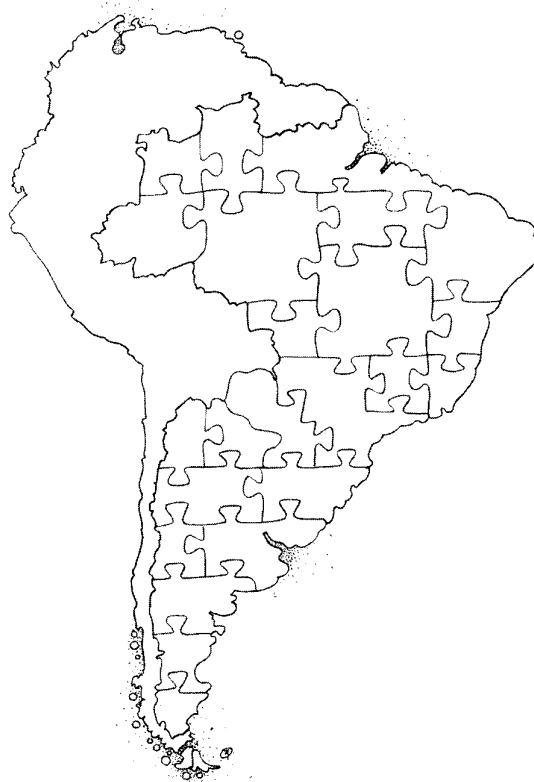


Gobiernos locales y Mercosur

Nuevos roles, estrategias y modalidades de gestión urbana en contextos de integración regional

María del Huerto Romero*



Palabras clave:
ciudades, integración regional, Mercosur, gestión urbana, internacionalización de ciudades, paradiplomacia, Mercociudades, reunión especializada de municipios e intendencias del Mercosur, redes de ciudades.

Recibido: 19-11-2001
Aprobado: 17-04-2002

* Licenciada en Ciencia Política- Universidad Nacional de Rosario- Argentina.
Posgrado en Ciencias Sociales- FLACSO.
Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales- Universidad Nacional de Rosario, Argentina.



RESUMEN

Los años recientes han mostrado un creciente involucramiento de las ciudades en la arena internacional. Este fenómeno representa una novedosa dimensión en las relaciones internacionales, a la par que incorpora un concepto innovador en la gestión local: la proyección externa de las ciudades.

En las ciudades del Mercosur el incremento –y en muchos casos el inicio– de su actividad internacional ha estado centrado en el espacio subregional. Las estrategias de participación en el proceso de integración y de constitución de redes regionales de ciudades parecieran constituir los mecanismos de inserción internacional más utilizados por los gobiernos locales del área.

El propósito de este trabajo es examinar esta problemática específica de la emergencia del poder local en las relaciones internacionales en el Cono Sur, desde dos perspectivas: su *dimensión horizontal* (estrategias de cooperación y alianzas transfronterizas: Mercociudades) y su *dimensión vertical* (participación en la formulación de políticas comunes en el Mercosur).

ABSTRACT

In recent years, we have witnessed an increasing involvement of cities in the international agenda. This phenomenon, while assigning a new dimension to international relationships, integrates an innovative concept to local management: cities' international scope.

In cities located within Mercosur, the promotion –and, in many cases, the start-up– of their international participation has been focused on the sub-regional space. Strategies planned to participate in the integration process and in the setting up of cities' regional networks seem to embody the mechanisms more widely used by local governments to achieve international insertion.

The purpose of this paper is to scrutinize this specific issue: the surfacing of local power in the international relationships in the South Cone. It shall be examined from two different perspectives: its *horizontal dimension* (cooperation strategies and transnational alliances: Mercociudades network) and its *vertical dimension* (contributions to the design of common policies in the Mercosur).

Introducción

Los años recientes han mostrado un creciente involucramiento de las ciudades y regiones en la arena internacional.

Este fenómeno –que suele conocerse como “paradiplomacia” (Aldecoa, E.; Keating, M., 1999)– ha alterado la escala de actuación de los gobiernos locales, incorporando un concepto innovador en la gestión urbana: la proyección internacional de las ciudades.

En este trabajo nos proponemos, en primer lugar, dar cuenta de algunos impactos de la internacionalización de las ciudades sobre los roles de los gobiernos locales y sobre sus modalidades de gestión.

La experiencia en el mundo pareciera indicar que en contextos de integración regional, el sentido y alcance de la presencia internacional de los gobiernos locales está determinado en gran medida por las características del entorno internacional inmediato.

Tal vez sea en el Mercosur donde más notoriamente se observe esta tendencia. En las ciudades del bloque, el incremento –y en muchos casos el inicio– de su actividad internacional ha estado centrado en el espacio subregional. Las estrategias de participación en el proceso de integración y de constitución de redes regionales de ciudades parecieran constituir los mecanismos de inserción internacional más utilizados por los gobiernos locales del área.

El segundo propósito del presente trabajo consiste precisamente en reflexionar en torno al desarrollo de este fenómeno en el espacio mercosureño. El análisis de la experiencia de la Red de Mercociudades aportará en este sentido.

GOBIERNOS LOCALES Y MERCOSUR

Imágenes del actual marco de actuación de las ciudades: nuevos desafíos, nuevos roles

Abordar la problemática urbana desde “su dimensión internacional” parecía no tener sentido hasta hace poco tiempo, acostumbrados a un sistema internacional donde los únicos actores públicos globales eran los Estados Nacionales, a un paradigma dominante de las relaciones internacionales que suponía una separación entre el ámbito internacional y el ámbito doméstico, y a un patrón de gestión local de mero ejecutor de obra pública, proveedor de servicios básicos y regulador de la vida comunitaria.

Resulta obvio que esta situación está experimentando una profunda transformación estructural, en cuya base se encuentran procesos que conforman un nuevo marco de actuación para las ciudades:

Una profundización del proceso de globalización que ha conducido a la formación de un nuevo sistema mundial en el cual se intensifica la internacionalización no sólo de la economía, sino también de la vida política y cultural. Las ciudades, como principales nodulos de relación, intercambio y producción, no se encuentran al margen de estos procesos, sino que participan activamente en ellos, al mismo tiempo que se ven afectadas (Borja y Castells, 1997).

Las ciudades constituyen en la actualidad no sólo el “hábitat” de gran parte de la población mundial, sino también el lugar donde se asientan y desarrollan las economías globalizadas (Jordan y Simioni, 1998). Esta vinculación *economía global-espacio local* se cons-

territorios 8

tituye –como sostiene S. Sassen (1997)– a partir de una paradoja: mientras las fuerzas globalizadoras generan un progresivo debilitamiento del grado de territorialidad de las actividades económicas (el derrumbe del “fetichismo territorial”, en palabras de Rosecrance), el desarrollo del sistema económico global requiere un espacio organizativo y social, capaz de brindar una serie de actividades y servicios especializados. El “lugar/territorio” preferencial para la producción de esos requerimientos de la globalización son las ciudades, como centros de regiones estratégicas. *Una nueva relación Estado-nación/territorio subnacional*, donde este último (en cualquiera de sus niveles) se constituye en el “nuevo actor del desarrollo”.

En el marco de un replanteamiento global de la noción y las funciones del Estado-nación y de las unidades territoriales subnacionales, se produce una fragmentación de las trayectorias de desarrollo: las regiones y ciudades ya no tienen un horizonte prefijado ni establecido centralmente, sino que deben ser gestoras de su propio desarrollo (Romero y Madoery, 1997).

Un avance en los procesos de integración regional, que hace que las políticas urbanas no se satisfagan más con una visión de la gestión limitada a las fronteras locales o nacionales. Los gobiernos locales enfrentan el desafío de dar respuesta a la matriz de oportunidades y amenazas derivadas del entorno inmediato de integración regional.

El nuevo marco para la gestión urbana altera el papel tradicional de los gobiernos locales. Se amplía su esfera de actuación, agregando a sus funciones nuevas competencias. La ciu-

dad pasa a ser un laboratorio privilegiado para desarrollar estrategias de desarrollo local.

Estos desafíos requieren nuevas formas de gestión y un nuevo tipo de Estado local. Entra en crisis el modelo de gestión tradicional (burocrático) y comienzan a tomar forma modalidades innovadoras de gestión urbana. Se incorpora una novedosa articulación público-privada, una mayor asociatividad horizontal de los municipios entre sí, nuevos roles económicos y sociales (García Delgado, 1998). Se introduce el concepto de “planificación estratégica urbana” como un modo de gestión que se plantea acordar colectivamente; una visión estratégica acerca del futuro de la ciudad, con capacidad motivadora y orientadora de las actuaciones individuales, que identifique el escenario deseado e indique los caminos para alcanzarlo.

La planificación estratégica abre “la posibilidad de hacer política, es decir, de acordar un interés común que articule la diversidad de intereses, superando los marcos de sumacero y generando un poder colectivo capaz de cabalgar el mecanismo ciego de mercado” (Coraggio, 1999).

La Nueva agenda de gestión urbana no sólo incorpora temas, problemas, desafíos y modalidades de gestión; también *altera la escala espacial* de actuación de las ciudades.

En efecto, el patrón de gestión estratégica permite avanzar hacia una visión más enriquecedora del desarrollo: aquella que expresa que la ciudad debe ser pensada como actor dentro de una región.

Sin embargo, frente a los procesos de globalización e integración regional, la revolución científico-técnica y la reducción de los cos-

tos de transporte y comunicaciones, aquellos conceptos tradicionalmente ligados a la definición de región –como la contigüidad geográfica– han entrado en una fase de obsolescencia.

Ello obliga a las ciudades a repensar la idea de “región” como una estructura flexible, cuyos límites no necesariamente deben ser fijados en términos jurisdiccionales sino en función de un abanico de aspectos: eslabonamiento de procesos productivos, articulaciones sociales, recursos que lo rodean, emprendimientos comunes, problemáticas concretas.

A partir de esta reinterpretación de la “región” adquieren vigencia dentro de los territorios nacionales modalidades de organización urbano-regionales: la dimensión metropolitana y el trabajo en red.

El novedoso rol de los gobiernos locales como actores de la escena internacional

La necesidad de operar en contextos internacionalizados, globalizados y regionalizados, no sólo ha alterado la escala espacial de actuación de los gobiernos locales en el ámbito nacional; también ha impulsado un creciente (aunque no generalizado ni homogéneo) involucramiento de las ciudades en la arena internacional.

Aunque los motivos particulares, estrategias y fuentes de su actividad en este campo pueden diferir considerablemente, lo cierto es que ella ha generado más tareas para ser resueltas por los gobiernos locales, agregando nuevas competencias a sus funciones tradicionales.

La interrelación de la ciudad con el espacio internacional (global y regional) pasa a constituirse en un capítulo de la Nueva agenda urbana, e incorpora un concepto innovador en la gestión: *la proyección internacional de las ciudades* (Romero, 1999).

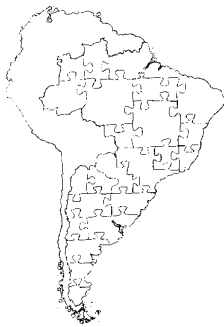
Si bien no se puede desconocer que algunas ciudades han desempeñado en el pasado un papel protagónico en la escena mundial, o tengan una trayectoria en este sentido (particularmente las llamadas ciudades globales), la proyección internacional como concepto incorporado en la gestión urbana (con contenido, metas y espacio institucional propio) es un fenómeno que ha tendido a generalizarse recién en los últimos años.

Estrategias de participación activa en la vida internacional (eventos internacionales, *city marketing*, asociaciones internacionales); estrategias de impulso de las organizaciones internacionales de ciudades y poderes locales; estrategias de participación en los procesos de integración regional; estrategias de promoción y constitución de redes de ciudades, y estrategias de fortalecimiento de la presencia directa de los gobiernos locales en el sistema de la cooperación internacional, aparecen como los mecanismos de internacionalización más utilizados por las ciudades (Borja y Castells, 1997).

Dos de ellos –las redes de ciudades y la participación en los procesos de integración regional– parecieran ser las estrategias que mejor responden –al menos para ciertas regiones del mundo, como el Cono Sur– a los desafíos del nuevo marco para la gestión urbana. Incluso, en muchas ocasiones se presentan en forma articulada, potenciando así sus sinergias.



territorios 8



El urbanismo de las redes

Al constituirse la competencia entre territorios en uno de los motores del mundo global, difícilmente una ciudad podrá promover “individualmente” su desarrollo urbano, su posicionamiento internacional y su participación dinámica en los procesos de integración regional (Borja y Castells, 1997).

El escenario estratégico para el desarrollo urbano exige, pues, formas de cooperación a partir de alianzas o redes de ciudades que permitan operar en marcos más amplios y mejorar la capacidad de adaptación de los gobiernos locales a las nuevas dinámicas.

Las redes de ciudades, como “sistemas de relaciones y de flujos, de carácter preferentemente horizontal y no jerárquico” (Camagni, citado por Vázquez Barquero, 1997), permiten como sostiene O. Madoery (1999) consolidar nuevos espacios territoriales, económicos, políticos, logísticos, culturales, que habilitan a las ciudades para avanzar hacia:

- La generación y utilización de economías de escala y de aglomeración;
- el acceso y la utilización de un volumen creciente de información;
- el intercambio de experiencias y tecnologías;
- el control de la competencia a través del establecimiento de reglas de juego mínimas;
- el mejoramiento de la capacidad de negociación frente a organizaciones y empresas;
- el establecimiento de posicionamientos diferenciales, y

- la posibilidad de acceder a fuentes alternativas de financiamiento para el desarrollo a escala internacional.

Las redes de ciudades han sido clasificadas de muy diversas maneras. Una de ellas es la brindada por Jordi Borja (1997), quien las agrupa básicamente en tres grandes categorías:

Las redes sectoriales, que pueden desempeñar un papel importante en la mejora de los intercambios y las infraestructuras de las ciudades. Incluye, entre otras: las redes de puertos, de ferias, de centros de distribución; las redes sectoriales ligadas a la producción o los servicios y ofertas comunes.

Las redes globales son redes de cooperación y competencia entre iguales. Sirven para la cooperación y la elaboración de estrategias comunes, además de ser redes de representatividad y *lobby* político. Ejemplo de estas redes son Eurocities y Mercociudades.

Las redes de coordinación o de aglomeración son redes con un mayor impacto territorial. Se forman para la coordinación de grandes proyectos o de planes estratégicos que proyectan el nuevo espacio regional constituido por las ciudades principales de la red. Se orientan a la mejora de la competitividad de sus miembros a partir de las economías de aglomeración y de escala. El caso de la zona metropolitana de Lille es un ejemplo de ello.

El trabajo en red se construye sobre la nueva idea de “región”, y está indisolublemente ligado a las formas de vinculación territorial que ella promueve.

En algunos casos, se trata de alianzas entre ciudades *cercanas* para la conformación de

áreas metropolitanas o para encarar problemáticas comunes.

En otros, la creciente interdependencia y complementariedad del territorio organizado ha llevado a que ciudades *distantes* (dentro o fuera de una misma nación) tiendan también a organizarse como espacios interconectados en red, dando lugar a la formación de lo que Sergio Boissier (1996) denomina “regiones virtuales”.

El *regionalismo virtual* surge como un instrumento para la cooperación entre territorios organizados para la competencia y competitividad internacional... en un escenario mundial caracterizado por la globalización y la reestructuración económica y política subnacional. Las principales características del regionalismo virtual son: flexibilidad, elasticidad y colapsibilidad. La continuidad geográfica y el tamaño pasan a ser remplazados por relaciones funcionales expresadas en el espacio decisional y por el nivel de complejidad del territorio, permitiendo la asociatividad y el virtualismo sin pérdida de identidad corporativa (Lira, 1995).

A partir de mediados de los años ochenta, las redes de ciudades han experimentado un enorme auge, consolidándose como una estrategia casi obligada (al menos para las ciudades grandes y medianas) de inserción en el entorno internacional. Se comienza a hablar ya de un “nuevo urbanismo de las redes” (Dupuy, 1997).

En particular, las redes “virtuales” internacionales (o transfronterizas) de ciudades han ido adquiriendo una importancia creciente, en muchos casos como ejes de desarrollo de los procesos de integración regional.

El rol de los gobiernos locales en los procesos de integración regional

La experiencia pareciera indicar que en contextos de integración regional, el significado y alcance de la presencia de los gobiernos locales en la arena internacional está determinado en gran medida por las características de su participación en el “entorno internacional inmediato”.

Las ciudades redefinen (o ven redefinidos) sus roles internacionales, regionales e incluso nacionales, como respuesta a la estructura de oportunidades y a la matriz de impactos derivados del “entorno inmediato de integración regional”. Esta reflexión habilita dos lecturas.

Desde la perspectiva del propio proceso asociativo regional, las entidades subnacionales tienen un rol central que cumplir para la profundización de la integración.

Por un lado, “las ciudades tienen un papel decisivo en el desarrollo de los intercambios económicos, objetivo inicial de los espacios integrados”. Por otro, “los procesos de integración requieren que se estimulen los intercambios sociales y culturales, universitarios, profesionales, etc., para crear un ambiente multiplicador de las relaciones entre sociedades civiles y se legitimen las instituciones y normas regionales que se vayan construyendo. Las ciudades son por excelencia los puntos de encuentro y de intercambio” (Borja y Castells, 1997).

Finalmente, pero no por ello menos importante, la participación de las ciudades constituye un contrapeso de los déficit democráticos característicos de la mayoría de los

territorios 8

esquemas integrativos. La toma de decisiones en la formación de bloques regionales en el mundo tiende a estar excesivamente centralizada en las capitales políticas de los países socios.

En el esquema de integración más acabado hasta el presente –la Unión Europea– se percibe desde hace varios años un incremento de la importancia de las ciudades como elementos centrales en el desarrollo de las regiones nacionales, los países y, muy especialmente, del bloque comunitario como un todo.

Tanto los gobiernos locales como los organismos comunitarios reconocen dos principios en la construcción del espacio regional europeo (Eurocities, 1995):

1. Las ciudades deben ser vistas como los puntos focales del desarrollo, y como consecuencia de ello;
2. las políticas de planeamiento territorial y desarrollo de las ciudades deben ser diseñadas e implementadas no sólo en términos locales, sino en el amplio contexto del espacio comunitario.

Esto ha llevado a que la Unión Europea –si bien carece de mandato sobre políticas urbanas– haya comenzado a otorgar relevancia en sus programas a las cuestiones urbanas, a las relaciones entre ciudades y a su papel estratégico en la construcción comunitaria.

A nivel de los territorios integrados, es en el ámbito local donde los ciudadanos sienten directa y cotidianamente los impactos de los procesos de integración. Estos impactos tie-

nen relación con un conjunto de repercusiones sobre las ciudades (Romero, 1999):

- Los fuertes reajustes a las nuevas condiciones del mercado ampliado que los procesos integrativos provocan en la estructura productiva, en las estrategias empresariales y en el mercado laboral a nivel local.
- Los desequilibrios regionales que pueden surgir (o verse profundizados los existentes) con el avance de la integración. Ello constituye una oportunidad para las regiones y ciudades que se encuentran geográfica o económicamente ubicadas en el circuito productivo del espacio integrado, y una amenaza “de inviabilidad” para los territorios ubicados fuera de él.
- La agudización de ciertas problemáticas urbanas (o con impactos urbanos) que no pueden ser resueltas sino en un marco regional (migraciones, transportes y comunicaciones, etc.).
- Las mecánicas “horizontales” de aproximación entre los actores sociales y sus organizaciones en el espacio integrado. Ellas rompen los modelos tradicionales delimitados por la acción gubernamental, y requieren de los gobiernos locales nuevas formas de funcionamiento de sus aparatos administrativos, políticos y jurídico (Fundap, PUC-SP, Cedec, 1999).

Resulta evidente que los nuevos roles, funciones y desafíos que enfrentan las ciudades en contextos de integración obligan a los gobiernos locales a desarrollar estrategias de participación activa en la construcción de “la

región". Estas estrategias reconocen, al menos, dos sentidos:

- Estrategias de impulso de la participación en la dinámica decisoria del proceso de integración regional (tanto en su manifestación nacional como intergubernamental/supranacional).

En el caso europeo, las ciudades reconocieron que no era suficiente la incorporación de las cuestiones urbanas a los programas comunitarios: se requería el reconocimiento legal de la dimensión urbana del proceso comunitario. Un primer avance en este sentido fue la inclusión a partir de Maastricht en el texto del Tratado de la Unión del "Principio de la subsidiaridad o proximidad" y la creación del "Comité de las regiones y los poderes locales".

- Estrategias que permitan dar respuestas a una cuestión menos abordada que el debate sobre los roles, aunque indisolublemente ligada a él: *¿Cómo gestionar ciudades en contextos de integración regional?*

Ello supone actuar, al menos, sobre tres ejes:

1. Introducir la dimensión regional (oportunidades y amenazas del proceso de integración) en los proyectos estratégicos de la ciudad.
2. Adaptar la administración pública local a los desafíos del espacio integrado. La gestión de la integración requiere capacidades institucionales adicionales, nuevas actitudes y procedimientos para la for-

mulación, gestión y ejecución de las políticas públicas de integración (Metcalf, 1993) y el desarrollo de un nuevo estilo de funcionario público. Resulta indispensable tanto la formación de recursos humanos para la integración regional, como la adaptación de modalidades y mecanismos de gestión. Los programas de modernización del Estado local deben contemplar esta problemática en toda su complejidad.

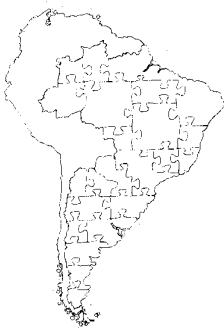
3. Desarrollar nuevas formas de organización y gestión territorial, a partir del trabajo en red (entre ciudades del mismo país, pero particularmente entre ciudades de los países socios) que engloben las iniciativas individuales para enfrentar los desafíos y oportunidades del proceso de integración, potencie sus roles y viabilice la participación local proactiva en el proceso.

El trabajo en red se presenta como un ámbito de intersección entre los dos sentidos de la estrategia de participación en la integración regional. Al mismo tiempo, constituye un espacio donde adquiere vigencia la articulación de los dos mecanismos de internacionalización de las ciudades destacados en este trabajo (la construcción de redes internacionales de ciudades y la participación en los procesos de integración regional).

Es en el ámbito articulación que brinda el trabajo en red donde se manifiesta claramente la importancia del "entorno internacional inmediato" en la proyección internacional de las ciudades del Mercosur.



territorios 8



Radiografía de una red regional de ciudades: las Mercociudades

El contexto y los antecedentes de la iniciativa

Estrechamente vinculado con el reestablecimiento del régimen democrático en los países de la subregión, el proceso de integración del Cono Sur tuvo sus inicios en la aproximación argentino-brasileña plasmada en el Acta de Foz do Iguazú de 1985, el Programa de integración y cooperación argentino-brasileño de 1986 y el Tratado de integración, cooperación y desarrollo de 1988. El principal factor impulsor de la iniciativa provino básicamente de motivaciones políticas (Laredo y Angelone, 1996; Romero, 1994):

- El apoyo a la consolidación de las recientemente recuperadas democracias;
- la voluntad de poner fin a las tradicionales hipótesis de conflicto bilaterales;
- la existencia de percepciones e intereses comunes sobre la realidad internacional condicionante;
- la idea compartida de que ambos países tenían un rol común que cumplir en la región: dar inicio a un proceso de integración que garantizara a la región una inserción más dinámica en el sistema internacional.

Los estímulos políticos se complementaron con motivaciones económicas, cuyo espíritu podría resumirse en el lema de la asociación: unirse para crecer.

A principio de los noventa, la simultaneidad de los cambios políticos y económicos en Uruguay y Paraguay crearon las condiciones para su incorporación al proceso de integración iniciado por Argentina y Brasil. Ello se concretó en 1991 con la firma de los cuatro presidentes del Tratado de Asunción, por el cual se crea el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur).

El período de transición inaugurado por dicho tratado se extendió hasta el 31 de diciembre de 1994, marcando lo que podría considerarse el primer momento del Mercosur. Como sostiene Roberto Bouzas (2000), esa primera etapa se caracteriza por ser la de mayor expansión del bloque: se combina un rápido incremento de la interdependencia con una relativamente baja brecha de implementación (distancia entre lo acordado y lo realizado) y una gestión de las diferencias de rasgo básicamente cooperativo.

En este contexto de dinamismo inicial, algunos gobiernos locales de la subregión comenzaron a incluir la problemática de la integración en la construcción de sus agendas.

Ello dio origen a las primeras demandas de participación de las ciudades en la toma de decisiones; al desarrollo de acciones directas vinculadas al proceso de integración; y, consecuentemente, a la creación en sus estructuras burocráticas de espacios institucionales referentes al Mercosur (o la atribución de estos asuntos a estructuras ya existentes). Este fenómeno se presentaba como una respuesta estructural de actores que hasta el momento no habían encontrado su espacio o tenían una preocupación localizada.

En efecto, tradicionalmente, la gestión urbana en los países del Mercosur no ha contemplado (salvo algunas excepciones en zonas de frontera o grandes ciudades capitales) la dimensión de la proyección internacional, ni incorporado a su agenda el capítulo de la integración regional.

Por su parte, los gobiernos centrales históricamente no han querido o sabido interpretar la importancia del mayor protagonismo de los gobiernos subnacionales para la democratización y el fortalecimiento de los esquemas regionales.

En la medida en que los países miembros del Mercosur “padecen de una excesiva centralización de su actividad política y económica en la capital del país y de una concentración de las atribuciones y competencias en el poder nacional, las acciones relativas a la integración regional han quedado históricamente circunscritas a una conducción concentrada tanto institucional como geográficamente” (Saravia, 1994).

En un interesante análisis del mapa de los actores del proceso de toma de decisiones en el Mercosur, Jorge Grandi y Lincol Bizzozero (1997) señalaban a las entidades subnacionales –y las ciudades en particular– como instancias que forman parte de los círculos de influencia más alejados del núcleo decisorio, tanto en su manifestación nacional como subregional.

A casi cuatro años del Tratado de Asunción, el 17 de diciembre de 1994 los presidentes de los cuatro países socios del Mercosur firmaron el Protocolo de Ouro Preto que da fin al período de transición, determina la institucionalidad del Mercosur (antes exis-

tían órganos con carácter provisorio), establece la entrada en vigor de la unión aduanera, y otorga al Mercosur personalidad jurídica de derecho internacional.

En este segundo momento del Mercosur, la interdependencia entre sus miembros siguió aumentando, la gestión de los conflictos continuó siendo predominantemente cooperativa y el bloque comienza a ser reconocido como interlocutor a nivel internacional.

Como sostiene R. Bouzas (2000), aun cuando la brecha de implementación fuera cada vez mayor, en el período predominó la idea de que “el Mercosur anda solo”. Esta idea se sustentaba no solamente en la percepción de la consolidación del acuerdo, sino particularmente en el interés y compromiso más decidido de distintos sectores de las sociedades civiles de los países socios (empresarios, sindicatos, universidades, etc.) en la marcha del proceso de integración.

Al poco tiempo de iniciada esta segunda etapa del Mercosur, el interés “individual” que habían manifestado algunos gobiernos locales con el proceso de integración adquiere un nuevo carácter, basado en la cooperación y el trabajo conjunto.

En este sentido, el hito fundacional lo constituyó el Seminario “Mercosur: opciones y desafíos para las ciudades”, realizado el 7 de marzo de 1995, en Asunción, Paraguay, y promovido por esta ciudad. El resultado de esta reunión fue expresado en la Declaración de Asunción, firmada por los alcaldes de Asunción y Montevideo, y representantes de Brasilia, Río de Janeiro, Buenos Aires y Santiago de Chile.

territorios 8

En dicha declaración se planteó la necesidad de creación de una Red de ciudades de los países que componen el Mercosur (incluyendo no sólo los socios plenos –Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay–, sino también los entonces potenciales asociados –Chile y Bolivia– para otorgar a las autoridades municipales elegidas democráticamente la posibilidad de participar de las decisiones para la integración regional en temas de sus competencias. Se otorga a la ciudad de Asunción la responsabilidad de organizar la *Primera Cumbre de la Red* y constituirse en su primera Secretaría Ejecutiva.

En noviembre del mismo año, y en el marco de la Primera Cumbre realizada también en Asunción, once ciudades del Mercosur firmaron el Acta de Fundación de la Red de mercociudades: Asunción, Montevideo, Rosario, Córdoba, La Plata, Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Brasilia, Salvador y Río de Janeiro.

Evolución de la Red

Desde su primera Cumbre y hasta la actualidad, la Red ha atravesado diversas etapas y generado modificaciones en su estructura organizacional y en su programa de acción, en una permanente búsqueda por consolidar su entidad, mejorar su funcionamiento y potenciar sus resultados.

Un breve recorrido por los documentos emanados de sus sucesivas cumbres permite identificar algunos de los principales hitos en la evolución de la Red de mercociudades. Un primer paso en este sentido fue la firma del Estatuto de la Red y la Carta de Porto

Alegre, con ocasión de la *II Cumbre de Mercociudades*, realizada en septiembre de 1996, en Porto Alegre, Brasil.

En dicho documento se establecieron los objetivos de Mercociudades, los cuales pueden sintetizarse en:

1. Buscar el reconocimiento de Mercociudades en la estructura del Mercosur, persiguiendo la codecisión en las áreas de su competencia.
2. Impulsar la creación de redes de ciudades a través de unidades técnicas operativas que desarrollen diversas acciones, programas y proyectos de interés común intermunicipal.
3. Crear mecanismos de comunicación en red entre las ciudades, a fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones.

Tal vez pueda decirse que el primero de los objetivos planteados sintetiza el espíritu que dio origen a la Red, sin el cual se debilitan los posibles resultados y alcances de los otros dos objetivos: lograr que las mercociudades, como representación ciudadana, tengan (en las áreas de competencia) el poder de opinión y codecisión en los órganos del Mercosur.

Acompañando este propósito, la Carta de Porto Alegre resaltaba la necesidad de “incluir a los gobiernos de los estados y provincias, los municipios e intendencias y el conjunto de la sociedad civil al proceso de integración. No como elementos subordinados de una lógica concentradora de poder y apartada de las comunidades, sino construyendo espacios

reales de participación, en donde el poder local pueda constituirse como sujeto deliberante de políticas públicas comunes y actor indispensable para la consolidación del diálogo integrador de gobiernos y sociedades". El Estatuto también estableció las instancias de la Red, fijando sus competencias:

Asamblea General de los socios (Cumbre): órgano máximo de deliberación y dirección. Formada por los jefes de Gobierno de las ciudades socias, se reúne anualmente y elige a los miembros del Consejo, la Secretaría Ejecutiva y los titulares de Unidades Temáticas. Sus decisiones se adoptan bajo el sistema de mayoría simple, sin necesidad de quórum.

Consejo de Mercociudades: órgano superior de administración. Compuesto por dos ciudades de cada país miembro del Mercosur y una de cada país asociado.

Secretaría Ejecutiva: responsable por la coordinación de los trabajos del Consejo de la Red. Representa oficialmente a Mercociudades. Su mandato es de un año y deberá coincidir con la realización de las reuniones ordinarias de la Asamblea General de Socios (Cumbre).

Unidades Técnicas: instancias responsables por el desarrollo de temas específicos. El Estatuto creó nueve unidades: Municipalidad y universidad; Comercio exterior; Ciencia, tecnología y banco de talentos; Cultura, turismo, gestión municipal y planificación estratégica; Planeamiento urbano y ambiental; Desarrollo social, educación y salud; Legislación y política tributaria municipal. Otro elemento importante, de carácter a la vez programático y funcional, que fuera acordado en la II Cumbre es el relativo a la categoría de socio.

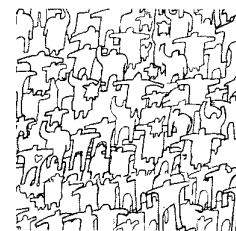
El criterio adoptado en el Estatuto (Art. 6) para ser socios fue:

- Ser capitales de los países del Mercosur. Considerando que Montevideo y Asunción eran socias fundadoras, y Santiago de Chile se incorporó en la II Cumbre, este criterio pretendía priorizar el ingreso de Buenos Aires y São Paulo, reconociendo la importancia del principio de "capitanía" en los sistemas urbanos nacionales.
- Ciudades con más de 500.000 habitantes.

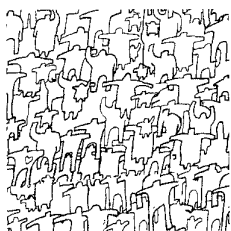
Al poco tiempo de constituida Mercociudades, resultó evidente que este criterio de ingreso, si bien suponía contar con ciudades con capacidad de gestión para el trabajo en red y de presión política nacional similar, generaba un desbalance geográfico entre los países socios: Uruguay y Paraguay sólo podían contar con una sola ciudad miembro, mientras las ciudades de Brasil tenían un predominio numérico y las argentinas, una posición intermedia.

Por otro lado, la demanda de ciudades de menor tamaño de la subregión por ingresar en la Red reforzaban la tendencia a flexibilizar los criterios de adhesión.

Es así como, durante la *III Cumbre de la Red*, realizada en la ciudad de Córdoba (Argentina), en septiembre de 1997, se modifica el Art. 6 del Estatuto, aceptándose el ingreso de ciudades menores de 500.000 habitantes, siempre que "por su ubicación geográfica, manifiesto interés integracionista o claro perfil internacional puedan contribuir con los fines fijados por la Red. En este caso, las ciudades



territorios 8



podrán ser aceptadas en calidad de miembro postulante y por el período de un año, finalizado el cual el Consejo presentará a la Asamblea General su opinión sobre la efectivización de la socia postulante como socia plena”.

Para aprovechar la experiencia de las ciudades que ejercieron la Secretaría Ejecutiva, la III Cumbre introduce una nueva instancia en la estructura de la Red: la Comisión Directiva, compuesta por la actual Secretaría Ejecutiva, la saliente y la futura.

A medida que la Red fue consolidando su presencia en la subregión el número de ciudades miembros se fue incrementando y el trabajo en las Unidades Técnicas adquirió mayor dinamismo y complejidad. Se hizo evidente, entonces, la falta de articulación entre los programas de trabajo de las Unidades Técnicas y la debilidad de los mecanismos de comunicación entre éstas y el Consejo. Todo ello dificultaba la participación de los miembros, generaba superposiciones sobre temas y actividades, y fragmentaba el funcionamiento de Mercociudades.

Es por ello que, en la *IV Cumbre* (Montevideo, septiembre de 1998) se crea la instancia del Consejo Ampliado: esto es, la posibilidad de que al menos en la primera reunión de cada año del Consejo participen las ciudades coordinadoras de Unidad Técnica. Ello permitiría presentar, debatir y articular los planes y cronogramas de trabajo de cada una de ellas.

Un paso trascendente en la evolución de la Red, y en la ratificación de principios y valores compartidos por sus socios, fue la aprobación de la Cláusula Democrática durante la *V Cumbre*, realizada en la ciudad de Belo Horizonte, Brasil, en septiembre de 1999.

En efecto, y en concordancia con los lineamientos adoptados por los Estados Nacionales socios del Mercosur, la Red introduce en su Estatuto una Cláusula Democrática: “Los jefes de Gobierno municipales o sus representantes se comprometen a establecer que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la participación en el desarrollo de Mercociudades, previéndose que, para el caso de ruptura del orden institucional se realicen consultas entre los gobiernos de las ciudades miembros y la afectada, tendientes a lograr soluciones que restablezcan la situación acorde a derecho. En caso que las consultas sean infructuosas, las partes considerarán la aplicación de las medidas pertinentes”.

A partir de la experiencia de trabajo acumulada por la Red desde su creación, ya desde el año 1999 se identificaron cuatro aspectos que debían ser fortalecidos:

1. La organicidad del trabajo en las distintas instancias, lo cual planteaba la necesidad de contar con un reglamento interno que operacionalizara las previsiones del Estatuto.
2. El archivo de toda la documentación oficial y de los productos del trabajo de las Unidades Técnicas. El carácter rotativo de todos los organismos de Mercociudades fragmentaba el trabajo de archivo e historial de la Red.
3. Las posibilidades de acuerdos de cooperación con agencias internacionales exigían la existencia de un organismo con sede permanente.

4. La vinculación del trabajo de las Unidades Técnicas con el ritmo y las agendas de los organismos del Mercosur.

Para hacer frente a estos requerimientos, se adoptaron dos nuevas decisiones:

- La creación de la Secretaría Técnica/Administrativa Permanente de Mercociudades, durante la *VI Cumbre*, realizada en Rosario, Argentina, en septiembre de 2000. Se fijó su sede en Montevideo, en el edificio Mercosur, siguiendo el modelo de la Secretaría Administrativa del Mercosur ubicada en el mismo edificio. El objetivo de dicha Secretaría es doble:
 - Vincular la agenda de Mercociudades con la agenda Mercosur.
 - Recopilar y archivar en un espacio físico todo lo producido por las Unidades Técnicas y demás instancias de la Red.
- La elaboración y aprobación en la *VII Cumbre* (Valparaíso, Chile, septiembre de 2001) del Reglamento Interno de la Red.

En lo relativo a las Unidades Técnicas, cabría señalar que la definición de su número y contenido se ha ido ajustando en cada Cumbre, en función de los temas y preocupaciones de mayor interés para las ciudades miembros. En la actualidad existen doce Unidades: Autonomía y gestión municipal, Cooperación internacional, Ciencia y tecnología, Cultura, Desarrollo económico local, Desarrollo social, Desarrollo urbano, Educación, Medio ambiente, Planeamiento estratégico, Turismo, Género y municipio.

GOBIERNOS LOCALES Y MERCOSUR

Sobre el protagonismo de las ciudades en la Red

Es innegable que el impulso inicial para la constitución de la Red de Mercociudades estuvo motorizado por la ciudad de Asunción, organizadora del Seminario donde se planteará por primera vez la iniciativa en 1985.

Sin embargo, podría decirse que el liderazgo en el proceso posterior que condujo a la creación de la Red estuvo centrado en el núcleo de ciudades que firmaron el Acta de Fundación, algunas de las cuales –aunque no todas– habían participado de aquel Seminario: Asunción, Montevideo, Rosario, Córdoba, La Plata, Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Brasília, Salvador y Río de Janeiro.

Estas ciudades compartían algunos elementos comunes:

- En el caso de las argentinas y brasileñas, no ser capital de país; se ubicaban en el nivel de ciudades de dimensión media (en relación con el rango país);
- en el caso de Montevideo y Asunción, si bien capitales, no poseían el rango de ciudades globales ni la dimensión de las otras capitales (como Buenos Aires y São Paulo);
- tempranamente habían manifestado su interés por la marcha del proceso Mercosur y su preocupación por la falta de participación de las ciudades en dicho proceso;
- habían iniciado un proceso de involucramiento en la arena internacional.

Resulta interesante el caso de Buenos Aires, Santiago y São Paulo, que se incorporaron a

territorios 8

la vida de la Red con posterioridad a su constitución (aun en el caso de las dos primeras, que habían participado del Seminario de Asunción).

Para Buenos Aires y São Paulo, ello tal vez se deba a su carácter de ciudades globales; para Santiago, la razón podría encontrarse en el hecho de que el acuerdo de Asociación de Chile al Mercosur (junio de 1996) fuera firmado con posterioridad a la creación de la Red. Sin embargo, aquí cabría hacer una aclaración: desde sus inicios, la Red de Mercociudades incluyó la posibilidad del ingreso de ciudades de Chile y Bolivia, aun cuando ambos acuerdos de asociación con el Mercosur estaban en proceso de negociación.

A poco más de seis años de constituida Mercociudades, aquel grupo inicial de once ciudades que lideraron el proceso se ha convertido en una Red de 95 ciudades, compuesta de la manera como se muestra en el cuadro siguiente.

Si bien la Red ha tenido un crecimiento numérico exponencial, éste no siempre estuvo acompañado por una participación activa y constante de todos sus miembros.

Una lectura sobre los logros de la Red

Por tratarse de un proceso –y más aún, de un proceso de aprendizaje derivado de una práctica innovadora de gestión urbana para el Cono Sur– creemos que una lectura adecuada de los resultados de la experiencia de Mercociudades debe combinar el análisis de logros en iniciativas concretas con avances en los propósitos de largo plazo establecidos por la propia Red.

En el primer caso, podrían mencionarse a manera de ejemplo, los siguientes resultados:

1. Creación de un sitio Web de la Red, que contiene toda la información y documentos de Mercociudades desde su constitución.
2. Edición y distribución de la revista *Diálogo*, con información periódica de las actividades de la Red, y artículos de contenido relativos al papel de las ciudades en los procesos de integración. Hasta el presente se han editado 16 números.
3. Institución del Premio Mercociudades en Ciencia y Tecnología, que se otorga anualmente a un investigador de alguna de las ciudades miembros, cuyo trabajo en tecnología urbana aplicada tenga una contribución para la solución de un problema relevante para una o varias de las ciudades de la Red. El valor del premio es de US\$10.000. Se han hecho hasta el presente seis convocatorias a concurso y entregado sus respectivos premios.
4. Elaboración de un catastro de la oferta de servicios tecnológicos en Mercociudades (accesible en internet).
5. Realización de numerosos encuentros, foros y cursos de capacitación sobre problemáticas urbanas de interés para las Mercociudades.
6. Elaboración de una base de datos de experiencias exitosas en políticas sociales urbanas.
7. Ejecución del Proyecto Residuos sólidos urbanos, con la cooperación francesa.
8. Realización anual del Congreso de Turismo de las Mercociudades y estudios

MARÍA DEL HUERTO ROMERO

CIUDADES INTEGRANTES DE LA RED DE MERCOCIUDADES

Argentina		Brasil	
Miembros plenos	Miembros postulantes	Miembros plenos	Miembros postulantes
Bahía Blanca	Avellaneda	Belém	Cuiabá
Buenos Aires	La Matanza	Belo Horizonte	Foz do Iguazú
Comodoro	Morón	Brasília	Gravataí
Rivadavia	Paraná	Campinas	Maringá
Córdoba	Salta	Caxias do Sul	Mauá
General San Martín	Santa Fe	Curitiba	Niterói
Hurlingham	S.E. del Valle de Catamarca	Diadema	São Carlos
La Plata	San Isidro	Florianópolis	Uberlândia
La Rioja	San Juan	Goiania	Vitoria da Conquista
Malvinas Argentinas	San Luis	Guarulhos	
Mar del Plata	San Salvador de Jujuy	Joinville	
Mendoza	Trelew	Juiz de Fora	
Pergamino	Viedma	Londrina	
Quilmes		Macaé	
Rafaela		Mossoró	
Resistencia		Piracicaba	
Río Cuarto		Porto Alegre	
Rosario		Recife	
Santiago del Estero		Ribeirão Preto	
San Miguel de Tucumán		Río Claro	
Ushuaia		Río de Janeiro	
Vicente López		Salvador	
Villa María		Santa María	
Villa Mercedes		Santo André	
		São Bernardo	
		São Caetano do Sul	
		São Paulo	
		Vitoria	
Chile		Paraguay	
Concepción	Arica	Asunción	Capiatá
Los Andes	Calama	Fernando de la Mora	Villeta
Santiago de Chile	Rancagua	Limpio	
Valparaíso			
Viña del Mar			
Uruguay		Bolivia	
Montevideo	Tacuarembó	La Paz	Cochabamba
Paysandú		Santa Cruz de la Sierra	Tarija
Ribera			
Salto			

GOBIERNOS LOCALES Y MERCOSUR

territorios 8

sobre posibilidades de ofertas turísticas compartidas entre socios de la Red.

9. Realización de cinco Rondas de negocios, donde participaron empresarios de las ciudades miembros.
10. Elaboración y distribución de documentos de diagnóstico, análisis y propuestas por parte de las diferentes Unidades Técnicas.
11. Elaboración de un Sistema de indicadores urbanos para la Red de Mercociudades.
12. Participación conjunta en ferias internacionales (por ejemplo, Feria de Ginebra de 1999, URBIS/São Paulo, 2002).
13. Lanzamiento de los Juegos Olímpicos de las ciudades del Mercosur.

En lo relativo a los avances de la Red con relación a sus objetivos de largo plazo, cabría mencionar:

1. El establecimiento de un mecanismo democrático, regular e institucionalizado de diálogo y cooperación entre ciudades del Mercosur. Ello ha permitido el debate y el intercambio de ideas relativas a problemáticas urbanas compartidas y a los impactos del proceso de integración en las entidades locales.
2. El establecimiento de una instancia democrática, regular e institucionalizada para acordar posiciones frente al Mercosur y sus principales temas de debate. En las declaraciones de las diferentes cumbres y reuniones de Consejo (que se encuentran disponibles en el sitio: www.redmercociudades.org) se han fijado

posiciones con relación a temas tales como: el proceso de constitución del ALCA, el relanzamiento del Mercosur, la profundización del proceso de integración, la crisis institucional sufrida por el Paraguay, la crisis económica de Argentina, la incorporación plena de Chile y Bolivia al Mercosur, el Acuerdo Mercosur/Unión Europea, la Agenda Social del Mercosur, etc.

3. Avances en el reconocimiento de la Red como interlocutor de actores internacionales (como la Unión Europea, la OEA, Eurocities, agencias de cooperación de países donantes, etc.) y de las instancias gubernamentales nacionales de los países del Mercosur (como lo demuestra la creciente participación de autoridades nacionales en las Cumbres y reuniones de la Red).

Un párrafo aparte en esta lectura de los logros de Mercociudades merecen los esfuerzos colectivos realizados ante los gobiernos centrales en pos de la constitución de un espacio para las ciudades en el proceso decisorio del Mercosur. Tras cinco años de vigencia de la Red, el Mercosur acordó en diciembre del año 2000 crear dentro de su estructura institucional la Reunión Especializada en Municipios e Intendencias (REMI). Ella constituye, sin lugar a dudas, el mayor logro de la Red de Mercociudades.

La Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del Mercosur (REMI)

Con la entrada en vigor del Protocolo de Ouro Preto la estructura institucional del

MARÍA DEL HUERTO ROMERO

Mercosur fue conformada por los siguientes órganos principales, todos ellos de carácter intergubernamental (no supranacional) (Pérez Otermin, 1995):

- El Consejo del Mercado Común
- El Grupo Mercado Común
- La Comisión de Comercio del Mercado Común
- La Comisión Parlamentaria Conjunta
- El Foro Consultivo Económico y Social
- La Secretaría Administrativa

De ellos, sólo los tres primeros son órganos con facultad decisoria.

El Protocolo también establece la posibilidad de crear órganos auxiliares con facultades consultivas de apoyo técnico al trabajo de las instancias principales.

El Grupo del Mercado Común tiene los siguientes tipos de órganos auxiliares que dependen de él:

- Subgrupos de trabajo
- *Reuniones especializadas*
- Grupos *ad hoc*
- Comité de Cooperación técnica
- Comité de Directores de aduana
- Comité de Sanidad animal y vegetal
- Grupo Servicios

Hasta finales del año 2000, el Mercosur no contemplaba dentro de su estructura un ámbito para la participación de los gobiernos locales, ni en sus órganos principales, ni en los auxiliares.

Esta situación fue planteada por la Red de Mercociudades desde sus inicios. Entendieron –como lo demuestran los objetivos establecidos para la Red– que no bastaba con generar canales de cooperación entre ellas o plantear posiciones comunes. Era necesario trabajar por el establecimiento de un espacio de representación de los gobiernos locales en la estructura del Mercosur.

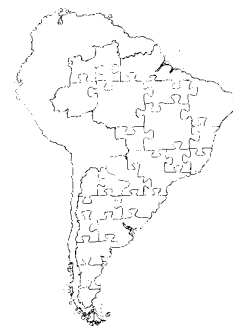
Luego de varios años de negociaciones, en diciembre del año 2000 los Estados parte del Mercosur acordaron crear un ámbito específico para tratar los asuntos de interés para sus ciudades: la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI).

La REMI comparte su calidad de órgano auxiliar del Grupo Mercado Común con otras Reuniones especializadas: Turismo; Ciencia y tecnología; Mujer; Promoción comercial, Infraestructura de la integración, Autoridades de aplicación en materia de drogas.

La creación de la REMI se formalizó mediante la Resolución 90/00 del Grupo Mercado Común (Brasilia, 7/12/00) y la Decisión 59/00 del Consejo del Mercado Común aprobada en ocasión de la XIX Cumbre de Presidentes del Mercosur (Florianópolis, 14/12/00).

La REMI está integrada por “representantes de municipios e intendencias designados por los cuatro Estados parte” (Art. 2 Resolución del Grupo Mercado Común No. 90/00).

Cada delegación de país es denominada Sección nacional, y es presidida por un coordinador responsable de la elaboración del programa de trabajo, la conducción de las negociaciones, la representación de las posiciones nacionales y de acordar el calen-



territorios 8

dario de reuniones con los coordinadores de los demás Estados parte.

La REMI celebró su reunión constitutiva el 14 de junio de 2001, durante la cual se elaboró el primer programa de actividades. Su segunda reunión tuvo lugar en la ciudad de Montevideo, el día 26 de octubre del mismo año, y la tercera, en Mar del Plata (Argentina) en marzo de 2002.

Durante estos primeros encuentros, una de las preocupaciones centrales fue definir la articulación entre Mercociudades y REMI, así como los mecanismos que permitieran potenciar las sinergias entre ambas.

Ello fue pautado a partir de las siguientes resoluciones:

- La Recomendación 1/01 de la REMI (Anexo No. 3 del Acta No. 1/01 de la REMI) donde se estipula que “las actividades de la Red de Mercociudades forman parte de la agenda de la REMI”.
- Los puntos 1 y 2 del Acta No. 02/01 de la REMI y las recomendaciones del Consejo de Mercociudades (Anexo V de la mencionada Acta), donde se establece que el área operativa de la REMI se apoyará en los organismos técnicos de Mercociudades (Unidades Técnicas).
- El Punto 1 del Anexo VII del Acta No. 2/01 de la REMI, donde se resuelve recomendar al Grupo Mercado Común “que se incluya dentro de las secciones nacionales de la REMI a las ciudades miembros del Consejo de Mercociudades y ciudades coordinadoras de Unidades Técnicas”.
- El Proyecto de Resolución No. 01/01 elevado por la REMI al Grupo Mercado

Común (Anexo VIII del Acta No. 2/01 de la REMI) donde se propone:

- “Autorizar y favorecer la participación de las ciudades integrantes de las Unidades Técnicas de la Red de Mercociudades en aquellos organismos del Mercosur que por sus competencias revistan especial interés para el gobierno de las ciudades” (Art. 2)
- “Proveer a la Secretaría Técnica permanente de Mercociudades de información y documentación relativa al Mercosur, a los efectos de apoyar técnicamente el trabajo de las Unidades Temáticas” (Art. 3).

En la actualidad, el mayor reto de la REMI se encuentra en su fortalecimiento institucional. Esto implica, entre otros aspectos: sistematizar las áreas y temas de competencia; elaborar un reglamento interno; organizar las actividades operativas; formar recursos humanos; y lograr un posicionamiento en las instituciones mercosureñas y las sociedades civiles de los Estados parte.

Mercociudades, como impulsora y promotora de la REMI, apoyo técnico de la misma y articuladora de una red de casi cien ciudades del Cono Sur, tiene un importante papel que cumplir frente a este desafío.

Una lectura sobre las dificultades enfrentadas por la Red de Mercociudades

En el transcurso de sus años de existencia, la Red de Mercociudades ha enfrentado una serie de obstáculos y dificultades, algunas

MARÍA DEL HUERTO ROMERO

de carácter interno y otras de naturaleza externa.

El análisis de las Actas de las diferentes instancias de reunión de la Red nos permite sistematizar los principales temas de preocupación. Así mismo, fueron de utilidad los resultados de un cuestionario de evaluación sobre el funcionamiento de la Red elaborado en colaboración con la cooperación francesa y distribuido por la Secretaría Ejecutiva entre las ciudades socias durante el año 2001. (Véase: Informe de Gestión de la Secretaría Ejecutiva 2000/2001).

1. Como todo proceso innovador, la primera gran dificultad con la cual se enfrentó Mercociudades fue la ausencia de experiencias anteriores en el Cono Sur y la escasa tradición de sus ciudades en el trabajo internacional y en la gestión de redes. Más que una limitación en sí misma, las Mercociudades se plantearon esta situación en clave de desafío. En este sentido, la experiencia europea en redes de ciudades contribuyó particularmente en los primeros años de su existencia.
2. Otra de las primeras preocupaciones estuvo vinculada al criterio para el ingreso de miembros. Si por un lado se pretendía dotar a la Red de dinamismo, operatividad y capacidad de gestión (lo cual llevaba a considerar criterios más estrictos para el ingreso), por el otro, el progresivo incremento de demanda de ingreso de nuevas ciudades, sumado a la disparidad demográfica de los países socios del Mercosur, presionaba por una flexibilización de los criterios.

Como ya se ha señalado, la Red encontró un mecanismo para enfrentar la situación con la modificación del Estatuto que introducía un criterio intermedio (ni un círculo cerrado ni un ingreso irrestricto). Aunque la Red ganó en representatividad y amplitud, perdió niveles de operatividad y dinamismo.

3. Una tercera preocupación de Mercociudades –aún vigente– ha sido la falta de equilibrio en el nivel de participación activa de sus miembros, situación que se agudiza con el progresivo incremento de los socios. En algunos casos, las razones se encuentran en la falta de interés real de algunas ciudades en la Red, o la existencia en ellas de otras prioridades de gestión. Sin embargo, en la mayoría de los casos –como lo señalan los resultados de la encuesta antes mencionada– la participación se ve menguada debido a problemas presupuestarios o de mala circulación de la información dentro de los propios municipios.

Como mecanismo para enfrentar parte del problema, algunas Unidades Técnicas han recurrido a las posibilidades brindadas por Internet (reuniones virtuales). Se pretende con ello ahorrar costos de traslados y hacer llegar la información en forma más directa y amplia.

4. El financiamiento de la Red ha constituido una limitación para el desarrollo de sus actividades. Su patrimonio está constituido por los aportes de capital (cuota anual) de sus miembros, la renta proveniente de sus actividades, y por otras contribuciones realizadas por entidades

públicas y privadas, nacionales e internacionales (Art. 5 del Estatuto). En la práctica, la mayor parte de sus ingresos han provenído de la primera fuente y, en menor medida, de la cooperación internacional. A su vez, las ciudades aportan recursos propios para la realización o participación en actividades concretas.

La situación económica general de los países de la región, la agudización de la crisis en algunos de ellos durante los últimos años y la falta de compromiso real de algunas ciudades, han hecho que el ingreso por el pago de las cuotas haya disminuido y que no haya sido proporcional al incremento del número de socios.

Frente a esta situación, el Reglamento Interno de Mercociudades ha implementado sanciones para aquellas ciudades que no estén al día con el pago de su cuota.

Sin embargo, el problema se mantiene. Resulta muy difícil el estricto cumplimiento de las sanciones en una red basada en criterios de horizontalidad, cooperación y consenso.

5. La articulación entre el trabajo técnico (Unidades Técnicas) y las instancias políticas y ejecutivas (Asamblea General, Consejo, Secretaría Ejecutiva) también constituyó una preocupación central en la vida de la Red. Ante la percepción de que con frecuencia ambos niveles corrían por carriles diferentes, la Red instauró la figura del Consejo Ampliado (ya nos referimos).
6. Algunas ciudades han planteado en reiteradas oportunidades que la heterogeneidad de los socios representa un obstáculo

para el funcionamiento y la dinámica de la Red. Si bien se han propuesto algunos mecanismos para enfrentar esta situación (por ejemplo, implementar el modelo de las “dos velocidades”), Mercociudades no ha alcanzado un acuerdo en este sentido. Muchas ciudades consideran que la riqueza de la Red radica en su diversidad y horizontalidad, cualidades que se debilitarían en el modelo de las dos velocidades.

7. El incremento de las ciudades socias y de las Unidades Técnicas, sumado a la creación de la REMI, genera una sobrecarga administrativa y de gestión sobre las ciudades que tienen responsabilidades en las distintas instancias de Mercociudades. Para enfrentar en parte esta situación, la Red creó la Secretaría Técnico/Administrativa Permanente.
8. Considerando el propósito central planteado desde sus inicios por la Red –“buscar el reconocimiento de Mercociudades en la estructura del Mercosur, persiguiendo la co-decisión en las áreas de su competencia”– tal vez podría decirse que el mayor obstáculo externo enfrentado por la Red en un primer momento se encontró en los propios gobiernos centrales. En algunos casos, la resistencia, en otros la indiferencia, dificultaron el diálogo y las negociaciones. Esta situación fue cambiando a medida que el proceso de Mercociudades se iba consolidando. La creación de la REMI es un claro ejemplo de la modificación estructural del escenario de interlocución con los gobiernos centrales.

Algunas reflexiones finales

Del análisis realizado en este trabajo quisiéramos dejar planteadas dos reflexiones, a modo de disparadores de estudios posteriores.

En primer lugar, quisiéramos llamar la atención sobre una falacia: los efectos de la globalización y la regionalización, al focalizar la atención en la necesidad de las ciudades de posicionarse para la competencia global, no dejan margen para la cooperación entre ellas. La experiencia de la Red de Mercociudades, entre otras, demuestran lo contrario.

En segundo lugar, una referencia específica sobre los desafíos a futuro de las Mercociudades.

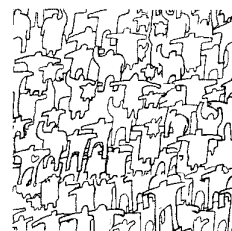
En el plano institucional, evidentemente el reto mayor de las ciudades del Cono Sur se encuentra en la puesta en marcha y el fortalecimiento de la recientemente creada Reunión especializada de municipios e intenciones dentro de la estructura del Mercosur. Por otro lado, resulta alentador para la marcha del proceso de integración en el Cono Sur, y para la propia existencia de Mercociudades, el observar que el desarrollo de la Red no se ha visto obstaculizado por las crisis del Mercosur de los últimos años.

Mientras el bloque subregional atraviesa desde finales de los años noventa un momento en el cual ha disminuido la interdependencia, la brecha entre lo acordado y lo realizado se ha incrementado, y la forma en que se administran las diferencias entre los países es cada vez más conflictiva, el proceso de las Mercociudades se ha ido consolidando bajo el "predominio del diálogo sobre el conflicto".

Los obstáculos, las dificultades y las preocupaciones que hoy enfrenta, creemos, se derivan de una "crisis de crecimiento" de Mercociudades. Está en la voluntad, el esfuerzo y la capacidad de los gobiernos de sus ciudades el desafío por superarlos.

Bibliografía

- Aldecoa, Francisco; Keating, Michael, 1999, *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. London, Frank Cass Publishers.
- Boisier, Sergio, 1996, "Modernidad y territorio". En: *Cuadernos del Ilpes*, No. 42, Santiago.
- Bouzas, Roberto, 2000, "Mercosur: el desafío posible y necesario". Teleconferencia organizada por la Fundación Ossde Binario.
- Borja, Jordi, 1997, "Ciudad, competitividad e integración. El rol de las ciudades en la construcción de Europa y la emergencia de políticas urbanas en la Unión Europea", III Reunión Cumbre de Ciudades del Mercosur, Córdoba, septiembre.
- ; Castells, Manuel, 1997, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Ed. Taurus.
- Dupuy, Daniel, 1997, *El urbanismo de las redes. Teorías y métodos*. Barcelona, Oikos-Tau.
- Eurocities, 1995, "Eurocities Workshop for Elected Members". Concluding Remarks of the Round Tables on: "Europe 2000" and "Cities and the Trans-european Networks", Bruselas, septiembre.



- Fundap/PUC-SP/Cedec, 1999, "Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana", Proyecto de Investigación, São Paulo.
- García Delgado, Daniel, 1998, *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Buenos Aires, Ed. Ariel.
- Grandi, Jorge; Bizzozero, Lincoln, 1997, "Actores y sociedad civil en el Mercosur". En: *Estudios Internacionales*, Año XXX, No. 118, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, abril-junio.
- Jordan, Ricardo; Simioni, Daniela, 1998, *Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana*, CEPAL, Ministerio degli Affari Esteri-Cooperazione Italiana, Santiago.
- Laredo, Iris M.; Angelone, Juan Pablo, 1966, "El neoliberalismo como sustento teórico del proceso de integración en el Mercosur". En: Laredo, Iris (comp.), "Estado, mercado y sociedad en el Mercosur". Tomo III, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- Lira, Luis, 1995, "Regionalismo abierto y regionalismo virtual". Documento 95/13, Ilpes, Santiago.
- Madoery, Óscar, 1999, "El territorio como factor estratégico de desarrollo. Hacia un espacio de gestión metropolitana en el Gran Rosario". Trabajo presentado al Curso "Ciudad futura. Nuevas modalidades en planificación y gestión de ciudades", organizado por el Plan Estratégico Rosario, la Municipalidad de Rosario y la Red de Mercociudades, Rosario, mayo.
- Metcalf, Les, 1993 "Gestión de los procesos de integración: capacidades de liderazgo, gerenciamiento y coordinación". En: *Los desafíos de la integración: capacidades de respuesta a nivel gerencial, legal e institucional*, Montevideo, Cefir.
- Pérez, Otermin, Jorge, 1995 *El Mercado Común del Sur. Desde Asunción a Ouro Preto*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Romero, María del Huerto, 1999, "El rol de las ciudades en la integración del Mercosur". En: Dantas, Y., De Almeida Medeiros, M., Costa Lima, M. (org.), *Processos de Integração Regional. O político, o económico e o jurídico nas relações internacionais*, Curitiba, Brasil, Ed. Jura.
- , y Madoery, Óscar, 1997, "Ciudades y regiones frente a las transformaciones globales". En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 10, editada por INAP-Instituto de Estudios Fiscales, Escuela de Organización Industrial, Boletín Oficial del Estado, Madrid, septiembre-diciembre.
- Saravia, Enrique, 1994, "Capacidad institucional y gerencial para la integración: relevancia del tema en América Latina". En: "Instituciones en un marco de integración regional: distribución de competencias y capacidades de coordinación y control I", CEFIR, Documento final del módulo llevado a cabo en la ciudad de México, 25 al 30 de julio.
- Sassen, Saskia, 1997, "Cities in the Global Economy". Simposio "La ciudad latino-

americana y del Caribe en el nuevo siglo, BID, Barcelona, España, marzo.
Vázquez Barqueo, Antonio, 1997, "Programa de teoría económica y desarrollo territorial". Curso brindado en la Universidad Católica de Montevideo, Uruguay.

Documentos oficiales

*Las actas, declaraciones, resoluciones y demás documentos de la Red de Mercociudades y de la Reunión especializada de municipios e intendencias fueron extraídos de los siguientes sitios de Internet:
www.redmercociudades.org

