	Lethem (Guiana)	11.632	SIM	NÃO
8	Pacaraíma (RR)	Santa Elena de Uairén (Venezuela)	11.667	SIM	NÃO
9	Bela Vista (MS)	Bella Vista (Paraguai)	24.002	SIM	NÃO
10	Coronel Sapucaia (MS)	Capitán Bado (Paraguai)	14.712	NÃO	NÃO
11	Corumbá (MS)	Puerto Suarez (Bolívia)	108.010	SIM	SIM
12	Mundo Novo (MS)	Salto del Guayrá (Paraguai) / Guaíra (PR)	17.773	SIM	NÃO

	Municípios	Cidade-Gêmea	População estimada 2014	Port. 307 MF (Free shops)	Possui área internacional específica? (IBGE 2012)
13	Paranhos (MS)	Ype- Jhu (Paraguai)	13.311	NÃO	NÃO
14	Ponta Porã (MS)	Pedro Juan Caballero (Paraguai)	85.251	SIM	SIM
15	Porto Murtinho (MS)	Puerto Palma Chica (Paraguai)	16.340	SIM	NÃO
16	Guajará-Mirim (RO)	Guyaramerín (Bolívia)	46.203	SIM	NÃO
17	Barracão (PR)	Bernardo Irigoyen (Argentina) / Dionísio Cerqueira (SC)	10.187	NÃO	NÃO
18	Foz do Iguaçu (PR)	Cuidad de Este (Paraguai) / Puerto Iguazu (Argentina)	263.647	SIM	SIM
19	Guaíra (PR)	Salto del Guayrá (Paraguai) / Mundo Novo (MS)	32.394	SIM	NÃO
20	Aceguá (RS)	Aceguá (Uruguai)	4.671	SIM	NÃO
21	Barra do Quaraí (RS)	Monte Caseros (Argentina) / Bella Unión (Uruguai)	4.189	SIM	NÃO
22	Chuí (RS)	Chuy (Uruguai)	6.320	SIM	NÃO
23	Itaqui (RS)	Alvear (Argentina)	39.129	SIM	NÃO
24	Jaguarão (RS)	Rio Branco (Uruguai)	28.393	SIM	SIM
25	Porto Xavier (RS)	San Javier (Argentina)	10.779	SIM	SIM
26	Quaraí (RS)	Artigas (Uruguai)	23.604	SIM	NÃO
27	Santana do Livramento (RS)	Rivera (Uruguai)	83.324	SIM	NÃO
28	São Borja (RS)	San Tomé (Argentina)	63.089	SIM	NÃO
29	Uruguaiana (RS)	Paso de los Libres (Argentina)	129.580	SIM	SIM
30	Dionísio Cerqueira (SC)	Bernardo Irigoyen (Argentina) / Barracão (PR)	15.283	SIM	NÃO

Fonte: IBGE, 2012, 2013. Portaria MF nº 307, de 17 de julho de 2014. Portaria nº 125, de 21 de março de 2014.

O Ministério da Fazenda somente regulamentou a questão das lojas francas após a normatização conceitual das cidades gêmeas pela Portaria nº 125 do Ministério da Integração Nacional, de 21 de março de 2014, republicada em 26 de março de 2014.

A normativa permitiu resolver um impasse quanto ao entendimento sobre a classificação das cidades. A Portaria nº 307 regulamenta uma lei inovadora que estende o regime aduaneiro especial de loja franca aos estabelecimentos situados em fronteira terrestre – em cidades gêmeas –, permitindo a este estabelecimento vender mercadoria nacional ou estrangeira a pessoas em viagem

terrestre internacional, efetuando pagamento em moeda nacional ou estrangeira. A venda de mercadorias isentas de impostos deve ser realizada em lojas francas instaladas nas localidades acima descritas, mediante autorização e concessão da Receita Federal do Brasil (RFB).

A existência de tais estabelecimentos depende, de acordo com o artigo 6º, §2º da Portaria 307, de requisitos e condições bastante claros, como por exemplo: a) existência de lei municipal que autoriza, em caráter geral, a instalação de lojas francas em seu território; b) existência da RFB no municí-

pio, principalmente, com equipe competente para proceder ao controle aduaneiro; c) comprovação de regularidade fiscal da beneficiária (loja franca) perante a Fazenda Nacional; d) implementação de sistema informatizado de controle integrado aos sistemas corporativos da beneficiária, que atenda aos requisitos e às especificações estabelecidas pela RFB; e e) utilização do estabelecimento autorizado exclusivamente para venda de mercadorias ao amparo do regime.

Por mais que a regulamentação do novo regime aduaneiro especial tenha permitido uma nova perspectiva para a fronteira, um ponto da Portaria provocou instabilidade política nessa região: a redução da cota de importação para US\$ 150,00, a partir de 1º de julho de 2015⁹. Isso pode afetar sensivelmente o comércio fronteiriço e o turismo de compras nessas cidades, sobretudo em se tratando da economia e comércio dos países vizinhos.

De fato, qualquer avaliação sobre o real impacto econômico que a presença de tais estabelecimentos do lado brasileiro irá gerar, assim como lançar qualquer ideia sobre se as localidades serão mais atrativas para receberem tais investimentos ou a instalação dessas lojas é prematura. O que se pode apurar até o momento é que o avanço normativo que permitiu a autorização e a posterior regulamentação sobre a instalação das lojas francas de fronteira terrestre no Brasil partiu de uma mobilização social e política da sociedade civil das cidades localizadas na faixa de fronteira, sobretudo dos municípios do sul do Brasil e da classe política dessas localidades, visando à adequação de condições concorrenciais comerciais em relação aos países vizinhos e à inserção internacional, por meio da atração de investimentos e do turismo de compras.

Considerações finais

⁹ Vide artigo 1º da Portaria do Ministério da Fazenda nº 320, de 22 de julho de 2014, e artigo 24 da Portaria do Ministério da Fazenda, nº 307, de 17 de julho de 2014.

Com base nas perspectivas acima mencionadas e retomando os questionamentos iniciais, pode-se dizer que a edição da Lei nº 6.316/2009 inovou o cenário legislativo brasileiro, ao ampliar o rol de isenções tributárias às modalidades que não foram contempladas por dispositivos anteriores, residindo a inovação na autorização de funcionamento de lojas francas ou free shops em municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras.

Esta possibilidade desponta novas perspectivas de atuação para as cidades que serão envolvidas com o novo dispositivo legal. Novas perspectivas econômicas poderão ser criadas nessas regiões, por meio da instalação de empresas, indústrias, criação de empregos e atração de empreendimentos ligados ao turismo de compras, por exemplo.

A fronteira tem ganhado destaque na pauta do governo federal brasileiro, principalmente no que diz respeito às políticas públicas que remetem a um sentido integrativo e aos esforços de cooperação com países vizinhos, promovendo uma ação coordenada e uma visão positiva para a região.

A formulação e implementação de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento da área de fronteira muitas vezes encontra dificuldades legais, diplomáticas, baixa articulação do território com o centro político-decisório do país, falta de informações sobre a região e elevado grau de informalidade de diversas ações executadas (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2009). Contudo, a prática da política para a faixa de fronteira traduz a percepção do espaço do local para a formulação das políticas públicas federais.

O impacto da regulamentação da lei dos free shops poderá criar uma série de programas e políticas públicas de incentivo ao turismo nas cidades gêmeas, ou incrementar ainda

mais o turismo de compras, que hoje move os setores econômicos de municípios limítrofes, como é o exemplo de Foz do Iguaçu (Paraná), Ponta Porã (Mato Grosso do Sul), Uruguaiana (Rio Grande do Sul) e Santana do Livramento (Rio Grande do Sul).

Sobre as oportunidades internacionais que as entidades subnacionais poderão usufruir e criar, tanto com a edição e regulamentação da referida norma, como com as políticas federais para a fronteira, destacam-se três pontos:

- atração de investimentos diretos e financiamentos de empreendimentos para atividades do setor terciário em bancos de fomentos nacionais e regionais;
- incrementos dos programas já existentes e criação de novas políticas para a promoção do turismo na fronteira, principalmente o turismo de compras, além de políticas públicas para o setor fiscal, por meio da aplicação de isenção de impostos ou regime de tributação diferenciado;
- inscrição de projetos para editais de programas de cooperação internacional para o desenvolvimento, principalmente para programas de cooperação descentralizada.

As cidades gêmeas, através de suas administrações, podem voltar parte de suas estratégias para a promoção de sua região, visando ao estabelecimento de empreendimentos isentos de impostos. Também devem preparar seus gestores para este momento e ficar atentas às oportunidades de cooperação descentralizada com outras localidades que já possuem políticas de recepção de empreendimentos como as lojas francas. Para isso, no entanto, é necessário que os gestores públicos locais dediquem mais atenção à capacitação da mão de obra local e ampliem seus esforços políticos para a inserção internacional de suas localidades, algo que uma recente pesquisa do IBGE (2012) demonstra estar aquém do apropriado.

Referências bibliográficas

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

BENTO, Fábio Régio. Fronteiras, significado e valor - a partir do estudo da experiência das cidades-gêmeas de Rivera e Santana do Livramento. *Revista Conjuntura Austral*, vol. 3, nº 12, jun.-jul. 2012.

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

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

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Ernesto Geisel. 8 abr. 1976.

_____. Decreto nº 1.901, de 9 de maio de 1996. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Fernando Henrique Cardoso. 10 mai. 1996.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Getúlio Vargas. 31 dez. 1940.

_____. Lei nº 12.723, de 9 de outubro de 2012. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Dilma Rousseff. 10 jan. 2014.

- _____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.316/2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=457359>. Acesso em: 10 jan. 2014.
- _____. Ministério da Integração Nacional. Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ab3fdf20-dcf6-43e1-9e64-d6248ebd1353&groupId=10157. Acesso em: 10 jan. 2014.
- _____. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2009. Faixa de Fronteira. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDF). Secretaria de Programas Regionais. Disponível em: http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157. Acesso em: 8 mar. 2014.
- _____. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2010. A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010. Brasília, novembro de 2010.
- _____. Ministério da Integração Nacional. Portaria 125, de 21 de março de 2014. Republicada em 26 de março de 2014. Brasília, março de 2014.
- _____. Ministério da Fazenda. Portaria 307, de 17 de julho de 2014. Brasília, julho de 2014.
- _____. Ministério da Fazenda. Portaria 320, de 22 de julho de 2014. Brasília, julho de 2014.
- _____. Receita Federal. Instrução Normativa nº 1.059/2010. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/ins/2010/in10592010.htm>. Acesso em 12 de dez. 2012.
- _____. Senado Federal. Senadores cobram regras para Free Shop em fronteira. Portal de Notícias do Senado Federal. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2014/03/13/senadores-cobram-regras-para-free-shop-em-fronteira>. Acesso em: 13 mar. 2014.
- CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. Processos de transfronteirização na bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. Tese de Doutorado. UFRGS, 2013.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil. Brasília, 2009.
- CORGANO PRIETO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, M. Inês e MARIANO, P. (orgs). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC, 2004. p. 251-282.
- DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. Federalismo e políticas públicas: indução e cooperação na formação de consórcio intermunicipais de saúde. Perspectivas em Políticas Públicas, vol. VI, nº 11, 2013.
- DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignities: Towards a typology of new actor in international relations. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (eds.). Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units. United Kingdom: Clarendon Press, 1990.

- FURTADO, Renata. As fronteiras na América Platina: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça no âmbito do Mercosul. In: TRINCHEIRO, Héctor Hugo; OLIVEIRA, Tito Carlos M. (orgs). *Fronteiras Platinas: território e sociedade*. Dourados/Buenos Aires: EDUFGD/ EFFL, 2012.
- _____. Descobrimo a Faixa de Fronteira: a trajetória das elites organizacionais do Executivo Federal: as estratégias, as negociações e o embate na Constituinte. Curitiba: CRV, 2013.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC) 2012*. IBGE, Rio de Janeiro, 2013.
- LOWI, Theodore J. Four system of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, vol. 32, nº 4, 1972.
- MACHADO, Lia Osório. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira /Ministério da Integração Nacional*. Secretaria de Programas Regionais. Ministério da Integração Nacional. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília, 2005.
- MACHADO, Lia Osório. “Limites, Fronteiras, Redes”. In: STROHAECKER, Tania (org.). *Fronteiras e Espaço Global*. AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, 1998, p. 41-49.
- MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina L. Pasquarielo. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY., Luiz Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, 2005, p.131-160.
- MERCOSUL. Mercosul/FCCR-CN/Ata nº 01/08. VII Reunião de Coordenadores Nacionais e Alternos do FCCR, 2008.
- _____. Mercosul/CMC/DEC nº 41/04. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, 2004.
- _____. Mercosul/CMC/DEC nº 05/02. Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça. 2002.
- MILANI, Carlos R. S; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, vol. 35, nº 1, 2013.
- ODDONE, Nahuel; RHI-SAUSI, José. Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR. Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR. Montevideo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo – Programa de Cooperación Mercosur-AECID y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, 2009, p. 33-107.
- OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-prático. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. (org.) *Território sem limites: estudos sobre fronteira*. Campo Grande: Editora UFMS, 2005, p. 377- 408.
- PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs). *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- PRADO, Henrique Sartori de Almeida. *Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul*. Dourados-MS: Ed. UFGD, 2013.

Artigos

- PRADO, Henrique Sartori de Almeida. Lojas Francas em linha de fronteira: oportunidades para a paradiplomacia?. In: TELES, Reinaldo; PIERI, Victor (orgs). Turismo e Paradiplomacia das Cidades: o local no diálogo com o global. Rio de Janeiro: CENEGR, 2014.
- RÜCKERT, Aldomar. Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial: cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul. Tese de Doutorado. USP, 2001.
- RÜCKERT, Aldomar Arnaldo; LEMOS, Bruno de Oliveira. A região transfronteiriça Sant'Ana do Livramento-Rivera: cenários contemporâneos de integração/cooperação. Revista de Geopolítica, vol. 2, n° 2, jul.-dez., 2011, p. 49-64.
- SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. Federalism and International Relations: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990, p. 34-53.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Sociologias, ano 8, n° 16, 2006.
- _____. Para entender a nossa Barafunda federativa. Insight Inteligência, ano XVI, 2° Trimestre, n° 61, 2013.
- STEIMAN, Rebeca. A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia). Dissertação de mestrado. UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.
- STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica. In: Limites e Fronteiras Internacionais: uma discussão histórico-geográfica. Terra Limitanea: Atlas da Fronteira Continental do Brasil. Rio de Janeiro: Grupo RETIS / CNPq / UFRJ, 2002.

Elementos-chave para a sustentabilidade dos processos de internacionalização territorial: o papel das instituições de educação superior e os *think tanks*

Jeannette Velez Ramirez, Sandra Olaya Barbosa

Jeannette Velez Ramirez (E-mail: jeannette.velez@urosario.edu.co), responsável de Relações Exteriores da Universidade do Rosario. Advogada, especialista em Direito Comercial e Socioeconômico da Universidade Javeriana e Legislação Financeira da Universidade dos Andes.

Sandra Olaya Barbosa (E-mail: sandra.olaya@urosario.edu.co), Internacionalista da Universidade do Rosario. Professora concursada das Faculdades de Ciência Política e Governo e de Relações Internacionais da mesma universidade.

Resumo

Este artigo explora o potencial das universidades como agentes que contribuem à sustentabilidade dos processos de internacionalização territorial, a partir da experiência prática da Universidade do Rosario, na Colômbia. Para esta análise, são contextualizadas as discussões sobre os modos de produção e transferência do conhecimento na academia, que vem ampliando sua missão de ensino e pesquisa, com forte ênfase na responsabilidade social. Isso permite identificar alguns elementos-chave para a sustentabilidade desses processos e concluir que, embora tenha sido gerado um corpo de conhecimento interdisciplinar, é necessário avançar na criação de metodologias de caráter transdisciplinar e transcultural. O grau de maturidade do assunto exige abrir pontes para a pesquisa colaborativa e o trabalho em rede, assim como um consórcio de universidades que, como atores fundamentais do desenvolvimento, participem diretamente dos processos em andamento.

Palavras-chave

Sustentabilidade - Internacionalização territorial - Universidades - Think tanks - Modos de produção do conhecimento - Transferência do conhecimento - Tripla, quádrupla e quádrupla hélice - Política pública e governança multinível

Introdução

A publicação da Lei nº 12.723/2012, que autorizou a instalação de lojas francas (free shops) em municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como “cidades gêmeas de cidades estrangeiras”, e sua implementação a partir da Portaria nº 307,

de 17 de julho de 2014, do Ministério da Fazenda deram início a uma nova discussão sobre as oportunidades de desenvolvimento e formulação de políticas públicas no Brasil, principalmente ligada à definição das competências e coordenação das funções dos entes federados brasileiros.

Tal aplicação, porém, só foi possível após a manifestação do Ministério da Integração ou seja, na evolução do papel das universidades na construção de um conhecimento

Transformação dos modos de produção do conhecimento das universidades e sua contribuição para a sociedade		
Forma 1 Gibbons, M. E. et al (1994)	Forma 2 Gibbons, M. E. et al (1994)	Forma 3 Acosta e Carreño (2013)
<p>Os problemas são colocados e resolvidos prestando especial atenção aos interesses acadêmicos de uma comunidade específica.</p> <p>Os problemas são enquadrados em uma única estrutura disciplinar.</p> <p>Há relativa homogeneidade entre os atores envolvidos na produção de conhecimento.</p> <p>A universidade mantém a sua estrutura hierárquica.</p> <p>Critério para a validação das pesquisas: avaliação entre pares.</p>	<p>O conhecimento é produzido em função do contexto em que será aplicado. Busca ser útil à sociedade, ao Estado ou às empresas.</p> <p>O conhecimento é transdisciplinar.</p> <p>É heterogêneo, já que se vinculam outras instituições públicas e privadas estão.</p> <p>São adotadas formas organizacionais planas e transitórias.</p> <p>Princípio orientador: responsabilidade social. Isso incide na interpretação dos resultados das pesquisas, na definição dos objetos de estudo e na identificação das prioridades das pesquisas.</p> <p>Critérios para a validação das pesquisas: interesses sociais, econômicos e políticos (além da avaliação entre pares).</p>	<p>O conhecimento é produzido em função do contexto em que será aplicado. Responde a demandas não só do governo ou do setor privado, mas dos atores sociais e do entorno.</p> <p>Privilegia-se a produção de conhecimento altamente especializado orientada à resolução dos problemas da humanidade e ao “empoderamento” das comunidades.</p> <p>As questões da pesquisa surgem das comunidades e de seus problemas.</p> <p>A produção do conhecimento é trans-cultural, ou seja, busca incluir outras formas de conhecimento anteriormente descartadas.</p> <p>Busca-se a inovação social comunitária.</p> <p>Preserva-se a heterogeneidade, e a diversidade organizacional e é enriquecida pela presença dos atores sociais.</p> <p>A comunidade torna-se copesquisadora, inovadora e coprodutora do conhecimento.</p> <p>A responsabilidade social é central, mas princípios como a corresponsabilidade e o valor social compartilhado estão incluídos. Busca-se o “empoderamento” da comunidade.</p> <p>A validação do conhecimento é tarefa coletiva; todos os participantes tornam-se pares.</p>

Fonte: Elaboração própria, baseada em: ARIAS; ARISTIZABAL, 2011 e ACOSTA; CARRENO, 2013.

Embora o quadro acima tenda a refletir uma forte dicotomia entre os modos de produção do conhecimento, como indicam Hessel e Van Lente (2008), “é mais valioso conceber o modo 1 e o modo 2 como as extremidades de um continuum em que estão localizadas diferentes práticas de produção do conhecimento, em vez de duas categorias mutuamente excludentes” (JIMENEZ; RAMOS, 2009, p. 726). Dessa maneira, é possível concentrar-se na essência dessa discussão,

útil e relevante para a solução dos problemas identificados em e pela sociedade.

Essas discussões estão relacionadas, em certa medida, com a revisão pela qual passou o conhecido modelo da hélice tripla. Proposto por Etzkowitz e Leydesdorff (1997), esse modelo promove o relacionamento entre a universidade, a empresa e o Estado, para “criar uma infraestrutura de conhecimento a partir da interação das esfe-

ras institucionais. (...) Esse modelo supõe uma maior importância do papel das universidades na inovação, ao lado da indústria e do governo, com base na sociedade do conhecimento” (CHANG, 2010, p. 88-90).

Esse argumento, no entanto, deixa de fora outros atores sociais e privilegia a lógica do mercado como motor para o desenvolvimento do conhecimento. Assim, autores como Carayannis e Campbell (2009) propõem uma hélice quádrupla, introduzindo esses atores para gerar formas mais democráticas de acesso ao conhecimento, que dinamizem os processos de inovação e deem origem a novas formas de produção. Mais tarde, os autores incorporam o entorno natural

como um novo elemento, fazendo referência a uma hélice quádrupla. (ACOSTA; CARREÑO, 2013, p. 77)

Nesse sentido, é possível observar uma transição em direção a uma missão universitária integrada pelos eixos do ensino, pesquisa e extensão. Nesses eixos, o corpo acadêmico gravita em torno de seus interesses e de uma maior afinidade, chegando inclusive a avaliar positivamente o desenvolvimento de projetos de extensão no momento de promover professores ligados às universidades. De acordo com López (2006 apud ARIAS; ARISTIZABAL, 2011, p. 140),

A sociedade vem ampliando a missão das universidades, atribuindo a elas, junto com o ensino e pesquisa, a responsabilidade de resolver os problemas e demandas da área empresarial, e da sociedade em geral, o que vem gradualmente mudando a forma como ela se percebe e realiza seus processos de produção e transferência do conhecimento.

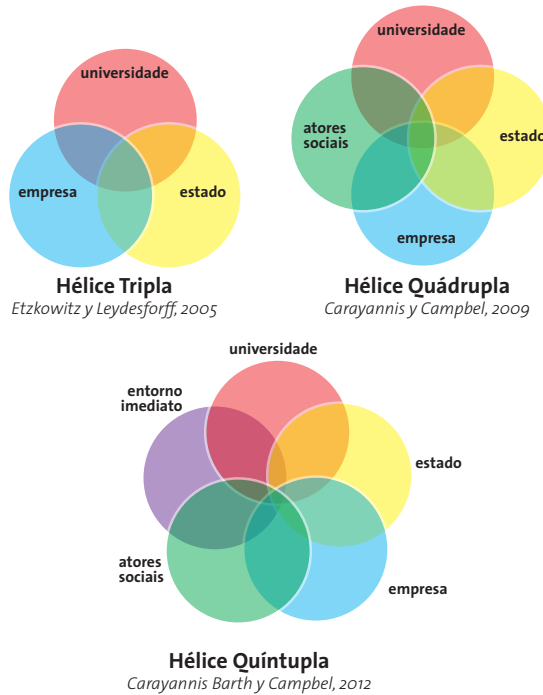


Figura 1. Modelos de tripla, quádrupla e quádrupla hélice

Modos e hélices na prática: duas experiências na Universidade do Rosario

Ocaña¹ aposta na internacionalização

Este projeto revela tanto um processo de construção coletiva do conhecimento como de transferência dos recursos conceituais e metodológicos que foram construídos em pesquisas preliminares.

Ele também reflete o resultado de um processo de vinculação dos atores sociais, que, juntamente com as instituições clássicas (governo local, empresas e escolas), participaram como copesquisadores e até mesmo como coprodutores do conhecimento. Por fim, e em função da natureza do contexto onde ele seria aplicado, foi criada uma plataforma interdisciplinar e mesmo pluridisciplinar para responder às várias perguntas que surgiram na própria comunidade, em decorrência das problemáticas identificadas.

¹ N. do T. Ocaña é um município que está localizado no nordeste da Colômbia.

Ponto de partida conceitual

Há alguns anos, as Faculdades de Ciência Política e Governo e de Relações Internacionais realizaram uma pesquisa, de natureza descritiva, que num primeiro momento abordou o fenômeno da ação internacional dos governos locais na Colômbia (departamentos e três cidades específicas). Essa pesquisa conseguiu identificar a visão de internacionalização e cooperação internacional que as entidades territoriais tinham naquele momento, assim como os avanços nos processos de planejamento e consolidação das estruturas organizacionais. Também permitiu identificar os principais desafios políticos, jurídicos e institucionais que os governos locais tinham em relação ao desenvolvimento de estratégias de internacionalização².

A partir dessa pesquisa, apresentou-se uma primeira abordagem conceitual para o processo de internacionalização (UNIVERSIDADE DO ROSARIO, 2010), dando-lhe inclusive um conteúdo normativo, que propunha seu dever ser:

Uma estratégia de internacionalização pode ser entendida como um processo no qual um governo local busca promover, vincular, inter-relacionar temáticas de seu interesse e/ou gerar espaços de intercâmbio comercial e

investimento com outros atores, com base em suas características particulares. É mais um meio e não um fim. Um veículo que pode vincular cidades e regiões com correspondentes e outros atores nos diferentes níveis do sistema internacional. Nesse sentido, é necessário o desenvolvimento de uma internacionalização com um fim, sensível às necessidades e aos processos inerentes ao desenvolvimento local ou regional. Portanto, não é apenas concorrer por concorrer, ou participar por participar nos cenários ampliados do nosso tempo; internacionalização é uma ferramenta que está ancorada no desenvolvimento territorial.

Esta definição foi acompanhada por um conjunto de recomendações para a construção de uma estratégia de longo prazo no ciclo da política pública, com especial ênfase nos elementos que contribuem para sua sustentabilidade:

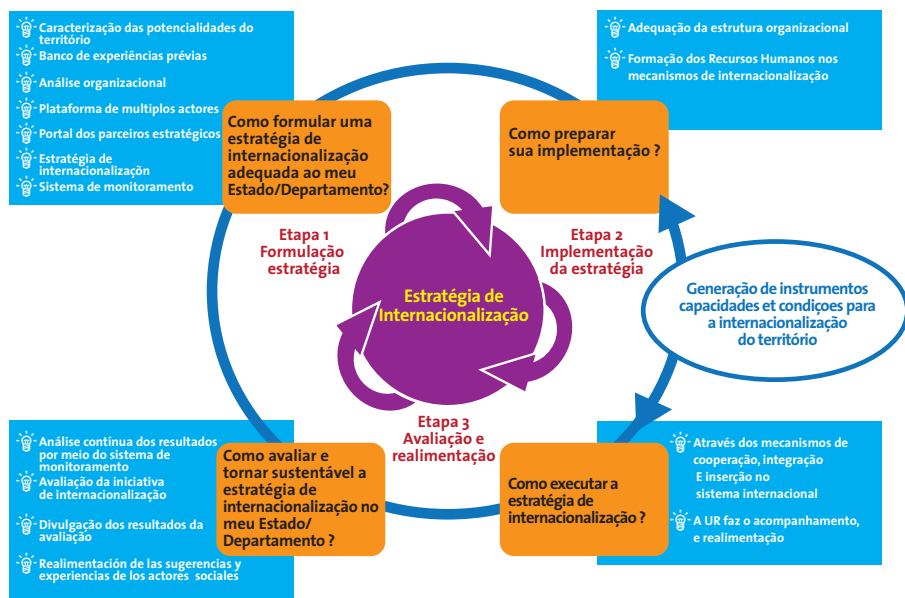


Figura 2. Estratégia de internacionalização: um modelo com um objetivo, Universidade do Rosario

² Para aprofundar essa temática consultar on-line o documento “Dimensiones locales y regionales de la Internacionalización”, Fascículo N° 2, Faculdades de Ciência Política e Governo e de Relações Internacionais, Universidade do Rosario.

Levando em conta os desafios que se colocam à cooperação e à integração na política internacional, bem como aqueles decorrentes da competitividade territorial e da globalização, foi construída uma visão ampla, capaz de integrar a partir de sua fundamentação os âmbitos socioeconômicos e políticos, que, longe de serem excludentes, estão profundamente interligados. Assim, procurou-se fornecer uma contribuição para as visões existentes, que focam o processo da internacionalização dos governos locais nas ações de cooperação descentralizada e na participação em redes internacionais.

Ponto de partida metodológico

Transferir esses elementos conceituais ao acompanhamento real de um processo de internacionalização foi um desafio metodológico para os acadêmicos ligados ao projeto. Nesse processo, foi realizada uma fusão das visões disciplinares, conceitos e metodologias e criada uma oficina formada por cientistas políticos, internacionalistas, economistas e especialistas em desenvolvimento regional e competitividade³. O resultado foi a construção de uma radiografia da situação econômica e social do território, com a intenção

de encorajar «uma intervenção social inteligente» (BOISIER, 2005, p. 6). A partir daí, percebeu-se a complexidade do processo e a necessidade de trilhar um caminho para o desenvolvimento e fortalecimento das capacidades e potencialidades do território (VÉLEZ et al., 2011, p. 23)

Partindo da premissa de que qualquer estratégia deve articular dois elementos essenciais – a vontade política do governo local e a articulação dos agentes do território –, considerou-se que a participação cidadã seria essencial. Além de integrar suas visões, motivações, interesses e realidades, promoveu-se a criação de uma plataforma com múltiplos atores para contribuir com a sustentabilidade da estratégia, ainda que ocorressem mudanças nas políticas governamentais e de líderes e gestores públicos (IPES, s.f.)

Estratégia de internacionalização de Ocaña

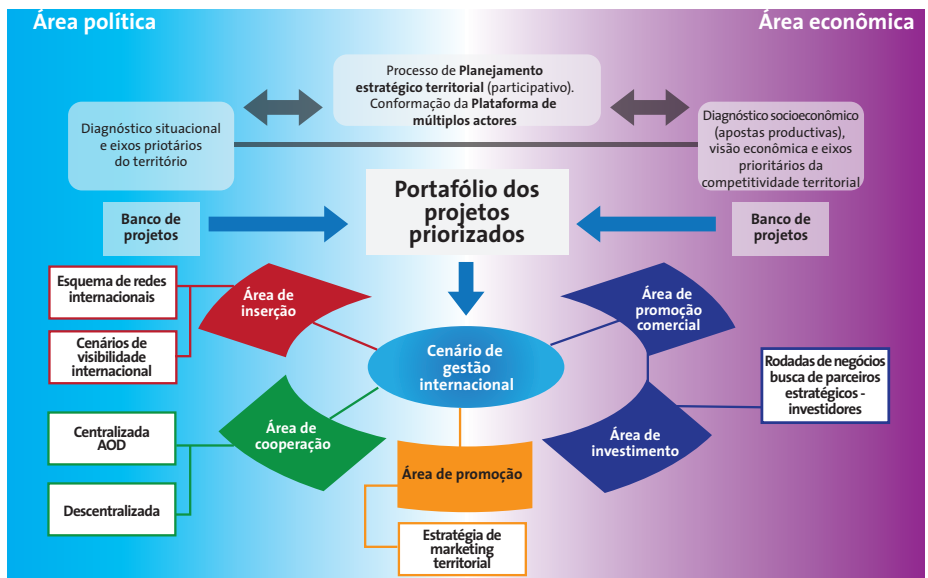


Figura 3. Síntese do processo de construção da estratégia de internacionalização de Ocaña.

Fonte: Universidade do Rosario (2011). Equipe Interdisciplinar do Projeto Ocaña

³ A este projeto, juntou-se o Centro de Pensamiento de Estrategias Competitivas (CEPEC), da Universidade do Rosario.

Por fim, identificaram-se os eixos estratégicos e um conjunto de projetos que consolidaram o portfólio, orientando a gestão internacional em quatro áreas: inserção política (esquema de redes e cenários de visibilidade internacional); promoção do território (estratégias de marketing territorial); cooperação internacional (gestão por meio de procedimentos de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, AOD, ou descentralizados); e integração econômica (expansão dos mercados e estratégias para atrair o investimento nacional e estrangeiro) (VÉLEZ et al., 2011, p. 23).

Encontro com o território: a fusão do conhecimento científico com o saber comunitário.

Ocaña é um município que está localizado no nordeste da Colômbia, no Departamento de Norte de Santander⁴ e tem uma área de 463 km². De acordo com uma projeção baseada no censo realizado em 2005 pelo Departamento Administrativo Nacional de Estatística (DANE), no ano de 2011, o município teria uma população de 95.190 habitantes. No entanto, esse território tem enfrentado as consequências do conflito armado colombiano localizado ao sul da região de Catatumbo⁵, hospedando mais de 14.000 pessoas em situação de deslocamento forçado. Devido às peculiaridades do território, considerou-se que o trabalho de campo seria um recurso essencial para o reconhecimento da região.

4 A Colômbia está integrada por 32 departamentos, 1.101 municípios e 4 distritos (Bogotá D.C., Distrito Capital; Barranquilla, Distrito Especial, Industrial e Portuário; Cartagena, Distrito Turístico e Cultural, Patrimônio Nacional; e Santa Marta, Distrito Turístico, Cultural e Histórico).

5 A região do Catatumbo está formada por nove municípios da parte norte do departamento de Norte de Santander: Convención, El Tarra, Hacarí, Teorama, San Calixto, La Playa, Sardinata e Tibú. Ela leva o nome do rio Catatumbo que atravessa a região. Trata-se de uma região com presença de grupos armados à margem da lei e afetada pela dinâmica do tráfico de drogas e contrabando.



Fonte: Governo do Departamento Norte de Santander. Ubicación. O mapa foi modificado pelo editor.

O diagnóstico socioeconômico e competitivo do território foi construído a partir de uma primeira análise SWOT⁶, com base na informação oficial obtida a partir de fontes em âmbitos nacional, estadual e municipal. No entanto, o diagnóstico passou a fazer sentido quando foi socializado com a comunidade, com o objetivo de legitimar, modificar e verificar os principais elementos que correspondiam à realidade produtiva do território⁷. Dessa maneira, a inclusão da dinâmica econômica e social da população foi fundamental na elaboração da matriz de posicionamento estratégico construída pelos especialistas em competitividade. Com esse esquema, os atores sociais se apropriaram do diagnóstico e lideraram diretamente as possíveis alternativas para promover o desenvolvimento de seu território.

6 Análise das Fraquezas, Oportunidades, Forças e Ameaças (ou Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats, em inglês).

7 A validação do diagnóstico foi feita com a participação de representantes do governo local, líderes do setor produtivo, empresários e atores da sociedade civil.

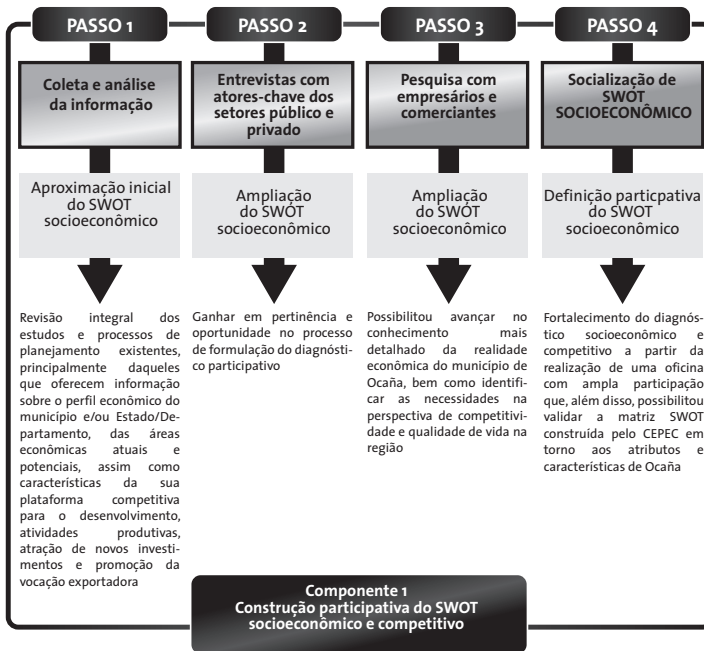
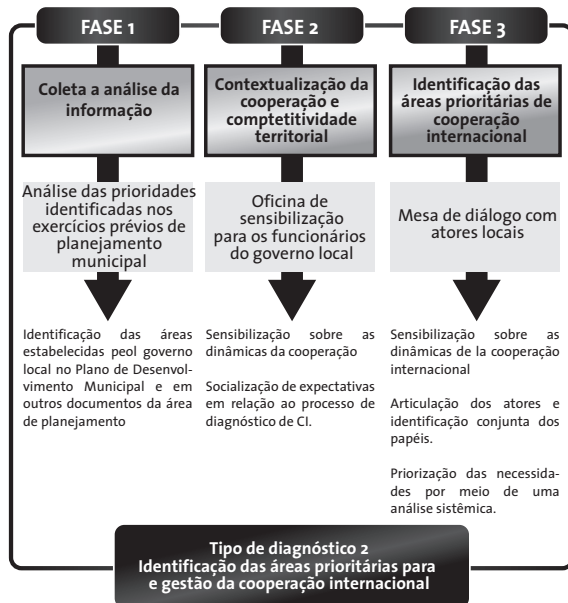


Figura 4. Síntese da fase 1: construção participativa do SWOT socioeconômico e competitivo

Foram realizados vários exercícios semelhantes na realização do diagnóstico político e institucional. Assim partiu-se da informação documental existente para, num primeiro momento, construir uma análise SWOT institucional, que foi validada pelos funcionários do governo local. A partir de uma metodologia participativa, foram identificadas as áreas prioritárias para a cooperação internacional. Participaram dessa mesa de trabalho mais de cem cidadãos, entre empresários, acadêmicos, representantes dos setores financeiro, turismo, transportes, educação, assim como representantes de organizações sociais, mulheres líderes, jovens empreendedores e líderes de organizações de pessoas em condição de deslocamento.

Pode-se considerar esse processo como uma oportunidade de transferência de conhecimento, na medida em que a universidade realizou uma oficina de contextualização prévia sobre questões da cooperação internacional e da competitividade territorial. O objetivo foi capacitar os atores nos conceitos necessários para o desenvolvimento de cada fase do trabalho e selecionar o conjunto adequado de projetos que seriam priorizados para promover a estratégia de internacionalização.

Figura 5. Síntese do diagnóstico 2: identificação das áreas prioritárias para o gerenciamento da cooperação internacional



Contribuição para a construção da política pública local e esquemas de governança multinível

Considerando que o «bom» desenho da estratégia não implica necessariamente que o processo seja sustentável, esses diagnósticos também ajudaram a identificar os desafios políticos e institucionais que exigiam um confronto direto do governo local com os atores do território:

Desafio 1	Consolidar uma plataforma com múltiplos atores para articular, integrar e coordenar os atores-chave e garantir a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento e gestão internacional
Desafio 2	Adaptar a estrutura organizacional para abordar o processo de internacionalização
Desafio 3	Fortalecer as capacidades e conhecimentos dos atores nas questões de integração econômica e política internacional
Desafio 4	Construir o portal de aliados estratégicos para o desenvolvimento de uma gestão eficaz de parceiros e cooperantes internacionais
Desafio 5	Sistematizar experiências e estabelecer um sistema de informação que contribua para o processo de intervenção e tomada de decisão no território
Desafio 6	Desenvolver um sistema de monitoramento e avaliação da gestão internacional

Fonte: VÉLEZ et al., 2011, p. 102.

O primeiro desafio responde à necessidade de criar um ambiente propício para a tomada de decisões, envolvendo os parceiros sociais e consolidando a plataforma de múltiplos atores. Para isso, foi proposta a criação de uma aliança territorial para o desenvolvimento de Ocaña, que definisse os papéis e as contribuições concretas, assim como um roteiro de ação clara do processo. O objetivo era concretizar o esforço de planejamento estratégico em um acordo de vontades dispostas a canalizar ações específicas para a geração de capacidades e potencialidades do município e da região (VÉLEZ et al., 2011, p. 102), daí a escolha de um processo que incentiva a corresponsabilidade dos atores participantes.

Em seguida, com os funcionários do governo local, foram analisadas diferentes opções de estruturas organizacionais. Definiu-se a criação de um escritório de relações internacio-

nais ligado ao gabinete do prefeito, a fim de gerar uma visão transversal dos processos do território e garantir o acesso imediato ao responsável político da gestão pública municipal. Nesse ponto, a universidade contribuiu identificando os participantes da missão do escritório. Após implementar a experiência e alcançar certo grau de maturação, propôs-se a criação de uma instância na qual outros atores públicos e privados poderiam participar e inclusive cogerir.

A importância do terceiro desafio está na necessidade de construir uma linguagem comum entre os atores envolvidos no processo, desde os cidadãos até os mais altos níveis de tomadores de decisão e de gestão. A proposta foi gerar um processo aberto de capacitação liderado pelos centros de formação localizados no território, utilizando os meios tecnológicos disponíveis. O objetivo foi manter uma sensibilização contínua, que gradualmente reforçasse os conteúdos, e gerasse uma plataforma de aprendizagem coletiva. Nesse desafio, a universidade contribuiu com a construção do portfólio de conhecimento inicial para os agentes do território.

O quarto desafio envolveu uma mudança de linguagem em relação às experiências anteriores de cooperação internacional realizadas no território. Nesse sentido, a priorização das áreas para a gestão da cooperação inter-

nacional a partir da metodologia de análise sistêmica gerou uma postura revitalizada do território em relação à sua capacidade de negociação. Dessa maneira, incentivou-se a construção de um portal de parceiros ou aliados do desenvolvimento, em lugar da tradicional procura de doadores de acordo com a lógica “Norte - Sul”. Isso permitiu a exploração de oportunidades de cooperação descentralizada, cooperação “Sul - Sul”, e a identificação de um conjunto de redes internacionais.

Finalmente, o quinto e sexto desafios contribuíram para a memória institucional e para melhorar as ferramentas de monitoramento e avaliação do processo. Pesquisas posteriores revelaram que não só no caso de Ocaña, mas em diferentes áreas da gestão pública nos municípios colombianos, os processos de sistematização das experiências são fracos. Nesse campo, emerge a preocupação com as poucas análises sobre o impacto das intervenções da cooperação internacional nos territórios.

Um projeto de cooperação descentralizada: a contribuição da universidade como operadora e administradora dos recursos

Este caso caracteriza-se por um processo de construção do conhecimento a partir da experiência prática, em que a universidade como líder, operadora e administradora dos recursos contribui para a sustentabilidade da iniciativa por meio da articulação dos agentes públicos e privados, bem como da vinculação com atores internacionais. A universidade contribuiu para a geração da confiança entre os atores e a sistematização da experiência para uma possível transferência a contextos similares. Depois de sete anos de trabalho, esse processo tem avançado para um projeto de cooperação triangular implementado pela França (Sindicato Misto de Vallées de l’Orb e Libron), o Chile

(Salamanca) e a Colômbia (Chíquiza)⁸.

Dois elementos-chave: a pesquisa científica como promotora e a consolidação da plataforma de múltiplos atores.

Tomando uma pesquisa preliminar sobre a gestão dos recursos hídricos como insumo, a Universidade do Rosario convocou atores públicos e privados para refletir sobre a gestão da água em várias perspectivas – desde a legislação e gestão da água até a gestão de bacias hidrográficas⁹. Esses cenários de intercâmbio de conhecimentos e experiências tornaram-se a plataforma para o desenvolvimento de um projeto de cooperação descentralizada em benefício de vários municípios colombianos (Chíquiza, Arcabuco, Gachantiva e Villa de Leyva¹⁰), do Sindicato Misto de Vallées de l’Orb e Libron, bem como do Departamento de L’Hérault. A iniciativa contou com o apoio e respaldo de instituições nacionais e territoriais, como o Ministério do Meio Ambiente, Habitação e Desenvolvimento Territorial¹¹, Parques Naturais Nacionais da Colômbia¹², e Corpoboyacá¹³. Em suma, esse processo ajudou

8 Cooperação triangular sobre recursos hídricos entre a França, a Colômbia e o Chile. Do diagnóstico ao projeto: apoio institucional, técnico e tecnológico em uma perspectiva de Desenvolvimento Sustentável.

9 Foram realizados três simpósios nos anos 2005, 2006 e 2007, financiados pela Embaixada da França.

10 Todos pertencem ao Departamento de Boyacá (primeira fase).

11 Este é «o órgão público responsável pela definição da Política Nacional do Meio Ambiente e promoção da recuperação, conservação, proteção, planejamento, gestão, utilização e exploração dos recursos naturais renováveis, a fim de garantir o desenvolvimento sustentável e assegurar o direito de todos os cidadãos a usufruir e herdar um ambiente saudável!». Informações disponíveis em: <https://www.minambiente.gov.co/index.php>

12 Trata-se uma “Unidade Administrativa Especial em nível nacional, sem personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira, com jurisdição em todo o território nacional, nos termos do artigo 67 da Lei 489 de 1998. A entidade é responsável pela administração e gestão do Sistema de Parques Nacionais Naturais e pela coordenação do Sistema Nacional das Áreas Protegidas”. Informações disponíveis em: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/organizacion/>

13 Corporação Autônoma Regional de Boyacá. Sua missão é “liderar o desenvolvimento sustentável através do exercício da autoridade ambiental, gestão e proteção dos recursos

a consolidar uma plataforma de atores públicos e privados, a fim de fornecer garantias para a boa execução do projeto e seus recursos.

resultado foi a reconversão produtiva agroecológica das regiões, o acesso a mercados de produtos orgânicos e a melhora da quantidade e qualidade da água, bem como o cuidado das matas ciliares.

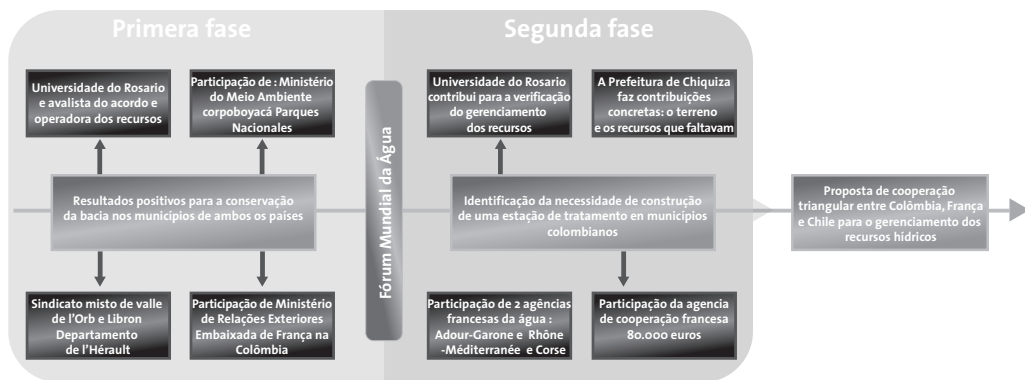


Figura 6. Síntese da consolidação da plataforma de múltiplos atores

Ações para manter a plataforma atualizada e, desse modo, sustentável.

A criação da plataforma é essencial, mas deve estar apoiada em ações e ferramentas que possibilitem sua sustentabilidade. Assim, tendo uma definição clara do problema e dos interesses de ambas as regiões –, no caso, a poluição das bacias hidrográficas pelo uso dos agrotóxicos –, realizou-se uma intervenção planejada e construída com as comunidades, por meio de um extenso programa de capacitação, pesquisa e intercâmbio de boas práticas entre as regiões.

Dessa forma, foi possível promover o princípio da solidariedade territorial, e criar ferramentas políticas e financeiras para a manter o processo. Na Colômbia, criou-se uma taxa de uso dos serviços ambientais, e na França, um imposto sobre o consumo da água. O

naturais renováveis e meio ambiente, e a formação da cultura ambiental, de forma planejada e participativa". Informações disponíveis em: <http://www.corpoboyaca.gov.co/index.php/es/>

Uma contribuição à visibilidade internacional dos municípios.

Os municípios colombianos que participaram da iniciativa progrediram nos processos de internacionalização. Villa de Leyva, por exemplo, deu início a um procedimento organizado de promoção internacional e convocou os municípios vizinhos a estabelecerem um plano regional de internacionalização, com foco no turismo, usando também a plataforma criada no projeto de cooperação descentralizada.

Elementos-chave para a sustentabilidade dos processos de internacionalização territorial

A seção anterior permite sugerir que a sustentabilidade é também alcançada na medida em que são criadas as condições institucionais para o respaldo operativo do processo, que se estabelece um acordo de vontades que vai além do governo local e que se implementam processos de formação

capazes de gerar uma linguagem comum entre partes envolvidas. Por sua vez, a sistematização contribui para a memória institucional e o monitoramento e avaliação dos processos de prestação de contas, legitimando o processo perante os cidadãos.

Poder-se-ia dizer que essa conclusão é o resultado de um processo deliberativo, que foi gerado com os atores envolvidos no desenho da estratégia e na conceituação realizada pela equipe acadêmica ao longo do projeto. Assim, é possível produzir um corpo de conhecimento com aplicação direta na elaboração da política pública e que, por sua vez, contribua com a preocupação com a sustentabilidade dos processos de internacionalização territorial.

Além disso, como atributo não explícito, mas necessário ao desenvolvimento dos processos de gestão pública, a presença de vários atores, incluindo a universidade, ajuda a fortalecer a transparência e a construção de relações de confiança. Poder-se-ia dizer que os atores percebem um maior grau de compromisso quando uma universidade ou um think tank estão envolvidos, não só pela transferência de conhecimento que isso provoca, mas pelo que representa ainda para a sociedade o conceito de *Universitas magistrorum et scholarium*¹⁴.

O desenvolvimento de um processo de internacionalização, entendido como um instrumento de desenvolvimento territorial, por sua vez, exige uma visão interdisciplinar¹⁵, transdisciplinar¹⁶ e até mesmo

transcultural¹⁷. O caso Ocaña revela que a construção do conhecimento e metodologias, bem como o diálogo de saberes é possível, não só a partir do campo científico, mas a partir da integração da sabedoria da comunidade. Isso significa levar em conta um conhecimento que não está escrito, sistematizado ou validado, mas que é percebido como legítimo pelos protagonistas do território.

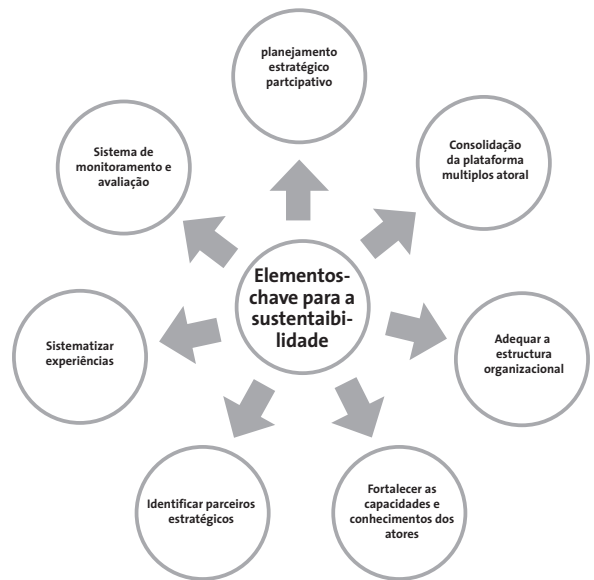


Figura 7. Síntese dos elementos-chave para a sustentabilidade dos processos de internacionalização territorial

Fonte: Elaboração própria.

Para concluir

Se bem foram apresentadas duas experiências positivas que mostram a contribuição

14 Comunidade de professores e acadêmicos.

15 "Tem a ver com a transferência de métodos de uma disciplina para outra. Também ultrapassa as disciplinas, mas seu objetivo ainda permanece no âmbito da pesquisa disciplinar. Na interdisciplinaridade, várias disciplinas com um objetivo comum são reunidas e incentivadas a cooperar". Ver Edgar Morin, *Multiversidad «Mundo Real», «Diccionario de la Complejidad»*, p. 40.

16 "Segundo Nicollescu, o prefixo "trans" indica que o estudo e a análise ocorrem simultaneamente entre as disciplinas, por meio das disciplinas, e além das disciplinas. Seu objetivo é a compreensão do mundo de hoje, onde um dos imperativos é a unidade do conhecimento". Ver Edgar

Morin, *Multiversidad "Mundo Real"*, "Diccionario de la Complejidad", p. 68.

17 Isso inclui "outras formas de conhecimento que a ciência moderna descartou e desvalorizou (...) Implica incorporar o conhecimento tradicional das comunidades». Ver Acosta e Carreño, "Modo 3 de producción de conocimiento: implicaciones para la Universidad de hoy", 2013, p. 78 – 79.

das universidades para a sustentabilidade dos processos de integração internacional dos governos locais, é possível identificar um conjunto de desafios nos processos de pesquisa, capacitação e desenvolvimento de projetos de responsabilidade social. Isso pode estar relacionado com os modos de produção e transferência do conhecimento e a discussão construída em torno da tripla hélice.

Em relação aos modos de produção do conhecimento: movimentos pendulares entre os modos 2 e 3 são reconhecidos, mas é necessário fortalecer o desenvolvimento de metodologias específicas para alcançar a construção de um conhecimento transdisciplinar e transcultural. Isso leva a priorizar o objeto de estudo (o território e suas questões locais), mais do que a perspectiva disciplinar que anteriormente identificou perguntas e respostas possíveis para os problemas. Nessa linha, convida-se o pesquisador a vincular-se estreitamente à comunidade, a suas dinâmicas e problemáticas, com a intenção de incorporar esse conhecimento como parte legítima das suas práticas de pesquisa. Isso permitirá que o conhecimento produzido por ele ganhe relevância no sentido de contribuir para a resolução dos problemas da sociedade.

No que diz respeito à transferência de conhecimento: existem várias atividades como capacitação, consultoria, divulgação, licenciamento, pesquisa conjunta, redes e processos de spin-off¹⁸ (LIBRARYHOUSE, 2008, apud ARIAS; ARISTIZABAL, 2011, p. 145), e é claro que, na maioria destas atividades, as universidades avançaram de forma proativa. Por exemplo, a Universidade do Rosario desenvolveu um curso online sobre internacionalização das cidades, que visa capacitar indivíduos e comunidades das regiões que estão longe da capital e não

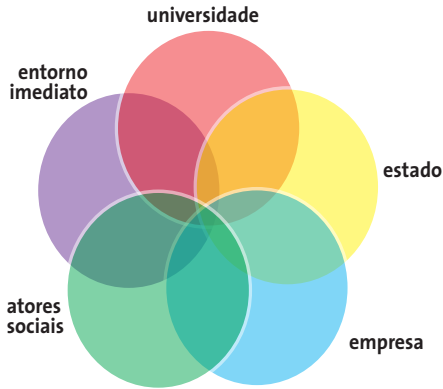
podem participar da formação presencial. Esse curso tem vinculado especialistas nacionais e internacionais e transmite reflexões conceituais e metodológicas que pesquisadores e profissionais têm construído a partir de sua experiência prática.

Apesar do exposto anteriormente, é necessário abrir pontes para a pesquisa colaborativa e o trabalho em rede. Até o momento não tem sido identificada na Colômbia uma plataforma de investigação conjunta dos processos de internacionalização territorial. Existem estudos de caso dispersos, elaborados a partir de diferentes perspectivas: cooperação descentralizada, administração pública, economia e relações internacionais. Possivelmente, o grau de amadurecimento da temática permite hoje consolidar uma rede de trabalho colaborativo para compartilhar informações, resultados e contribuir para a solução dos problemas identificados nesse tipo de processos. Assim, urge criar um consórcio de universidades para participar e influenciar os processos de internacionalização que estão em curso em diferentes territórios, tendo claro que elas são agentes-chave que geram inovação e agregam valor às características próprias do seu entorno.

Quanto à contribuição para a política pública local e a governança multinível: a universidade deve afirmar-se como um agente vital da dinâmica territorial, tão significativa como o governo local e o setor empresarial. Como agente do território, seu papel poderia ser mais ativo na articulação das visões em relação à internacionalização, criando espaços de reflexão, debate e consenso sobre o processo. Conforme destacado nos estudos de políticas públicas, parte das contribuições das universidades é a construção objetiva dos problemas para sua inclusão futura na agenda pública - agenda setting (ROTH DEUBEL, 2002, p. 57-61). Isto leva a especificar que a dinâmica atual exige o reconhecimento da existência de uma

¹⁸ “Empresas criadas para explorar as patentes de propriedade das universidades” (LIBRARYHOUSE, 2008, apud ARIAS e ARISTIZABAL, 2011, p. 145).

quíntupla hélice, na qual dois novos atores se apresentam para complementar a parceria para o desenvolvimento: o governo local e o território.



Referências bibliográficas

- ACOSTA VALDELEÓN, Wilson; CARREÑO MANOSALVA, Clara. Modo 3 de producción de conocimiento: implicaciones para la universidad de hoy. *Revista Universidad de La Salle*, [S.l.], n° 61, p. 67-87, ago. 2013. ISSN 0120-6877. Disponível em: <<http://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ls/article/view/2439/2156>>. Acesso em: 22 abr. 2015
- ARIAS PÉREZ, Jorge Enrique; ARISTIZABAL BOTERO, Carlos Andrés. Transferencia de conocimiento orientada a la innovación social en la relación ciencia tecnología y sociedad. *Revista Pensamiento Estratégico y Gestión*, n° 31, Universidad del Norte, 2011, p. 13-166.
- BOISIER, Sergio. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?. *Revista CEPAL*, n° 86, ago., 2005, p. 47-61.
- CHANG CASTILLO, Helene Giselle. El modelo de la triple hélice como un medio para la vinculación entre la Universidad y la empresa. *Revista Nacional de Administración*, n° 1 (1), ene.- jun., 2010, p. 85-94.
- Estudis Desenvolupament i Societat; Male, Jean Pierre; Cors Oval Carla; Sanz Fiallo, Verónica. Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción. *Cuadernos para la internacionalización de las Ciudades*, n° 2. Ciudad de México, 2014, p. 49-53.
- GOVERNO DO DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER. Ubicación. Disponível em: <http://www.nortedesantander.gov.co/infgeneral.php>. Acesso em: abr. 2015.
- JIMENEZ-BUEDO, María; RAMOS VIELBA, Irene. ¿Más allá de la ciencia académica?: Modo 2, ciencia posacadémica y ciencia posnormal. *Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura*, CLXXXV 738, jul. - ago., 2009, p. 721-737.
- MULTIVERSIDAD “MUNDO REAL” EDGAR MORÍN. Diccionario de la Complejidad. Disponível em: <http://www.multiversidadreal.edu.mx/descarga-glosario-moriniano.html>. Acesso em: fev. 2015
- ROTH DEUBEL, André Noel. Políticas Públicas. Formulación, Implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

Artigos

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

VÉLEZ RAMIREZ, Jeannette; OLAYA BARBOSA; Sandra Liliana; AREVALO PEREZ, Carlos. Ocaña le apuesta a la internacionalización: estrategia para el desarrollo socioeconómico, competitivo e institucional de su territorio. Universidad del Rosario, Fundación Chaid Neme y Alcaldía de Ocaña, 2011.

A cooperação descentralizada espanhola: riscos e oportunidades - O caso de Andaluzia

Antonio Zurita Contreras

Antonio Zurita Contreras (Email: antonio.zurita@andaluciasolidaria.org), Diretor-geral do Fundo Andaluz de Municípios para a Solidariedade Internacional (FAMSI) e coordenador da Confederação de Fundos de Cooperação e Solidariedade (CONFOCOS)

Resumo

A cooperação descentralizada espanhola nasceu há pouco mais de 30 anos e consolidou-se como grande força graças ao marco de descentralização, ao impulso dos governos locais e regionais, ao impulso da sociedade civil e ao processo de globalização, que se ampliou desde os anos 1990. O impacto da crise que afetou a Europa, especialmente a partir de 2008, incidiu nesse processo, que já tinha avançado na reflexão para melhorar sua definição de missão e estratégias. Experiências como a de Andaluzia têm ajudado a defender a cooperação como política pública, a partir de alianças com diversos atores. O ano de 2015 apresenta grandes desafios globais devido à definição de uma nova Agenda de Desenvolvimento Sustentável (pós-2015, Habitat III, 2016) e desafios nacionais (eleições locais, regionais e nacionais). A cooperação descentralizada espanhola está em uma nova etapa de oportunidades a partir deste ano.

Palavras-chave

GLRs (Governos Locais e Regionais) - Cooperação - Descentralização - Andaluzia

Introdução

Com a chegada da democracia na Espanha, na segunda metade da década de 70, um novo cenário internacional abriu-se para esse país, que carregou em seus ombros o pesado fardo da ditadura de Franco por quase 40 anos.

Esse novo cenário trouxe consigo a possibilidade de a Espanha ser um país mais ativo em fóruns internacionais, como na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e integrar a União Europeia, fato que se torna efetivo a partir de 1º de janeiro de 1986. Mas, para ser parte desse projeto de integração regional, o país teve de passar por alguns exames

e percorrer o caminho da homologação de algumas políticas com os outros países comunitários.

Com a ajuda da vontade política, a entrada na União Europeia incentivou o governo espanhol a tomar o caminho da nova dinâmica de cooperação internacional e, nesse sentido, organizou suas ferramentas para se tornar um país doador moderno.

Em 1989, é criada a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), tendo como precedente o Instituto de Cooperação Ibero-americana (ICI), de 1978.

Paralelamente, com o novo Estado espanhol, o modelo democrático é cristalizado em uma nova Constituição (1978), que

ganha o apelido de “Estado das Autonomias”, devido ao reconhecimento do direito à autonomia regional – tanto das comunidades históricas como do resto das regiões do país. Esse Estado é organizado em regiões, ao mesmo tempo em que se consolida a estrutura descentralizada, anteriormente reconhecida com Estados (governos provinciais) e municípios (governos locais).

Esse processo resulta em uma organização estatal com três níveis de administração:

- administração central;
- administrações regionais;
- e administrações locais: municípios e províncias

É conveniente conhecer esse fato para compreender o que aconteceu em seguida em relação à questão central deste artigo: o nascimento e crescimento, bem como as características da cooperação descentralizada espanhola, ou seja, o processo protagonizado pelos governos locais e regionais.

Em 1979, as primeiras eleições municipais democráticas da Espanha foram realizadas. Paralelamente, estabeleceram-se gradualmente os governos autônomos ou regionais (também com processos democráticos de sufrágio universal).

No início da década de 1980, a autonomia dos três níveis da administração do Estado permitiu que vários fatores, que serão analisados a seguir, encontrem um terreno fértil para assentar o nascimento da cooperação descentralizada espanhola. Essa cooperação tem se caracterizado, durante mais de 30 anos, por seu processo de assentamento e consolidação, sendo reconhecida internacionalmente como uma cooperação descentralizada pública abastada, com recursos próprios (mais do que qualquer Estado da União Europeia), generosa, vinculada principalmente aos valores éticos, participativa, acompanhada de organização associativa, e também dispersa, descoordenada e míope.

A partir do ano 2008, e especialmente desde 2011, um ano eleitoral em que mudaram os governos locais e muitos dos regionais, a cooperação descentralizada espanhola entra em “estado de choque”, conseguindo sair dele só agora, após um período de reflexão e adaptação, com o despertar de um novo ciclo internacional (pós-2015) e local (novas eleições municipais e regionais).

Mas antes de chegar ao final, é importante voltar às origens para entender as características da cooperação descentralizada pública na Espanha, conhecer seu DNA, fazer o diagnóstico adequado e a terapia necessária que permita enfrentar com saúde os novos desafios colocados com os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em 2015, a nova Agenda Global das Cidades (Cúpula HABITAT III, de 2016), a consolidação da abordagem territorial do desenvolvimento humano e o novo marco comunitário da União Europeia (2014-2020), no qual se reconhece que a abordagem local-territorial e a descentralização são oportunidades para o desenvolvimento sustentável.

Três fatores foram misturados na coqueteira dos anos 80 para produzir o que se pode definir como a “identidade” da cooperação descentralizada espanhola:

A participação dos cidadãos e a pressão nas suas instituições mais próximas

A sociedade espanhola havia se aproximado da ação internacional por motivações religiosas confessionais (caridade) ou razões sociopolíticas (solidariedade). A caridade religiosa ganhou seu espaço por meio das ordens religiosas da Igreja Católica, que mantinham “missões” em várias partes do mundo. Na década de 80, vários processos de libertação nacional ou defesa dos direitos humanos (América Central, acampamentos saharauí¹) construíram coletivos de solida-

1 N. do T. Invasão dos acampamentos saarauís pelas forças

riedade e associações de amizade em toda a geografia espanhola. Em meados dos anos 80, a incipiente cooperação espanhola (governo espanhol) abre a possibilidade de cooperação técnica, por meio da qual os jovens profissionais ganham a oportunidade de participar como cooperantes em várias partes do mundo, especialmente nos países da América Latina, trazendo sua experiência e conhecimento em diversas áreas do desenvolvimento social, econômico ou institucional.

Em 1986, o governo espanhol abriu sua primeira convocatória de ajuda por meio do apoio a organizações não governamentais (ONGs), incentivando em todo o país o nascimento de dezenas delas, que incorporavam três componentes: solidariedade política, caridade religiosa e cooperação profissional. Essas organizações buscavam o apoio de instituições locais e regionais recém-criadas, argumentando que elas tinham um papel no “estímulo à participação cidadã” e na promoção do desenvolvimento social. Essa pressão foi bem-sucedida, e encontrou vontades políticas favoráveis. Esta é a razão fundamental pela qual a cooperação descentralizada espanhola tem caminhado ao longo de um período muito longo ao lado das organizações não governamentais, que assumem o papel de principais gestoras dos recursos econômicos disponibilizados nos orçamentos das administrações.

O processo de descentralização democrática

Assim, a partir do ano de 1979, as novas municipalidades democráticas são constituídas. Graças a um grande pacto entre partidos progressistas de esquerda, a maioria dos municípios locais passou a ter governos sensíveis às demandas da participação cidadã relacionadas à solidariedade – um fenômeno

que vai se manter nas futuras legislaturas locais. A resposta positiva a essas demandas dos cidadãos é acompanhada por um compromisso político dos partidos que, em sua maioria, entram nos governos, tanto nos entes locais como nos regionais. As competências relacionadas com a cooperação internacional em ambos os níveis da administração ganham poder em um contexto jurídico favorável, que não coloca empecilhos. Aparece ainda outra forma de cooperação direta (geminção solidária), que é combinada como via paralela com as contribuições via ONGs.

A globalização (anos 1990)

A globalização é um fenômeno mundial, que acelera os ritmos de intercâmbio. Suas manifestações têm consequências nos âmbitos nacional e locais. Os Estados nacionais debilitam-se, e o poder da política começa a mostrar sinais de fragilidade frente às iniciativas do setor privado, movimentos de capitais e mercados. As novas competências dos governos regionais e locais os impulsionam para desenvolver suas próprias iniciativas de promoção do território e aumentar seu poder de barganha frente aos Estados centrais.

A globalização coloca as autoridades locais em cenários internacionais, quer por filantropia e compromisso político, quer pelo interesse legítimo de promover seus territórios.

Surge a diplomacia complementar das cidades, que opera a partir dos gabinetes de relações internacionais de governos regionais ou governos locais, buscando estabelecer canais de comunicação com “pares” em outros territórios e/ou regular o apoio à sociedade civil organizada (ONGs) para que sua ação tenha coerência com suas motivações políticas.

A pressão dos cidadãos, a descentralização e a globalização são alguns dos processos

do governo do Marrocos no Saara Ocidental, ex-colônia espanhola.

mais significativos que podem explicar o surgimento da cooperação descentralizada na Espanha.

Durante os anos 90, esse fenômeno, com essas características, consolida-se, promovendo um fato significativo e genuíno na Espanha, em contraste com outros países europeus. A crise nos Bálcãs e em Ruanda coloca na primeira página dos meios de comunicação acontecimentos internacionais que acirram a sensibilidade da sociedade. Espontaneamente, incentivadas por organizações sociais, aparecem os “acampamentos do 0,7%” que levam milhares de pessoas às praças e parques das principais cidades espanholas, exigindo o compromisso de destinar esse percentual do PIB dos países ricos à ajuda internacional. Essa demanda provocou um grande consenso social e, portanto, um grande consenso político, que afetou as eleições municipais de 1995, quando os compromissos orçamentários municipais e regionais se multiplicaram.

A essa altura, a cooperação descentralizada já estava estabelecida nas agendas dos governos locais e regionais, favorecendo um aumento gradual nas rubricas orçamentárias anuais, bem como a geração de um suporte jurídico (leis regionais de cooperação, conselhos locais e regionais de cooperação, convocatórias e regulamentos específicos, agências de cooperação regionais, escritórios locais de cooperação internacional...). A geminação cresce significativamente, especialmente com os acampamentos saharauí e com os municípios de Cuba, que vive durante os anos 90, um período crítico.

O próximo passo veio das mãos da primeira avaliação da cooperação descentralizada que, ao lado dos pontos fortes mais importantes (participação cidadã, motivação ética na defesa dos direitos humanos), apontava as fragilidades fundamentais (atomização das ações, dimensão limitada dos programas ou projetos que são apoiados, falta de es-

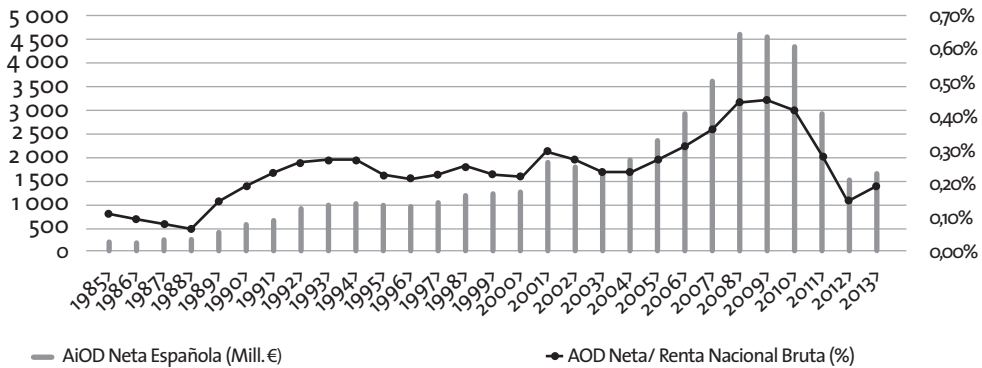
tratégia). Essa avaliação é acompanhada da reflexão internacional decorrente da Declaração do Milênio, da Agenda dos ODM, e de conferências sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento em Paris e Acra. Dessa forma, a cooperação descentralizada em nível local e regional – ainda reforçada por uma quantidade significativa de recurso – busca resolver essas fraquezas, participando em redes nacionais e internacionais, e atuando em parceria com agências multilaterais, promovendo estratégias setoriais e nacionais. Em última análise, há uma clara orientação para acompanhar a agenda da eficácia da ajuda.

Além disso, em 2006, a cooperação descentralizada espanhola participa ativamente no trabalho de sensibilização do Parlamento Europeu com o objetivo de reconhecer os governos locais como atores da cooperação internacional e potenciais receptores de recursos, normalmente destinados de forma significativa pela Comissão Europeia por meio das ONGs ou empresas privadas.

Tudo caminhava com passos qualitativos muito importantes, dando à cooperação descentralizada espanhola prestígio internacional, com o apoio progressivo da administração central (governo espanhol), que valorizava a necessidade de coordenar suas ações com o resto das administrações públicas descentralizadas. Em volume de recursos, a cooperação descentralizada chegou a assumir, em 2008, cerca de 20% do total da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) espanhola, com mais de 700 milhões de euros por ano, frente aos mais de 4,5 bilhões globais.

Entre os atores da cooperação descentralizada pública, os dados oficiais também incluíram o peso das universidades públicas – outro ator importante, que se somou alocando orçamentos, escritórios de cooperação, programas de pesquisa, formação e bolsas de estudo, e atividades de intercâmbio com outros países.

Evolution de la Ayuda Oficial Española 1985-2013



Mas então veio a crise financeira, cujas origens não serão aqui analisadas, pois consumiriam “rios de tinta”. Essa crise, que começou a aparecer em 2008, tem seu primeiro impacto na redução dos orçamentos da cooperação, tanto em nível central como nos âmbitos locais e regionais. O impacto da crise sobre os países mais fracos da União Europeia (conhecidos como PIGS - Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha) é considerável desde o primeiro momento. Mas, em 2011, durante as eleições locais e municipais, a crise da cooperação descentralizada é consolidada.

Deve-se destacar a quebra do consenso político nesse momento. Em contraste com anos anteriores, em que a cooperação descentralizada (ou solidariedade) não era questionada na Espanha por qualquer força política, a partir de 2008, esse acordo é quebrado e as posições mais conservadoras – representadas especialmente pela direção do Partido Popular –, questionam a validade especialmente da competência dos governos locais, mas também dos governos regionais. A partir de 2011 (ano em que o Partido Popular entra no governo), tem início um processo de redução drástica da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) central.

Em nível local, algumas grandes cidades, como Madri, eliminam ou reduzem ao mínimo os montantes destinados à cooperação internacional. Isso tem como efeito o estado de choque imediato dos atores que acompanham a cooperação descentralizada, como é o caso das ONGs ou dos fundos municipais de cooperação. Ocorre até mesmo o desaparecimento de alguns deles, incapazes de manter a atividade e atordoados com os compromissos assumidos nos anos anteriores.

A isso deve-se somar a influência negativa de uma política do governo central que promove uma legislação adversa ao desenvolvimento da cooperação descentralizada. A mais destacada dessas iniciativas foi a aprovação, sem consenso político, da Lei de Racionalização e Sustentabilidade da Administração Local (no final de 2013).

O período de 2011 a 2015, que corresponde ao mandato municipal de quatro anos, poderia ser considerado como o “quatriênio negro” – um período em que a cooperação descentralizada, em geral, viveu um momento muito difícil, e teve que assumir o significado chinês da palavra crise: a união entre a ameaça, o perigo e a oportunidade.

Crise

危机

Perigo

Conveniência

O caso da Andaluzia: tempo de resistência e inovação

A Andaluzia é a região mais ao sul da Península Ibérica, a mais populosa da Espanha, com cerca de nove milhões de habitantes. Ao mesmo tempo, a Andaluzia é uma das regiões historicamente mais empobrecidas. Desde o início da democracia, há mais de 30 anos, o governo regional da Andaluzia tem sido ocupado pelo Partido Socialista.

No alvorecer da cooperação internacional espanhola, a maior densidade de novos atores estava concentrada em Madri, na Catalunha e no País Basco. No entanto, a solidariedade gerou na Andaluzia um rico tecido associativo, vinculado aos movimentos de defesa dos direitos humanos, à caridade religiosa, e um pouco mais tarde, no final dos anos 80, à corrente motivada pela cooperação profissional. Assim como no resto da Espanha, surgem organizações não governamentais para o desenvolvimento, ONGs, cooperação universitária, municípios e vereadores comprometidos com a cooperação e um governo regional, a Junta de Andaluzia, que decidiu dar passos firmes para incluir essa política pública na sua agenda.

Em 2008, são cerca de 20 milhões de euros destinados pelos mais de 700 municípios andaluzes à cooperação internacional, recursos de seus próprios orçamentos, consignados a cada ano. A esses recursos devem ser somados mais de 100 milhões de euros, destinados pelo governo da Andaluzia, o Parlamento da Andaluzia e as universidades

públicas andaluzas. Durante muitos anos, essa região – que tem a mais baixa renda per capita da Espanha – tem estado na linha de frente em seu compromisso econômico com a cooperação internacional.

Por que esse fenômeno? O que teria influenciado uma das regiões mais pobres da Europa a ficar na vanguarda desse compromisso? A análise das causas presta-se a uma multiplicidade de explicações, mas dois dos fatores são significativos:

- a consciência cidadã, promovida pelas organizações não governamentais, pelos coletivos sociais e grupos de opinião, que acolheram a “solidariedade” como parte do DNA da cultura andaluza – sociedade que conservou em sua memória recente o impacto do subdesenvolvimento e da emigração. Por isso, algumas organizações desenvolveram, desde o início (anos 80), iniciativas inovadoras de sensibilização e incidência política, que tiveram o amplo apoio de suas instituições mais próximas;
- a decisão política de suas instituições que, com mais ou menos entusiasmo, e, mais ou menos recursos, têm acompanhado esse processo. Inicialmente, os governos locais progressistas deram o primeiro passo (a Prefeitura de Córdoba, a Câmara de Vereadores de Sevilla), mas encontra-se até mesmo um município governado pelo conservador Partido Popular que, em 1995 (acampamentos de solidariedade), aprovou 0,7% dos recursos de seu orçamento para a cooperação internacional. No âmbito do governo regional, esse impulso também se reflete na assinatura do primeiro Pacto Andaluz pela Solidariedade, por meio do qual a Junta de Andaluzia se compromete a dotar recursos (até 0,7% de seu orçamento) para as ações de cooperação internacional, canalizando-os indiretamente (por meio das ONGs e de outras entidades cidadãs, sindicatos, organizações empresariais, universidades e governos locais) e diretamente, de forma

transversal (por meio de várias secretarias ou ministérios regionais: cultura, saúde, desenvolvimento rural, etc.).

A crise que começou em 2008, no entanto, impactou de forma violenta a comunidade de Andaluzia. As taxas de desemprego aumentaram a ponto de atingirem a dianteira dos números de todo o território da União Europeia. As eleições municipais de 2011 marcaram o ponto da virada nas grandes cidades, que passaram a ser governadas pelo Partido Popular. Nessa ocasião, o consenso político já havia sido quebrado, e a liderança política do PP, com honrosas exceções, como a Prefeitura de Málaga, empreendeu uma campanha contra a alocação de recursos para a cooperação internacional.

O argumento mais utilizado foi colocar em pauta a concorrência entre as políticas de apoio para amortecer o impacto da crise no território e as políticas de apoio à cooperação com outros povos: a pobreza interna frente à pobreza externa. Esse argumento chega a assentar em um setor da sociedade que, no contexto de crise, vê crescer as correntes xenófobas. Dessa forma, os recursos dos governos locais destinados à cooperação caem significativamente (para menos da metade em valores globais). O comportamento, entretanto, varia, dependendo da corrente política que assume o governo. No caso dos vereadores progressistas (Sevilha, Jaén e Huelva), o compromisso é mantido, enquanto que em alguns governados pelo PP, ele é reduzido a cifras simbólicas ou desaparece. O que é mais difícil de manter é o vínculo com a cooperação internacional dos pequenos municípios afligidos pela falta de recursos para as necessidades básicas da população. O caminho da reconstrução, nesses casos, será mais lento e precisará da definição de instrumentos mais generosos, que permitam aos pequenos municípios – acostumados em contribuir com pequenas rubricas orçamentárias para a ação humani-

tária – participar de uma cooperação mais ativa.

É verdade que não se deve falar apenas do compromisso quantitativo, mas não é menos verdade que essa redução vai acompanhada de um abandono da vontade de manter o papel dos governos locais na ação global. No caso das instituições que mantêm seu compromisso, desenvolve-se um processo de reflexão muito importante, acompanhado da participação em redes nacionais e internacionais, e no Fundo Andaluz de Municípios para a Solidariedade Internacional (FAMSI). A participação nesses fóruns ajuda a redefinir o caminho para o futuro, sendo fundamental apontar alguns deles:

- a participação ativa na construção do Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), presidindo o Grupo de Trabalho de Desenvolvimento Econômico Local no âmbito internacional;
- a parceria em programas de desenvolvimento territorial em diversos países, com a iniciativa da Articulação de Redes Territoriais do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (ART PNUD);
- a participação em projetos de promoção da ação global dos municípios, como é o caso do projeto AL-LAs (Aliança Euro-Latino-Americana de Cooperação entre as Cidades).

Em 2012 são realizadas eleições regionais no Parlamento de Andaluzia, resultando na formação de um governo conjunto de partidos progressistas, o Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE) e a Esquerda Unida (IU). Quando se vislumbrava um futuro difícil para a cooperação descentralizada dessa região, a vontade política e o consenso com os atores sociais abrem um novo caminho para a reflexão, que tem produzido importantes resultados. Logo após a formação desse novo governo, o FAMSI lançou a proposta de assinar um novo Pacto Andaluz de Solidariedade. Essa proposta é

captada pela Junta de Andaluzia e a Coordenadora Andaluza de ONGs e, em junho de 2013, é selado um acordo com universidades, sindicatos, economia social e organismos multilaterais. Esse pacto enuncia:

“A cooperação internacional é parte da visão de solidariedade da sociedade andaluza, desde a esfera pública e privada, tanto para dentro como fora do nosso território. A prática da cooperação internacional não concorre com a prática da solidariedade na Andaluzia, e até mesmo complementa a reivindicação de solidariedade para com nossa comunidade autônoma em um contexto europeu que continua sendo um território com elevados índices de exclusão”.

E conclui com a seguinte declaração:

“Temos razões importantes para estarmos orgulhosos do compromisso da sociedade andaluza com a justiça social e a igualdade de todos os homens e mulheres, também além das nossas fronteiras. Portanto, reafirmamos nosso caráter solidário e incentivamos os cidadãos andaluzes a juntarem-se individual e coletivamente a esse pacto político e social de solidariedade e de cooperação internacional”².

Após a assinatura desse Pacto, os atores da cooperação andaluza participaram ativamente na elaboração do novo Plano Andaluz de Cooperação para o Desenvolvimento (PACODE). Esse plano reúne as reflexões mais inovadoras em matéria de cooperação internacional descentralizada como “política pública”:

- a necessidade de orientar essa cooperação com um enfoque territorial, enfoque em direitos humanos, enfoque de gênero e enfoque de sustentabilidade;
- a oportunidade de orientar os esforços na incidência em políticas globais, participando de redes internacionais;

a aliança entre as instituições públicas e organizações da sociedade civil para promover processos de “cooperação abrangente entre os territórios”.

Esse novo Plano Diretor ainda não havia sido aprovado na data de elaboração deste artigo, devido ao avanço do processo eleitoral na Andaluzia e à situação de paralisação atual. No entanto, desenha-se um caminho que será dificilmente reversível na medida em que foi acordado de forma altamente participativa e que os resultados eleitorais, à primeira vista, sugerem a continuidade das convicções que o documento coloca.

Conclusões

A crise generalizada que tem experimentado o sistema de cooperação internacional por causa da crise relacionada à eficácia da ajuda e da falta de coerência entre as políticas ainda não chegou ao limite. No entanto, na encruzilhada de 2015, avistam-se novas propostas para restaurar a esperança na possibilidade de construir um mundo baseado nos direitos humanos e no desenvolvimento humano sustentável.

Nesse novo contexto, torna-se mais importante o papel dos governos locais e regionais (GLRs) e das universidades por três razões:

- ganha importância a abordagem territorial do desenvolvimento humano, já que se demonstrou que não basta aplicar as políticas setoriais se elas não estiverem fundamentadas em necessidades prioritárias e priorizadas pelos territórios. As políticas de desenvolvimento não podem cair de paraquedas, tendo sido preparadas em grandes escritórios longe da realidade concreta. Esse fato é reconhecido nas cúpulas internacionais de diversos formatos, e faz parte da definição das novas metas materializadas nos ODS (Objetivos de

² Tradução livre. O original está disponível em: <<http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/resources/files/2013/6/24/1372075370811Pacto%20Andaluz%20por%20la%20Solidaridad%20y%20la%20Cooperación%20Internacional.pdf>>.

Desenvolvimento Sustentável);

- ganham importância os processos de descentralização, como uma oportunidade para aplicar políticas, programas e projetos relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no território. Demonstrou-se que, sem a tradução em nível territorial, é muito difícil essas ações terem sucesso. Para isso, é importante ter fortes instituições locais e regionais, que sejam capazes de articular a ação dos atores do território de forma participativa e complementar;
- a aliança entre atores institucionais, atores sociais, atores econômicos e atores acadêmicos faz com que os territórios sejam mais “resilientes”³.

Para que essa oportunidade seja bem utilizada, os GLRs devem corrigir seus pontos fracos históricos na definição da cooperação descentralizada tradicional:

- devem aspirar a incidir nas políticas e não se contentar com a execução de ações de pequeno e médio porte replicáveis, mesmo que elas sejam consideradas boas práticas em qualquer estudo;
- para isso, devem organizar-se em redes temáticas, regionais, nacionais e internacionais;
- seu compromisso deve ir acompanhado de um consenso político e da apropriação cidadã dessas políticas; apropriação essa que contribui a solidificar as propostas, tornando-as menos suscetíveis às mudanças de governo nas instituições.
- devem valorizar seus recursos técnicos, humanos, suas experiências na gestão de serviços, seus potenciais recursos econômicos e exigir o apoio financeiro necessário das instâncias mais poderosas;
- devem desenvolver iniciativas de sensibilização e capacitação dos cidadãos para mostrar que a ação global é benéfica para o nível local ou regional. Para mostrar que

³ A resiliência é a capacidade que têm os seres vivos sujeitos de superar os períodos de dor emocional e situações adversas.

um espirro na outra extremidade do planeta pode causar um ciclone, em outras palavras: que a ação global nas suas políticas de segurança, políticas de imigração, políticas financeiras ou comerciais, afeta a vida cotidiana;

- devem colocar a abordagem da defesa dos direitos humanos em âmbito global e a abordagem de desenvolvimento humano sustentável como prioridades na definição de suas estratégias.

A lista de deveres poderia ser ampliada, mas a extensão deste artigo não o permite. Em todo caso, há uma quantidade de bibliografia complementar muito rica a esse respeito. De qualquer forma, deve-se apontar, como conclusão, que este momento de crise do modelo de desenvolvimento global apresenta grandes oportunidades para fortalecer os governos locais e regionais, e sua incidência nas principais políticas que afetam a comunidade.

No caso da cooperação descentralizada pública espanhola, os processos eleitorais de 2015 irão gerar um novo mapa. Esse novo mapa pode ajudar à recuperação da identidade dessa poderosa e rica experiência. Sem dúvida, a nova cooperação descentralizada espanhola deve tomar nota das lições aprendidas. O novo marco comunitário da União Europeia (2014-2020) também apresenta novas oportunidades, que podem ser exploradas se a ele forem somados a vontade política, a capacidade técnica e o trabalho em rede.

A relação com os GLRs da América Latina deve ser colocada na vanguarda dessa nova estratégia, aprendendo-se mutuamente dos processos experimentados em ambos os lados do Atlântico, e mostrando que a integração entre essas duas regiões do mundo não deveria passar por instrumentos como o Tratado Transatlântico de Livre Comércio (TTIP por sua sigla em inglês), mas por uma relação horizontal, com base na sustentabilidade e na defesa dos direitos huma-

Artigos

nos, das relações econômicas, migratórias e financeiras justas, e de defesa das pessoas, não dos capitais.

Links de interesse

Segue uma série de links acessíveis através da Internet, onde se encontram muitas publicações relacionadas com a cooperação descentralizada espanhola. Essa lista é uma seleção, na qual estão algumas das páginas mais interessantes. Pode certamente ser muito mais ampla, mas o objetivo deste artigo é facilitar uma abordagem do assunto.

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

O Observatório da Cooperação Descentralizada é um instrumento de gestão do conhecimento sobre a cooperação descentralizada, patrocinado pela Comissão Europeia, por meio do Programa URBAL, e apoiado pela Câmara de Vereadores de Barcelona, a Prefeitura de Montevideú e outras instâncias que promovem a cooperação descentralizada. Uma ferramenta fundamental para conhecer as reflexões de um grupo ativo de profissionais familiarizados com esse assunto.

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

O Portal da Confederação de Fundos de Cooperação e Solidariedade reúne os Fundos Municipais de Cooperação com mais de mil governos locais associados. São instâncias muito dinâmicas da cooperação descentralizada local.

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

Espaço Web Plataforma 2015 e +, que reúne organizações não governamentais de cooperação e outras entidades, através do qual pode-se ter acesso à visão crítica da evolução da cooperação descentralizada espanhola.

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

Página da Federação Espanhola de Municípios e Províncias (FEMP) onde se pode acessar a legislação e informações sobre a cooperação descentralizada local, buscando informações em “Áreas temáticas”.

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

Link para o suporte da Federação Espanhola de Municípios e Províncias, onde se monitora com detalhes a ação da cooperação descentralizada local, através de programas e projetos.

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

Portal do Fundo Andaluz de Municípios para a Solidariedade Internacional, onde é possível encontrar diversas publicações e informações sobre os programas, além de links para outros portais de interesse, em diversas partes do mundo.

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

Link do portal do Euskal Fondoa – Fundo de Cooperação de Municípios Bascos, onde se encontram relatórios, publicações e links de interesse a partir da perspectiva da cooperação municipal basca.

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

Portal do Fons Catalá de Cooperació, rede de cooperação local dos municípios catalães, no qual se encontram links úteis, publicações e informações sobre os programas de cooperação local catalã.

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

Portal do Instituto Hegoa, localizado no País Basco, uma instituição ativa na pesquisa sobre a cooperação descentralizada, com diversas publicações relacionadas ao tema.

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

Link de IEPALA, uma das ONGs mais antigas da Espanha, localizada em Madri, com uma vasta experiência em formação, pesquisa e promoção de redes. É pioneira na promoção da cooperação descentralizada na Espanha.

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

Link do portal MUSOL, outra instituição sem fins lucrativos com sede em Valência, focada no municipalismo e na solidariedade.

Os principais desafios da ação internacional dos governos locais: Reflexões a partir dos debates no Café com AL-LAs¹



Agustí Fernandez de Losada (Email : afdelosada@tornosabogados.com)

Coordenador da Comunidade de Especialistas do projeto AL-LAs. Diretor de Estudos Internacionais e Assistência Técnica de Tornos Advogados (Barcelona) e consultor para Cities Alliance e United Nations Office for Project Services (UNOPS), United Nations Development Programme (UNDP)/United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)/Taskforce global, Rede Mundial de Governos Locais e Regionais (CGLU-DeLoG) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em temas relacionados com as principais agendas globais que afetam as cidades. Foi Diretor de Relações Internacionais da Câmara de Vereadores de Barcelona; Coordenador Geral do Escritório de Orientação e Coordenação do Programa URBAL III da Comissão Europeia e do Observatório de Cooperação Descentralizada União Europeia - América Latina.

Maria del Huerto Romero (Email : mayrosario@yahoo.com.ar)

Coordenadora da Comunidade de Especialistas do projeto AL-LAs. Professora Titular da Faculdade de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Nacional de Rosário (Argentina). Coordenadora de Cooperação Internacional da Direção Geral de Relações Internacionais da Prefeitura de Rosário (Argentina). Foi encarregada em Antena para o Cone Sul do Escritório de Orientação e Coordenação do Programa URBAL III da Comissão Europeia, e Coordenadora Executiva da Rede 7 do Programa URBAL I e da “Conferência sobre a Parceria Local entre a União Europeia e a América Latina” (Comissão Europeia, Valparaíso, Chile, 2004).

Resumo

O Café com AL-LAs tem sido um espaço virtual de diálogo, produção de conhecimento e intercâmbio de mais de 300 membros da Comunidade de Especialistas do projeto AL-LAs, governadores e prefeitos, diretores e funcionários públicos locais, nacionais e internacionais, especialistas independentes, acadêmicos e estudantes.

Desde o início do projeto, foram lançados sete debates sobre temas considerados centrais na agenda de internacionalização dos governos locais. Temas que colocaram desafios pendentes e permitiram a confluência de diversas opiniões, enfoques e abordagens, vislumbrando consensos e divergências entre especialistas e atores da ação internacional das cidades e regiões.

¹ Os textos introdutórios para cada Café aos que se faz referência nesse trabalho, assim como as diversas contribuições dos participantes nos debates, encontram-se no site do projeto AL-LAs: www.proyectoallas.net

O objetivo deste artigo é analisar as conclusões decorrentes dos debates, proveitosos e construtivos, as principais ideias e lições a extrair deles. As fontes de informação utilizadas para a elaboração deste artigo são basicamente duas: os textos introdutórios, disparadores dos debates de cada Café, e as contribuições dos especialistas da Comunidade para cada caso.

Palavras-chave

Ação Internacional dos Governos Locais - Café Com AL-LAs - Cooperação Descentralizada - Modelos de Ação Internacional - Dimensão Estratégica e Participativa da Ação Internacional - Modelo e Marca de Cidade - Cidade Inclusiva - Agenda Global Pós-2015 - Habitat III

Introdução

O Café com AL-LAs tem sido um espaço virtual de diálogo e intercâmbio dos membros da Comunidade de Especialistas do projeto AL-LAs (Aliança Euro-Latino-Americana de Cooperação entre as Cidades) durante os últimos dois anos. Um espaço de confluência de ideias, conhecimentos e experiências, que tem facilitado o encontro de mais de 300 especialistas e interessados que conformam essa plataforma virtual. Uma plataforma única, que reúne alguns dos especialistas mais relevantes e atores da ação internacional das cidades da América Latina e da Europa.

Durante quase dois anos, foram lançados sete debates on-line sobre temas considerados centrais na agenda de internacionalização dos governos locais. Temas que colocam desafios pendentes e, na maioria dos casos, permitem a confluência de opiniões conflitantes e abordagens não sempre convergentes.

Os debates sugeridos no Café com AL-LAs giraram em torno das seguintes questões:

- Cooperação descentralizada, diplomacia das cidades, ação internacional: que conceito permite avançar e construir no futuro o relato das relações internacionais dos governos locais?
- A ação internacional das cidades na prática: dos modelos tradicionais às novas tendências.

- A dimensão estratégica da ação internacional dos governos locais e regionais.
- A ação internacional de uma cidade é um assunto exclusivo de seu governo?
- Sua cidade: um modelo ou uma marca?
- Que temas prioritários devem integrar um modelo de cidade inclusiva?
- Pós-2015, uma agenda global com forte impacto local. Qual o posicionamento dos governos locais?

Trata-se de sete debates definidos a partir de duas óticas: por um lado, temáticas levantadas pela AL-LAs por serem articuladoras do seu trabalho; por outro, questões que surgiram na agenda política e consideradas importantes de serem abordadas.

Em seguida, analisam-se as principais conclusões de cada um dos debates, assim como as principais ideias e lições a serem extraídas deles.

Cooperação descentralizada, diplomacia das cidades, ação internacional: que conceito permite avançar e construir no futuro o relato das relações internacionais dos governos locais?

A despeito da ação internacional dos governos locais ser um fenômeno que vem ganhando notoriedade há duas décadas, certamente, o número de pessoas e instituições que estudam esses processos ainda é muito reduzido.

Atualmente não há significados comuns, e há pouca clareza conceitual em torno de alguns termos e atividades empreendidas pelos governos locais na arena internacional. Em geral, há poucos espaços de diálogo entre os profissionais da ação internacional das cidades e a academia, gerando análises teóricas distantes da prática e da lógica da ação internacional dos governos locais. Por outro lado, com frequência, cria-se uma dinâmica oposta: a prática internacional das cidades é realizada em um vácuo teórico e conceitual.

O debate proposto no âmbito do Café com AL-LAs tentou iluminar a existência de inúmeros conceitos que fazem referência à ação internacional dos governos locais. Mas nem sempre há um denominador comum entre esses conceitos e o conteúdo dos termos. Também não existe coerência entre eles e o universo das ações envolvendo a ação internacional desde o local. Em alguns casos, são utilizados conceitos gerais (como paradiplomacia, diplomacia das cidades, ação internacional). Em outros, menciona-se apenas um aspecto, âmbito ou estratégia de internacionalização dos governos locais (por exemplo, quando a ação internacional é equiparada à cooperação descentralizada).

Há dificuldades em chegar, portanto, a um termo universalmente aceito, que reflita as relações internacionais dos governos locais, pois elas são muito determinadas pelos contextos locais. Pelo contrário, parece possível fazer um esforço para chegar a um acordo sobre o conteúdo do conceito (seja qual for o termo utilizado). Nesse sentido, há concordância em torno da ideia de que a ação internacional dos governos locais vai muito além do conceito clássico de cooperação descentralizada e suas ações. No entanto, como mencionado, em muitos âmbitos, ambos os conceitos são utilizados como sinônimos. Acontece, porém, que a ação dos governos locais no terreno da cooperação para o desenvolvimento não é mais descrita apenas

pelo conceito de cooperação descentralizada. Apesar de ser o mais reconhecido, ela coexiste com outros conceitos e práticas, como a cooperação federativa (característica do Brasil), a assistência técnica descentralizada, a cooperação descentralizada Sul-Sul. Alguns deles, como esse último, vêm ganhando grande relevância.

Em alguns círculos, propõe-se a utilização do conceito de cooperação territorial, já instalado na Europa. Tem-se sugerido também combinar esse conceito com o de ação internacional (por exemplo, cooperação territorial transnacional ou cooperação territorial internacional) para distinguir a cooperação com atores de governos locais de outros países da que é realizada pelos governos subnacionais dentro de seu próprio território-país.

Durante o debate também se questionou a designação de “cooperação descentralizada” pelo que ela não é: cooperação “não central”.

Trata-se, em suma, de um debate aberto, que transcende a mera questão nominal e adentra os fundamentos da internacionalização das cidades, regiões, estados federados, províncias, etc.

A ação internacional das cidades na prática: dos modelos tradicionais às novas tendências

O segundo Café com AL-LAs inscreveu-se no contexto da temática abordada pelo seminário virtual A Ação Internacional das Cidades na Prática, realizado pelo projeto AL-LAs, com o objetivo analisar a recente evolução do marco jurídico e institucional das relações entre os governos locais e nacionais, e seu impacto na ação internacional das cidades. Para isso, foi usado como indutor o texto “Cenários de evolução do

marco normativo das relações internacionais dos governos locais e regionais – autonomia versus subordinação”, escrito por Agustín Fernandez de Losada, e incorporado ao blog do Projeto.

Durante os debates, verificou-se que a presença dos governos locais e regionais como atores reconhecidos e legítimos na arena internacional é uma realidade relativamente recente, que aos poucos vai se consolidando. No entanto, essa presença não está livre de tensões e de certa polêmica, na medida em que ela incide diretamente em um campo que tem sido monopólio dos Estados nacionais durante séculos.

Isso explica, em parte, a vontade de alguns governos de “organizar” a ação internacional dos governos locais por meio de textos normativos ou outros mecanismos administrativos, destinados a assegurar uma adequada coordenação e complementaridade da ação internacional do conjunto de atores de um país.

Países como a Espanha, o Brasil, a França e a Itália iniciaram processos de revisão das normas que regem sua ação internacional, com o objetivo, entre outros, de regular a atividade dos governos locais nessa área. O mais notável é que são detectadas tendências divergentes, que vão desde os impulsos recentralizadores da Espanha – país que tem avançado muito nessa área e conta com governos locais muito dinâmicos – até o reconhecimento como política de Estado, introduzido pela França, que articula mecanismos legislativos específicos centrados na cooperação para o desenvolvimento.

Com efeito, na Espanha, apesar de a nova Lei do Serviço e Ação Externa do Estado reconhecer os governos locais como sujeitos da ação internacional, há uma tendência recentralizadora, na medida em que a lei promovida pelo governo central introduz

mecanismos regressivos, orientados a assegurar a subordinação mais do que a tornar efetiva uma ação política conjunta, baseada no princípio do consenso.

No Brasil, pelo contrário, o dinamismo das cidades e dos Estados, e a cumplicidade do governo federal permitem vislumbrar – além das tensões – um percurso importante para a internacionalização dos governos locais e regionais. Apesar de não existir um reconhecimento expresso dessa competência, ela está refletida na criação de mecanismos e instituições que a pressupõem. Assim, a nova proposta de decreto presidencial, lançado em 2013, levanta, entre outras questões, a criação do Fórum de Gestores da Cooperação Internacional Descentralizada como uma instância responsável pela promoção e implementação de estratégias em matéria de ação internacional descentralizada.

Na França, desde 2007, a cooperação internacional é vista como uma competência formal dos governos locais e regionais, e não mais como uma maneira de exercer ou aumentar outras competências formais. Há alguns anos, o governo central começou a desenvolver estratégias para reforçar a presença internacional dos governos locais e regionais do país. Assim, aprovou-se a Lei de Definição das Políticas de Desenvolvimento e Solidariedade Internacional, em 7 de julho de 2014, que apesar de fortalecer o papel do Estado na política de cooperação para o desenvolvimento, continua mostrando um claro reconhecimento por parte do Estado do papel desempenhado pelos governos locais e regionais, bem como o respeito pela sua autonomia política (Artigo 14).

Na mesma linha está inscrita a Lei de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, recentemente aprovada na Itália, que reconhece expressamente os governos locais e regionais como sujeitos da cooperação para o desenvolvimento, e determina

que as relações entre os diferentes níveis de governo sejam construídas com base no princípio da parceria.

México e El Salvador, apesar de não estarem envolvidos em processos de reforma legislativa, estão dando alguns passos encorajadores para garantir um maior reconhecimento da ação internacional dos governos locais e regionais, assegurando a existência de espaços políticos de consenso.

A partir dos debates realizados pelos participantes do segundo Café com AL-LAs, pode-se concluir que o que importa não são as tensões que possam existir entre os diferentes níveis de governo – o que, em certa medida, é lógico e normal –, mas os mecanismos que são articulados para resolvê-las. Pode-se apostar na geração de mecanismos não hierárquicos para garantir a coordenação, colaboração e unidade de ação entre os diferentes níveis de governo (embora sempre sob os princípios orientadores da política internacional do governo central), ou estabelecer procedimentos que, pela via da autorização, conduzam à subordinação e ao controle. A escolha de um ou de outro cenário claramente condicionam o potencial dos governos locais na arena internacional.

A dimensão estratégica da ação internacional dos governos locais e regionais

O terceiro Café partiu de um texto introdutório escrito por Beatriz Sanz. Nele, verifica-se que, para ser consistente, proporcionar um verdadeiro valor agregado e ter perspectivas de impacto e sustentabilidade, a internacionalização das cidades e dos governos territoriais – e mais especificamente suas relações de cooperação descentralizada –, precisam ser inseridas em um marco estratégico prévio, circunscrito à agenda das políticas públicas locais, e construído a partir de um processo de reflexão e organização, com foco tanto na situação local quanto nas pos-

sibilidades oferecidas pelo entorno.

Durante o debate, destacou-se a importância da dimensão estratégica da ação internacional, ou seja, a necessidade de que a ação internacional de uma cidade ou região não seja vista como um fim em si mesmo, mas que responda e seja integrada a uma estratégia do território.

Nesse sentido, uma estratégia de internacionalização deve ser capaz de articular os diferentes atores (econômicos, sociais, culturais, políticos) que operam no território. Eles devem reconhecer-se na estratégia de internacionalização, e participar ativamente em sua definição, implementação e monitoramento. A experiência de Medellín é um claro exemplo de construção de uma estratégia participativa de internacionalização e cooperação descentralizada do território.

Dotar a ação internacional do território com orientações estratégicas e agendas participativas é um elemento central para transformá-la em uma política pública liderada pelo governo local/regional. De toda forma, a participação ativa do conjunto de atores que operam no território também é fundamental. Nesse contexto, a ação internacional, em geral, e a cooperação descentralizada, em particular, são apresentadas como processos que permitem fortalecer não só a gestão do governo local, mas também as instituições e atores de seu território.

A cooperação descentralizada é um dos instrumentos de ação internacional dos governos territoriais. A concepção e implementação de uma política pública em matéria de cooperação descentralizada deve ser pensada como um elemento integrante de uma política pública de internacionalização do território. É por esse motivo que, em uma estratégia de internacionalização, não é adequado separar a cooperação descentralizada das relações internacionais.

Assim como a ação internacional de um governo local não pode ser entendida como um fim em si mesmo, seus instrumentos – como a cooperação descentralizada –, também não o podem ser. Muitas vezes, entretanto, na prática, ambos são pensados como objetivos em si mesmos, o que tem prejudicado a eficácia, eficiência e sustentabilidade das ações.

É necessário dimensionar a ação internacional e seus instrumentos em função das necessidades, aspirações e realidades de cada cidade/região. Assim como nem todos os governos locais podem ou devem desenvolver as mesmas estratégias de ação internacional, cada um deve selecionar o/os instrumento/s de internacionalização que considere mais adequado/s.

Frente ao debate recentemente levantado em alguns fóruns internacionais sobre a validade da cooperação descentralizada no atual contexto, os debatedores defenderam que ela continua a ser um instrumento válido, interessante e útil para os governos locais. Contudo, nem todo o tipo de cooperação descentralizada é útil, mas sim aquela que supera os paradigmas clássicos. Modelos baseados na construção de relações verticais Norte-Sul, de natureza eminentemente assistencialista, estão esgotados e têm mostrado claros sinais de fadiga, ineficácia e pouco impacto.

A cooperação descentralizada foi transformando-se em uma relação baseada na parceria, que valoriza mais os aspectos qualitativos do que quantitativos do vínculo entre territórios. Essa abordagem permite colocar em andamento processos de posicionamento muito mais ricos, de aprendizagem entre pares e experimentação, e que terminam dando mais poder aos governos locais. Nesse sentido – reafirmando ideias que surgiram no primeiro Café – a cooperação descentralizada atualmente tem muito em comum com o modelo de cooperação terri-

torial entre os governos locais europeus.

Essa mudança na forma de entender a cooperação descentralizada é decisiva na transformação das modalidades de abordagem territorial: passando de abordagens administrativas e de gestão pontual de ações conjunturais e periféricas da ação do governo, a uma política pública com orientações estratégicas. Nenhuma transformação é possível na forma de gerenciar a cooperação descentralizada sem uma mudança prévia na forma de compreendê-la. Da mesma maneira, uma mudança na visão da cooperação descentralizada sem transformações na forma de gerenciá-la é tarefa inútil.

A ação internacional de uma cidade é um assunto exclusivo de seu governo?

O quarto Café com AL-LAs desenvolveu-se a partir de um texto introdutório escrito por Maribel Diaz e permitiu aprofundar algumas questões levantadas na Oficina nº 4 de AL-LAs, “Internacionalização estratégica e participativa das cidades”. Também retomou algumas ideias-chaves, levantadas no terceiro Café.

Em todas essas instâncias, partiu-se da convicção de que a coordenação e a participação de diferentes atores de um território na definição e implementação da estratégia de internacionalização e cooperação descentralizada confere efetividade, sustentabilidade e pertinência à ação internacional. Parece haver um consenso de que o governo local não pode (ou não deve) ser o único ator na projeção internacional de uma cidade/região, embora deva ser o líder e coordenador da política de internacionalização.

Mas, para desenvolver uma estratégia de ação internacional sob uma lógica inclusiva e participativa, é necessário contar com uma forte

Artigos

e determinante vontade política do governo local para abrir o diálogo nessa área com o conjunto de atores do território. Também exige coordenação (não subordinação) com aqueles que desenvolvem atividades internacionais de forma independente.

A esse respeito, deve-se notar que qualquer política de internacionalização da cidade/região deve servir aos interesses e às prioridades do território – e, obviamente, de seus cidadãos –, tomando cuidado para não cair no risco de transformá-la na estratégia de internacionalização de um setor ou ator (geralmente com grande capacidade de incidência).

Na prática, porém, muitas autoridades locais continuam percebendo e administrando a ação internacional do território como uma área exclusivamente própria. Como ilustração, durante o Café foi mencionado o caso do Brasil, onde, com poucas exceções, a internacionalização dos municípios e Estados não segue uma lógica inclusiva e horizontal. Os debates nesse Café foram além da reflexão sobre a importância de contar com um cenário em que a gestão da internacionalização seja uma tarefa partilhada entre o governo local e outros atores do território. Abordou-se também uma questão-chave para essa tarefa: como envolver os diferentes atores do território em uma ação internacional de um governo local?

Nesse sentido, a tarefa básica e primária de um governo local é a sensibilização e a comunicação. Construir mecanismos de participação em qualquer política pública, sem o acompanhamento de meios adequados e suficientes de comunicação, transparência da informação e prestação de contas, afeta a quantidade, e especialmente a qualidade da participação. Isso é mais necessário ainda em áreas não tradicionais da administração local, como as relações internacionais, pois os habitantes podem considerar as ações

nesse campo como um desperdício de tempo, esforço e dinheiro.

Embora a tarefa de sensibilização e comunicação seja necessária, ela não é suficiente. Exige-se, também, a construção de mecanismos de participação dos cidadãos no âmbito da internacionalização da cidade. Existem diversas maneiras de fazer isso. Por um lado, está a criação de redes ou plataformas para a ação internacional; a construção de parcerias multiatores ou fóruns de discussão com as organizações da sociedade civil, como ONGs, especialistas, acadêmicos e consultores, etc. Por outro, experiências específicas geradas pelos governos locais latino-americanos e europeus, como os “fóruns de atores” na região francesa de Nord-Pas-de-Calais ou os Diálogos para a Internacionalização Estratégica das Cidades, realizadas pelos parceiros do projeto AL-LAs.

Tal como no terceiro Café, nessa ocasião, colocou-se a Agência para a Cooperação e Investimento de Medellín e a Área Metropolitana como o esforço mais completo de internacionalização participativa da cidade, que ainda pode ser aperfeiçoado.

Cada cidade deve construir seu mecanismo, com base em suas realidades: tamanho, recursos e capacidade de gestão; vinculação ou conflitos preexistentes com outros atores do território; diversidade, grau de internacionalização e institucionalidade das organizações da sociedade civil e do empresariado, etc.

Finalmente – e com o olhar voltado para a América Latina –, os debates do quarto Café parecem mostrar que, embora existam algumas experiências de sucesso, a construção de um processo de internacionalização estratégica, inclusiva e participativa ainda é um desafio para os governos locais da região.

Sua cidade: um modelo ou uma marca?

Retomando alguns aspectos abordados na Oficina n° 5 de AL-LAs, “Ação internacional para uma cidade atraente”, Eduard Miralles preparou o documento para o quinto Café com AL-LAs.

A mensagem central do texto de Miralles gira em torno da ideia de que a construção de uma imagem de marca atraente e conhecida para uma cidade não deve ser necessariamente contraditória com a existência de um modelo de cidade sólido e compartilhado. Talvez, argumenta o autor, “esse seja o desafio: construir um a partir do outro, conectando a imagem de marca atraente para a cidade e um modelo de cidade sólido e compartilhado”.

Nesse contexto, os debates do Café coincidiram em destacar a importância de, em tempos de globalização, as cidades terem seus próprios estilos que as diferenciem e, ao mesmo tempo, as destaquem. Para isso, e seguindo as questões levantadas por Miralles, os governos locais utilizam todo tipo de meios de comunicação, especialmente digitais, para divulgar suas atrações e capturar três novos tipos de capital: visitantes, investimentos e conhecimento. “As cidades precisam construir e projetar uma imagem em âmbito mundial, com base em características que podem ser inatas (recursos paisagísticos únicos, elementos do patrimônio cultural, etc.) ou adquiridas (encomendar um marco urbano a um arquiteto reconhecido internacionalmente, gerar um evento com visibilidade e capacidade de projeção, desenhar um logotipo que resuma os componentes do gênio local, etc.)”, afirma o autor.

Contudo, tanto Miralles quanto os participantes do debate apontaram claramente alguns riscos no processo de construção de um modelo/marca de cidade. Alertou-se para os perigos de uma marca tornar-se uma

máscara e, por mais atraente que seja, acabar sendo percebida pelo público como algo estranho, inadequado ou adquirido. Colocou-se em debate a relevância e a utilidade da adoção de um modelo/marca puramente economicista de atratividade da cidade, ilustrando isso com o caso da cidade de Madri e a publicidade em suas estações de metrô.

Frente a esses riscos, enfatizou-se um elemento-chave para o desenvolvimento da estratégia de atratividade do território em nível internacional: a identificação dos cidadãos com a construção da estratégia. Como foi observado na 5ª Oficina de Aprendizagem do projeto AL-LAs: “toda marca e/ou modelo de cidade ou território, para ser bem-sucedido e conseguir destacar-se em nível internacional, deve ser construído com base em uma identidade comum compartilhada pela população. Não servem de nada os rótulos, logotipos, slogans ou imagens, quando as pessoas não se identificam. A marca torna-se uma embalagem e, como toda embalagem, é descartável pelo próximo governo”.

Além disso, chamou-se a atenção para os perigos de confundir a marca de uma cidade com a de uma administração específica. É necessário diferenciar entre a primeira, que não é passageira se os cidadãos dela se apropriaram, e a segunda, que tem uma duração determinada pela mudança de governo.

Que temas prioritários devem integrar um modelo de cidade inclusiva?

Após o desenvolvimento da 6ª Oficina de Aprendizagem de AL-LAs sobre a “Ação Internacional de uma Cidade Inclusiva”, o parceiro do projeto que a sediou, o município de Morón (Argentina), foi responsável, por meio de seu Departamento de Relações Internacionais e Cooperação, de elaborar o texto que estimulou o debate do sexto Café.

O texto levanta duas ideias-forças, fundamentais para o debate. Por um lado, defende que, nas cidades, os governos locais devem promover políticas públicas voltadas à garantia de direitos para todos os cidadãos. Por outro lado, resgata a ação internacional como um elemento estratégico para contribuir à construção desse espaço, proporcionando ferramentas para fortalecer, aprofundar, difundir e consolidar políticas públicas locais, orientadas a garantir direitos para todos os habitantes e, em última análise, para promover um modelo de cidade inclusiva.

A partir dessas duas ideias-chaves, o texto desafia os membros da Comunidade de Especialistas de AL-LAs em torno de uma pergunta, aparentemente simples, mas de elevado valor estratégico para promover o direito à cidade: que questões prioritárias devem integrar um modelo de cidade inclusiva?

Com base no consenso geral de que uma cidade inclusiva é aquela em que a pessoa goza dos direitos fundamentais, o debate no Café trouxe uma rica gama de pontos de vista e perspectivas sobre as questões prioritárias a serem abordadas pelas políticas públicas em um modelo de cidade inclusiva.

A geração de oportunidades igualitárias no âmbito do trabalho e salário para todos os cidadãos emergiu como uma das questões prioritárias. Da mesma maneira, a integração territorial das grandes cidades (abandonando o modelo dual de cidade, “uma para as camadas superiores e outra para os estratos mais baixos”) e a distribuição espacial igualitária dos serviços públicos, dos espaços públicos, da infraestrutura e das políticas públicas locais foram incluídas entre muitas outras questões levantadas para uma agenda de cidade inclusiva. Ênfase especial foi dada à cobertura universal em saúde, educação e entretenimento, especialmente para as crianças.

Além dessas prioridades, que poderiam ser definidas como “clássicas” (mais ligadas à privação material), o debate no Café trouxe outras perspectivas complementares, mais intangíveis, no processo de construção do “direito à cidade”: a atenção à questão de gênero; o desenvolvimento de novas formas de relacionamento entre os cidadãos e os espaços públicos, com os vizinhos, com a natureza; a abordagem da arte como ferramenta de inclusão e transformação social; ou a recomposição dos laços sociais fragmentados.

Dentro das prioridades “intangíveis” de um modelo de cidade inclusiva, a geração de contextos que abriguem a diversidade e a heterogeneidade recebeu um valor especial durante o debate. “A cidade inclusiva é a que elimina o racismo, a discriminação e dá oportunidades iguais a todos”, disse o coordenador do Projeto AL-LAs, Eugene Zapata.

Em suma, a construção de cidades inclusivas envolve a geração de políticas de coesão social. As relações de troca entre a América Latina e a Europa nessa área têm sido tradicionalmente muito frutíferas, como ficou cristalizado no trabalho realizado no marco do Programa URBAL da União Europeia. Essa experiência mostrou que a coesão social é um conceito muito amplo, que está relacionado com: o desenvolvimento econômico e o emprego; a proteção social, o acesso aos serviços básicos, à educação, à saúde e à segurança; a proteção do entorno e a resiliência para prevenir os impactos das mudanças climáticas (as catástrofes naturais afetam principalmente os pobres e a periferia); a identidade, o sentimento de pertencimento e a cultura; e o bom governo, transparente, participativo e que presta contas e desencoraja a corrupção.

Pós-2015, uma agenda global de grande impacto local. Qual o posicionamento dos governos locais?

A publicação do sétimo Café com AL-LAs coincide com a preparação desta análise, de modo que não foi possível fazer referência às reflexões e comentários que possam ocorrer. Optou-se, porém, por incluir o texto indutor do debate, elaborado por Agustín Fernández de Losada, na medida em que se avaliou que o tema é de grande relevância.

Os próximos dois anos serão marcados por uma agenda global de grande impacto e transcendência. Em setembro de 2015, em Nova Iorque (Estados Unidos) a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovará os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), um roteiro que orientará as políticas de desenvolvimento até 2030. Um pouco antes, em julho, Addis Ababa (Etiópia) acolhe a III Conferência sobre Financiamento para o Desenvolvimento, uma cúpula que deve impulsionar formas mais eficientes e inovadoras de financiar o desenvolvimento.

Em dezembro, em Paris (França), a COP 21 buscará chegar a um grande acordo global para manter o aquecimento global abaixo de 2° C. Finalmente, em outubro de 2016, Quito (Equador) será o anfitrião da definição de uma nova agenda urbana, com a celebração da Conferência Habitat III, uma agenda que vai ajudar a resolver os principais desafios que enfrenta um mundo cada vez mais urbanizado, e no qual as cidades e os governos locais desempenham um papel central.

Todas essas agendas respondem a desafios globais que, em sua maioria, têm impacto local. Como consequência, há um consenso generalizado sobre a importância de localizar a implementação dos novos ODS. Os atores locais desempenham um papel fundamental no processo de desenvolvi-

mento e é, sem dúvida, necessário garantir seu envolvimento na luta contra a pobreza e a desigualdade, e a favor da prestação de serviços básicos de interesse geral nas áreas de habitação, transportes públicos, educação, saúde, água e saneamento, e igualdade de gênero. Por outro lado, também não resta dúvida sobre a necessidade de se melhorar os regimes de financiamento local e reforçar a capacidade dos governos locais na luta contra os efeitos das mudanças climáticas (mais de 70% das emissões de CO₂) ou de envolver as cidades na definição de uma nova agenda urbana, que responda a suas necessidades e desafios reais.

Nos últimos anos, os governos locais têm alcançado uma presença cada vez mais notória em algumas das principais agendas globais. As redes globais como Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) têm ganhado espaço, reconhecimento e legitimidade. A inclusão de um novo ODS urbano é um bom exemplo disso. Trata-se certamente de um fato histórico, que ainda deve ser assegurado.

No entanto, deste lado do Atlântico queremos saber o que está acontecendo na América Latina? Que papéis desempenham as redes latino-americanas na agenda internacional? Que redes estão ativas e têm capacidade de incidir? Elas dispõem de uma estratégia, de recursos e canais necessários para isso?

Além disso, no debate global, ainda está pendente analisar se as cidades conseguem trazer essas agendas até seus cidadãos, torná-las conhecidas e fazer com que elas respondam a seus desejos e necessidades. Até que ponto os governos locais podem desempenhar o papel de ponte entre a comunidade internacional e a sociedade? Em suma, os governos locais da América Latina estão prontos para atender ao chamado que recebem para construir a nova Agenda Urbana Global?

Considerações finais

O Café com AL-LAs tem sido cenário de um debate rico e construtivo sobre alguns dos principais desafios que os governos locais estão assumindo no panorama mundial. Foram analisadas as principais questões nessa área e vislumbram-se consensos e divergências entre os especialistas e os atores da ação internacional. O confronto de ideias e saberes é chave para uma ciência evoluir, e é justamente isso que AL-LAs tem facilitado com seu Café.

Mas ainda há muito a ser discutido. Tanto em relação às questões que foram levantadas, como outras pendentes.

AL-LAs tem uma comunidade de aliados, pessoas que, na sua ação diária, podem continuar a enriquecer a ação internacional

das cidades e dos governos locais. São os eleitos locais, gestores e funcionários públicos locais, nacionais e internacionais, especialistas independentes, acadêmicos, estudantes, etc. Todos compartilham a visão de que as cidades devem continuar a se lançar no mundo e incidir na agenda global para defender seus interesses e gerenciar adequadamente o bem-estar de seus cidadãos.

A AL-LAs acredita que deve seguir trabalhando e oferecendo um espaço para que todos os seus aliados possam continuar sentados, tomando um cafezinho, prontos para contribuir com seu conhecimento, experiência e compromisso.



As mensagens: a irreversível internacionalização dos governos locais

1 Ação internacional dos governos locais: nenhum passo atrás.

A emergência dos governos locais e regionais, assim como de suas redes, no cenário internacional é um processo que se estende e se generaliza rapidamente. Hoje em dia, um governo local não pode exercer plenamente suas competências, prestar os serviços públicos, promover sua capacidade produtiva ou desenvolver o modelo de cidade ou território que deseja impulsionar, sem entrar em uma dinâmica de relações com atores estrangeiros. As relações internacionais são hoje, para toda a cidade, município ou território, um espaço vital de aprendizagem e de oportunidade.

2 A ação internacional não é um fim, mas um meio para potencializar o território e a sua população.

O objetivo último de qualquer ação internacional em que participe um governo local deverá ser a melhoria das condições de vida da população que habita em seu território. Os governos das cidades e autoridades locais deverão assegurar que suas relações com o estrangeiro contribuam para fazer de seu território um espaço mais inclusivo, mais sustentável e mais atrativo. As iniciativas e intercâmbios internacionais deverão garantir resultados e impactos concretos.

3 O marco jurídico e institucional da ação internacional dos governos locais deveriam ser revisados.

Na maioria dos países, o marco jurídico e institucional em vigor não reflete adequadamente a realidade da ação exterior dos governos locais e deveriam, por tanto, serem revisados. Ainda que nos fatos isso não tenha impedido a prática, a melhoria das disposições legais é uma necessidade para oferecer à ação internacional maior segurança jurídica e garantir por sua vez sua sustentabilidade frente às mudanças na administração local e nacional. Um marco legal adequado poderia facilitar o estabelecimento de convênios e acordos com sócios do exterior.

4 Na internacionalização territorial é desejável a coordenação entre diferentes ordens de governo.

É necessário gerar as condições favoráveis para que a ação internacional dos governos locais ocorra em um ambiente de colaboração com as outras ordens de governo, o poder legislativo e com organizações internacionais. São requeridos mecanismos não hierarquizados que garantam a coordenação e coerência entre os mesmos, respeitando da mesma maneira, a autonomia dos governos locais. Uma articulação correta permitirá incorporar os temas urbanos e territoriais nas agendas globais.

5 Da reatividade e improvisação a uma política pública de internacionalização estratégica.

Para proporcionar um verdadeiro valor agregado e ter perspectivas de impacto e sustentabilidade, as relações internacionais de uma cidade ou território precisam situar-se em um marco estratégico explícito. É importante que a atividade internacional transite de ações isoladas, espontâneas e pivotadas em torno de projetos concretos, para uma política ligada com a especificidade territorial e seu planejamento estratégico. A internacionalização não deve ser mais produto da vontade pessoal ou ocorrência de um prefeito ou autoridade em exercício. Como toda política pública, esta requer recursos adequados para se desenvolver de maneira profissional e eficiente. Para isso, é necessário contar com escritórios e pessoal capacitado, recursos técnicos e financiamento, assim como mecanismos de avaliação de seus resultados e impactos. A profissionalização da ação exterior exige, além disso, que as diferentes áreas ou departamentos de governo tenham espaços e canais estabelecidos de comunicação interna e coordenação para evitar dispersão e duplicidades. As relações internacionais em um governo local devem ser uma área transversal a toda a administração.

6 As relações internacionais de um território devem ser construídas com sua população.

O governo local não pode ser o único ator da internacionalização de um território. Para poder transformar sua ação internacional em uma política pública, deverá integrar e articular a mesma com diferentes atores (sociedade civil, líderes de opinião, academia e setor privado) que operem no território. É indispensável que o governo local desenvolva e mantenha espaços de diálogos multi atores em temas internacionais para dar permanência, legitimidade e sustentabilidade ao processo. Para isso se requer não apenas mecanismos de participação cidadã no âmbito da internacionalização, mas também instrumentos adequados de articulação de atores em projetos concretos, de transparência e de prestação de contas. Assumir este enfoque implica em reconhecer a internacionalização como um assunto de agenda pública e por tanto como um exercício de governança democrática. Embora a voz dos governos locais soe cada vez com mais força no cenário internacional, o eco de sua mensagem ainda não é claramente recebido pela cidadania. Nenhuma estratégia de internacionalização terá êxito se não se conseguir informar e sensibilizar a população sobre os benefícios da mesma. É necessário que se faça chegar às mensagens chaves aos principais atores, construir alianças

e gerar confiança. As novas tecnologias de informação e as redes sociais são ferramentas com alto potencial para sensibilizar e informar a importância das cidades e dos governos locais no mundo.

7 A ação internacional é muito mais que a cooperação e a ajuda ao desenvolvimento.

Por muitos anos as relações internacionais dos governos locais foram entendidas e limitadas à chamada “cooperação descentralizada”, isso significa que, as relações de governo local para governo local eram canalizadas prioritariamente através de projetos. Porém, esta é apenas uma das tantas modalidades de ação no âmbito externo. Assim, hoje existem as parcerias, a cooperação descentralizada, as ações conhecidas como diplomacia das cidades e outros temas de ação internacional que superam a visão inicial de cooperação para o desenvolvimento. No catálogo de atuações internacionais, hoje se encontram iniciativas a favor da paz, políticas locais sobre o tema migratório, programas de promoção econômica, ferramentas de atratividade territorial em matéria de turismo, esportes, investimento, eventos, cultura e talento, assim como respostas concretas em casos de problemas naturais e catástrofes.

8 Mais que competir, os governos locais devem cooperar de forma horizontal, solidária e com benefício mútuo.

As relações entre governos locais de diferentes países devem ser mais de cooperação que de competição. Embora algumas instituições locais se esforcem para atrair a seus territórios investidores e visitantes, há muito mais espaço e potencial em uma relação de colaboração baseada em vínculos horizontais e de solidariedade recíproca. O intercâmbio de experiências e boas práticas e a construção de alianças para o fortalecimento das políticas públicas locais são fontes muito ricas de aprendizagem mútua. No entanto, além do intercâmbio, deve-se valorizar o aporte qualitativo do vínculo entre territórios, sobretudo no momento de acordar atuações conjuntas que incidam em mudanças concretas das condições locais. O trabalho em rede é muito apropriado para isso. As autoridades, funcionários, técnicos e peritos dos governos locais podem se beneficiar muito trabalhando em comunidades virtuais que lhes permitam trocar informações e unir esforços para causas comuns.

9 A incidência política dos governos locais se fortalece com o trabalho em redes.

Os governos locais estão tendo um crescente reconhecimento na arena internacional como atores importantes no processo de desenvolvimento. No entanto, sua capacidade de influenciar as agendas globais ainda é baixa. É por isso que hoje se dedicam esforços significativos para as ações de lobby e incidência política, para ganhar terreno, ganhar visibilidade e serem vistos cada vez mais como atores no palco internacional, especialmente perante o Sistema das Nações Unidas. Uma cidade ou território sozinho, por maior que seja, tem uma capacidade limitada de influenciar a agenda global. No entanto, ser um ator na agenda

global não é apenas ser “reconhecido” ou “ouvido” por outros, mas requer alianças que os permitam gerar massa crítica suficiente para ser escutada e incidir na tomada de decisão sobre temas que os afetam, motivo pelo qual é indispensável o trabalho em redes.

10 Ação internacional para países mais atrativos, mais influentes e mais sustentáveis.

Diante dos desafios urbanos que o planeta enfrenta, a ação internacional, a cooperação entre territórios e o trabalho em rede permitem ampliar a difusão de boas práticas posta em marcha na construção de territórios mais atrativos, mais influentes e mais sustentáveis. Neste sentido, para ser atrativas, as cidades e governos locais deverão superar a estreita visão de “marketing” e a publicidade como meios para se posicionar no mundo. Mais que slogans ou marcas, um território constrói sua atratividade com base em um modelo e também baseado na identidade coletiva. Da mesma maneira, a sustentabilidade não é uma etiqueta. Apostamos em governos locais e na cidadania comprometida e ativa na promoção da justiça social e ambiental, onde a cultura é um pilar fundamental deste desenvolvimento. Diante dos desafios econômicos, sociais, culturais e ambientais, deve-se por ênfase na construção da cidadania ativa e na participação de todos os atores do território, aprofundando o exercício da democracia, o tratamento igualitário e o Direito à cidade.

11 A ação internacional deverá servir para construir o modelo de país que sonhamos.

O futuro do planeta é feito hoje nas cidades e áreas urbanas. Por isso, a ação internacional dos governos locais é um instrumento para estimular o pensamento crítico e o debate público frente à pobreza, as desigualdades, a exclusão social, assim como os desafios de sustentabilidade e de respeito às diversidades culturais. O novo milênio urbano exige um novo modelo territorial, que aposte em um verdadeiro desenvolvimento mais sustentável, inclusivo, justo, ambientalmente sustentável, multicultural e igualitário entre homens e mulheres, que garanta o Direito à Cidade de todas as pessoas. Se a ação internacional do governo local não contribui para impulsionar este modelo, o esforço será em vão. A ação internacional dos governos locais será útil apenas se o mesmo abrir oportunidades para garantir em uma população, uma vida digna.

12 Internacionalização estratégica das cidades da América Latina: uma tarefa pendente.

Embora a América Latina passe por um acelerado processo de urbanização, este não tem sido ainda acompanhado pela internacionalização de seus governos locais. Algumas cidades têm conseguido se destacar, mas a grande maioria não conta ainda com políticas de relacionamento internacional estratégica e de longo prazo. Existe muito potencial para melhorar a articulação entre os governos locais e as redes de cidades como Mercocidades, Redcisur, FLACMA, e o projeto AL-LAs. A celebração da Conferencia Habitat III em Quito apre-

senta uma oportunidade neste sentido. Para a internacionalização dos governos locais, a América Latina tem como aliado a Europa, particularmente a Espanha e França, com quem se tem tido relações de cooperação histórica entre autoridades subnacionais. O projeto AL-LAS tem conseguido consolidar esta relação proporcionando a seus membros, ferramentas concretas para fortalecer seus vínculos internacionais e compartilhar a experiências com governos, municípios e autoridades locais de ambos os continentes.

Artigos

Estes resumem mensagens as principais conclusões e ideias que as cidades, governos locais e rede de membros do projeto AL-LAs acumularam como aprendizagem ao longo de dois anos de projeto. Aqui se recorre às mensagens derivadas dos ofícios de aprendizagem, a Coleção de Cadernos para a Internacionalização das Cidades, uma série de artigos, e-books, webinars, ações de formação presencial e à distancia, debates do Café com AL-LAs na comunidade de especialistas online, publicações diversas, consultas multiatores locais e campanhas de incidência, assim como à presença e participação do AL-LAs em dezenas de seminários, foros, congressos, cúpulas e conferências internacionais.

Coordenação Geral AL-LAs

Governo da Cidade do México

Sócios latino-americanos

Prefeitura de Montevideú, Uruguai – Distrito Metropolitano de Quito, Equador – Prefeitura Metropolitana de Lima, Peru - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Brasil– Prefeitura Municipal de Morón, Argentina – Agencia ee Cooperación e Investimento de Medellín e a Área Metropolitana, Colômbia

Sócios europeus

Cidades Unidas da França
Fundo Andaluz de Prefeituras Para a Solidariedade Internacional, Espanha

Colaboradores

Instituto Francês da América Latina - Embaixada da França no México
Associação Mexicana de Oficinas de Assuntos Internacionais dos Estados
Associação de Profissionais da Ação Europeia e Internacional em Governos Locais da França
Universidad de Nuestra Señora del Rosario, Colombia

Parceiros

Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, Brasil

—
www.proyectoallas.net

Organisations à connaître

Cités Unies France en bref

Cités Unies France fédère les collectivités territoriales françaises qui ont une action internationale. Créée en 1975, l'association est présidée successivement par Bernard Stasi, Charles Josselin, Michel Delebarre et aujourd'hui par Roland Ries, maire de Strasbourg.

L'association forme un réseau unique de solidarité entre collectivités territoriales françaises et autorités locales étrangères. Ses adhérents, au nombre de 400, représentent les deux tiers des régions françaises, plus d'un quart des départements, presque toutes les grandes villes, un pourcentage important des villes moyennes, ainsi que de nombreuses communes de taille plus modeste. Les structures intercommunales, plus récentes, adhèrent progressivement.

Une convention régulièrement renouvelée avec le ministère des Affaires étrangères et du Développement international donne à l'association, entre autres, mission d'animation et de coordination pour l'ensemble des collectivités territoriales françaises engagées en coopération internationale, soit plus de 5 000 collectivités et 13 600 projets de coopération décentralisée avec des autorités locales de 145 pays.

Cités Unies France est aussi la partie française de l'organisation mondiale des pouvoirs locaux : Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) dont le siège est à Barcelone et dont le président est le maire d'Istanbul.

La première activité de Cités Unies France est l'animation des « groupes-pays ». Au nombre de 31, ils réunissent les collectivités françaises travaillant sur un même pays et permettent de mutualiser, de « capitaliser » des expériences et d'impulser des actions concertées. Ils assurent, de plus, un lien précieux avec les autorités et les institutions des pays, ainsi qu'avec les postes diplomatiques.

Au-delà de cette approche géographique, l'association privilégie également des approches transversales sur les thèmes correspondant aux évolutions de la coopération décentralisée. Citons, entre autres, la jeunesse et l'international, la culture, le tourisme responsable ou encore les objectifs du millénaire pour le développement. Ces réflexions donnent lieu à des colloques (Journées de la coopération décentralisée, Forum de l'action internationale des collectivités etc.), à une intense activité éditoriale et des formations à l'intention des collectivités territoriales.

Chaque groupe-pays ainsi que les principaux groupes thématiques sont présidés par un(e) élu(e), chargé(e) de l'animation du groupe et, le cas échéant, de sa représentation à l'extérieur.

L'équipe de CUF, composée d'une vingtaine de personnes, répond aux demandes de conseil et veille à maintenir le réseau informé des dernières actualités de la coopération décentralisée grâce à son site Internet et sa lettre d'information mensuelle. Les services rendus peuvent aller de l'information sur les financements européens, du conseil juridique, à l'information sur les pays, en passant par les contacts avec les pouvoirs publics français ou étrangers et la représentation auprès des institutions publiques nationales et internationales. Le conseil peut également viser à construire ou à reconsidérer une action internationale, à chercher des partenaires et aider à la mise en place de nouveaux partenariats.

Cités Unies France collabore étroitement avec les associations de pouvoirs locaux françaises et internationales. Des conventions lient l'association à d'autres institutions françaises, qu'il s'agisse des ministères des Affaires étrangères, de la Jeunesse et des Sports, de l'Assemblée nationale, du Sénat, d'organismes comme l'Agence Française de Développement, liée à Cités Unies France par un accord de partenariat renforcé, ou le CNFPT.

Tout adhérent de Cités Unies France est, ipso facto, membre de l'organisation mondiale de collectivités territoriales, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), installée à Barcelone, « Nations Unies des pouvoirs locaux ».

Au niveau européen, Cités Unies France est membre fondateur de Platforma, plateforme européenne des autorités locales et régionales pour le développement créée en 2008 pour rassembler les associations de collectivités européennes et faire valoir leur spécificité en matière de coopération au développement.

Cités Unies France favorise activement le rapprochement avec le monde des ONG et leurs réseaux (Coordination SUD, ACTED, CRID,...) ; des avancées réelles interviennent après une période d'observation mutuelle.

Sur la scène nationale et internationale, Cités Unies France œuvre pour la reconnaissance de l'action internationale des collectivités territoriales et de sa spécificité. Elle milite pour la représentation des collectivités dans les instances de décisions qui touchent de près ou de loin au développement des territoires et travaille activement pour la mise en place d'outils de financement spécifiques.

Localement, Cités Unies France défend l'ancrage des politiques de coopération internationale dans les territoires. Elle soutient une approche ouverte, décloisonnée de la coopération.

Cités Unies France poursuit ses activités en accord et dans le respect des valeurs de la démocratie, de la décentralisation, de la paix, de la solidarité et du développement. L'entraide, la réciprocité, le partage, le dialogue interculturel et le cosmopolitisme fondent la philosophie de l'association et guident ses actions.

Depuis près de 40 ans, Cités Unies France a été de tous les combats et de toutes les avancées en matière de coopération décentralisée. Elle a insufflé le changement dans ses pratiques et inspiré son cadre législatif. Plus que jamais, elle est à l'écoute des évolutions de la coopération décentralisée.

Cités Unies France

9, rue Christiani - 75018 Paris

Tél. : 01 53 41 81 81 Fax : 01 53 41 81 41

Site Internet : www.cites-unies-france.org

Président : Roland Ries, Maire de Strasbourg

Directeur général : Bertrand Gallet

Tél. : 01 53 41 81 81 Fax : 01 53 41 81 41

Courriel : coop-dec@cites-unies-france.org

Directeur général adjoint : Nicolas Wit

Tél. : 01 53 41 81 80 Fax : 01 53 41 81 41

Courriel : n.wit@cites-unies-france.org

Les associations de collectivités territoriales françaises et francophones

Au fil des années, les associations nationales d'élus locaux ont affirmé un intérêt pour l'action internationale voire européenne de leurs adhérents.

En parallèle, les liens entre ces associations et Cités Unies France se sont renforcés et font l'objet de conventions. L'Association des maires de France (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF), ainsi que l'Association des régions de France (ARF), disposent chacune de deux sièges de droit au bureau exécutif de CUF. En outre, Cités Unies France a développé une collaboration étroite avec l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF).

Cités Unies France regroupe, avec l'AFCCRE, les adhérents français de CGLU.

Cités Unies France regroupe, avec l'AFCCRE, les adhérents français de CGLU.

Coordonnées des associations de collectivités territoriales françaises

ADF, Assemblée des départements de France

Président : Claudy Lebreton, président du conseil général des Côtes-d'Armor

6, rue Duguay-Trouin 75006 Paris

Tél. 01 45 49 60 20 - Fax : 01 45 49 60 21

Courriel : adf@departements.fr

Site Internet : <http://www.departements.fr>

AFCCRE, Association française du Conseil des communes et régions d'Europe

Président : Alain Juppé, maire de Bordeaux, ancien Premier ministre

30, rue d'Alsace Lorraine 45000 Orléans

Tél. 02 38 77 83 89 - Fax : 02 38 77 21 03

Site Internet : www.afccre.asso.fr

AMF, Association des maires de France

Président : Jacques Péliissard, député-maire de Lons-le-Saunier

41, quai d'Orsay 75343 Paris Cedex 07

Tél. 01 44 18 14 14 - Fax : 01 44 18 14 15
Courriel : amf@amf.asso.fr
Site Internet : www.amf.asso.fr

AMGVF, Association des maires de grandes villes de France

Président : Jean-Luc Moudenc, maire de Toulouse
22/28, rue Joubert - 75009 Paris
Tel : 01 44 39 34 56 - Fax : 01 45 48 98 54
Site Internet : www.grandesvilles.org

ARF, Association des régions de France

Président : Alain Rousset, président du conseil régional d'Aquitaine
282, boulevard Saint-Germain 75007 Paris
Tél. 01 45 55 82 48 - Fax : 01 45 50 20 38
Courriel : Regions.de.France@arf-regions.org
Site Internet : www.arf.asso.fr

APVF, Association des petites villes de France

Président : Olivier Dussopt, député-maire d'Annonay
42, boulevard Raspail 75007 Paris
Tél. 01 45 44 00 83 - Fax : 01 45 48 02 56
Site Internet : www.apvf.asso.fr

AIMF, Association internationale des maires francophones

L'AIMF est le réseau des collectivités locales francophones et de leurs associations, qui se retrouvent autour de valeurs communes. Elle concourt à une meilleure gestion des collectivités, favorise les échanges d'expériences, mobilise l'expertise territoriale francophone et finance des projets de développement.

Présidente : Anne Hidalgo, maire de Paris
9, rue des Halles 75001 Paris
Tél. : 01 44 88 22 88 - Fax : 01 40 39 06 62
Courriel : sp@aimf.asso.fr
Site Internet : www.aimf.asso.fr

Le dispositif ministériel d'appui à la coopération décentralisée

La CNCD et le délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales

Le délégué s'informe sur l'ensemble de l'action extérieure des collectivités territoriales, il conseille le gouvernement sur la coopération décentralisée et apporte son concours aux ambassades, aux préfets et aux collectivités locales. Il gère le dispositif de cofinancements du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI) à la coopération décentralisée.

Le délégué assure le secrétariat de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD). Cette Commission, créée par la loi du 6 février 1992, est présidée par le Premier ministre et se compose paritamment de représentants des collectivités locales et de l'État. Le président de Cités Unies France en est un des membres. À vocation interministérielle, sa mission est de rendre compte de la coopération décentralisée et de donner des avis et des recommandations.

Cités Unies France est liée par une convention d'objectifs au ministère des Affaires étrangères et du Développement international.

Délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales : Bertrand Fort

57 boulevard des Invalides - 75007 Paris

Tél. 01 43 17 62 70

Fax : 01 43 17 62 64

Courriel : bertrand.fort@diplomatie.gouv.fr

Site Internet :

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des/>

AFD, Agence Française de Développement

Institution financière publique, l'Agence Française de Développement (AFD) agit depuis plus de soixante-dix ans pour combattre la pauvreté et favoriser le développement durable dans les pays du Sud et dans les Outre-mer. Elle met en œuvre la politique définie par le gouvernement français.

Présente sur quatre continents où elle dispose d'un réseau de 71 agences et bureaux de représentation, dont 9 dans les Outre-mer et 1 à Bruxelles, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète.

En 2013, l'AFD a consacré 7,8 milliards d'euros au financement de projets dans les pays en développement et en faveur des Outre-mer. Ils contribueront notamment à la scolarisation d'enfants, à l'amélioration de la santé maternelle, à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, à l'appui aux agriculteurs et aux petites entreprises, au renforcement de l'accès à l'eau, à l'énergie et aux transports. Les nouveaux projets financés contribueront également à lutter contre le dérèglement climatique, en permettant notamment d'économiser 3,3 millions de tonnes d'équivalent CO₂ par an.

Les premières coopérations entre l'AFD et les collectivités locales françaises se sont mises en place au cours des années quatre-vingt-dix. Au début des années deux mille, ces collaborations se sont intensifiées. Elles ont débouché sur la recherche de perspectives institutionnelles et opérationnelles plus ambitieuses.

Ainsi, en janvier 2006, Cités Unies France et l'Agence française de développement ont signé un accord-cadre prévoyant de développer une coopération fondée sur une meilleure connaissance mutuelle et sur l'approfondissement de leurs relations sur le thème de la coopération décentralisée. Une réflexion a ainsi été menée sur les pratiques et les méthodes d'instruction et de conduite de projets de l'AFD et des collectivités françaises. Un travail de capitalisation, mené à partir d'un échantillon de treize projets de développement menés principalement en milieu urbain, a connu une suite matérialisée, en 2008, par un Guide méthodologique sur « Les partenariats AFD - collectivités locales françaises ».

Forts de ces acquis, le 18 mars 2010, l'AFD et CUF ont signé un accord de partenariat renforcé, visant à :

- favoriser l'accès des collectivités territoriales françaises et leurs homologues du Sud aux financements européens et multilatéraux en développant un «pôle expertise européenne» au sein de CUF ;

- encourager voire structurer les coopérations entre l'AFD et les collectivités locales françaises ou leurs regroupements engagées dans la coopération décentralisée ;
- approfondir les relations entre l'AFD et CUF sur le thème de la coopération décentralisée en développant une réflexion commune, une articulation plus forte sur une base géographique et/ou sectorielle et une production conjointe de publications ;
- construire un dialogue avec les collectivités territoriales visant à renforcer la connaissance, l'appropriation et l'adhésion des citoyens français à l'effort d'aide au développement, dans une démarche d'un ancrage territorial.

5, rue Roland Barthes 75598 Paris Cedex 12
 Tél. 01 53 44 31 31 - Fax : 01 44 87 99 39
 Courriel : site@afd.fr
 Site Internet : www.afd.fr

Les dispositifs régionaux de concertation et d'appui à la coopération non gouvernementale

Les principales fonctions des dispositifs régionaux sont la mutualisation de l'information, l'appui aux porteurs de projets, l'amélioration de la concertation entre les acteurs et la formation.

Cités Unies France entretient avec les réseaux régionaux de solidarité internationale des liens étroits. Les réseaux régionaux sont invités aux réunions des groupes-pays. CUF est régulièrement invitée à des réunions « pays » ou « thématique » en région ou en est le co-organisateur.

BOURGOGNE COOPÉRATION

Maison des associations
 2, rue des Corroyeurs
 21000 Dijon
 Tél. : 09 83 20 12 03
 Courriel : contact@bourgognecooperation.org
 Site Internet : www.bourgognecooperation.org

CENTR'AIDER, région Centre

59 bis, Faubourg Chartrain
 41100 Vendôme
 Tél. 02 54 80 23 09
 Courriel : contact@centraider.org
 Site Internet : www.centraider.org

CERAPCOOP, région Auvergne

39, avenue des États-Unis
 63000 Clermont-Ferrand
 Tél./Fax : 04 73 35 20 65

Courriel : cerapcoop@wanadoo.fr
Site Internet : www.cerapcoop.org

CERCOOP, région Franche-Comté

Arsenal - Bâtiment Q
Place Saint-Jacques - BP 16163
25014 Besançon cedex
Tél. : 03 81 66 52 49/38 - Fax : 03 81 66 50 36
Courriel : cercoop@cercoop.org - Site Internet : www.cercoop.org

CAP COOPERATION, région Aquitaine

Maison des Suds - 12, esplanade des Antilles
Domaine Universitaire
33607 Pessac
Tél. 05 56 84 82 26
Courriel : contact@capcooperation.org
Site Internet : www.capcooperation.org

HORIZONS SOLIDAIRES, région Basse-Normandie

2, rue Saint Ouen
14000 Caen
Tél/Fax : 02 31 84 39 09
Courriel : horizons-solidaires@orange.fr
Site Internet : www.horizons-solidaires.org

IRCOD Alsace, Institut régional de coopération-développement

Espace Nord-Sud, 17, rue Boston
67000 Strasbourg
Tél. 03 88 45 59 89 - Fax : 03 88 61 20 24
Courriel : ircod1@ircod.org
Site Internet : www.ircod.org

LIANES COOPÉRATION, région Nord-Pas-de-Calais

MRES - Maison régionale de l'environnement et des solidarités
23, rue Gosselet
59000 Lille
Tél. 03 20 85 10 96 - Courriel : lianscooperation@wanadoo.fr
Site Internet : www.lianscooperation.org

MIDI-PYRÉNÉES COOP'DEV, région Midi-Pyrénées

Hôtel de Région
22, boulevard du Maréchal Juin
31406 Toulouse cedex 9
Site Internet : www.mpcoopdev.org

RECIPROC, région Champagne-Ardenne

5, rue Jérico
51037 Chalons-en-Champagne cedex
Tél. 03 26 70 66 18 - Fax : 03 26 70 66 54
Courriel : reciproc@cr-champagne-ardenne.fr
Site Internet : www.cr-champagne-ardenne.fr

RESACOOP, région Rhône-Alpes

19, rue d'Enghein
69002 Lyon
Tél. 04 72 77 87 67 - Fax : 04 72 41 99 88
Courriel : mail@resacoop.org
Site Internet : www.resacoop.org

RESEAU ALCID, région des Pays de la Loire

44966 Nantes Cedex 9
Tél. 02 28 20 61 63 - Fax : 02 28 20 50 12
Site Internet : www.alcid.org

Autres structures d'appui à la coopération décentralisée

CIEDEL, Centre international d'études pour le développement local

19, rue d'Enghien 69002 Lyon
Tél. 04 72 77 87 50 - Fax : 04 72 41 99 88
Courriel : ciedel@univ-catholyon.fr
Site Internet : www.ciedel.org

pS-Eau, Programme Solidarité Eau

Le pS-Eau est une association loi 1901, née en 1984, d'une volonté des ministres européens de l'Environnement d'accroître la coopération européenne dans le domaine de l'eau au cours de la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement.

Le pS-Eau constitue un réseau entre tous les acteurs concernés ou intéressés par l'appui au développement dans le domaine de l'eau dans les pays du Sud. En Afrique, en Amérique latine, en Asie et dans le pourtour méditerranéen, le pS-Eau facilite les initiatives locales de coopération internationale et assure la cohérence des actions. Il capitalise les expériences, conduit ou appuie des programmes de recherche, offre un service d'appui conseil, dégage des enseignements sur différents thèmes et diffuse des informations.

32, rue Le Peletier 75009 Paris
Tél. 01 53 34 91 20 - Fax : 01 53 34 91 21
Site Internet : www.pseau.org

CFSI, Comité français pour la solidarité internationale

Association selon la loi de 1901, créée en 1960, le CFSI regroupe vingt-six organisations actives en solidarité internationale. ONG de développement, le CFSI s'est donné pour priorité de lutter durablement contre la faim, la pauvreté et les inégalités, avec quatre principes d'action : agir dans la durée en Afrique, en Amérique latine et en Asie ; par des programmes et projets de développement ; en réponse à des initiatives d'organisations locales ; pour améliorer la situation des populations pauvres.

Complétant son engagement international par une action en France et en Europe, le CFSI informe l'opinion publique sur la persistance de la faim et les causes de la pauvreté et fait entendre la voix des plus faibles auprès des institutions publiques.

32, rue Le Peletier 75009 Paris
Tél. 01 44 83 88 50 - Fax : 01 44 83 88 79
Site Internet : www.cfsi.asso.fr

AMORCE, Association au carrefour des collectivités territoriales et des professionnels

AMORCE est une association loi 1901. Elle regroupe 314 collectivités et 133 professionnels. Elle a deux fonctions : lieu d'échange d'expériences et force de proposition. AMORCE a plusieurs domaines d'activité : les réseaux de chaleur (technique, économie, droit, fiscalité) ; la gestion des déchets municipaux (choix techniques de collecte, de valorisation, de stockage, de transport, réglementations, coûts, financements, aspects juridiques, fiscalité, information) ; la gestion de l'énergie par les collectivités territoriales (production, distribution, consommation, conséquences des choix d'urbanisme et de transport).

18, rue Gabriel Péri - CS 20102 69623 Villeurbanne Cedex
Tél. 04 72 74 09 77 - Fax : 04 72 74 03 32
Courriel : amorcer@amorcer.asso.fr
Site Internet : www.amorcer.asso.fr

France Volontaires, la plateforme des volontariats internationaux d'échanges et de solidarité

La plateforme France Volontaires a pour objet de promouvoir et de développer les différentes formes d'engagements relevant des Volontariats Internationaux d'Echange et de Solidarité (VIES) et de contribuer à leur mise en œuvre. Ce projet s'exprime dans le respect des valeurs énoncées dans la charte commune à laquelle adhèrent les organismes d'envoi de volontaires et les volontaires eux-mêmes ; Elle est par ailleurs membre du Groupement d'Intérêt Public Agence du Service Civique et contribue au développement du Service Civique, dans le cadre de son volet international.

6, rue Truillot - BP 220 94203 Ivry-sur-Seine
Tél : 01 53 14 20 30 - Fax : 01 53 14 20 50
Contact : frederique.williams@france-volontaires.org
Site Internet : www.france-volontaires.org

F3E, Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations

Le F3E regroupe des ONG et des collectivités territoriales engagées en coopération pour le développement. Sa mission est de les aider à améliorer la qualité de leurs interventions, notamment en les accompagnant dans leurs démarches d'études.

32, rue le Peletier 75009 Paris
Tél. 01 44 83 03 55 - Fax : 01 44 83 03 25
Courriel : f3e@f3e.asso.fr
Site Internet : www.f3e.asso.fr

RITIMO, Réseau d'information et de documentation pour le développement durable et la solidarité internationale

Ritimo est un réseau d'information spécialisé sur la solidarité internationale et le développement. Il a pour objectif d'informer le public pour renforcer la solidarité internationale. Aujourd'hui, dans plus de 80 lieux ouverts au public, ils rendent accessible et diffusent une information spécialisée sur les causes du mal-développement, les inégalités nord-sud, les droits de l'homme. Ils veulent participer à la modification des choix de développement et agir pour une autre mondialisation.

21^{er}, rue Voltaire 75011 Paris

Tél. 01 44 64 74 14

Courriel : contact@ritimo.org

Site Internet : www.ritimo.org

Fédération des Parcs naturels régionaux de France

La Fédération des Parcs naturels régionaux de France est le porte-parole du réseau des Parcs naturels régionaux. Outil privilégié de leurs réflexions et de leurs actions communes, elle est chargée de la représentation de leurs intérêts auprès des administrations, des assemblées parlementaires et des organismes institutionnels, et de leur prise en compte dans l'élaboration des textes et politiques les concernant. Structure de concertation avec les autres espaces protégés français et internationaux, et avec les partenaires concernés par leurs actions, elle est également le centre de ressources des Parcs naturels régionaux en favorisant leurs échanges d'expériences, en initiant des travaux de réflexion communs, en mettant à leur disposition des outils spécifiques pour les aider à mener leurs missions.

La Fédération est l'interlocuteur des administrations nationales, des assemblées régionales et des assemblées parlementaires et de l'Union européenne pour l'élaboration des textes et politiques concernant les Parcs naturels régionaux dans les domaines suivants : la protection et la gestion de l'environnement, la conservation et la mise en valeur du patrimoine culturel, le développement local, l'aménagement du territoire, l'éducation à l'environnement, l'information et l'accueil du public.

À l'international, elle développe la reconnaissance des Parcs naturels régionaux comme outils du développement durable, appuie la mise en œuvre à l'international de la démarche des Parcs naturels régionaux et des principes qui en sont les fondements (protection de la nature, développement économique et démocratie participative) et affirme la dimension internationale du réseau des Parcs naturels régionaux français.

9, rue Christiani 75018 Paris

Tél. 01 44 90 86 20 - Fax : 01 45 22 70 78

Courriel : info@parcs-naturels-regionaux.fr

Site Internet : www.parcs-naturels-regionaux.fr

Ouvrages publiés par Cités Unies France

Ouvrages de la collection «groupe-pays» : 25 euros

Les dossiers pays fournissent une synthèse de l'organisation des collectivités territoriales et des réformes administratives récentes. Ils comprennent également une analyse des partenariats de coopération décentralisée.

Réf.	Ouvrage	Parution
DPRU	Dossier pays Russie	2012
DPRO	Dossier pays Roumanie	2008
DPPO	Dossier pays Pologne	2008
DPCR	Dossier pays Croatie	2006
DPRT	Dossier pays République tchèque	2005
DPHO	Dossier pays Hongrie	2005
DPJA	Dossier pays Japon (troisième édition - octobre 2014)	2014
DPVN	Dossier pays Vietnam (deuxième édition - mai 2011)	2011
DPIN	Dossier Pays Inde	2011
DPCH	Dossier pays Chine (épuisé - nouvelle édition à paraître en 2015)	2004
DPLI	Dossier pays Liban	2013
DPPA	Dossier pays Palestine (épuisé - nouvelle édition à paraître en 2016)	2008
DPTQ	Dossier pays Turquie	2008
DPMA	Dossier pays Maroc	2007
DPIS	Dossier pays Israël	2007
DPTU	Dossier pays Tunisie	2005
DPHT	Dossier Pays Haïti	2013
DPBR	Dossier pays Brésil	2011
DPNI	Dossier pays Nicaragua	2006
DPNG	Dossier Pays Niger	2014
DPBE	Dossier Pays Bénin	2010
DPBF	Dossier Pays Burkina Faso	2010
DPML	Dossier Pays Mali	2009
DPTG	Dossier Pays Togo	2009
DPMU	Dossier Pays Mauritanie	2008
DPSE	Dossier Pays Sénégal	2007

Ouvrages de la collection «groupe-pays» : 40 euros

Réf.	Ouvrage	Parution
DPAC	Dossier Pays Afrique centrale et Grands Lacs	2010

Répertoires des partenariats de coopération décentralisée : 15 euros

Cites Unies France recense et met à jour régulièrement les partenariats entre collectivités locales françaises et étrangères.

Réf.	Ouvrage
RPRU	Répertoire des partenariats franco-russes
RPAR	Répertoire des partenariats franco-arméniens
RPRO	Répertoire des partenariats franco-roumains
RPHO	Répertoire des partenariats franco-hongrois
RPPO	Répertoire des partenariats franco-polonais
RPJO	Répertoire des partenariats franco-japonais
RPVN	Répertoire des partenariats franco-vietnamiens
RPAL	Répertoire des partenariats franco-algériens
RPPA	Répertoire des partenariats franco-palestiniens
RPMA	Répertoire des partenariats franco-marocains
RPTU	Répertoire des partenariats franco-tunisiens
RPIS	Répertoire des partenariats franco-israéliens
RPLI	Répertoire des partenariats franco-libanais
RPARG	Répertoire des partenariats France - Argentine
RPBR	Répertoire des partenariats franco-brésiliens
RPHT	Répertoire des partenariats franco-haïtiens
RPEU	Répertoire des partenariats franco-américains (France-Etats-Unis)
RPBE	Répertoire des partenariats franco-béninois
RPBU	Répertoire des partenariats franco-burkinabè
RPMR	Répertoire des partenariats franco-mauritaniens
RPMD	Répertoire des partenariats franco-malgaches
RPML	Répertoire des partenariats franco-maliens
RPSE	Répertoire des partenariats franco-sénégalais
RPCA	Répertoire des partenariats franco-camerounais
RPTO	Répertoire des partenariats franco-togolais

Ouvrages de la collection «Réflexions» : 15 euros

Référence	Ouvrage	Parution
Ro01	Les jeunes, la vie locale et l'action internationale	2003
Ro02	Regards sur la coopération décentralisée franco-burkinabè	2003
Ro03	Pauvreté et inégalités en Afrique subsaharienne	2002
Ro04	L'impact local de la coopération décentralisée sur les territoires	2006
Ro08	L'éducation au développement et à la solidarité internationale (CUF-Educasol)	2010
Ro09	L'action sociale internationale des collectivités françaises (CUF-Eneis Conseil)	2015

Ouvrages de la collection «Référence» : 25 euros

REFo1	Les instruments juridiques de la coopération décentralisée	2008
REFo2	Les collectivités territoriales et l'engagement des jeunes à l'international	2009
REFo3	Coopération décentralisée et alimentation en Afrique - Agriculture et développement rural (CUF-CFSI)	2010
REFo4	La coopération internationale des collectivités territoriales et l'Union européenne : l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède face à la Commission européenne (CUF-AFD)	2010
REFo5	The International Cooperation of Local Authorities in the European Union: Germany, Spain, France, Italy, the United Kingdom, Sweden and the European Commission (CUF-AFD)	2011
REFo6	Coopération décentralisée et santé en Afrique de l'Ouest et à Madagascar (CUF-ACTED)	2012
REFo7	L'action internationale des collectivités françaises face au changement climatique	2014
REFo8	Les autorités locales dans la gestion des crises	2015
REFo9	The International Action of Local Authorities and Climate Change: the French Approach	2015

Ouvrages hors collection

HCDD	Coopération décentralisée pour le développement durable, Guides méthodologiques, en partenariat avec l'AFCCRE et l'Association 4D - 2005	15 euros
HCPCD	L'évaluation des partenariats de coopération décentralisée. Document de réflexion et d'appui méthodologique	10 euros
HCCDDA	Coopération décentralisée au développement local urbain en Afrique. Pratiques en débat et expériences - 2 volumes - 2000	10 euros

Cahiers de la coopération décentralisée : l'action internationale des collectivités locales

CDD-2	Cahiers de la coopération décentralisée : numéro 2 - août 2010	30 euros
CDD-3	Cahiers de la coopération décentralisée : numéro 3 - septembre 2012 Prix collectivités adhérentes à CUF : 15 euros	30 euros
CDD-4	NOUVEAU ! Cahiers de la coopération décentralisée : numéro 4 - janvier 2015 - hors série : « Actes du colloque à Grenoble », 4-6 décembre 2013 Prix collectivités adhérentes à CUF : 15 euros	30 euros
CDD-5	NOUVEAU ! Cahiers de la coopération décentralisée : numéro 5 - septembre 2015 - numéro spécial « Programme européen AL-LAs »	

Bon de commande

à retourner à Cités Unies France - 9, rue Christiani 75018 Paris
ou par fax : 01 53 41 81 41

Prénom : Nom :

Fonction :

Collectivité ou institution :

Adresse :

Code postal : Ville :

Tél. Fax :

Courriel :

Référence	Quantité
CDD-5 : Cahiers de la coopération décentralisée numéro 5 - septembre 2015 - numéro spécial « Programme européen AL-LAs »	
Frais d'envoi	5 euros pour l'étranger



avec le concours de



CDMX
CIUDAD DE MÉXICO



Proyecto financiado por la UE

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