

Cooperación internacional y gobiernos locales. La experiencia del municipio de Neuquén (2007 -2011)

Gabriela Tedeschi Cano*

Joaquín Perren **

No es algo novedoso decir que el radio de acción de las ciudades supera los límites administrativos que las contienen. Desde su propio nacimiento, en el Medio Oriente en el quinto milenio antes de Cristo, las aglomeraciones urbanas recibieron población de las áreas rurales próximas y comerciantes venidos de muy distantes latitudes. Tampoco es nuevo el hecho que los gobiernos locales establezcan relaciones con el extranjero. Después de todo, la diplomacia nació como arte en las antiguas ciudades-estados y los hermanamientos entre municipios existen como modalidad de cooperación internacional desde la primera mitad del siglo pasado. Lo que sí constituye una novedad es la magnitud que, en las últimas dos décadas, han adquirido las relaciones internacionales desde el nivel local y la multiplicidad de formas que las mismas han asumido. Esto es así al punto que términos como “ciudades mundiales” o “ciudades globales”¹, antes categorías propias del mundo académico, se han convertido en una meta a alcanzar por muchos gobiernos locales que desean ubicar a sus ciudades en el mapa mundial².

En ese marco general, el presente capítulo pretende estudiar la experiencia de la ciudad de Neuquén en materia de relaciones internacionales entre 2007 y 2011. El arco temporal seleccionado no resulta de una decisión arbitraria, sino, por el contrario, comprende el periodo de la primera gestión municipal que incluyó a la cooperación en su agenda de gobierno. Con el propósito de analizar en detalle a esta última, presentaremos, en primer lugar, las principales características del modelo clásico de cooperación y los cambios que el mismo experimentó con el fin de la Guerra Fría. Así, echaremos un vistazo a la emergencia del modelo de “cooperación como instrumento para el desarrollo humano” y a la creciente importancia de lo que algunos autores han

* Integrante del CEIR. Docente de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Nacional del Comahue.

* Integrante del CEHIR-ISHIR-CONICET. Docente de las facultades de Economía y Administración y de Humanidades de la Universidad Nacional del Comahue.

¹ SASSEN, Saskia, *La Ciudad Global: Nueva York, Londres, Tokio*, Buenos Aires, Eudeba, 1999.

² SANCHEZ CANO, Javier, “Contexto general: la acción internacional de las autoridades locales”, *Curso Cooperación Descentralizada Europa-América Latina*, Barcelona, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL/Universidad Abierta de Cataluña, 2006.

denominado “cooperación internacional descentralizada”³. Con una base conceptual lo suficientemente sólida, exploraremos, en segundo término, el proceso de internacionalización de la ciudad de Neuquén, prestando especial atención a sus cristalizaciones institucionales y a la participación del municipio neuquino en diferentes espacios de cooperación bilateral y multilateral. En términos metodológicos, el trabajo se nutre de numerosos documentos oficiales y de la abundante bibliografía sobre el accionar internacional de los gobiernos subnacionales.

De la “cooperación al desarrollo” a la “cooperación como instrumento para el desarrollo humano”

La cooperación internacional fue una de las hijas dilectas de la segunda posguerra⁴. La creciente tensión entre occidente y oriente, en el marco de la Guerra Fría, fue el catalizador de las primeras ayudas de las potencias capitalistas a países que mostraban evidentes signos de atraso relativo. Estos recursos, desde la óptica dominante, colaborarían en la creación de una barrera que impediría el avance de las ideas comunistas en lo que, por aquel entonces, comenzó a ser llamado “Tercer Mundo”. De esta forma, parte de los excedentes creados en la “edad de oro del capitalismo”, esa exitosa fórmula que compatibilizó el crecimiento económico y la equidad, fluyeron a la periferia en forma de una asistencia que aventaría el fantasma del cambio social⁵. No es extraño que, en este contexto, el modelo de cooperación dominante haya sido de carácter unilateral: de un donante dueño de ingentes masas de recursos, a un receptor ubicado en el cuadrante de la pobreza.

Este enfoque de la “cooperación como ayuda o asistencia”, usando las palabras de Montufar⁶, era compatible con la idea de desarrollo predominante en el sur del planeta durante las décadas centrales del siglo XX. Tomando distancia de la tradición

³ Una buena síntesis de los autores que abrazaron este concepto en: GONZÁLEZ PARADA, José y FUENTES ZAMORA, Antonio, *Manual de Cooperación*, Badajoz, Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo, 2005, pp. 9-16.

⁴ El nacimiento de la cooperación se dio con la carta de San Francisco y la creación de la Organización de las Naciones Unidas. Uno de los objetivos de primarios de la misma fue fomentar programas que apuntaran a achicar la brecha entre países “ricos” y “pobres”. Cfr. CORREA, Guillermo, *Manual de Cooperación Internacional – Una herramienta de fortalecimiento para las organizaciones de la sociedad civil (OSC)*, Buenos Aires, Red Argentina de Cooperación Internacional, 2008, p. 21.

⁵ HOBBSAWM, Eric, *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica, 2007.

⁶ MONTUFAR, Cesar, “Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo”, en GOMEZ, José (Comp.), *América Latina y el (des) orden global neoliberal: hegemonía, contra hegemonía y perspectivas*, Buenos Aires, CLACSO, 2005.

liberal, que suponía al mercado como el mejor asignador de recursos dentro de la sociedad, las recetas elaboradas por la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) señalaban a los Estados de los países emergentes como promotores de un desarrollo que se imaginaba desde una perspectiva eminentemente económica. Fenómenos como la desigualdad social, la debilidad institucional, los altos niveles de analfabetismo o la baja esperanza de vida, aunque no pasaban inadvertidos en la retórica desarrollista, aparecían como las consecuencias de una estructura productiva primarizada, con escaso peso del sector industrial, que generaba muy pocos eslabonamientos al interior de la economía. De este diagnóstico de la realidad se desprendía un sistema de cooperación que tenía a los Estados nacionales como protagonistas excluyentes, relegando a un segundo plano al sector privado, a los gobiernos locales y a las organizaciones de la sociedad civil. Al mismo tiempo, la confianza ciega en la capacidad transformadora del Estado se reflejó en un instrumento que resultó un sello de agua del modelo clásico de cooperación: las subvenciones a fondo perdido o las llamadas donaciones sin contraprestación⁷.

Los cimientos de la “cooperación al desarrollo”, tal como fuera denominada por Romero⁸, comenzaron a ser cuestionados a partir de la década de 1980. La crisis de la deuda latinoamericana, en el marco de lo que algunos llamaron la “década perdida”, actuó como piedra de toque al avance de las ideas neoliberales: la esfera oficial perdía su lugar privilegiado en la economía y cedía su lugar a la “mano invisible” del mercado. El estrangulamiento del crédito externo, sumado al creciente deterioro de los términos de intercambio, sirvió de *background* a la aplicación de programas de ajuste que restringieron notablemente el margen de acción de los Estados nacionales. Se abrieron tiempos de un capitalismo duro y sin reglas, al decir de Anderson⁹, que terminaron hiriendo de muerte al modelo de cooperación predominante. Después de todo, si el libre juego de la oferta y la demanda iba a conducir a una situación de bienestar al conjunto de la población, la asistencia podía convertirse en un artificio que alejaba a la economía de su “curso natural”. O, tomando prestado un interesante planteo de González Badía-

⁷ GONZALEZ BADIA FRAGA, Juan y RUIZ SEISDEDOS, Susana, *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados*, Granada, Instituto de Investigación Urbana y Territorial, 2003.

⁸ ROMERO, María, “Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina”, *Anuario de la Cooperación Descentralizada*, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 2005, p. 45.

⁹ ANDERSON, Perry, “Neoliberalismo: un balance provisorio”, en SADER, Emir y GENTILI, Pablo (Comps.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, CLACSO, 2003, p. 192.

Fraga y Ruiz Seisdedos, “si el mercado era eficaz en la promoción del desarrollo, ¿Para que se necesitaba la ayuda?”¹⁰.

Los coletazos de la crisis de los “Estados de bienestar” impactaron en el modelo clásico de cooperación en un segundo sentido. Junto a la creciente confianza en la capacidad autorregulatoria del mercado, fue tomando forma un serio cuestionamiento a la eficacia de los tradicionales mecanismos de asistencia. Esto era así por dos motivos que fueron analizados por Gana con lujo de detalles¹¹. Por un lado, los ataques se dirigieron a los modelos de aplicación universal, resumibles a la idea de que a iguales problemas había que aplicar idénticas soluciones, que comenzaron a ser juzgados inconvenientes por su rigidez y por su escasa vocación de captar los matices existentes al interior de la realidad latinoamericana. Por el otro, la crítica iba dirigida a la centralidad que habían asumido los Estados nacionales en la cooperación, lo cual distanciaba a los beneficiarios de las acciones de ayuda e impedía que los mismos fueran protagonistas del proceso. Ambos fenómenos hicieron que las políticas de cooperación y las de desarrollo comenzaran a circular por andariveles diferenciados; en una divergencia que, a mediados de los noventa, alcanzó ribetes dramáticos a medida que se volvía evidente la deuda social que había dejado a su paso el paradigma neoliberal.

Parte importante de esta realidad comenzó a mudar hacia fines del siglo XX. Con el desenlace de la Guerra Fría, la agenda internacional sufrió una modificación de relevancia: los temas tradicionales de seguridad comenzaron a convivir con tópicos vinculados a lo social. La muestra más cabal de este viraje fue la creciente utilización del concepto de “desarrollo humano” en clara contraposición con la tradicional idea de “desarrollo económico”¹². El cambio más importante, taxativamente expresado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), residía en el propósito que animaba las intervenciones públicas. No era suficiente estimular el crecimiento a partir del manejo de la macroeconomía de un país, tal como los planificadores desarrollistas recomendaban en las décadas previas. Era también necesario generar las condiciones para que el conjunto de la población pudiera llevar adelante un “modo de

¹⁰ GONZALEZ BADIA FRAGA, Juan y RUIZ SEISDEDOS, Susana, *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados*, Granada, Instituto de Investigación Urbana y Territorial, 2003.

¹¹ GANA, Eduardo, *Las relaciones económicas entre América Latina y Europa: el papel de los servicios exteriores*, Santiago de Chile, CEPAL, 1996.

¹² Una aproximación completa al tema en: TEDESCHI CANO, *Os desafios do desenvolvimento humano da ONU, a partir do Relatório do Desenvolvimento Humano 1990*, Tesis de Maestría, Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP y PUC-SP), 2004.

vida que considere valioso o digno de ser vivido”¹³. La idea de “desarrollo humano”, en última instancia, era de corte personalista: el despliegue de la capacidad económica de un país de ser un fin en si mismo comenzó a ser imaginado como un medio para elevar la calidad de vida de la sociedad. Y, como es de imaginar, para que ello fuera posible resultaba imperioso atender a las demandas que surgían a nivel local y alentar la participación de quienes serían beneficiarios de dichas políticas.

Cuadro 1

Comparación entre distintos tipos de modelos de cooperación

	Modelo tradicional de cooperación	Modelo de cooperación como instrumento del desarrollo humano
Relación dominante	Unilateralidad (relación donante-beneficiario)	Multilateralidad (partenariado)
Objetivo	Desarrollo Económico	Desarrollo Humano
Instrumento privilegiado	Subvenciones a fondo perdido	Intercambios técnicos
Actores intervinientes	Estados nacionales	Estados nacionales, Estados subnacionales, organizaciones de la sociedad civil
Fuente: Romero (2005) y Zapata Garesché (2007)		

El mundo de las relaciones internacionales no podía permanecer al margen de estas profundas transformaciones. La cada vez más urgente necesidad de implementar políticas que alentarán un crecimiento económico con inclusión y participación social facilitó el pasaje desde una “cooperación al desarrollo” hacia un modelo de “cooperación como instrumento para el desarrollo humano”. Aunque no son pocas las aproximaciones a este último concepto, hemos escogido, por su claridad, la definición elaborada por Barbens, para quien la “cooperación como instrumento para el desarrollo humano” supone:

¹³ PRATS, Joan, “Las ciudades latinoamericanas en el umbral de la nueva época. La dimensión local de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano”, ponencia presentada al V Congreso de la UIM, Granada, 2000.

“...buscar vías alternativas que permitan una *mayor integración de la realidad del país a programas*, desarrollando *capacidades locales*, apoyando las iniciativas propias del país, ayudando a construir coaliciones que movilicen el *apoyo autóctono*, utilizando *enfoques participativos* y tendiendo a realizar mayores esfuerzos de *dialogo y debate* con distintos actores estratégicos para el desarrollo...”¹⁴

Una lectura superficial a esta definición nos habla de quiebres en relación al modelo clásico de cooperación que operaron en tres sentidos¹⁵. En primer lugar, resulta evidente un cambio en la naturaleza misma del intercambio: la idea de unilateralidad fue reemplazada por la de multilateralidad. Es decir, aquella división entre donante y beneficiario mudó a una estrategia de colaboración en la que, en términos hipotéticos, primaba la igualdad. En segundo lugar, existe una transformación en los instrumentos privilegiados para alcanzar las metas de desarrollo: la transferencia de recursos, aunque no desapareció, comenzó a compartir cartel con otras formas de cooperación menos materiales, pero igualmente significativas como los intercambios de conocimientos. Por último, aunque no por ello menos importante, debemos señalar una metamorfosis en cuanto a los actores intervinientes: los Estados nacionales, lejos de ser los protagonistas excluyentes de la cooperación, comenzaron a coordinar esfuerzos con gobiernos locales, con el sector privado y con organizaciones de la sociedad civil.

La “cooperación descentralizada”, una forma de “cooperación como instrumento para el desarrollo humano”

En el marco de la creciente actuación de los gobiernos subnacionales en la escena internacional, debemos situar la emergencia y fortalecimiento de lo que algunos han denominado “cooperación descentralizada”. Tomando como insumo la definición propuesta por Romero, podríamos decir que aquella se refiere al “conjunto de iniciativas de cooperación que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura

¹⁴ BARBENS, Sergi, “La cooperación internacional y el desarrollo de la democracia”, *Gobernanza. Revista internacional de Desarrollo Humano*, nº 10, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad. (las cursivas son nuestras).

¹⁵ ROMERO, María, “Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina”, op cit., p. 49.

estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo más participativo”¹⁶. De ahí que podamos pensarla como una forma de colaboración directa entre dos o más gobiernos locales, lo cual, si bien es parte importante de la actuación internacional de los mismos, no constituye su totalidad. No debemos olvidar que la acción exterior de un gobierno local también incluye iniciativas de promoción de inversiones privadas, adopción de posturas en materia de política exterior, captación de líneas de financiamiento de organismos internacionales, entre otras cuestiones¹⁷.

Cuadro 2

Esquema de la cooperación descentralizada



Fuente: elaboración propia en base a <http://www.observ-ocd.org/Estadisticas.asp>

Como queda a la vista, la cooperación descentralizada no deja de ser una variante, quizás extrema por la prescindencia de los Estados nacionales, de lo que denominamos “cooperación como instrumento para el desarrollo humano”. La principal singularidad de la cooperación descentralizada es, entonces, el carácter de sus actores, los gobiernos subnacionales, que constituyen el nivel de la administración pública más cercano a la población y, por lo tanto, el más sensible a las necesidades del desarrollo local. A esto debemos sumar un elemento que distancia a los gobiernos locales de las organizaciones no gubernamentales: se tratan de instituciones públicas que se

¹⁶ ROMERO, María del Huerto, “Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina”, op cit, p. 53.

¹⁷ ZAPATA GARESCHE, Eugene, *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, Barcelona, Observatorio de Cooperación Descentralizada, 2007, tomo I, p. 95.

encuentran investidas de la soberanía popular y esto asegura cierto grado de legitimidad a sus intervenciones. Pero el arraigo local de las acciones es, de acuerdo a Zapata Garesché, el principal valor agregado de la cooperación descentralizada, en la medida que no solo garantiza una “apropiación local y una mayor sustentabilidad de las acciones, sino que las dota de un asiento más democrático”¹⁸.

Siguiendo la línea de la “cooperación como instrumento para el desarrollo humano”, la cooperación descentralizada intenta trascender las fronteras de una simple transferencia de recursos que, según vimos, se traducía en una relación de donante-beneficiario. Privilegia, en todo caso, el dialogo entre dos o más gobiernos locales y no la subordinación o la competencia entre ellos. En este sentido, una de las principales riquezas de esta manera de imaginar la cooperación es su capacidad para generar espacios de intercambio técnico. En lugar de una relación jerárquica, tal como se desprende de la idea de asistencia técnica, en el caso de la cooperación descentralizada se trata de un vínculo horizontal y duradero, al que en la jerga de las relaciones internacionales se lo conoce como “partenariado”¹⁹. Se trata, en todo caso, de aprovechar el *know how* alrededor de alguna temática de interés y compartirlo para que pueda ser útil en otro lugar. Esta transmisión de buenas prácticas puede tomar la forma de seminarios de profesionales, conferencias abiertas al público, de la edición de publicaciones o de la construcción de espacios virtuales²⁰.

Precisamente este carácter horizontal de la cooperación descentralizada tiene como correlato la idea de reciprocidad. Eso no significa que siempre se exija una contraparte local y, menos aun, que cada uno de los actores intervinientes reciba similar suma de dinero. La reciprocidad en este caso reside en la posibilidad de derivar beneficios en ambas direcciones o, en términos metafóricos, en el hecho de construir una relación de “ganador-ganador”. Aunque no sea un lecho de rosas, y los presupuestos en el área de relaciones internacionales no siempre son elevados, la experiencia indica que la cooperación descentralizada trae aparejada una serie de beneficios que exceden los alcances de los proyectos específicos. En un reciente trabajo, la oficina internacional de gobiernos locales del Reino Unido sistematizó una

¹⁸ ZAPATA GARESCHÉ, Eugene, *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, op cit., p. 99.

¹⁹ La palabra “partenariado” es una adaptación del vocablo francés “partenariat” o del inglés “partnership”, que no significa más que un vínculo de colaboración.

²⁰ Un ejemplo paradigmático en este sentido es el “Aula Sao Paulo”, proyecto financiado por la Municipalidad de Sao Paulo y que, mediante un portal virtual, facilitó el intercambio de experiencias de desarrollo urbano.

serie de efectos benéficos que acompañan al proceso de internacionalización de los gobiernos locales, entre los cuales se destacaban la capacitación del personal administrativo, la promoción de nuevos vínculos institucionales, el impulso a la cohesión social en los escenarios locales, la visibilización internacional y, resultado de ello, el aumento de su capacidad negociadora en relación al gobierno central²¹.

Con una idea clara de las cambiantes relaciones entre desarrollo, cooperación y gobiernos locales a lo largo del siglo XX, podemos formular algunas preguntas cuyas respuestas orientarán nuestras reflexiones en lo sucesivo: ¿Cómo impactaron estas líneas maestras en una región a todas luces periférica como la Norpatagonia?, ¿Es posible visualizar una estrategia de internacionalización en el caso del municipio de Neuquén?, ¿Cuáles son los indicadores que podemos utilizar para saber si aquella fue exitosa?, ¿Cuál es el potencial y cuales las dificultades que puede enfrentar la aplicación de un modelo de cooperación descentralizada en una ciudad de mediano porte como Neuquén? ¿De que manera un municipio patagónico puede insertarse en un proceso de integración regional como, por ejemplo, el MERCOSUR?

Un municipio patagónico en el marco de la cooperación descentralizada

Antes de aproximarnos a una respuesta a cada uno de los interrogantes planteados, conviene referirnos brevemente al contexto que sirvió de escenario al proceso que pretendemos explicar. Podríamos empezar diciendo que la ciudad de Neuquén es la capital de la provincia homónima, que se encuentra ubicada en la franja más septentrional de la Patagonia argentina. Se trata de una localidad que, en el periodo estudiado, contaba con alrededor de 220 mil habitantes. En cuanto al origen de la población, no podemos dejar de mencionar el peso de los migrantes: dos terceras partes de sus habitantes no había nacido en la capital neuquina. Esta afluencia migratoria, que permitió a Neuquén convertirse en una de las ciudades argentinas de mayor crecimiento relativo en la segunda mitad del siglo XX²², puede explicarse a partir de algunas de las singularidades de la economía provincial. Desde la década de 1960, y más decididamente a partir de 1980, Neuquén fue edificando un modelo de crecimiento

²¹ LOCAL GOVERNMENT INTERNATIONAL BUREAU, *Benefits from international co-operation*, Londres, 2006.

²² VAPÑASKY, Cesar y PANTELIDES, Edith, “La transformación del patrón de asentamiento humano en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 35, n° 138, Buenos Aires, IDES, 1995.

basado en los beneficios derivados de la extracción de hidrocarburos²³. De forma tributaria a esta orientación, que no pocos la calificaron de enclave²⁴, se dinamizaron una serie de actividades, como la administración pública, los servicios y la construcción, que tuvieron como epicentro el vértice oriental de la provincia y, en particular, la ciudad de Neuquén. Todo ello convirtió a la capital neuquina la localidad más relevante de los valles de los ríos Neuquén, Limay y Río Negro, al tiempo de transformarla en la aglomeración urbana de mayor envergadura de la Patagonia argentina.

Mapa 1
Ubicación de la ciudad de Neuquén (Patagonia, Argentina)



Fuente: <http://www.niccolomaffeo.es>

En materia de relaciones internacionales, si bien el municipio de Neuquén había tenido experiencias aisladas hacia comienzos del siglo XXI, fue recién a partir de 2007 que la acción gubernamental en esta materia alcanzó cierto grado de sistematicidad. En

²³ FAVARO, Orietta, “La formación de una provincia productora de energía. Neuquén, 1950-1980”, en FAVARO, Orietta (Ed.), *Neuquén: la construcción de un orden estatal*, Neuquén, CEPHYC, 1997.

²⁴ Cfr. BILDER, Ernesto y ZAMBON, Humberto, “La matriz productiva del Neuquén: evolución y perspectiva”, *Opinión y Conocimiento. Apuntes sobre la realidad neuquina*, n° 1, Vol. 1, Año 1; y PERREN, Joaquín (2007), “Érase una vez en la Patagonia - Luces y sombras de la economía neuquina (1958-1991)”, *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Universidad de Málaga, n° 84.

aquel año, en el marco de una muy reñida contienda electoral, accedió a la intendencia Martín Farizano, referente de una heterogénea coalición de partidos de centro y de centro-izquierda²⁵. A poco de comenzar, la nueva gestión municipal exhibió su voluntad de iniciar un camino de internacionalización en su accionar. Este deseo rápidamente se vio plasmado en la estructura administrativa municipal. A mediados de 2008, el Poder Ejecutivo Municipal pasó a contar con una asesoría en materia de relaciones internacionales que luego se transformó en una “Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación”, dependiente de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales. La misma estaba compuesta por dos áreas: por un lado, una Oficina de Relaciones Internacionales y, por el otro, una Unidad de Financiamiento (Figura 1). El principal objetivo planteado desde este nuevo órgano era “generar, apoyar y gestionar programas, proyectos y actividades de cooperación”²⁶. Para ello, el área alentaba una serie de acciones a las cuales podríamos ubicar en el casillero de la “cooperación como instrumento para el desarrollo humano”. Desde la óptica de la nueva dirección, manejar las relaciones internacionales implicaba promover:

“el *perfeccionamiento* de los contenidos, funciones y capacidades técnicas de la propia *administración local*; el apoyo al papel que las *administraciones municipales* pueden jugar como *agentes del desarrollo económico-social*; el *incremento de la calidad en la prestación de servicios municipales*; la mejora de la *calidad de vida de los habitantes*; y la ampliación de los marcos de actuación de los gestores locales”²⁷

Al interior de este lineamiento estratégico, la cooperación descentralizada tuvo un papel destacado. Después de todo, se partía del convencimiento de la importancia que tenía la “intervención de los gobiernos locales en foros y actividades internacionales, defendiendo sus intereses a partir de una *actuación propositiva* y ya no como meros receptores de políticas de asistencia”²⁸. En ese renglón, la Dirección de

²⁵ <http://www1.rionegro.com.ar/diario/2007/10/29/1193662117.php>

²⁶ MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN, *Informe de Gestión 2010. Apertura de sesiones del Concejo Deliberante de la ciudad de Neuquén*, Neuquén, 2011, p. 216.

²⁷ MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN, *Informe de Gestión 2010. Apertura de sesiones del Concejo Deliberante de la ciudad de Neuquén*, Neuquén, 2011, p. 216 (las cursivas son nuestras).

²⁸ SUBSECRETARÍA DE RELACIONES INSTITUCIONALES, *Plan de Trabajo de la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación*, Neuquén, 2009, p. 1 (las cursivas son nuestras).

Relaciones Internacionales y Cooperación, planteó una ambiciosa agenda cuyo contenido podría resumirse en dos grandes ejes: a) establecer acuerdos bilaterales con gobiernos locales e instituciones extranjeras; y b) reforzar la presencia de la ciudad en espacios multilaterales de cooperación.

Neuquén y la cooperación descentralizada I: las relaciones bilaterales

Los hermanamientos o *twinnings* son la forma más antigua y conocida de materializar una estrategia de cooperación descentralizada²⁹. En sus inicios, en la inmediata segunda posguerra, esta modalidad de colaboración constituyó un canal de reconciliación entre municipios fronterizos de Francia y Alemania. Luego, con el proceso de descolonización del continente africano, los hermanamientos asumieron la forma de ayudas al desarrollo: los gobiernos pobres de África recibían de los municipios europeos recursos financieros y materiales (por caso, vehículos, combustible o alimentos). Al calor de la Guerra Fría, los *twinnings* funcionaron como un canal de distensión entre Occidente y Oriente: por medio de los mismos, se establecieron relaciones entre ciudades ubicadas de ambos lados de la “Cortina de Hierro”. En la actualidad, los hermanamientos son acuerdos de colaboración solidaria entre ciudades que comparten características, vínculos históricos o problemáticas comunes, y están orientados a promover acciones y proyectos en áreas de gestión urbana como cultura, desarrollo económico local, servicios públicos y políticas sociales.

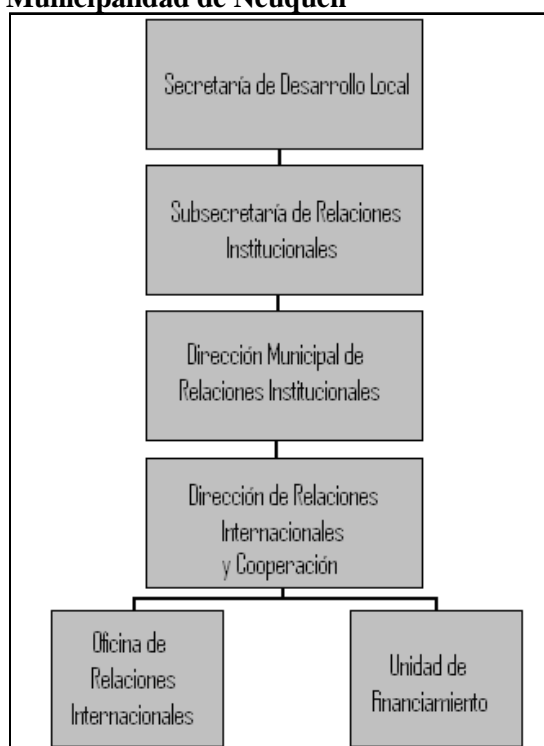
En este rubro, la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación se propuso la tarea de revitalizar antiguos acuerdos de hermanamiento y sellar nuevos convenios de reciprocidad. En cuanto al primero de los propósitos, a partir de septiembre de 2008, el municipio neuquino reactivó un acuerdo de hermanamiento con la ciudad chilena de Valdivia, firmado en noviembre de 2003. Tras varias conversaciones entre diferentes áreas de ambos gobiernos municipales, se firmó en la ciudad de Valdivia en febrero de 2009, un Acuerdo de Cooperación para el Área de Turismo, cuyos trazos principales apuntaban al establecimiento de intercambios entre las dos ciudades para la promoción del turismo regional y la creación de un circuito

²⁹ Para retratar la historia de los hermanamientos nos basamos en: ZAPATA GARESCHÉ, Eugene, *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, op cit., pp. 104-105.

integrado. No es menor que la relación bilateral se haya restablecido a partir de un proyecto específico. Como han señalado diferentes especialistas, uno de los principales defectos de los hermanamientos es su carácter general: la ausencia de metas a corto plazo lleva muchas veces a la inacción y provoca, por la inexistencia de resultados concretos, el desaliento de los actores involucrados. De ahí que para caracterizar la relación bilateral establecida con Valdivia sea más adecuado hablar de “hermanamiento-cooperación” y no de un clásico “hermanamiento”³⁰.

Figura 1

Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación en el Organigrama de la Municipalidad de Neuquén



Fuente: Elaboración propia

Sintonizados en la misma frecuencia se encuentran la celebración de un acuerdo de hermanamiento con la ciudad chilena de Temuco, firmado en noviembre de 2009, y de un convenio de colaboración y cooperación, rubricado en diciembre del mismo año entre ambas ciudades, con el fin de emprender acciones conjuntas para el desarrollo y difusión de la actividad turística. En el marco de los acuerdos de amistad y cooperación que la Ciudad de Neuquén estableció con las ciudades chilenas de Valdivia y Temuco, se organizó una gira de promoción turística y una ronda de negocios que involucró a

³⁰ ZAPATA GARESCHE, Eugene, *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, op cit., pp. 105.

estas tres localidades. Tales actividades tuvieron lugar en la República de Chile durante el mes de octubre de 2010, totalizando un recorrido de más de mil kilómetros. El propósito de la misma fue estrechar los vínculos entre las tres localidades con el fin de brindar a las empresas una instancia de comercialización de sus productos en ambos mercados, así como promover la difusión de circuitos turísticos binacionales.

Además de orientarse a la promoción del desarrollo económico local, los acuerdos de hermanamiento tuvieron un costado social. En ocasión de producirse en febrero de 2010 el terremoto que afectó a buena parte del territorio chileno, destruyendo infraestructura y cobrándose numerosas víctimas, los hermanamientos funcionaron como instrumento para canalizar ayuda humanitaria. En este sentido, cabe señalar la experiencia del “Festival Solidario por el pueblo de Chile” celebrado en marzo de 2010³¹. Se trató de un evento desarrollado en el centro de la ciudad de Neuquén, que contó con la participación de renombrados artistas nacionales y de numerosos referentes locales de la cultura. En toda la jornada en la que se desarrolló el festival, el personal de la guardia urbana municipal, por medio de alcancías móviles, recaudó fondos y víveres que fueron trasladados, gracias a la participación de la ONG “Red Solidaria”, a las ciudades “gemelas” de Valdivia y Temuco, entre otras localidades chilenas.

También expresión de la voluntad de propender al “desarrollo humano” podemos señalar el “Acuerdo de Cooperación entre la Municipalidad de Neuquén- Unidad de Gestión del Hábitat y el *Centro di Ricerca e Documentazione in Tecnologia, Architettura e Citta nei Paesi in Via di Sviluppo, Dipartimento Casa-Citta - Politecnico di Torino*. Este convenio, firmado en febrero de 2010, establecía:

“acciones para la promoción de actividades de *cooperación mutua e intercambio recíproco*, que incluyen el intercambio de conocimiento humano, de *información e investigación científica* y general, de actividades y experiencias *en asentamientos humanos irregulares*, del desarrollo y aplicación de conocimientos en materia de asentamientos irregulares de grupos de personas y su *impacto*

³¹ <http://www.rionegro.com.ar/diario/festival-solidario-por-el-pueblo-de-chile-321855-9709-nota.aspx>

*ambiental, urbano, social, económico y político, de la naturaleza de su generación, y de su adaptación a la trama urbana*³²

Como primera actividad del acuerdo, la Municipalidad de Neuquén, durante los meses de octubre y noviembre de 2010, recibió a un arquitecto italiano, quien trabajó directamente con los equipos del área de Hábitat, elaborando un estudio sobre los asentamientos irregulares y su integración a la ciudad, en especial los ubicados en Valentina Sur y en el espacio conocido como “La Costa”. Al mismo tiempo, como parte de su investigación de postgrado, el arquitecto en cuestión realizó aportes en el proceso de elaboración del proyecto de la expansión de la ciudad hacia la meseta.

Para completar el cuadro de las relaciones bilaterales que la Municipalidad estableció con organismos internacionales, debemos mencionar el vínculo creado con el “Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina” y con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el primero de los casos, las gestiones realizadas desde la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación se tradujeron en la obtención de una beca para que un funcionario municipal realizara un curso virtual de “Especialización en Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina”, avalado por la *Universitat Oberta de Catalunya*. Demás está decir que este tipo de instancias de formación fueron de fundamental importancia en la creación de las condiciones necesarias para llevar adelante cada uno de los objetivos planteados por el área de relaciones internacionales. En el segundo de los casos, las búsquedas de oportunidades motorizadas por la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación llegaron a buen puerto: dos funcionarios municipales fueron invitados a participar del “Curso-Taller Internacional Gestión Integral del Desarrollo Económico Territorial”, llevado a cabo en la ciudad de Montevideo en agosto de 2009. Este curso, además de permitir el contacto con numerosas ciudades latinoamericanas, fue clave en la formación de recursos humanos locales en una de las líneas-fuerza que animaba el proceso de elaboración del Plan Estratégico de la ciudad.

³² MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN, “Acuerdo de cooperación el Centro di Ricerca e Documentazione in Tecnologia, Architettura e Citta nei Paesi in Via di Sviluppo, Dipartimento Casa-Citta -Politecnico di Torino y la Municipalidad de Neuquén-Unidad de Gestion del Habitat”, Neuquén, 19 de febrero de 2010, pp. 1-2.

Neuquén y la cooperación descentralizada II: los espacios multilaterales

No estaríamos equivocados si dijéramos que las redes constituyen un engranaje fundamental en la estrategia de internacionalización de las ciudades³³. La participación en este tipo de organizaciones permite a los gobiernos locales intercambiar experiencias de gestión y cooperar con otras ciudades en temas relacionados a sus problemáticas cotidianas con el fin de aportar en el mejoramiento de la gestión pública. Asimismo, la participación de las ciudades en estas redes propicia “la articulación internacional que contribuye a la expresión de las perspectivas locales en ámbitos globales, y permite coordinar esfuerzos para afrontar temas de escala global pero con un impacto local”³⁴. Se trata, en definitiva, de la forma más pura de cooperación descentralizada en tanto constituye una forma de vinculación horizontal o, usando las palabras de Batista, de “multipolaridad solidaria”³⁵.

En relación a este tipo de organizaciones, la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación privilegió, desde un primer momento, la participación en Mercociudades, una red creada en 1995 y que actualmente reúne a más de 200 ciudades de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela³⁶. El principal objetivo de la Red ha sido buscar el reconocimiento de las ciudades en la estructura del MERCOSUR, persiguiendo la co-decisión en las áreas de su competencia³⁷. Ese propósito fue acompañado de un segundo: crear unidades técnicas que desarrollaran diversas acciones, programas y proyectos de interés intermunicipal. De este objetivo general se desprendieron otros específicos que, en su conjunto, apuntaban a un desarrollo local con inclusión social. Entre ellos, todos volcados en los estatutos de la Red y luego cristalizados institucionalmente en unidades temáticas y

³³ La organización de redes de ciudades tomó impulso en la década de 1980 con la creación de Metrópolis, una asociación de aglomeraciones urbanas de más de un millón de habitantes, y cobró envergadura en los noventa de la mano de ambiciosos proyectos como Eurociudades y Mercociudades. Una breve historia de las redes en: BATISTA, Sinoel y otros, *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*, Barcelona, Observatorio de la Cooperación Descentralizada, 2008, pp. 59-60.

³⁴ <http://www.rosario.gov.ar/mr/mri/www/redes-de-ciudades/>

³⁵ BATISTA, Sinoel, *Relaciones de cooperación entre autoridades locales europeas y latinoamericanas*,

Barcelona, Observatorio de la Cooperación Descentralizada, 2007, p. 15.

³⁶ Un excelente trabajo de síntesis de la experiencia de Mercociudades en: GRANATO, Leonardo y ODDONE, Nahuel, *Mercociudades, red de integración. Una nueva realidad en América Latina*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2008.

³⁷ ROMERO, María, “Poder local y relaciones internacionales en contexto de integración regional”, en VIGEVANI, Tullo y otros (Org.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, San Pablo, EDUC/UNSP/EDUSC/FAPEST, 2004, p.420.

grupos de trabajo, vale destacar la potenciación de los recursos humanos y administrativos de los municipios, la coordinación de la planificación y de las acciones vinculadas al crecimiento y desarrollo de las ciudades, la adopción de políticas de prevención de violencia, la definición de programas de infraestructura urbana, el estímulo a la cooperación en ciencia y tecnología, la valorización de la cultura, el deporte y el turismo, el establecimiento de una estrategia ambiental compartida, la formulación de proyectos de cooperación a nivel local y regional, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de la cultura democrática, así como el impulso de políticas destinadas a combatir la desigualdad social³⁸.

Mapa 2
Ciudades integrantes de la Red de Mercociudades



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

Lo que para Neuquén comenzó como una tibia participación en 2008 se convirtió en un duradero compromiso a partir de la XIV Cumbre de Mercociudades, que tuvo lugar en la ciudad de Rosario en agosto de 2009. Es esa oportunidad, el municipio neuquino dejó su carácter de observador y asumió una de las instancias de la Red, como fue la coordinación de la Unidad Temática de Autonomía, Gestión y Financiamiento Municipal (UT AGFM) para el periodo 2009-2010. Los principales objetivos de la misma se resumen a:

³⁸

MERCOCIUDADES, *Estatuto de Mercociudades*, Capítulo I, Artículo 2, incisos I-XX.

“promocionar y fortalecer el debate técnico y político sobre los procesos de transformación y de descentralización política y administrativa de las ciudades de la región, abarcando temas como modernización del Estado, participación ciudadana, sistemas jurisdiccionales, autonomía, asociativismo y presupuesto municipal”³⁹.

Como parte del plan de trabajo propuesto, en abril de 2010 se realizaron en Neuquén las “Jornadas de Mercociudades. La descentralización en debate: experiencias de gobiernos locales del MERCOSUR”. La actividad contó con la participación de representantes de las ciudades de Buenos Aires, Cipolletti, Córdoba, Paraná, Necochea, Neuquén, Quilmes, Río Cuarto, Rosario y Trelew (Argentina); Camaçari, Guarulhos y Várzea Paulista (Brasil); Canelones, Montevideo y Paysandú (Uruguay). Este evento, el primero de su naturaleza realizado en la Patagonia, expresaba, en términos del propio intendente neuquino, un compromiso por parte de la ciudad “en la continuidad y en la profundización del trabajo de integración regional” y un aporte “al fortalecimiento institucional y a la profundización de mecanismos democráticos”⁴⁰. Como resultado de las jornadas se publicó la Revista “Punto de Encuentro” (Figura 2), con la cual se pretendió difundir a un público más amplio el clima de diálogo e intercambio de experiencias vivido durante las jornadas que se llevaron a cabo en Neuquén.

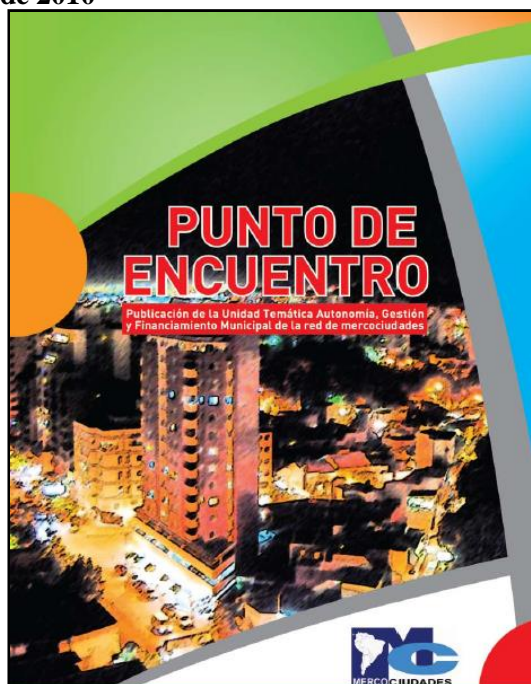
Asimismo, en su carácter de coordinadora de UT AGFM, Neuquén se sumó al Laboratorio de Políticas Locales, un proyecto que buscó implementar entre los municipios de la Red un espacio de construcción colectiva que promoviera la sistematización, evaluación y desarrollo permanentes de las experiencias en el campo de la participación ciudadana. El proyecto, coordinado por la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, con sede en Montevideo, tuvo como socio colaborador al “Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional” (FAMSI) y recibió subvenciones del Programa Municipal de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Como parte de las actividades programadas, la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación colaboró en la organización del “Taller del Laboratorio de Políticas Locales de la Red de Mercociudades”, que se

³⁹ TEDESCHI CANO, Gabriela y ECHEGARAY, Gonzalo, “La integración regional desde lo local: un compromiso de la ciudad de Neuquén”, *Punto de Encuentro. Publicación de la Unidad Temática Autonomía, Gestión y Financiamiento Municipal de la Red de Mercociudades*, n° 1, Neuquén, 2010, p. 5.

⁴⁰ FARIZANO, Martín, “Editorial”, *Punto de Encuentro. Publicación de la Unidad Temática Autonomía, Gestión y Financiamiento Municipal de la Red de Mercociudades*, n° 1, Neuquén, 2010, p. 3.

llevó a cabo en la ciudad de Morón en agosto de 2011. Participaron de la actividad representantes de las ciudades de Córdoba, General San Martín, Morón, Neuquén, Rosario, San Fernando del Valle de Catamarca y Santa Fe (Argentina); Belo Horizonte, Canoas, Fortaleza, Guarulhos y Porto Alegre (Brasil); Concepción (Chile); Maldonado, Montevideo, Paysandú y Rocha (Uruguay); e Iribarren (Venezuela). Aprovechando la actividad, se realizó también una reunión de la UT AGFM, en la cual surgieron algunas propuestas que luego se presentaron en la “XVI Cumbre de Mercociudades” (Montevideo, diciembre de 2011). Entre ellas, cabe destacar la realización de un taller de gestión de riesgos de desastres naturales y la presentación de un video con experiencias de democracia participativa de las ciudades integrantes de la Red.

Figura 2
Revista Punto de Encuentro, n° 1, Octubre de 2010



Otra de las avenidas por donde circuló la participación de la ciudad de Neuquén en Mercociudades fue la defensa de los Derechos Humanos. En ese ámbito, el trabajo transversal entre la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación y la Secretaría de Derechos Humanos y Sociales rindió sus frutos: Neuquén fue elegida como una de las diecinueve ciudades testigos integrantes del “Proyecto Derechos Humanos: Estado y sociedad civil, construcción de ciudadanía (E+D)”. El mismo fue presentado por el Municipio de Morón en nombre de la Red y seleccionado por la Unión Europea para recibir una subvención a través del Instrumento Europeo para la

Promoción de la Democracia y de los Derechos Humanos (IEDDH). “Estado+Derechos” comenzó a ejecutarse en enero de 2010 y desde entonces desarrolló diferentes tipos de acciones, que fueron difundidas por las ciudades testigo hacia las más de doscientas ciudades integrantes de la Red. En ese marco, personal de la Municipalidad de Neuquén participó de los talleres regionales de formación realizados en Barquisimeto (Venezuela), Morón (Argentina), Belo Horizonte (Brasil) y Santiago (Chile)⁴¹.

Un renglón aparte merece, al interior de la participación de Neuquén en Mercociudades, las capacitaciones gestionadas desde la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación. La primera de ellas la rastreamos en los meses de mayo y junio de 2009, cuando Mercociudades seleccionó a Neuquén para recibir un financiamiento que permitió a un funcionario participar en el “XXXI Programa Iberoamericano de Formación Municipal de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) (Madrid, España)⁴². En este caso, el por entonces Director Municipal de Juventud, por medio de una capacitación intensiva, profundizó sus conocimientos sobre políticas públicas en materia de juventud. En el mismo casillero es importante señalar la participación de un integrante del equipo de la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación en el “Curso de Formación en Cooperación Descentralizada”, efectuado en las ciudades de Limpio y Asunción (Paraguay) en mayo de 2010. Su objetivo, coincidente con los lineamientos de la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación, era fortalecer las capacidades institucionales de los gestores locales de las ciudades integrantes de Mercociudades a través del desarrollo de habilidades de diseño, monitoreo y evaluación de proyectos⁴³. Por último, no podemos dejar de mencionar la participación del entonces Director de Turismo en la Capacitación de Integración Productiva Regional en el marco de INNOVA “Innovación y Cohesión social: capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas”, en Montevideo en mayo de 2009. INNOVA es un programa de Mercociudades, Fundación Tiau, Iheal-local y Racine, cofinanciado por la Unión Europea. El funcionario fue aprobado en las distintas etapas de la referida capacitación, y logró que el proyecto por él presentado quedara entre los tres finalistas para recibir un financiamiento para su ejecución.

⁴¹ MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN, *Informe de Gestión 2011*, Neuquén, 2011.

⁴² SUBSECRETARÍA DE RELACIONES INSTITUCIONALES, *Informe de Gestión 2009*, Neuquén, Municipalidad de Neuquén, 2010.

⁴³ MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN, *Informe de Gestión 2011*, Neuquén, 2011.

El ingreso a Mercociudades permitió a Neuquén integrar un segundo espacio de participación destinado a gobiernos subnacionales: el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, instancia de los gobiernos locales en la estructura institucional del bloque. En términos organizativos, el Foro está formado por un 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 Partes del MERCOSUR”⁴⁴. Además, 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”⁴⁵. Cabe aclarar que la creación de este Foro Consultivo ha 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 integración⁴⁶. Pese a su reciente incorporación, Neuquén, por su participación y especialmente por su ubicación geográfica, fue una de las candidatas a conformar el capítulo nacional del Comité de Municipios, pero finalmente esta alternativa no se hizo realidad. De todos modos, Neuquén siguió siendo invitada a participar de las actividades del Foro como ciudad observadora.

Un tercer espacio multilateral que recibió la atención de la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación fue la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), una red que desarrolla un trabajo para el fortalecimiento local de las ciudades iberoamericanas. En este sentido, Neuquén recibió de la UIM una asistencia técnica para la conformación de una agencia de desarrollo local. Esta actividad, vinculada al proyecto “Experiencia y Saber Hacer al Servicio de la Cooperación Municipalista”, tuvo como objetivo básico crear un marco estable que permitiera poner en común experiencias en políticas públicas y buenas prácticas

⁴⁴ CONSEJO DEL MERCADO COMÚN, Resolución 41/04, Art. 1.

⁴⁵ CONSEJO DEL MERCADO COMÚN, Resolución 41/04, Art.4. El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del MERCOSUR y el que se encarga de dirigir el bloque entre las reuniones semestrales que realiza el Consejo del Mercado Común (CMC), el órgano superior del cual depende. Para una descripción completa de la estructura del bloque, recomendamos: LAURIN, Alicia, “Proceso de Integración Multiescalar”, en LAURIN, Alicia (dir.), *Geografía Política de la Integración Regional*, Neuquén, EDUCO, 2008, pp. 26-34.

⁴⁶ Una reseña del proceso que condujo a la creación del Foro en: PERREN, Joaquín y TEDESCHI CANO, Gabriela, “El Mercosur desde los gobiernos locales. Una aproximación a la Red de Mercociudades”, en LAURÍN, Alicia (Dir.), *La política subnacional y la integración regional*, Neuquén, EDUCO, 2010, pp. 25-28.

realizadas a nivel municipal en España y en el Cono Sur. Además, como parte de la cooperación con dicho organismo, el intendente Martín Farizano participó del “XIX Encuentro de Autoridades Locales Iberoamericanas sobre Desarrollo Local”, organizado por la UIM y la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID). Este evento se llevó a cabo en Granada (España) en el mes de octubre de 2010 y contó con la participación de Alcaldes, Intendentes, Concejales, Regidores y Ediles de Iberoamérica. Tomando como norte la promoción del desarrollo humano, el encuentro buscó potenciar el papel de los municipios como agentes dinamizadores del desarrollo local, de la cohesión territorial y del bienestar de los ciudadanos⁴⁷.

En el marco de la presencia de Neuquén en espacios multilaterales de cooperación, se destaca, en cuarto y último lugar, la participación de la ciudad en el Comité de Integración de la Región de los Lagos. Creado a partir de la apertura democrática en Chile y Argentina, se trata de una instancia de participación pública y privada que se reúne, al menos una vez al año, con el objeto de socializar experiencias, desarrollos e inquietudes respecto al intercambio social, cultural, político y económico entre ambos países⁴⁸. De esta instancia participan de manera regular las regiones del Bío Bío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos (por Chile), y las provincias argentinas de Neuquén y Río Negro (por Argentina). Durante el lapso que ocupa la presente investigación, el municipio de Neuquén tuvo presencia en algunas de las comisiones que conforman el Comité, entre las cuales podemos mencionar las de Turismo, la de Intendentes y Alcaldes y la de Educación. Resultado de esta experiencia, la ciudad de Neuquén impulsó la conformación de una instancia concreta de trabajo que fuera integrada por gobiernos locales de las provincias argentinas y de las regiones chilenas integrantes del Comité de Integración de los Lagos.

Los primeros pasos en esa dirección fueron dados en 29 agosto de 2009. En esa fecha, la localidad de Caviahue fue anfitriona del “Primer Encuentro de Alcaldes e Intendentes de Ciudades Andino Patagónicas”. En ese contexto, los participantes consensuaron la necesidad de crear un nuevo órgano que superara las limitaciones propias del Comité de Integración, sobre todo por el elevado grado de generalidad de

⁴⁷ MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN, *Informe de Gestión 2010. Apertura de sesiones del Concejo Deliberante de la ciudad de Neuquén*, Neuquén, 2011.

⁴⁸ MENDIOROZ, Bautista y otros, *Breve historia del Comité de Integración "Región de los Lagos. Antecedentes, conformación y mecánica de funcionamiento*, Documentos del Comité de Integración de la “Región de los lagos”, en http://www.legisrn.gov.ar/interlagos/docs/breve_historia.pdf

este último y el escaso peso de los gobiernos locales en la toma de decisiones⁴⁹. Precisamente con ese propósito fue creado el “Foro de Ciudades Andino-Patagónicas” (FOCAP) como una instancia de “integración, intercambio y fortalecimiento institucional de las ciudades argentinas y chilenas de la Patagonia Andina”, así como un mecanismo tendiente a “favorecer la participación de las ciudades en la estructura del Comité de Integración”⁵⁰. El logro más relevante de esta reunión fue la aprobación de un reglamento propuesto por la Municipalidad de Neuquén, y el compromiso de los intendentes y alcaldes presentes de fortalecer el proceso de integración binacional.

A modo de cierre: balance y perspectivas de la cooperación internacional en la ciudad de Neuquén

Luego de este recorrido, una pregunta se vuelve obligatoria: ¿Cuál es el saldo de esta incipiente experiencia de cooperación internacional protagonizada por un gobierno local de la Patagonia?

De un repaso rápido de lo actuado es posible afirmar que Neuquén dio los primeros pasos en lo que a la construcción de una estrategia internacional se refiere. Durante la gestión analizada visualizamos una voluntad política de internacionalizar el accionar municipal, que se tradujo en un respaldo institucional, en la dotación de recursos financieros y en la búsqueda de un perfil profesional para la recién creada área. De acuerdo al esquema propuesto por Zapata Garesché⁵¹, en esos cuatro años notamos el pasaje desde un nivel de formalización de las relaciones internacionales muy bajo, en el que no existía personal dedicado a estas cuestiones y en el que diferentes áreas de gobierno los atendían a medida que iban surgiendo, a un nivel intermedio: el organigrama municipal comenzó a tener una dependencia responsable de la inserción internacional de la ciudad, que contó con un plan de trabajo y un presupuesto asignado. En el mismo sentido, la ubicación de la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación dentro de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales generó las condiciones para un fructífero trabajo transversal. Las numerosas experiencias de colaboración con la Secretaría de Derechos Humanos y Sociales, la Dirección

⁴⁹ MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN, *Actas del primer encuentro de alcaldes e intendentes de ciudades andino patagónicas*, Caviahue, 2009.

⁵⁰ FORO DE CIUDADES ANDINO-PATAGÓNICAS, *Reglamento*, Caviahue, 2009, pp. 1-4.

⁵¹ ZAPATA GARESCHÉ, Eugene, *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, op cit., pp. 56-57.

Municipal de Turismo y la Unidad de Gestión del Hábitat son una buena muestra de ello. Otra de las fortalezas de la estrategia diseñada por la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación fue la búsqueda de un perfil de actuación que coincidiera con los lineamientos generales del gobierno municipal: en lugar de atender a múltiples frentes, objetivo de resultado incierto por las inevitables limitaciones presupuestarias, centró su accionar en la promoción del desarrollo local con inclusión social, en la descentralización y democratización de la administración pública y en la defensa de los derechos humanos. Junto a ello, por razones históricas y de proximidad, fijó como prioridad el reforzamiento de los vínculos con ciudades chilenas; algo que terminó volviéndose realidad a través de los hermanamientos.

Claro que el camino por delante es largo. Más allá de los logros alcanzados, la profundización del proceso de internacionalización requiere de acciones en muchos sentidos. Solo por mencionar algunas de ellas, podemos señalar la necesidad de plantear un plan estratégico de relaciones internacionales que trascienda los vaivenes electorales, la relevancia de crear un órgano consultivo en materia de cooperación, así como la urgencia de votar una legislación local que sirva de marco jurídico a las intervenciones de la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación. Pero tan importante como las cristalizaciones institucionales es la necesidad de establecer puentes con la sociedad. Para ello, es importante transmitir oportunidades de financiamiento para las organizaciones de la sociedad civil, tal como la Municipalidad ha realizado de forma sistemática entre 2007 y 2011⁵², pero también abrir canales permanentes de información que potencien la participación de la población en el proceso de internacionalización de la ciudad. En este sentido, acciones como la publicación de la Revista “Punto de Encuentro” y la difusión de las actividades de la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación en diferentes medios locales de comunicación creemos deberán complementarse con otras iniciativas de sensibilización. Sobre este punto en particular, experiencias como la creación de un portal virtual dedicado íntegramente las relaciones internacionales por parte de la Municipalidad de Rosario o las conferencias, seminarios y talleres abiertos al público que viene realizando la Diputación de Barcelona, nos brindan algunas pistas sobre la

⁵² Como parte del trabajo en el área de relaciones internacionales, se efectuó un relevamiento permanente de convocatorias para la presentación de proyectos. Como resultado de dicho trabajo, entre 2008 y 2010 se entregaron un total de treinta y cinco convocatorias al Área de Coordinación con las Organizaciones de la Sociedad Civil. Cfr. MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN, *Informe de Gestión 2010. Apertura de sesiones del Concejo Deliberante de la ciudad de Neuquén*, Neuquén, 2011.

senda que debería recorrer el Municipio de Neuquén en los próximos años⁵³. Después de todo, como bien señala Zapata Garesché, “ninguna estrategia de inserción internacional y de cooperación por parte del gobierno local llegará muy lejos sino se cuenta con el visto bueno y el apoyo de la población”⁵⁴.

⁵³ Sobre la primera de las experiencias basta con ingresar a <http://www.rosario.gov.ar/mr/mri/www/> y sobre la segunda recomendamos: DIPUTACIÓ BARCELONA, *Sensibilització per a la solidaritat i la cooperació al desenvolupament. Catàleg d'ofertes d'accions de sensibilització per als ajuntaments*, Barcelona, Direcció de Serveis de Relacions Internacionals, 2006.

⁵⁴ ZAPATA GARESCHE, Eugene, *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, op cit., p. 60.

Bibliografía:

- ANDERSON, Perry, “Neoliberalismo: un balance provisorio”, en SADER, Emir y GENTILI, Pablo (Comps.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, CLACSO, 2003.
- BARBENS, Sergi, “La cooperación internacional y el desarrollo de la democracia”, *Gobernanza. Revista internacional de Desarrollo Humano*, nº 10, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- BATISTA, Sinoel, Relaciones de cooperación entre autoridades locales europeas y latinoamericanas, Barcelona, Observatorio de la Cooperación Descentralizada, 2007.
- _____ y otros, *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*, Barcelona, Observatorio de la Cooperación Descentralizada, 2008.
- BILDER, Ernesto y ZAMBON, Humberto, “La matriz productiva del Neuquén: evolución y perspectiva”, *Opinión y Conocimiento. Apuntes sobre la realidad neuquina*, nº 1, Vol. 1, Año 1.
- CORREA, Guillermo, *Manual de Cooperación Internacional – Una herramienta de fortalecimiento para las organizaciones de la sociedad civil (OSC)*, Buenos Aires, Red Argentina de Cooperación Internacional, 2008.
- DIPUTACIÓ BARCELONA, *Sensibilització per a la solidaritat i la cooperació al desenvolupament. Catàleg d’ofertes d’accions de sensibilització per als ajuntaments*, Barcelona, Direcció de Serveis de Relacions Internacionals, 2006.
- FARIZANO, Martín, “Editorial”, *Punto de Encuentro. Publicación de la Unidad Temática Autonomía, Gestión y Financiamiento Municipal de la red de Mercociudades*, nº 1, Neuquén, 2010.
- FAVARO, Orietta, “La formación de una provincia productora de energía. Neuquén, 1950-1980”, en FAVARO, Orietta (Ed.), *Neuquén: la construcción de un orden estatal*, Neuquén, CEPHYC, 1997.
- GANA, Eduardo, Las relaciones económicas entre América Latina y Europa: el papel de los servicios exteriores, Santiago de Chile, CEPAL, 1996.
- GONZALEZ BADIA FRAGA, Juan y RUIZ SEISDEDOS, Susana, *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados*, Granada, Instituto de Investigación Urbana y Territorial, 2003.
- GONZÁLEZ PARADA, José y FUENTES ZAMORA, Antonio, *Manual de Cooperación*, Badajoz, Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo, 2005.
- GRANATO, Leonardo y ODDONE, Nahuel, *Mercociudades, red de integración. Una nueva realidad en América Latina*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2008.
- HOBSBAWM, Eric, *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Critica, 2007.
- LAURIN, Alicia, “Proceso de Integración Multiescalar”, en LAURIN, Alicia (dir.), *Geografía Política de la Integración Regional*, Neuquén, EDUCO, 2008.
- LOCAL GOVERNMENT INTERNACIONAL BUREAU *Benefits from international co-operation*, , Londres, 2006.
- MENDIOROZ, Bautista y otros, *Breve historia del Comité de Integración "Región de los Lagos. Antecedentes, conformación y mecánica de funcionamiento*, Documentos del Comité de Integración de la “Región de los lagos”.
- MONTUFAR, Cesar, “Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo”, en GOMEZ, José (Comp.), *América Latina y el (des) orden global neoliberal: hegemonía, contra hegemonía y perspectivas*, Buenos Aires, CLACSO, 2005.
- PERREN, Joaquín, “Érase una vez en la Patagonia - Luces y sombras de la economía neuquina (1958-1991)”, *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Universidad de Málaga, nº 84, 2007.
- _____ y TEDESCHI CANO, Gabriela, “El Mercosur desde los gobiernos locales. Una aproximación a la Red de Mercociudades”, en LAURÍN, Alicia (Dir.), *La política subnacional y la integración regional*, Neuquén, EDUCO, 2010.
- PRATS, Joan, “Las ciudades latinoamericanas en el umbral de la nueva época. La dimensión local de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano”, ponencia presentada al V Congreso de la UIM, Granada, 2000.
- ROMERO, María, “Poder local y relaciones internacionales en contexto de integración regional”, en VIGEVANI, Tullo y otros (Org.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, San Pablo, EDUC/UNSP/EDUSC/FAPEST, 2004.
- _____ , “Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina”, *Anuario de la Cooperación Descentralizada*, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 2005.
- SANCHEZ CANO, Javier, “Contexto general: la acción internacional de las autoridades locales”, *Curso Cooperación Descentralizada Europa-América Latina*, Barcelona, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL/Universidad Abierta de Cataluña, 2006.
- SASSEN, Saskia, *La Ciudad Global: Nueva York, Londres, Tokio*, Buenos Aires, Eudeba, 1999.

TEDESCHI CANO, *Os desafios do desenvolvimento humano da ONU, a partir do Relatório de Desenvolvimento Humano 1990*, Tesis de Maestría, Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP y PUC-SP), 2004.

_____ y ECHEGARAY, Gonzalo, “La integración regional desde lo local: un compromiso de la ciudad de Neuquén”, *Punto de Encuentro. Publicación de la Unidad Temática Autonomía, Gestión y Financiamiento Municipal de la red de Mercociudades*, n° 1, Neuquén, 2010, p. 5.

VAPÑASKY, Cesar y PANTELIDES, Edith, “La transformación del patrón de asentamiento humano en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 35, n° 138, Buenos Aires, IDES, 1995.

ZAPATA GARESCHÉ, Eugene, *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, Barcelona, Observatorio de Cooperación Descentralizada, 2007, tomo I.

Documentos:

CONSEJO DEL MERCADO COMÚN, Resolución 41/04.

FORO DE CIUDADES ANDINO-PATAGÓNICAS, *Reglamento*, Caviahue, 2009.

MERCOCIUDADES, *Estatuto de Mercociudades*.

MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN, *Actas del primer encuentro de alcaldes e intendentes de ciudades andino patagónicas*, Caviahue, 2009.

MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN, “Acuerdo de cooperación el Centro di Ricerca e Documentazione in Tecnologia, Architettura e Citta nei Paesi in Via di Sviluppo, Dipartimento Casa-Citta -Politecnico di Torino y la Municipalidad de Neuquén-Unidad de Gestion del Habitat”, Neuquén, 19 de febrero de 2010.

MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN, *Informe de Gestión 2010. Apertura de sesiones del Concejo Deliberante de la ciudad de Neuquén*, Neuquén, 2011.

MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN, *Informe de Gestión 2011*, Neuquén, 2011.

RIO NEGRO, General Roca, varios números.

SUBSECRETARÍA DE RELACIONES INSTITUCIONALES, *Plan de Trabajo de la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación*, Neuquén, 2009.

SUBSECRETARÍA DE RELACIONES INSTITUCIONALES, *Informe de Gestión 2009*, Neuquén, Municipalidad de Neuquén.