

Maestría  
en Integración y Cooperación  
Internacional UNR



**Revista**  
**Integración y Cooperación  
Internacional**

**N°14**

Enero / Marzo 2013



[www.cerir.com.ar](http://www.cerir.com.ar)



## Sumario

### 03 Editorial

#### Artículo

04

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

por **Miryam Colacrai**

#### Comentario

21

*La XXXI Cumbre de Jefes  
de Estados del CCG:  
mucho ruido y pocas nueces*

por **Ornela Fabani**

#### Reseña

26

*La Doctrina del Shock.  
El auge del capitalismo  
del desastre (Naomi Klein)*

por **Flora Nativel Robles**

## Revista

Publicación trimestral de la Maestría  
en Integración y Cooperación Internacional  
Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI)  
Centro de Estudios en Relaciones Internacionales  
de Rosario (CERIR)  
Universidad Nacional de Rosario (UNR)

Maipú 1065 -3° piso oficina 301  
2000 Rosario, República Argentina  
www.cerir.com.ar - mici@unr.edu.ar

**Directora:** Master Marta Graciela Cabeza

**Editora:** Master Lidia Virginia Gatti

#### Consejo de redacción:

Dr. Alfredo Bruno Bologna  
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Dr. Danu A. Fabre Platas  
Universidad Veracruzana, México

Ma. Gretchen Hernández  
Simon Fraser University, Canadá

Dr. Hugo Rogelio Suppo  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Dra. Graciela Zubelzú  
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

ISSN 1852-9798

Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores  
y no reflejan necesariamente la opinión de los editores de  
la Revista.

[www.cerir.com.ar](http://www.cerir.com.ar)



## Editorial

Cuando, desde Argentina, hablamos de integración, la referencia natural e inmediata es MERCOSUR, ya sea para resaltar sus hasta ahora escasos logros o para lamentar sus deficiencias, particularmente la excesiva dependencia del avance del proceso de las ideologías, las consiguientes políticas y hasta los humores de los Estados miembros, debido fundamentalmente a la estructura netamente intergubernamental del bloque a la que, por otra parte, los mismos miembros no pretenden renunciar.

Otra referencia obligada es la Unión Europea, hoy jaqueada por una profunda crisis económico-financiera a la que se está haciendo frente con el respaldo de una sólida estructura institucional, si bien las medidas adoptadas y en especial sus efectos sobre las poblaciones pueden ser objeto de duras críticas y oposición.

Desde América Latina, al hablar de cooperación, pensamos en UNASUR, en la CELAC, de cooperación sur-sur e, incluso, en la AOD proveniente de la OCDE.

No obstante, en este número de nuestra Revista, se hace foco en temáticas tal vez menos difundidas o estudiadas, pero no por ello menos relevantes. Las contribuciones son, también por este motivo, más valiosas y pertinentes a la problemática de nuestra área de estudio.

En la **Sección Artículos**, la Prof. Dra. Miryam Colacrai, presenta su trabajo “El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...”. En los primeros apartados, la autora analiza desde una perspectiva teórica y conceptual las implicancias de la participación de las ciudades las relaciones internacionales, para avanzar luego en el estudio de casos

concretos de cooperación e integración en los que las ciudades se constituyen en verdaderos protagonistas, incluso a riesgo de generar tensiones con la acción exterior de instancias superiores de gobierno.

En la **Sección Comentarios**, la Mag. Ornela Fabani nos sitúa en la región del Medio Oriente al reflexionar sobre la evolución del proceso de integración del Consejo de Cooperación del Golfo a partir de los resultados de la última Cumbre del organismo, signada por las repercusiones de la “primavera árabe”, la violencia en Siria y el plan nuclear iraní.

Contamos además con la valiosa colaboración de Flora Nativel Robles, maestranda en Integración y Cooperación Internacional, quien en su **Reseña** nos acerca la obra *La Doctrina del Shock. El auge del capitalismo del desastre*, de Naomi Klein.

Con el deseo que el esfuerzo conjunto de editores, autores y lectores que representa esta Revista contribuya a generar un producto académico de calidad, seguiremos dedicados a la difusión del conocimiento.

**Editorial**

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

por *Miryam Colacrai\**

## Resumen

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

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

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

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

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

## Palabras clave

Paradiplomacia - Internacionalización de las ciudades - glocalización

## Abstract

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

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

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

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

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

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

## Key words

Paradiplomacy -internationalization of cities - Glocalization

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

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

## Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las definiciones que refieren a este fenómeno, empleadas por la mayor parte de la bibliografía que analiza diversos casos empíricos, ha tenido al menos una doble factura. Por un lado, se discute la aparición y consolidación de una especie de “diplomacia paralela” llevada adelante por entes subnacionales/subestatales, que se ha dado en llamar “paradiplomacia” (DUCHACEK, 1984, 1986, 1987; SOLDATOS, 1990; AL-DECOA; KEATING, 1999; CORNAGO PRIETO, 1999<sup>1</sup>).

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

En la mayoría de los casos, con la excepción señalada arriba, la esencia de las actividades internacionales de los gobiernos regionales y locales radica en convertirse en facilitadores y árbitros de consorcios públicos y privados, generando alianzas con otros gobiernos de similar nivel y con agencias para el desarrollo. Esta modalidad de acción que también ha sido denominada “diplomacia centrífuga”, se caracteriza por alejarse del centro estatal y podría definirse como aquel conjunto de iniciativas exteriores de tipo político, social, económico, cultural, etc., diseñadas, emprendidas, reguladas y sostenidas por colectividades territoriales que proclaman y despliegan una capacidad de actuación propia<sup>2</sup>.

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

“derrama” hacia niveles administrativos menores.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, Saskia Sassen<sup>3</sup>, reputada especialista en temas urbanos, reconoce que las ciudades han incrementado su poder paralelamente a la pérdida del rol estatal en el manejo de la economía. De ese modo, las autoridades locales urbanas se han movilizadas a favor del desarrollo de innumerables políticas dirigidas a posicionar a sus respectivas ciudades como los lugares elegidos por las compañías transnacionales como sus centros administrativos, han comenzado a concentrar oficinas centrales de bancos internacionales, se han convertido en los sitios elegidos para la construcción de grandes centros de compras y han monopolizado determinados servicios. Quienes son capaces de reunir estas condiciones, se transforman en “ciudades globales”. Para ser una ciudad global, es indispensable desempeñar “funciones de producción” centrales en varias áreas – política, economía, cultura y hasta estilos de vida con aroma cosmopolita (SASSEN, 1991). Parece indicar, entonces que, el sistema global necesita imperiosamente las funcionalidades que estas ciudades pueden movilizar. Cuando un país se inserta en la economía global, sus principales centros de negocios asumen una doble función; se vuelven puentes de articulación para los inver-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La práctica de la vinculación entre ciudades y municipios reconoce antecedentes muy antiguos, que precedieron a la figura del Estado westfaliano. No es el caso tratar aquí ese tipo de situaciones pre-estatales sino, precisamente, la vigorización de las relaciones intermunicipales a escala mundial y regional que se desarrolla incrementalmente desde mediados del siglo XX<sup>4</sup> y cobra en estos últimos veinte años un significado tal, que constituye una más de las múltiples funciones que se espera el municipio lleve adelante.

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

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

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

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

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

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

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

No puede escapar a esta consideración general, en lo que atañe a nuestra región, el impulso que viene dado desde la Organización de Estados Americanos y el Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas<sup>5</sup>, que propician el fortalecimiento de los gobiernos locales y las administraciones municipales alentando mecanismos de participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones locales, como así también, el fomento de foros de discusión en su seno como la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana

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

que las diferencia así de las regiones asociativas.

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

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

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

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

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

(OPCM) cuyos principales objetivos son la colaboración internacional y el intercambio de conocimientos para la conservación del Patrimonio. Por su parte, la Asociación Internacional de Ciudades y Puertos (AIVP) como red internacional de ejecutivos, técnicos y expertos, donde están representadas más de 100 ciudades portuarias de todo el mundo, desarrolla una actividad tendiente a facilitar el intercambio de informaciones y de contactos relativos a los proyectos de las ciudades, de los puertos y de sus socios institucionales y económicos. Otro ejemplo es “Metropolis” que desde su creación en 1984, se había convertido en el principal foro internacional para cuestiones urbanas, reconocido por las Naciones Unidas, y con un status de observador en el Grupo de Asuntos Urbanos de la OCDE<sup>6</sup>. En temas ambientales puede mencionarse el ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives*), esto es, Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales, creado en 1990 y patrocinado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y por la Unión Internacional de las Autoridades Locales (IULA).

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

Uno de los principales objetivos de CGLU<sup>8</sup> se traduce en la representación política efectiva del poder local en el marco de las Naciones Unidas y la posibilidad de nominar representantes para integrar la Comisión Consultiva de las Autoridades Locales (UNACLA<sup>9</sup>) en dicha organización. En su acta de fundación, entre otras consideraciones puede leerse:

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

Esta organización se ha propuesto promover la participación activa de las ciudades y de las autoridades locales con especial énfasis en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODM) de las Naciones Unidas y ha sostenido fuertemente que los gobiernos centrales en los diferentes países no están próximos a la ciudadanía ni a la gestión real de las ciudades. En oportunidad de la Primera Conferencia Mundial sobre Diplomacia de las Ciudades (Cities Diplomacy) que se llevó a cabo en La Haya, Holanda, del 11 de junio al 13 de junio de 2008, fueron las palabras de uno de los alcaldes presentes, Clarence Anthony<sup>10</sup>, que subrayaron la necesidad de crear las “Naciones Unidas” de las ciudades

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

7. Sitio web de CGLU: [www.cities-localgovernments.org](http://www.cities-localgovernments.org)

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

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

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

# Artículo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11. Una muy interesante reflexión sobre estos temas es la que aporta Sean O'Curneen Cañas. Sostiene que “Con el Tratado de Maastricht se cumplió a medias con la primera parte de esta propuesta. Se creó el Comité de las Regiones, pero no con independencia propia, sino bajo la tutela de otra institución. El CdR tuvo que esperar hasta el Tratado de Amsterdam para obtener la autonomía presupuestaria. De esta manera la capacidad de acción del CdR quedó mermada durante buena parte de su infancia. A medida que han ido pasando los años y el CdR ha ido consolidando su presencia en el panorama institucional de Bruselas, su capacidad para representar los intereses de la periferia ha ido creciendo.” También remarca el hecho de que “actualmente en Bruselas, existen alrededor de doscientas cincuenta oficinas permanentes representando a un número aún mayor – y difícil de cuantificar – de autoridades locales y regionales, ofreciéndoles de esta manera la posibilidad de influir sobre el contenido final de la legislación europea. Estas representaciones permanentes regionales han demostrado obrar con gran eficacia, a veces por cuenta propia, a veces de manera conjunta, y han conseguido dar voz de manera general a las regiones y ciudades de Europa. No obstante, la democracia europea aún no es suficientemente representativa puesto que el Comité de las Regiones no es más que un órgano consultivo y aunque la Comisión Europea está obligada a consultarle en algunos ámbitos legislativos, no existe ninguna garantía de que se tomen en cuenta las preocupaciones de las autoridades locales y regionales. La existencia misma del CdR representa una mejora, y en tándem con las oficinas regionales, contribuye a que la presencia de las regiones, ciudades, y pueblos de Europa se deje notar. Ver al respecto O'CURNEEN CAÑAS, Sean, “El Comité de las Regiones: importancia, retos y oportunidades”, [http://www.globalaffairs.es/es/wp-content/uploads/nc2ba05\\_\\_oct-nov\\_2007.pdf](http://www.globalaffairs.es/es/wp-content/uploads/nc2ba05__oct-nov_2007.pdf), N°5/ Oct-Nov. 2007

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

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

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

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

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

nente y las diferentes Unidades Temáticas (UT).<sup>14</sup>

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

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

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

13. La Declaración de Asunción, emitida en marzo de 1995, manifestó la voluntad de los alcaldes de crear una asociación de Ciudades del MERCOSUR –que se denominaría MERCOCIUDADES- y el deseo de participar activamente de la construcción del proceso de integración regional. En julio del mismo año, en la ciudad de Porto Alegre, los Alcaldes firmaron el “Compromiso de Porto Alegre” donde expresaban su aspiración de profundizar el protagonismo de las ciudades en el proceso de integración marcando pautas para la nueva organización. Finalmente en noviembre del mismo año, se realizó en Asunción la I Cumbre de Alcaldes, Intendentes, y Prefeitos donde se firmó el Acta Fundacional de MERCOCIUDADES.

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

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

# Artículo

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

Comité de Municipios y un Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos, y tiene como finalidad “estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados-Parte del MERCOSUR” (art. 1 Resolución 41/04). También se estableció que, podrá “proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común” (art.4 Resolución 41/04).

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

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

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

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

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

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

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

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

# Artículo

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

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

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

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

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

### Consideraciones finales

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

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

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

# Artículo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Bibliografía

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

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

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

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

- MICHELMANN, Hans J. and SOLDATOS, Panayotis, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990
- O'CUMEEEN CAÑAS, Sean, "El Comité de las Regiones: importancia, retos y oportunidades", [http://www.globalaffairs.es/es/wp-content/uploads/nc2ba05\\_\\_oct-nov\\_2007.pdf](http://www.globalaffairs.es/es/wp-content/uploads/nc2ba05__oct-nov_2007.pdf), N°5, Oct-Nov 2007
- OHMAE, K., "Del Estado-nación al Estado-región", en *Revista Ciencia Política*, n° 32, 1993, pp.11-18
- OHMAE, K., *The end of the nation state*, New York, Free Press, 1995
- ROSECRANCE, Richard, *The rise of the trading state. Commerce and conquest in the modern world*, Basic Books, New York, 1986
- ROSENAU, James, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990
- ROSENAU, James, "La Teoría de la complejidad y los asuntos mundiales", en *Revista Nueva Sociedad*, n° 148, marzo-abril, 1997, pp.159-170
- SASSEN, Saskia, *The Global City*, New York, Princeton University Press, 1991
- SASSEN, Saskia, "Locating cities on global circuits", en *Environment and Urbanization* 14, 2002, Consultado en <http://eau.sagepub.com> 10 de agosto, 2008
- SANCHEZ, Fernanda; MOURA, Rosa, "Ciudades-modelo: estrategias convergentes para su difusión internacional", en *Revista Eure*, Vol. XXXI, n° 93, Santiago de Chile, agosto 2005, pp. 21-34
- SOLDATOS, Panayotis (1990), "An Explanatory Framework for the Study of federated States as Foreign-policy Actors", en Michelmann, Hans J. and Soldatos, Panayotis, *op.cit.*
- SOLDATOS, P., "Strategic cities alliances: an added value to the innovative making of international city", *Ekistics*, 1991, 346-351
- VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio, "Desarrollo endógeno y globalización", en *Revista Eure*, Vol. XXVI, n° 79, Santiago de Chile, diciembre, 2000, <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/196/19607903.pdf>

# La XXXI Cumbre de Jefes de Estados del CCG: mucho ruido y pocas nueces

por Ornella Fabani\*

## Resumen

Los días 24 y 25 de diciembre últimos tuvo lugar la XXXI Cumbre de Jefes de Estado del Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo (CCG) en la ciudad de Manama. En este caso, los seis Estados miembros del organismo subregional centraron el debate en torno a sus preocupaciones en materia económica, de seguridad y de política externa. Contrariamente a lo que se esperaba no se realizaron anuncios en lo que respecta a la conformación de la Unión del Golfo. Sin embargo, una vez más el Consejo Supremo insistió en multiplicar los esfuerzos en lo que respecta a la cooperación en materia de seguridad y a la integración económica, apostándose por la firma de un acuerdo en seguridad y por avanzar en la integración monetaria y fiscal aún cuando existen grandes deudas pendientes en ambos campos.

## Palabras clave

Cumbre - Consejo de Cooperación del Golfo - Seguridad - Economía

## Abstract

Last 24th and 25th of December took place the XXXI Summit of Chief of States of the Gulf Cooperation Council in Manama. In this case, the six member States of the subregional organism concentrated the debate on its economic, security and foreign policy preoccupations. On the contrary to what it was expected, there weren't announcements as regards the conformation of the Gulf Union. However, once again the Supreme Council insisted on the need to multiply the efforts on what security cooperation and economic integration respects, betting for the firm of a security agreement and for monetary and fiscal integration even when already exist important debts in both fields.

## Keywords

Summit - Gulf Cooperation Council - Security - Economy

## Introducción

Los días 24 y 25 de diciembre últimos tuvo lugar la XXXI Cumbre de Jefes de Estado del Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo (CCG) en Manama, Bahrein.

El Consejo, organismo subregional creado en 1981, en su carta constitutiva llama a efectuar la coordinación, interconexión e integración en los campos más diversos entre el conjunto de los Estados miembros del bloque, léase: Arabia Saudita,

Bahrein, Emiratos Árabes, Kuwait, Omán y Qatar. Sin embargo, en esta oportunidad, los ejes de la Cumbre giraron netamente en torno a las preocupaciones de índole económica, de seguridad y de política externa.

No obstante, una vez más, las expectativas suscitadas en torno a esta reunión y los anuncios efectuados en el marco de la misma parecen superar sus resultados concretos. En esta línea, el objetivo que guía este trabajo es analizar la evolución CCG a la luz de los resultados que arroja su XXXI encuentro Cumbre.

## La histórica problemática en torno a la seguridad

La XXXI Cumbre del CCG se desarrolló en el marco de un contexto regional sumamente complejo. Las repercusiones de los levantamientos que se iniciaron entre finales de diciembre de 2010 y principios de 2011 en el marco del fenómeno que se ha dado a llamar "primavera árabe" aún persistían en algunos países de la región de Medio Oriente. Tal es el caso de Bahrein, país que ofició de anfitrión de la cumbre, en un intento de simular normalidad y estabilidad al interior del reino, que en los dos últimos años ha debido afrontar múltiples protestas en las que los manifestantes reclaman la apertura política y el fin de la discriminación a la que siempre ha sido sometida la población shiíta. Mientras tanto, Siria continuaba atravesando una situa-

\* Magíster en Integración y Cooperación Internacional, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Doctoranda en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria de CONICET. Correo Electrónico: ornella\_fabani@hotmail.com

# Comentario

## La XXXI Cumbre de Jefes de Estados del CCG: mucho ruido y pocas nueces

ción crítica con una guerra civil que aún hoy no se extingue, y que se ha cobrado más de 60.000 vidas. A esto cabe agregar la difícil transición que ha debido atravesar Egipto y las implicancias regionales de la llegada al poder de grupos islamistas, lo que asimismo remite a pensar en los avatares del conflicto palestino-israelí. Esto sin mencionar la creciente tensión que aún se vive en el Golfo en función de la firme decisión de Irán de continuar con el desarrollo de su programa nuclear, lo que ha supuesto un incremento de los roces no sólo entre la potencia persa y Estados Unidos sino también entre la primera e Israel, despertando enorme preocupación entre los Estados del Golfo que, en virtud de su alianza con Washington, en caso de un enfrentamiento entre este último y Teherán seguramente se verían envueltos en el conflicto.

Dado este contexto tan particular, los aspectos relativos a seguridad y defensa dominaron la cumbre. Tal es así que el Consejo Supremo ratificó la resolución del Consejo de Defensa Conjunto respecto a la creación de un Comando Militar Unificado que estará conformado por las fuerzas del Península Shield Force (PSF) y demás fuerzas navales y aéreas. De igual forma, también se ratificó el Acuerdo de Seguridad firmado por los Ministros del Interior de los seis Estados Parte en noviembre último. Este acuerdo prevé que todo delincuente pueda ser rastreado y aprendido por las fuerzas de cualquier Estado Parte del bloque independientemente de su nacionalidad. Asimismo, estipula que los miembros del CCG podrán tomar acciones legales contra todo ciudadano o residente que interfiera en los asuntos internos de otro Estado miembro, y asienta el compromiso de las partes de intercambiar información para la lucha contra el crimen.

La preocupación de las monarquías del Golfo por su seguridad no es nueva, por el contrario, el CCG se conformó a principios de los ochentas básicamente en virtud de la necesidad de los seis países que conforman el bloque de cooperar para hacer frente a un conjunto de amenazas a su seguridad. En virtud de la fuerte inestabilidad regional, durante su primera década de vida, este organismo hizo una fuerte apuesta en pos de profundizar la cooperación en dicho ámbito. De esta forma, en 1983 tuvieron lugar los

primeros ejercicios militares que convocaron a estos seis Estados del Golfo y en 1985 se aprobó la creación de una fuerza militar conjunta, el PSF. De hecho, aunque con la invasión de Irak a Kuwait y la inacción del bloque se hicieron patentes las dificultades que encuentran estos Estados para hacerse cargo de su propia defensa y comenzó a evidenciarse el rol que Estados Unidos asumiría como garante último de la seguridad de las petromonarquías, los esfuerzos conjuntos en esta área continuaron presentes, si bien con menor ímpetu. Durante los noventas, en paralelo con la firma de acuerdos en materia de seguridad entre los Estados del Golfo y Estados Unidos, en reiteradas oportunidades se discutió la posibilidad de incrementar el número de efectivos militares del PSF. Luego, en 2000, las partes firmaron el Acuerdo Conjunto de Defensa que otorgó status legal al principio de seguridad colectiva conforme con el cual un ataque contra cualquier Estado miembro es un ataque contra todos.

Ahora bien, pese a los esfuerzos en pos de profundizar los vínculos en esta área, un conjunto de factores han actuado en detrimento de la posibilidad de alcanzar resultados concretos en este ámbito. Leasé: la falta de consenso entre los socios tanto en torno a cuáles son las principales amenazas a la seguridad latentes en la región así como a de qué forma afrontarlas, la inexistencia de una postura en común frente a diversos conflictos regionales, la desconfianza vigente entre las partes, el reconocimiento de los Estados socios de sus propias limitaciones para hacer frente a un ataque externo de un poderoso vecino como sería el caso de Irán, y por último, la falta de voluntad política de estos Estados reacios a asumir compromisos en un área tan álgida como ésta<sup>1</sup>.

Teniendo en consideración lo hasta aquí expuesto, las recientemente ratificadas resoluciones que auspician la creación de un Comando Militar Unificado y un Acuerdo de Seguridad sólo revisten relevancia marginal. Se realiza esta afirmación ya que en las últimas décadas se ha debatido respecto a si el PSF debería contar con 100.000, 25.000 o 5.000 miembros, se han incorporado al mismo dotaciones aéreas y navales<sup>2</sup>, se ha buscado convertir al PSF en una fuerza de reacción rápida<sup>3</sup>, evidenciando que los miem-

1. FABANI, Ornela, *El Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo: un análisis de su evolución a 30 años de su conformación*, Editorial Académica Española, Colección CERIR, Alemania, 2012, p. 107

2. Originariamente el PSF era una fuerza netamente terrestre.

3. FABANI, Ornela, "Cooperación en seguridad entre las monarquías del Golfo. Un análisis a tres décadas de la creación del CCG", Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Cuadernos de Política Exterior Argentina, N° 110, Ed. CERIR, Rosario, 2012

# Comentario

## La XXXI Cumbre de Jefes de Estados del CCG: mucho ruido y pocas nueces

bros del CCG han estado interesados en mostrarse como un frente unido en términos militares. Sin embargo, lo cierto es que fuera del ámbito de lo estrictamente simbólico estos Estados, siendo conscientes de los obstáculos históricamente presentes a la cooperación en seguridad y asimismo de las limitaciones de su esquema de seguridad y defensa conjunta, a partir de los noventa han preferido confiar su defensa al aliado norteamericano.

Justamente, uno de los grandes desafíos a la seguridad de las monarquías del Golfo deriva de la amenaza que la República Islámica de Irán representa. Es por esto que buena parte del último encuentro entre los Jefes de Estado del CCG se dedicó a trabajar en las particularidades del vínculo con este país vecino y en las controversias y fricciones que con el mismo se presentan. Tal es así que el comunicado final de la Cumbre de Manama denuncia la ocupación por parte de Irán de tres islas pertenecientes a Emiratos Árabes<sup>4</sup>, deja asentado que el programa nuclear iraní representa una amenaza no sólo a la seguridad regional sino también internacional y pone especial énfasis en el rechazo de los seis socios a las “continuas intervenciones iraníes en los asuntos internos de los Estados del CCG” que, sostienen, incrementan las tensiones y la inseguridad regional. En cuanto al último punto, no debe pasarse por alto que las seis monarquías acusan a Irán de haber incitado y apoyado los levantamientos en el Golfo.

### Los temas de interés del bloque en materia de política externa

Más allá de las contrariedades que el vínculo con Irán suscita, otras preocupaciones en temas relativos a la política exterior derivan de la situación vigente en Siria, Yemen y Palestina.

Respecto a Yemen, el Consejo Supremo instó a este Estado vecino a continuar cumpliendo con el pacto propiciado por el CCG en pos de la transición política, tras la salida del poder de Al Saleh. Mientras tanto, en lo que atañe a Damasco, se hizo expreso el apoyo a la Coalición Nacional Siria, que el organismo subregional reconoce como único representante del pueblo sirio. La postura que el bloque adopta frente a este conflicto responde a que la minoría alawita<sup>5</sup> es la que detenta el poder en Siria, y asimismo a los vínculos que tradicionalmente han sostenido los Al Assad con Irán. Esto no exime al bloque de incurrir en un doble estándar pues mientras en el caso de Siria - así como también ocurrió frente a la guerra civil en Libia -, los miembros del CCG optaron por apoyar a los manifestantes que exigen el fin de estos gobiernos autoritarios, las protestas que tuvieron lugar en gran parte de los Estados del Golfo fueron reprimidas y los reclamos de los manifestantes no fueron reconocidos como legítimos. Esto a raíz de que estos regímenes, como ya se ha señalado, sostuvieron que las mismas habían sido arengadas, impulsadas por Irán. Asimismo, se elogió la visita del Emir de Qatar a la Franja de Gaza en octubre último, efectuada sin duda en el marco de su política exterior proactiva hacia la región como parte de su búsqueda de alcanzar cierto liderazgo regional. Respecto al conflicto, el órgano máximo del CCG sostuvo que la paz entre palestinos e israelíes no podría alcanzarse a menos que Israel se retirase de los territorios ocupados en la guerra de 1967 y que se arribase al establecimiento de un Estado Palestino con capital en Jerusalén Este.

### El difícil camino de la integración económica

En términos económicos, el Consejo Supremo discutió la situación económica vigente al interior de cada uno de los Estados miembros, instando a una pronta implementación del Acuerdo Económico (2001) en lo que respecta a la unificación de políticas monetarias y fiscales, a la integración de infraestructura, al incremento de las capacidades productivas y solicitó al Comité para la Cooperación Económica y Fiscal tomar las medidas necesarias en pos del cumplimiento del cronograma estipulado en torno a la integración económica.

En relación a este punto cabe señalar que si bien el bloque insiste en la necesidad de avanzar hacia la conformación de una Unión Económica y Monetaria, cuya

4. En 1992 Irán ocupó las islas Abu Musa, Tunbs Mayor y Tunbs Menor, localizadas en el estrecho de Ormuz, en el Golfo Pérsico, que hasta entonces habían sido objeto de disputa entre la República Islámica y Emiratos Árabes que mantenía el control sobre las mismas.

5. La rama alawita de la religión islámica se desprende de la corriente shiíta del Islam.

# Artículo

## La XXXI Cumbre de Jefes de Estados del CCG: mucho ruido y pocas nueces

entrada en vigor se encuentra retrasada – ya que había sido prevista para 2010 –, lo cierto es que el organismo subregional aún tiene importantes deudas pendientes en los que respecta a la plena implementación de la Unión Aduanera y el Mercado Común.

Respecto a la primera, si bien ésta se lanzó en 2003 el período transitorio se ha ido extendiendo en el tiempo y recién se espera su plena entrada en vigor en 2014.

Por otro lado, en lo que respecta al Mercado Común son verdaderamente significativos los avances realizados por el organismo subregional en lo que respecta a la libre circulación de personas. Sin embargo, no ocurre lo mismo en lo que respecta a la libre circulación de bienes, capitales y servicios.

Finalmente, la Unión Económica y Monetaria que ya debería haber entrado en vigor se encuentra demorada luego de que Omán y Emiratos Árabes decidiesen no participar de este proyecto.

La gran pregunta pendiente en este marco es qué sentido tiene seguir fijando objetivos de tan difícil concreción, tan ambiciosos, como es el caso de la conformación de una Unión Económica y Monetaria, cuando ni siquiera se ha logrado un funcionamiento aceptado de la Unión Aduanera cuyo lanzamiento se produjo hace ya casi 10 años. De hecho, no es casual que muy pocos esquemas regionales se hayan fijado esta meta, lo que sí llama la atención es la insistencia del bloque en recorrer este camino, considerando las dificultades que arribar a este estadio en

términos de integración presupone y que por las características que ha revestido el proceso gestado en el Golfo se vislumbra muy difícil de implementar. No por la falta de convergencia entre estas economías<sup>6</sup> sino por las concesiones, en términos de poder, que poner el esquema en práctica conllevaría.

### Respecto al proyecto de la Unión del Golfo

Finalmente, en lo que respecta al anuncio en torno al posible lanzamiento de la Unión del Golfo que tanta expectativa despertó, si bien se especuló que el mismo podría efectuarse en el marco de la Cumbre de Manama esto no sucedió puesto que algunos de los Estados miembros del bloque solicitaron un plazo mayor de tiempo para evaluar las implicancias de esta propuesta.

La falta de entusiasmo en torno a este proyecto por parte de algunos de los miembros del CCG responde ante todo a un temor a la hegemonía saudí. En efecto, en virtud de las capacidades y recursos diferenciales que este país detenta, aflora la desconfianza de sus pares a que con esta iniciativa los Al Saud sólo pretendan afianzar su liderazgo al interior del bloque y aportar a su proyección en tanto potencia regional.

De igual forma, también se convierten en obstáculos en pos de la concreción del publicitado proyecto: los recelos que aún existen entre estos países, los conflictos limítrofes pendientes, las diversas percepciones de amenaza que cada uno de los socios detenta; factores que, como ya se ha señalado, han actuado en detrimento de la cooperación en un área tan álgida como vital para el bloque como lo ha sido la de la seguridad.

Por otra parte, incluso las diferencias entre los sistemas políticos de estos Estados podrían ser un escollo para que el proyecto de Unión llegue a buen puerto. Pues si bien en todos estos Estados rigen regímenes monárquicos que se sustentan en una fuerte centralización del poder, entre las monarquías del Golfo hay Estados que son más conservadores que otros.

Dicho esto, al momento de los seis miembros del bloque, sólo Bahrein parece verse interesado en avanzar en la concreción de la propuesta saudita, lo cual es comprensible en virtud de la difícil situación interna que el Reino atraviesa. Para las autoridades de Manama cerrar filas con Riad, aunque fuese bilateralmente, emerge como una alternativa para poder sortear las amenazas aún latentes en el plano interno tanto como externo, donde el vecino iraní, se teme, podría incluso querer hacerse del control de estos territorios<sup>7</sup>.

6. Según un documento del Banco Central Europeo de 2005, *Regional monetary integration in the member States of the Gulf Cooperation Council*, existe un importante grado de convergencia en términos estructurales pero también y más específicamente en materia monetaria entre los Estados Miembros del CCG.

7. Esto como producto de que en reiteradas oportunidades la República Islámica de Irán ha reclamado a Bahrein como su decimocuarta provincia.

# Artículo

## La XXXI Cumbre de Jefes de Estados del CCG: mucho ruido y pocas nueces

En definitiva, pese a la difusión que cobró el proyecto de Unión, realmente parece poco probable que estas seis monarquías que se caracterizan por el fuerte apego de las familias reales al poder, que han tenido serias dificultades para cooperar en materia de seguridad, *leitmotiv* que instó a la conformación del bloque, y que hace tiempo demoran el despegue, la completa puesta en marcha de sus instituciones económicas, estén ahora dispuestas a asumir los compromisos que implica la conformación de una Unión en términos integrales<sup>8</sup>.

Sin desmerecer los logros del CCG y sus interesantes proyectos en cartera, teniendo en consideración lo hasta aquí señalado, tal vez resultaría más pertinente que el bloque se avocase al buen funcionamiento de sus instituciones ya preexistentes y a profundizar la cooperación en sus diversas áreas de acción antes de dar un paso

de la trascendencia que implica la creación de una Unión que se corresponde con el estadio último de todo proceso de integración.

### Reflexiones Finales

En retrospectiva, el balance que puede efectuarse en torno a la Cumbre de Manama reside en que una vez más los Estados miembros del bloque han insistido en asumir compromisos de envergadura, incluso en ciertos casos poco realistas, mientras que, por la evolución misma que ha tenido en bloque en estos ya más de 30 años de vida, se evidencia lo arduo que ha sido llevar los mismos del discurso o incluso la letra escrita a la práctica.

Por otra parte, si bien las mayores expectativas estuvieron puestas en los anuncios que se esperaba podrían llegar a realizar las seis monarquías en torno a la conformación de una

Unión del Golfo, las partes se limitaron a notificar que esta propuesta seguía siendo analizada sin dar mayores precisiones respecto a cuáles habrían de ser las características de este nuevo esquema o incluso en torno a cuándo se presume que el mismo podría entrar en vigor.

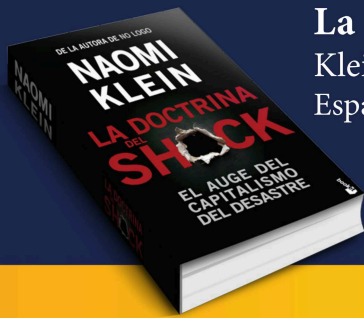
### Bibliografía

- FABANI, Ornela, *El Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo: un análisis de su evolución a 30 años de su conformación*, Editorial Académica Española, Colección CERIR, Alemania, 2012

- FABANI, Ornela, "Cooperación en seguridad entre las monarquías del Golfo. Un análisis a tres décadas de la creación del CCG", *Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR)*, Cuadernos de Política Exterior Argentina, N° 110, Ed. CERIR, Rosario, 2012

- STURM, Michael; SIEGFRIED, Nicholas, "Regional monetary integration in the member states of the Gulf Cooperation Council", European Central Bank, *Occasional Paper Series* N° 31, disponible en: <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp31.pdf>

8. Se hace referencia a una unión en términos integrales pues según declaraciones oficiales se aspira a profundizar los lazos en términos económicos, políticos y de seguridad. No obstante, vale señalar que de darse paso a este esquema se desconocen las características que asumiría el mismo. En efecto, mientras algunos analistas sostienen la posibilidad de que se de origen a una federación y otros apuestan a la conformación de una confederación de Estados del Golfo, lo cierto es que recientemente altas autoridades han sostenido que no se implementarían cesiones de soberanía. Por ende es difícil precisar en qué tipo de esquema se estaría pensando. Es más, no puede descartarse que tal vez se dé publicidad al lanzamiento de una unión que luego quede reducida al plano meramente discursivo.



## La Doctrina del Shock. El auge del capitalismo del desastre

Klein, Naomi (2009)

Espasa, Madrid, 708 páginas

por Flora Nativel Robles\*



Naomi Klein (Autora)

Naomi Klein es una periodista y escritora que milita por la defensa de una alternativa mundial al capitalismo neoliberal. Su libro *Doctrina del Shock*, viene después del opus *No logo* en el que expone el rol fundamental de las empresas multinacionales en la elaboración de las políticas públicas y por lo tanto en el porvenir de las poblaciones del mundo. Su forma de referenciar y su meticulosidad periodística permiten a este libro, destinado al gran público, recibir atención por parte de la esfera académica. Sin embargo, por ser escrito en un registro menos estricto que un libro académico, la obra de Naomi Klein ofrece recorrer una gran diversidad de panoramas, yendo del sujeto más pequeño al más poderoso, de países muy potentes a otros más frágiles y de épocas más antiguas a eventos recientes, profundizando en cada uno de los casos descriptos.

Naomi Klein lleva al lector desde los años setenta hasta hoy, en un viaje que supera los hechos y llega al psicoanálisis más fino del ser humano. Al comparar durante toda la obra la sensibilidad del individuo con la sensibilidad del grupo, quiere demostrar que los ataques del neoliberalismo sobre las sociedades del mundo son multilaterales y universales.

Su tesis principal es que el neoliberalismo es una "doctrina ideológica" y que, aunque se haya presentado como defensora de la democracia, en realidad utiliza, para implementarse, shocks psicológicos y miedo.

### Argumentación general del libro

Su argumento sigue una línea bastante cronológica. Empieza por los diversos caminos personales a los que la condujo esta investigación. Introduce los conceptos de doctrina neoliberal, tortura y terapia del shock; utiliza los ejemplos de las experiencias de Luisiana e Irak, y resume sus investigaciones sobre la administración de Bush y los acontecimientos ocultos de la CIA. Desde el primer capítulo resalta claramente la importancia que jugó el economista Milton Friedman en definir e imponer el libre mercado a toda costa. Klein nos presenta el personaje de Milton Friedman, a sus cuarenta años de edad como fundador del movimiento de economía neoliberal de la Escuela de Chicago, quien va prosiguiendo su carrera a lo largo de las páginas de libro hasta su muerte, en el último capítulo. Este leitmotiv, aparte de dar profundidad a la obra permite, en un tono sarcástico, dar la impresión que la doctrina neoliberal es una gran farsa organizada por un grupo reducido de académicos pretenciosos. Sin embargo, Naomi Klein no pretende que la Escuela de Chicago esté al mando de una conspiración internacional para la implementación del neoliberalismo (p.554). Explica claramente que no se necesitó una conspiración sino sólo decisiones individuales tomadas bajo la misma doctrina político-económica para llegar a la situación actual: un mundo dominado por el neoliberalismo, que se entiende como sinónimo de libertad y de democracia cuando, en realidad, necesita la violencia para implementarse. *"Esta forma fundamentalista del capitalismo ha surgido en un brutal parto cuyas comadronas han sido la violencia y la coerción, infligidas en el cuerpo político colectivo así como en innumerables cuerpos individuales"* (p.43).

Klein quiere exponer hechos ocultos de la historia: en cada extremo del planeta, Estados frágiles en transición fueron dejados sin otra opción que seguir la doctrina neoliberal provocando el enriquecimiento de la clase alta y la exclusión del resto de la sociedad. El hecho de que esto no haya sido percibido por los gobernantes de los países afectados como una inje-

\* Maestranda en Integración y Cooperación Internacional (Universidad Nacional de Rosario, Argentina); Licenciada en Historia, Sociología y Estudios Sociales (Universidad de Limerick, Irlanda).

## La Doctrina del Shock.

## El auge del capitalismo del desastre

Klein, Naomi (2009)

Espasa, Madrid, 708 páginas

rencia extranjera demuestra que la doctrina neoliberal, separada de una visión estatal tradicional de las relaciones internacionales, se presenta como la herramienta de un sector privado supranacional. Aunque pueda parecer que el Estado ha desaparecido, los bancos multilaterales de desarrollo o las empresas multinacionales siguen siendo muy relacionados con el Estado: toma casos de burócratas estadounidenses que van del sector privado al sector público y vice-versa, revelando los mecanismos de uno y otro y borrando la frontera entre el Estado y la empresa privada, en lo que llama un “Estado corporativista” (p.411). Por eso Klein considera que estas obras híbridas privado-públicas que crea la ideología neoliberal, son tan potentes como los antiguos Estados westfalianos frente a los continentes a colonizar. Considera que la Escuela de Chicago está en la raíz de este nuevo movimiento colonial.

*“La mejor forma de entender el movimiento que Milton Friedman lanzó en la década de los cincuenta es concibiéndolo como una ofensiva del capital multinacional destinada a reconquistar la ‘frontera’ colonial (sumamente lucrativa y sin ley) que tanto admiraba Adam Smith (antepasado intelectual de los neoliberales de hoy en día), aunque imprimiéndole un nuevo giro. En lugar de hacer campaña por las ‘naciones salvajes y bárbaras’ de las que hablaba Smith y en las que no imperaba la ley occidental (una opción que ya no resultaba practicable en los años setenta del siglo XX), el nuevo movimiento se fijó como propósito el desmantelamiento sistemático de las leyes y las regulaciones existentes para recrear esa alegalidad anterior. Y allí donde los colonos de Smith obtenían su lucrativa rentabilidad de la apropiación de ‘tierras baldías’ a cambio de ‘una insignificancia’, las multinacionales actuales consideran territorio a conquistar y del que apropiarse toda una serie de programas estatales, activos públicos y bienes y servicios que no estén todavía en venta: los servicios postales, los parques nacionales, las escuelas, la seguridad social, la ayuda para los damnificados en los desastres y cualquier otro ámbito que pueda estar administrado públicamente” (p. 324).*

La fórmula *doctrina del shock* proviene de la idea que la doctrina neoliberal utiliza los mismos métodos para imponer las políticas económicas de ajustes estructurales que privatizan al Estado de bienestar que los psiquiatras o los torturadores: los electroshocks. Mientras los torturadores infligen dolores, lavados de cerebro, privación de sensaciones y humillación para poner al individuo en posición de sujeto capaz de decir lo que quieren escuchar, Klein ve a las políticas dictatoriales, las intervenciones militares o

las catástrofes naturales como acontecimientos capaces de producir a escala social los mismos efectos que la tortura a nivel del individuo. *“Igual que los economistas de Chicago con sus shocks dolorosos pero necesarios, estos interrogadores imaginaban que sus electroshocks y demás tormentos eran terapéuticos” (p.153).* El concepto de tabula rasa se encuentra a lo largo de su argumentación como el momento en que tanto la mente individual como la social se encuentran suficientemente frágiles como para aceptar cualquier acción que en realidad va en contra de sus intereses. *“Solamente una ruptura –como una inundación, una guerra o un ataque terrorista- puede generar el tipo de tapiz en blanco, limpio y amplio que ansían. En esos períodos maleables, cuando no tenemos un norte psicológico y estamos físicamente exiliados de nuestros hogares, los artistas de lo real sumergen sus manos en la materia dócil y dan principio a su labor de remodelación del mundo” (p.46).*

Para apoyar su argumento, toma casos concretos en que Estados o multinacionales fomentaron situaciones de caos o se aprovecharon de eventos traumatizantes para implementar políticas neoliberales que nunca hubieran sido aceptadas en otro caso.

### Casos estudiados

Klein usa la cronología para apoyar sus estudios de casos. Comienza haciendo referencia a las primeras intervenciones de la Escuela de Chicago en Irán e Indonesia y se detiene en el Cono Sur para presentar las etapas que llevaron una recién nacida democracia socialista a la dictadura la más oscura con políticas neoliberales insostenibles. Presentados a primera vista como los actores principales de los ajustes estructurales neoliberales, los economistas de la Escuela de Chicago, Milton Friedman más estudiantes locales que viajaron a Chicago para volver impregnados de esta ideología, poco a poco van dando lugar a burócratas estadounidenses inspirados por esta doctrina y en capacidad de hacerla implementar con más rigor por los Estados del Cono Sur. Klein nos presenta el caso de Chile como una especie de contagio en que el puro pensamiento académico se vuelve realidad de terreno: de la hipótesis al experimento.

Explicando en detalle la violencia de la dictadura argentina y poniéndola en paralelo con las respuestas al 21 de septiembre 2001 y luego con las guerras en Irak y Afganistán, Klein afirma que los gobiernos utilizaron la misma táctica de determinación del enemigo y legitimación de la batalla contra él. En cada caso un grupo definido de personas sirve

## La Doctrina del Shock.

## El auge del capitalismo del desastre

Klein, Naomi (2009)

Espasa, Madrid, 708 páginas

de punto de mira a una causa promocionada como “nacional” para la supervivencia de la sociedad. *“En el Cono Sur, donde nació el capitalismo contemporáneo, la ‘guerra contra el terror’ fue una guerra contra todos los obstáculos que se oponían al nuevo orden”* (p.136).

Sigue su argumento con el régimen de Margaret Thatcher en Reino Unido. Sus políticas neoliberales brutales produjeron huelgas muy importantes al principio de los años ochenta. Klein afirma que la primera ministra usó la invasión por el ejército de la junta argentina a las Islas Malvinas para encender el sentimiento patriota en Reino Unido y así aplicar con menos dificultad sus ajustes estructurales y privatizaciones. Entonces no sólo el régimen dictatorial argentino usó el fervor de la guerra por causa justa para unir al pueblo bajo sus políticas sino también el régimen democrático inglés.

En el caso siguiente, Bolivia, Klein nos presenta un nuevo personaje clave en el contagio del neoliberalismo a nivel mundial: Jeffrey Sachs. Lo encontramos como joven entusiasta y seguro en su primera misión en Bolivia. Aparece como el salvador de un país en caída libre, proponiendo planes de austeridad y privatizaciones. La escritora menciona que las negociaciones de ajustes estructurales fueron hechas en secreto, que las políticas desarrolladas fueron impuestas después al resto del gobierno y que se necesitó aislar a dirigentes sindicales en la selva amazónica para asegurar que la implementación no encontrara contestación organizada. *“Para sacar adelante el programa de terapia de shock, el gobierno del país andino había tenido que imponer el estado de emergencia y, en dos ocasiones distintas, había secuestrado e internado a los dirigentes del sindicato principal”* (p.241). Klein precisa también que los ajustes de Sachs, mientras facilitaron las exportaciones y por consecuencia la subida del producto interno bruto (PIB), no mejoraron la situación económica de los bolivianos; el desempleo subió al 30% y el sueldo promedio fue reducido hasta el 70%. Mientras tanto Klein subraya que a nivel internacional la intervención fue vista como un éxito: fue implementada por un gobierno democráticamente elegido y permitió un crecimiento sin precedentes.

Para concluir sobre el Cono Sur, Klein trata el tema de las reconstrucciones post-dictaduras de estos países muy fragilizados tanto a nivel individual como a nivel nacional por políticas de terror y endeudamientos. Los bancos multilaterales de desarrollo tomaron el relevo de los dictadores para imponer un régimen económico estricto mientras los ministros de economía siguieron en sus cargos en la mayoría de los gobiernos. *“La cruzada iniciada por Friedman logró*

*sobrevivir a las temidas transiciones a la democracia”* (p.228).

Mientras la primera parte del libro reunía las primeras experiencias de terapia del shock focalizadas sobre el Cono Sur, con poca repercusión a nivel mundial, la parte siguiente trata la última década del siglo XX con el shock más fuerte de este período: la desintegración de la Unión Soviética.

Klein abre su reflexión sobre los eventos en Polonia y el acenso popular de Solidaridad. El sindicato pudo guardar su integridad ideológica durante toda la fase pre-electoral pero al momento en que accedió al poder del primer régimen democrático en Polonia desde 1918, tuvo que confrontarse a una derrota política insostenible. Solidaridad necesitó aceptar el apoyo de Jeffrey Sachs y del FMI para restablecer Polonia al costo de sacrificar sus valores sociales. *“Polonia se convirtió en un ejemplo de libro de la teoría de la crisis de Friedman: la desorientación creada por el rápido cambio político se confabuló con el miedo colectivo generado por la depresión económica e hizo que la promesa de una cura rápida y mágica (por ilusoria que fuera) resultase demasiado seductora para rechazarla”* (p.244).

El caso siguiente, también ocurrido al momento de la caída del muro de Berlín, añade complejidad al argumento de Klein. La terapia del shock, usada tanto por dictaduras como por democracias, con violencia directa o amortiguada, además puede implementarse sin apoyar el libre mercado absoluto. Es el caso chino. Klein explica cómo Milton Friedman viajó a aconsejar al nuevo dirigente Deng Xiaoping después del fracaso político de la Plaza Tiananmen que expuso a la luz mediática la represión en China. Así, sin implicar la libertad individual y empresarial que parece no obstante inherente al modelo capitalista, Friedman elaboró una economía de mercado especialmente diseñada para crear empleo y modernizar el país, sin democratizarlo. *“El impulso del capitalismo sin restricciones arrolló a la democracia en la plaza Tiananmen, pero el shock y el terror desataron uno de los booms inversores más lucrativos y sostenidos de la historia moderna”* (p.260).

Klein se detiene en Sudáfrica para explicar de qué manera el final del Apartheid en 1994, en vez de proveer libertad y derechos a la población negra de Sudáfrica, convirtió la exclusión racial en una exclusión económica. Explica en qué medida los políticos del Congreso Nacional Africano, al tomar el poder democráticamente, no consideraron como fundamental las cuestiones económicas y se focalizaron sobre la implementación de sus políticas sociales de redistribución. Sin embargo, las instituciones económicas de Sudáfrica, todavía en manos de la minoridad afrikáner, aseguraron los

intereses de los grandes propietarios, terratenientes y mineros, y no proveyeron los fondos para la implementación de las políticas sociales del gobierno. Además, Klein observa que miembros del gobierno fueron invitados a seguir seminarios organizados por bancos de inversiones, empresas o bancos multilaterales de desarrollo para ser seducidos por los métodos económicos neoliberales (p.290). Endeudada y fragilizada, Sudáfrica, todavía no logró eliminar las desigualdades entre blancos y negros heredadas del Apartheid.

Klein se focaliza luego en el caso ruso. Aunque haya sido elegido democráticamente, Boris Yeltsin impone con violencia las reestructuraciones económicas aconsejadas por Sachs y su grupo de la Escuela de Chicago. Klein pinta el retrato de las décadas de democracia como un empobrecimiento del Estado ruso a favor de un puño de oligarcas internacionales.

La siguiente zona del mundo víctima del shock pre-neoliberal es Asia del Este, que vivió un apogeo económico en los años 1990 (debido en particular a un proteccionismo moderado) antes de sufrir una dura crisis en 1997. A pesar de haber apoyado la crisis, el FMI y las más importantes multinacionales se aprovecharon incontestablemente de la fragilidad de las economías asiáticas para apropiarse de los imperios florecientes de diversos sectores: bancario, automotriz, electrónico. Klein critica fuertemente las políticas de ayuda propuestas para aliviar la crisis: *“Ésa es la historia no contada de las políticas que el FMI denomina ‘programas de estabilización’, como si los países fuesen barcos sacudidos por las agitas aguas del libre mercado. No hay duda de que, al final, se estabilizan, pero el nuevo equilibrio sólo se consigue después de haber arrojado a millones de personas por la borda: empleados del sector público, propietarios de pequeños negocios, agricultores de subsistencia, sindicalistas...”* (p.374).

El resto del libro se focaliza más sobre la política económica de Estados Unidos y su influencia en los eventos post-11 de septiembre. A partir de un Estado corporativista ultra neoliberal, el trabajo de Donald Rumsfeld y Dick Cheney llevó a una privatización progresiva de la defensa estadounidense. Klein nos pinta un retrato oscuro de un gobierno que parece darse a devorar por los subcontratos a terceros privados. Klein detalla las implicaciones de las multinacionales durante todo el proceso de invasión a Irak y la fase de estabilización que siguió a partir de 2003. Evocando el mandato de Paul Bremer como director de la reconstrucción en Irak, explica cómo se impidió a las empresas iraquíes participar a la recuperación de la economía de su país. Además de la destrucción física, Klein menciona el desmantelamiento, por parte de las fuerzas estadounidenses, de la identidad y de la cultura iraquíes, a lo

que debe sumarse la reescritura de su nueva identidad con la redacción de una nueva constitución y la imposición de un nuevo gobierno no elegido democráticamente (p. 463-465). La opinión internacional pareció describir la ira del pueblo iraquí como genética e inconveniente. No obstante, Klein desarrolla, con argumentos basados en su experiencia en el terreno, que la desocupación fue en realidad provocada por Estados Unidos, lo que, sumado a promesas no cumplidas, llevó a que los grupos religiosos se convirtieran en la única alternativa, haciendo por lo tanto aumentar el odio, la radicalización religiosa y la violencia en la población iraquí.

Klein termina su obra con tres casos más recientes. El tsunami de 2004 en Asia del Este, el huracán Katrina de 2005 y un análisis sucinto de la situación en Israel. En los dos primeros casos, explica con detalle cómo la privatización y el desalojo de las poblaciones más frágiles fue recurrente durante la reconstrucción post-trauma pero también durante el socorro: *“A los trabajadores de urgencias y agentes funerarios voluntarios locales se les prohibió intervenir en la ayuda porque recoger los cuerpos afectaba al terreno comercial de Kenyon”* – una empresa privada (p.535-536). Finalmente, Klein expone cómo Israel desarrolló una economía basada en el anti-terrorismo desde los años 2000. Una economía así concebida no obtendría muchos beneficios en llegar a la paz con los palestinos, lo que pone en cuestión la credibilidad de la diplomacia israelí y sus intentos de apaciguar la crisis con sus vecinos árabes.

## Conclusión

A través de esta serie de ejemplos, Naomi Klein busca dar voz a las sociedades víctimas. No detalla una alternativa política en especial. Se focaliza en criticar los abusos y los excesos de políticas poco interesadas en mejorar las vidas de las poblaciones, valorando en prioridad intereses a corto plazo y de corta difusión. Concluye con ejemplos donde las poblaciones locales no se dejaron manipular por los extranjeros de traje y con maletín, y que a pesar de los traumas tomaron sus destinos en sus manos para reconstruir, sin la ayuda de nadie, su provenir. Aunque no se opone a la ayuda internacional, Naomi Klein promueve un tipo de ayuda que esté explícitamente vinculada a las poblaciones locales, y realmente focalizada en beneficiarlas.

Con este libro la autora nos da pistas de reflexión sobre, primero, cómo es el mundo cuando lo miramos de manera diferente y, segundo, cómo queremos que el mundo sea cuando superamos los discursos ideológicos.