



Centro de Estudos de Cultura Contemporânea

## **MÓDULO II**

### **GOBIERNOS LOCALES E INTEGRACIÓN REGIONAL**

ARMANDO GALLO YAHN FILHO  
COORDINADOR DEL MÓDULO II

MAURÍCIO LOBODA FRONZAGLIA

**2º. CURSO SOBRE INTEGRACIÓN REGIONAL, GOBIERNOS LOCALES Y  
SOCIEDAD CIVIL**

**Curso a distancia para gestores públicos locales de Mercociudades**

## SUMARIO

<b>1. Introducción.....</b>	<b>2</b>
<b>2. La inserción internacional de Gobiernos Locales: aspectos conceptuales.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1. Paradiplomacia o Política Exterior</b>	
<b>Federativa.....</b>	<b>7</b>
<b>2.2. Democracia cosmopolita y las redes globales.....</b>	<b>11</b>
<b>3. Gobiernos Locales y Mercosur.....</b>	<b>14</b>
<b>Referencia</b>	
<b>Bibliográfica.....</b>	<b>23</b>
<b>Cuestiones.....</b>	<b>26</b>

## 1. Introducción

Desde la década de 1970, las relaciones internacionales empezaron a sufrir cambios de rumbo, que ponían en jaque los viejos paradigmas del realismo clásico. El concepto de *juego de suma-cero*, según el cual las ganancias de un Estado, en la defensa de sus intereses, implican, necesariamente, la pérdida de otros, pasa a ser cuestionado, dando origen a nuevas teorías sobre cooperación internacional. El viejo *equilibrio de poder*, que perduró en las escuelas de análisis de las relaciones internacionales entre las grandes potencias durante años, se muestra insuficiente para resolver los problemas de un mundo cada vez más complejo e interligado por relaciones que van más allá de la capacidad del Estado de administrarlas.

En ese contexto de crisis del realismo, la teoría de la interdependencia compleja, desarrollada por Robert Keohane y Joseph Nye, ofrece una sensible ampliación de los mecanismos de análisis para las Relaciones Internacionales. El artificio más importante de esa visión teórica es el concepto de interdependencia. De acuerdo con esos autores, “interdependencia, en política mundial, se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre los países o entre actores en diferentes países” (KEOHANE & NYE, 1989, P. 8).

Así, en un mundo cada vez más interligado, en que pequeñas turbulencias económicas en Asia pueden tener impactos gigantescos en las principales bolsas del mundo, se percibe la necesidad de buscar una forma de cooperación entre los Estados, que sustituya el juego de suma-cero por los ganancias múltiples. La teoría de la interdependencia “altera cualitativamente el concepto de soberanía nacional”, dado el surgimiento de “nuevas estructuras de relaciones (los regímenes internacionales), donde la acción de los Estados quedaría reducida y donde, en una visión grociana o kantiana, la capacidad de promoverse situaciones de ventajas multilaterales, eclipsando las concepciones de juegos de suma cero, acabaría prevaleciendo de forma definitiva” (VIGEVANI *et Al.*, 1994, P. 15).

La teoría de la interdependencia compleja se basa en tres características principales, cuales sean: múltiples vías de negociación, ausencia de jerarquía entre las temas de la agenda internacional y menor papel de la fuerza militar.

Para la teoría de la interdependencia compleja, hay múltiples vías por las cuales las sociedades pueden conectarse. Son ellas: relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Las primeras son las relaciones entre los Estados, tal como en la teoría realista. Las segundas suponen que los Estados no actúan como unidades coherentes y, por tanto, pueden juntarse para que constituyan organizaciones internacionales. Por fin, las relaciones transnacionales parten del

principio de que los Estados no son los únicos actores en la arena internacional<sup>1</sup>. Como ejemplo de estas últimas, tenemos las comunidades epistemológicas, las fuerzas transnacionales – como las asociaciones y organizaciones confesionales, profesionales, filantrópicas y políticas, además las empresas multinacionales – las organizaciones no gubernamentales, los propios partidos políticos, sindicatos y los gobiernos de las unidades subnacionales, entre otras (KEOHANE & NYE, 1989, P. 25). Podemos definir los gobiernos subnacionales como “las unidades institucionales – niveles del poder ejecutivo – y que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional – ciudades, estados, regiones, provincias u otros poderes locales”. (FRONZAGLIA, 2005, P. 44).

Por un lado, la interdependencia ha desencadenado un proceso de integración regional, fundado en la *soberanía compartida*, por medio del cual se puede resolver problemas con carácter de transnacionalidad. Por otro, la incapacidad del Estado de atender a las demandas de todas sus unidades subnacionales genera una segmentación, con disminución de la concentración del poder político central, y los municipios pasan a ejercer una actividad que, hasta entonces, era de la competencia exclusiva del Estado-nación (Philip *et Al.*, 1996, pp. 17 19).

Otro fenómeno que contribuye para una mayor participación de la dimensión local en la esfera internacional es la globalización. Según David Held (1998, P. 13):

La globalización es fenómeno espacial fundado en un continuum con ‘el global’ en una punta y la ‘o local’ en la otra. (...) Involucra una extensión y un profundización de las relaciones sociales y de las instituciones en el espacio y en el tiempo de tal modo que, por un lado, las actividades diarias están crecientemente influenciadas por hechos que pasan del otro lado del globo y, por otro lado, las prácticas y decisiones de grupos o comunidades locales pueden tener significativas repercusiones globales.

Esa relación entre el local y el global, en una profundización de las relaciones sociales y de las instituciones en las dimensiones de tiempo y espacio, ya había sido abordada por Anthony Giddens. Según el sociólogo británico, las ciudades no se

---

<sup>1</sup> Si los Estados no son los únicos actores de las relaciones internacionales, son los únicos sujetos de derecho. Son los únicos actores que pueden asumir y cumplir obligaciones y tiene legitimidad conferida por el Derecho Internacional Público.

constituyen apenas como un reflejo de las políticas globales, pero son ellas, antes de todo, una expresión de esas políticas. Para Giddens (1991, P. 70), “quienquiera que estudie las ciudades hoy día, en cualquier parte del mundo, está informado de que lo que ocurre en una vecindad local tiende a ser influenciado por factores – tales como dinero mundial y mercados de bienes – operando una distancia indefinida de la vecindad en cuestión”. Así:

En la era moderna, el nivel de distanciamiento tiempo-espacio es mucho mayor de lo que en cualquier período precedente, y las relaciones entre formas sociales y eventos locales y distantes se vuelven correspondientemente ‘alargadas’. La globalización se refiere esencialmente a ese proceso de alargamiento, a medida que las modalidades de conexión entre diferentes regiones o contextos sociales se enredaron a través de la superficie de la Tierra como un todo. (GIDDENS, 1991, P. 69).

Y, aún concluyendo:

La globalización implica, hoy, dos fenómenos distintos. Primeramente, sugiere que muchas cadenas de actividad política, económica y social están se volviendo interregionales e intercontinentales y, en segundo lugar, sugiere que ha habido una intensificación de los niveles de interacción e interconexión dentro y entre los Estados y las sociedades. (Held, 1998, P. 13)

Así, los procesos de integración regional son respuestas a los desafíos impuestos por la globalización. Ante las vulnerabilidades enfrentadas por los países, la regionalización se vuelve una forma de protección, al mismo tiempo en el que se convierte en estrategia para la inserción de los países del bloque en el sistema económico internacional.

Sin embargo, los mecanismos de control utilizados para manejar la globalización no son suficientes para evitar sus efectos negativos en las unidades subnacionales, que, por su vez, no están preparadas institucionalmente para tomar decisiones. O sea, el aumento de las redes de interdependencia no es acompañado por mecanismos formales de decisión que vinculen las diferentes esferas de gobierno dentro del bloque. Así siendo, las unidades subnacionales pasan a articularse, ocupando los espacios dejados

por el gobierno central y todavía no ocupados por una estructura jurídico-institucional regional (Mariano & Mariano, 2005, P. 145 *et seq.*).

Y si la globalización se hace sentir, en última instancia, en el ámbito local, la regionalización no deja de ser una respuesta de las propias unidades subnacionales a este fenómeno. O sea, no hay regionalización sin la incorporación de la dimensión subnacional, de la cual resulta la importancia de la participación de ciudades, estados federados, provincias y departamentos para el éxito de ese proceso de integración. En las palabras de Karina y Marcelo Mariano (2005, P. 148):

Los procesos de globalización y de integración regional han dejado de ser políticas de Estado para ser incorporados al cotidiano de las localidades, pasando a influenciar de modo directo a la actuación de los gobiernos subnacionales. Consecuentemente, hubo una redefinición en cuanto a su función y a su papel en el escenario internacional, sobretodo en el caso de los procesos de integración.

En esa misma línea de razonamiento, Maria Del Huerto Romero (2004, P. 412) observa que “las ciudades redefinem (o ven como redefinidos) sus papeles internacionales, regionales e incluso nacionales, como respuesta a la estructura de oportunidades y a la matriz de impactos derivados del entorno inmediato de la integración regional”, del cual resulta que “la participación de las ciudades constituye una añadidura a los déficits democráticos característicos de la mayoría de los esquemas de integración”.

Así, se vuelve interesante la citación del ejemplo dibujado por la construcción de la Unión Europea. El carácter de supranacionalidad trae a las ciudades y demás gobiernos subnacionales nuevas responsabilidades y demandas de actuación que complementan las acciones del Estado y fortalecen la integración regional. Un marco importante en el desarrollo de la Unión Europea, que demuestra la importancia de los gobiernos subnacionales dentro de ese proceso, ha sido la creación del Comité de Regiones, conforme establecido por el Tratado de Maastrich en 1991. Según Ana Maria Stuart:

En términos legales, ha significado el reconocimiento de que gobiernos locales y regionales eran afectados por el proceso de integración y que era necesario crear vías institucionales para los agentes subnacionales

que posibilitasen influenciar el proceso decisorio formulador de políticas públicas, dado el impacto de aplicación de esas políticas en el interior de los Estados. (STUART, 2002, p.111,112).

El modelo europeo se desarrolla de tal forma que cada gobierno hace parte de una tríade con la Unión Europea, via Comité de Regiones y las metrópolis regionales. El Estado necesita, entonces, negociar entre los dos. Ese mecanismo institucional se muestra como una forma encontrada para reducir el déficit democrático del proceso de integración europeo.

Se debe, todavía, destacar otras transformaciones políticas, institucionales y sociales que se muestran como estimuladoras de una mayor participación internacional de los gobiernos subnacionales, principalmente de las ciudades. De entre esas transformaciones, se destacan la urbanización, la tendencia para una descentralización político-administrativa y la cuestión de la debilitación del poder soberano de los estados nacionales. En lo que se refiere a la urbanización, se puede afirmar que ese proceso abre la posibilidad para una nueva dinámica de las ciudades, desde el momento en el cual los problemas presentados por las grandes concentraciones urbanas no eran vistos, otrora, como problemas locales, tales como desempleo, educación, asistencia social y problemas ambientales. La situación se vuelve, entonces, marcada por una contradicción entre el aumento de las demandas políticas y sociales por parte de los habitantes de las grandes ciudades y las restricciones y limitaciones impuestas por la autonomía política y poder de acción de los gobiernos locales. Así, gran parte de la explicación para la emergencia y el crecimiento de la cooperación internacional descentralizada reside en esa contradicción. Además, se resalta que las ciudades representan el nivel de poder más próximo de la población.

La descentralización del poder político-administrativo de los Estados nacionales tiene como consecuencia una mayor concentración de responsabilidades y autonomía para los gobiernos subnacionales. La descentralización ha sido una tendencia presentada por muchos países, como de hecho ha ocurrido en la Unión Europea, demostrada por la tesis de Ana María Stuart (2002). En Brasil, se percibe que actualmente las ciudades brasileñas son vistas como “la entidad territorial local embestida de la autonomía más abarcadora en el mundo entero” (KRELL, 1999, P. 7). Aunque tal proceso ocurra de forma distinta en diferentes países, hay fortes indicios sobre la concretización de esa tendencia en Europa y en América Latina, muchas veces estimulada por organizaciones internacionales como el Banco Mundial y algunas agencias de las Naciones Unidas, como la ONU/HABITAT. De acuerdo con Rodrigues (2004, P. 49) “las políticas de descentralización de los Estados han sido incorporadas y fuertemente incentivadas por

las agencias internacionales del tipo económico, que defienden éstas medidas como garantía de gobernabilidad y eficacia del Estado y condición necesaria de su modernización”. En el plan externo, podemos decir que los efectos de la descentralización apuntan para una ampliación de los actores internacionales y tienden a ser un efecto democratizante dentro de las varias arenas de las relaciones internacionales, principalmente en las actividades de cooperación internacional y en el fortalecimiento de la integración regional más allá de los acuerdos económicos y comerciales.

Sobre la debilitación del poder soberano de los Estados nacionales, se debe partir de la constatación de que la soberanía, otrora absoluta, se presenta actualmente de forma divisible y algunas veces parcial. Los Estados nacionales y su característica esencial, la soberanía, pasan por transformaciones que les alejan de su definición clásica desarrollada a lo largo de la era moderna por Hobbes y Bodin. Si antiguamente la soberanía del Estado nacional incluía el monopolio de actividades como el control del flujo de mercancías, el control de la acuñación de monedas y otras medidas económicas, actualmente esos atributos son divididos o sufren presiones de varios órdenes. Así, se hay un proceso continuado de transformación del Estado nacional, hay una redefinición de sus acciones y responsabilidades, así como hay un proceso semejante en el desarrollo de los gobiernos locales. Ciudades, estados federados, provincias y departamentos buscan asumir un papel estratégico en las relaciones internacionales, de forma complementar al papel del Estado, a fin de garantizar inversiones externas y tomar iniciativa de políticas de cooperación en el ámbito subnacional. Ejemplificando, las redes de ciudades forman, hoy día, una paradiplomacia eficiente y capaz de traer soluciones para los problemas locales. En el entendimiento de Maria Del Huerto Romero (2004, P. 410), este “trabajo en red se construye sobre la nueva idea de ‘región’, y está ligada a las formas de vinculación territorial que ella promueve”.

## **2. La inserción internacional de Gobiernos Locales: aspectos conceptuales**

### **2.1. Paradiplomacia o Política Exterior Federativa**

Como ya expusimos en la introducción, el proceso de globalización – especialmente la económica – ha alterado el rumbo del proceso productivo y la distribución del capital por el globo ha asumido una dinámica que huye del control de los Estados. Ni por eso, el territorio ha perdido su importancia. Vale decir, las ciudades



han asumido un papel estratégico en la “nueva geografía del poder”<sup>2</sup>.

Según Saskia Sassen (2004, P. 375), las grandes corporaciones no pueden dar cuenta de ejecutar todas las funciones que necesitan para su pleno funcionamiento, del cual resulta que las “ciudades globales, con sus complejas redes de empresas, que ofrecen servicios altamente especializados y talento profesional, son lugares estratégicos para la producción de estas funciones especializadas”.

Aún según la misma autora, “la economía global se materializa, en gran parte, en los territorios nacionales”, de modo que “los Estados nacionales tuvieron que involucrarse profundamente en la implementación del sistema económico global”, sufriendo “transformaciones en su estructura institucional”. (SASSEN, 2004, P. 375)

Lo que ocurre es que la “principal dinámica que opera en economía global tiene la capacidad de desligar el Estado moderno de la intersección entre soberanía y el territorio que caracterizan el Estado y el sistema estatal modernos” (idem, P. 376).

El *locus* de la actividad económica global no se restringe más al territorio y las transacciones económicas son hechas en el espacio electrónico. Sin embargo, es en el territorio que se encuentran las instituciones y los actores que dan cuerpo a la globalización. De todo eso resulta la necesidad de un nuevo andamiaje jurídico capaz de regular las nuevas relaciones económicas del mundo globalizado. (SASSEN, 2004, P. 377).

Vemos, por tanto, que la globalización no retira del Estado su importancia. Al contrario, la materialización de la globalización en el ámbito de ciudades, estados, departamentos y provincias da a los gobiernos locales un papel político de mayor relevancia dentro del propio Estado nacional<sup>3</sup> y crea la posibilidad de la formación de una nueva estrategia de desarrollo del propio Estado, que es fruto de la sumatoria del desarrollo de cada una de las unidades que lo componen.

Si el Estado-nación no logra proteger sus unidades subnacionales de los efectos devastadores externos (económicos, principalmente), no hay que impedir que estas unidades defiendan sus intereses por cuenta propia, a veces, contribuyendo con el

---

2 Expresión cuñada por Saskia Sassen (SASSEN, 2004).

3 Se percibe, entonces, un cambio en el rol político, económico, social y cultural de las ciudades. En la historia occidental, el rol de las ciudades se ha modificado constantemente. Si durante la Edad Media las ciudades continuaron a tener la función de centro político administrativo, como demuestra Cyro Rezende en su libro *Historia Económica General* (1992), su rol sufrió una transformación intensa desde la revolución industrial, cuando pasaron a ser el local de concentración de las actividades económicas de producción material, concentrando las fábricas e industrias modernas. En el pasar del proceso de globalización las ciudades tienen una vez más un cambio sustancial en su rol.

propio Estado-nación (KINCAID, 1990, P. 56).

Para Soldatos (1996, P. 207), el fenómeno de la “permeabilización” de las fronteras de los Estados-nación puede ser la causa de problemas socio-económicos serios para las ciudades (interdependencia-vulnerabilidad), pero también puede proporcionarles oportunidad para la cooperación internacional (interdependencia-oportunidad).

En las palabras de Ladislau Dowbor (1997, P. 12):

Constatamos que las grandes metrópolis mundiales están adquiriendo un peso nuevo en el proceso de gestión de nuestras sociedades, como polos de un conjunto de actividades internacionalizadas, y como articuladoras de las políticas internas.

Verificando con atención el proceso electoral en las ciudades brasileñas, en 2004, bien como la campaña electoral este año para los gobiernos estaduais, percibimos el énfasis que se ha dado a la importancia de las unidades subnacionales en el desarrollo del país. También, estos casos testifican la preocupación de los políticos locales con las decisiones gubernamentales en el ámbito nacional, incluso en la política exterior. La federalización del debate local no refleja solamente una disputa político-partidaria, pero también la preocupación de los actores sociales, políticos y económicos locales en participar del proceso decisorio nacional, cuyos reflejos son percibidos, inmediatamente, en la esfera local.

En Brasil, el Palacio del Itamaraty ha invitado todos los municipios y estados brasileños para el *I Encuentro de Negociaciones Internacionales – Estados y Municipios*, realizado el 7 de agosto del presente año. El evento contó con la participación de diversos Secretarios Municipales y Estaduales de Relaciones Internacionales y tuvo como objetivo integrar los gobiernos locales en el debate sobre la Política Exterior Brasileña. No obstante las divergencias políticas y jurídicas, dentro del propio Ministerio de Relaciones Exteriores, en lo que se refiere a la inserción internacional de estados y municipios en las relaciones internacionales, este evento es reflejo de la constatación de un nuevo proceso político ya en curso.

El creciente intervencionismo de las autoridades subnacionales en los sectores de actividades que trascienden las fronteras nacionales es llamado por Earl Fry de “globolocalismo” y es resultante de la combinación de los siguientes factores: 1) protección y refuerzo de las colectividades locales, en una época de vínculos transregionales crecientes; 2) necesidad y busca de ingresos más elevados; 3) contra-

punto a las asimetrías y desigualdades en el ámbito del sistema nacional; 4) mayor accesibilidad en materia de establecimiento de vínculos internacionales; 5) preocupación electoral; 6) ampliación progresiva de las esferas de acción de los comités regionales; 7) internacionalización creciente de la población; 8) proteccionismo; 9) defensa de ciertos principios de moralidad internacional; 10) incertidumbres con relación a la interpretación de dispositivos constitucionales. (FRY, 1996, P. 42)

La concretización de esa inserción internacional sostenida se hace a través de una paradiplomacia que puede ser definida, según Noé Cornago Prieto, como

(...) el involucramiento de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, mediante el establecimiento de contactos permanentes y *ad hoc*, con entidades públicas o privadas extranjeras, con el objetivo de promoción socioeconómica y cultural, bien como de cualquiera otra dimensión exterior en los límites de su competencia constitucional. (PRIETO apud Rodrigues, 2004a, P. 443)

Para Maurício Fronzaglia, que también adopta el término *paradiplomacia* en su Disertación de Maestrazgo, puede ser definida como:

(...) el conjunto de actividades desarrolladas por las unidades subnacionales – de manera separada o conjunta – conforme su grado de autonomía y que visan su inserción internacional pudiendo ser complementarios, paralelas o opuestas con la diplomacia conducida por el gobierno central. La paradiplomacia se expresa a través de políticas de inserción internacional (y no exterior) que son desarrolladas por sus actores. (FRONZAGLIA, 2004, P. 50)

Sin embargo, algunos autores, como Gilberto Rodrigues, prefieren el término *política exterior federativa* para definir a la acción de las ciudades en el plan internacional. Según este autor, si es aceptable la tesis de Celso Lafer de que hay una identidad internacional de Brasil, que marca la política exterior brasileña, entonces se podría admitir que las acciones internacionales de gobiernos subnacionales poseen una identidad propia, no necesariamente coincidentes o concordantes con la diplomacia federativa. (Rodrigues, 2004b, P. 40)

Todavía según el mismo autor, esa *política exterior federativa* puede ser definida como “la estrategia propia de un estado o municipio, desarrollada en el ámbito de su autonomía, visando a su inserción internacional, de forma individual o colectiva” (Rodrigues, 2004b, P. 40).

A fin de concluir la cuestión terminológica sobre la inserción internacional de los gobiernos locales, hay dos reservas a ser hechas: primeramente, el uso del término política exterior para los gobiernos locales es problemático porque, según Seitenfus (2004, P. 84), esta es “consecuencia de la existencia del propio Estado, que es obligado a mantener relaciones externas”. Sería, entonces preferible el uso de política internacional, que designaría, todavía según Seitenfus (2004), la capacidad de actuar externamente. En segundo lugar, el uso del término federativo puede tener como consecuencia reducir el análisis de la participación internacional de los gobiernos locales concentrándose apenas en los gobiernos subnacionales que se encuentran en Estados federativos, qué nos llevaría a ignorar la participación internacional de gobiernos locales de países que no son federativos, como China y España.

Otro hecho que viene a comprobar el crecimiento de la inserción internacional de gobiernos locales es la formación de la Asociación Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, creada en 2004 en un proceso de fusión de las tres principales redes mundiales de ciudades hasta entonces existentes: A IULA – *International Union of Local Authorities*, la FMCU – *Fédération Mondiale de Cites Unies*, y la red Metrópolis<sup>4</sup>. Mas allá de las redes de ciudades que actúan dentro de un

---

4 La creación de la CGLU – Ciudades y Gobiernos Locales Unidos – no extinguió sus asociaciones formadoras. La IULA es la más antigua asociación de gobiernos locales, creada en el inicio del siglo XX y tiene miembros en más de 100 países. Dentro de su estructura cuenta con secciones regionales como la FLACMA – Federación Latino Americana de Ciudades, Municipios y Asociaciones, la FEMICA – Federación de Municipios Del Istmo Centroamericano, la ASPAC – Section for Asia and Pacific, la EMME – Section for the Eastern Mediterranean and Middle East y la North League of Cities. Ya la FMCU fue creada en Francia después del fin de la segunda Guerra Mundial, y tenía como principales objetivos promocionar la amistad y el intercambio cultural entre las ciudades europeas. Inicialmente, destinándose apenas al intercambio cultural, se llamaba LE MONDE BILANGUE – El Mundo Bilingüe. En 1957 se decidió que era necesario expandir el horizonte de cooperación, naciendo la FMCU. Su fundador, Jean Marie Bressand, fue un antiguo combatiente de la resistencia francesa, lo que explica el gran número de ciudades francesas y de sus ex colonias afiliadas la Federación. Por fin, la METROPOLIS es una asociación internacional que reúne las ciudades mundiales con más de 1 millón de habitantes. Creada en 1984 por ocasión de una reunión llamada por lo entonces presidente del Consejo Regional de Ilê de France llamando los representantes de Abdjan, Addis-Abeba, Barcelona, Buenos Aires, El Cairo, Colón, Londres, Los Angeles. México, Nueva York, Tokio y Turim. Al final de esta

proceso de integración regional, como es el caso de las Redes Mercocidades y Eurociudades.

Vale destacar que la inserción internacional de los gobiernos locales no se hace apenas en el ámbito económico. Así como la globalización debe ser “mejor pensada como un fenómeno multidimensional, involucrando diversos dominios de actividad e interacción, incluso económico, político, tecnológico, militar, jurídico, cultural y ambiental” (Held, 1998, P. 13), también la inserción de las unidades subnacionales en el plan internacional se da siguiendo el mismo alcance. Prueba de eso son las acciones de cooperación internacional de las ciudades que se dirigen para las más diversas áreas, como la salud, la planificación urbana, la preservación del medio ambiente y la educación, entre otras.

## **2.2. Democracia cosmopolita y las redes globales**

La inserción internacional de gobiernos locales trae consigo un elemento extremadamente importante y que no puede pasar desapercibido en un análisis de las relaciones internacionales en el ámbito subnacional, cual sea: la participación de diversos actores sociales, con gran capacidad de influencia en las decisiones.

La red de contactos y de intercambio propiciada por la acción internacional de los gobiernos locales es de gran importancia para el desarrollo de una democracia cosmopolita, que supere la incapacidad que los Estados tienen, hoy día, de solucionar todos los problemas de la nación, especialmente aquel de orden local. En un mundo cada vez más interdependiente, en que problemas de orden económico, social, política y ambiental extrapolan las fronteras de los Estados-nación y son causados por agentes no estatales, se verifica la fragilidad del modelo de democracia, basado en la legitimidad obtenida por el voto. Urge pensar nuevas formas de participación directa que involucre la sociedad, yendo mas allá de los límites fronterizos del Estado-nación (Held, 1998, P. 22). La participación internacional de los gobiernos locales es un relevante factor de democratización de las Relaciones Internacionales porque involucra un incremento de los problemas que son internacionalizados, así como también promueve una participación de un número mayor de actores políticos y acaba por involucrar de manera más directa y puntual las poblaciones locales que son insertas en la acción internacional de esos gobiernos. Se considere, posteriormente, que actualmente el número de países que tienen gobiernos democráticos es un hecho inédito en la historia. El régimen

---

reunión fue creada la Asociación Mundial de Grandes Metrópolis. Esa organización fue reconocida por la ONU teniendo status de observador junto a OCDE.

democrático tiene hoy una popularidad global sin precedentes (Gómez, 2000), se expresa hasta mismo en el escenario internacional a través de varios organismos y agencias internacionales que tienen el régimen democrático como pre-requisito para sus miembros (Gómez, 2000; Velasco y Cruz, 2003). De hecho hay una contradicción en el desarrollo democrático, una vez que el “conjunto de procesos de interconexiones regionales y globales en curso genera restricciones crecientes a la ciudadanía democrática de base territorial soberana, pero, por otra parte, abre posibilidades efectivas de ampliación de una ciudadanía democrática de base cosmopolita” (Gómez, idem, P. 14).

Para Kincaid (1990, P. 73), la diplomacia constituyente, o paradiplomacia, refuerza la participación no solo de los actores subnacionales, pero también de los ciudadanos en la política exterior. La inserción internacional de ciudades, estados, provincias y departamentos trae el contexto internacional para el ámbito local, desplazando las representaciones diplomáticas y comerciales de la capital para estas localidades.

Los intercambios científicos, tecnológicos y educacionales son ejemplos que tienen como objetivo crear redes de contactos entre comunidades locales, a fin de solucionar problemas comunes y desarrollar proyectos que puedan ser puestos en práctica independientemente de la actuación gubernamental. Tal como las organizaciones no gubernamentales, las comunidades epistemológicas ganan cada vez más importancia en el mundo globalizado.

En las palabras de Rosenau (1998, P. 29):

(...) es importante aclarar que la gobernanza global no se refiere solamente a las instituciones y organizaciones formales, a través de las cuales el manejo de las relaciones internacionales es o no sostenido. (...) En un mundo cada vez más interdependiente, donde algo que pasa en un canto, o en un nivel, puede tener consecuencias para lo que ocurre en todos los otros cantos y niveles, parece un error adherir a una definición estrecha, en la cual solamente instituciones formales, en los ámbitos nacional e internacional, son consideradas relevantes.

Muy común, hoy día, los acuerdos de cooperación entre las universidades, propiciando un cambio de conocimiento y experiencias, que resultan en una democracia cosmopolita sin la interferencia de instituciones formales.

Otro ejemplo son los acuerdos comerciales que se firman entre los gobiernos locales y que resultan en una red de empresarios interesados en hacer viable negocios entre ciudades y/o regiones de diferentes países sin, sin embargo, la intermediación de un poder estatal. De acuerdo con Rosenau (1998, P. 44):

En el caso de micro-regiones, se llama a la atención para el papel emergente de ciertas ciudades y zonas económicas ‘naturales’ como formas sutiles y nacientes de sistemas normativos transnacionales, que no son afianzados por los Estados y que, al contrario, emergen de las actividades de otros tipos de actores que, por lo menos inicialmente, pueden promocionar un desplazamiento de autoridad de la esfera política para la económica.

De hecho, lo que ha pasado es una creciente preocupación con el aspecto local, sin perder de vista el aspecto global. O sea, el desarrollo local, en un mundo globalizado, solo puede ser alcanzado a través de las relaciones horizontales con las demás comunidades. Drozdiac (apud ROSENAU, 1998, P. 44), observando el desarrollo alcanzado por ciudades europeas, de diferentes países, que firmaron acuerdos de cooperación, afirma que “una resurrección de ‘ciudades-estado’ y regiones está transformando, silenciosamente, el paisaje político y económico de Europa, disminuyendo la influencia de gobiernos nacionales y rediseñando el mapa de poder continental para el siglo XXI”. De acuerdo con Henry Mendras, ese proceso es también exprimido por la fragmentación de los servicios del Estado:

Cada servicio nacional está en colaboración con el servicio municipal o su correspondiente, y una complicidad se establece entre ellos, complicidad que prolonga aquélla que se desarrolla entre los servicios nacionales y sus correspondientes en Bruselas. El poder municipal asume el papel de coordinación entre las políticas sectoriales de la o Estado no puede más asumir de manera eficaz (MENDRAS, 1997, P. 300)5.

Según el autor, una Europa de las ciudades estaría en vías de renacer, o aún “en todos los países se puede ver que las ciudades toman nuevas responsabilidades, principalmente en los dominios económicos, científicos y culturales. Una Europa de

---

5 Traducción de los autores.

ciudades está se constituyendo y algunos dirán que esa Europa de ciudades está se reconstituyendo”<sup>6</sup> (MENDRAS, 1997, P. 287).

Ante esa realidad surge el concepto de *redes globales*. Según la definición de Jordi Borja, “las redes globales son redes de cooperación y competencia entre iguales y sirven para la cooperación y elaboración de estrategias comunes, además de ser redes de representatividad y *lobby* político” (BORJA apud Romero, 2004, P. 410). El autor cita como ejemplo las Eurociudades y las Mercocidades.

### **3. Gobiernos Locales y Mercosur**

En el Mercosur, la experiencia de participación de gobiernos subnacionales, de forma organizada, tuvo su origen en 1995, en el Seminario “Mercosur: opciones y desafíos para las ciudades”, realizado en Asunción. Resultado de este seminario, la *Declaración de Asunción*, firmada por los alcaldes de la capital paraguaya y de Montevideo, bien como por los representantes de Brasíla, Rio de Janeiro, Buenos Aires y Santiago, evidencia la necesidad de la creación de una red de ciudades de los países del Mercosur, que sea un medio de participación de esas unidades subnacionales en el proceso decisorio del bloque (Romero, 2004, P. 419).

Así, en noviembre de aquel año, es creada la Red Mercocidades, cuya Acta de Fundación fue firmada por once ciudades del Mercosur: Asunción, Montevideo, Rosário, Córdoba, La Plata, Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Brasíla, Salvador y Rio de Janeiro (Romero, 2004, P. 419). A lo largo de esos años la Red Mercocidades ha desempeñado un papel importante en el fortalecimiento y democratización en la integración de los países que componen el Mercosur. De acuerdo con el estatuto de la Red podemos destacar sus principales objetivos: la Red Mercocidades busca estimular la participación de las ciudades en la estructura del Mercosur buscando la decisión en las áreas de su capacidad, pretende también impulsar la creación de redes de ciudades a través de unidades técnicas operativas que desarrollen diversa acciones, programas y proyectos de interés común intermunicipal adecuados al proceso de integración. La Red busca también facilitar la comunicación a través de la creación de redes de comunicación para mejorar el intercambio de experiencias y democratizar el acceso la información, así como también promover acciones vinculadas al desarrollo urbano sostenible de las ciudades, incentivar iniciativas ligadas a la cultura, al ocio, al deporte y al turismo. En aquello que concierne la desigualdad social, la Red desea, a través de la acción de sus miembros, identificar las causas de la acentuación de las desigualdades

---

6 Traducción de los autores.



sociales para que sea posible el establecimiento de políticas públicas locales que visen el combate a esas desigualdades.

La Red Mercociudades opera por medio de 14 unidades temáticas que se quedan bajo la coordinación de una ciudad miembro por el período de un año, pudiendo ser renovado indefinidamente. Hay todos los años una reunión de Cúpula que se realiza al final de lo segundo semestre, y cuya ciudad sede será la ciudad responsable de coordinar la Secretaría Ejecutiva de la Red.

**Tabla 01 - Unidades Temáticas y ciudades coordinadoras de Mercociudades 2005-2006**

<b>Autonomía, Gestión y Financiamiento Municipal</b>	<u>Ciudad Coordinadora:</u> Paysandú – Uruguay <u>Ciudades Subcoordinadoras:</u> Gravataí – Brasil, Santiago do Chile e La Plata – Argentina
<b>2. Ciência, Tecnologia e Capacitação</b>	<u>Ciudad Coordinadora:</u> São Carlos – Brasil <u>Ciudad Subcoordinadora:</u> Tandil – Argentina
<b>3. Cooperação Internacional</b>	<u>Ciudades Coordinadoras:</u> Buenos Aires – Argentina, Santo André – Brasil, Morón – Argentina e Montevideú – Uruguay
<b>4. Cultura</b>	<u>Ciudad Coordinadora:</u> Buenos Aires – Argentina <u>Ciudad Subcoordinadora:</u> Juiz de Fora – Brasil
<b>5. Desenvolvimento Econômico Local</b>	<u>Ciudad Coordinadora:</u> Rosario – Argentina <u>Ciudades Subcoordinadoras:</u> Morón – Argentina, Florida – Uruguay e Santa Maria – Brasil
<b>6. Desenvolvimento Social</b>	<u>Ciudad Coordinadora:</u> La Matanza – Argentina <u>Ciudad Subcoordinadora:</u> Jacareí – Brasil
<b>7. Desenvolvimento Urbano</b>	<u>Ciudad Coordinadora:</u> Recife – Brasil <u>Ciudades Subcoordinadoras:</u> Santo André – Brasil e La Paz – Bolívia
<b>8. Educação</b>	<u>Ciudad Coordinadora:</u> Santo André – Brasil <u>Ciudad Subcoordinadora:</u> Gravataí – Brasil

<b>9. Gênero e Município</b>	<u>Ciudad Coordinadora:</u> Rosário – Argentina <u>Ciudades Subcoordinadoras:</u> Assunção – Paraguai, Morón – Argentina, Recife – Brasil e Santo André – Brasil
<b>10. Ambiente e Desenvolvimento Sustentável</b>	<u>Ciudad Coordinadora:</u> Montevidéo – Uruguai <u>Ciudades Subcoordinadoras:</u> São Paulo – Brasil e Río Cuarto – Argentina
<b>11. Planejamento Estratégico</b>	<u>Ciudad Coordinadora:</u> Rio Grande – Brasil <u>Ciudad Subcoordinadora:</u> Córdoba – Argentina
<b>12. Turismo</b>	<u>Ciudad Coordinadora:</u> Belo Horizonte – Brasil <u>Ciudades Subcoordinadoras:</u> Villa Gesell– Argentina, Assunção – Paraguai e Montevidéo – Uruguai
<b>13. Juventude</b>	<u>Ciudad Coordinadora:</u> Morón – Argentina. <u>Ciudades Subcoordinadoras:</u> Villa María – Argentina, Recife – Brasil, Santo André – Brasil, São Carlos – Brasil e Canelones – Uruguai
<b>14. Segurança Cidadã</b>	<u>Ciudad Coordinadora:</u> Diadema – Brasil <u>Ciudades Subcoordinadoras:</u> Buenos Aires - Argentina e Santa Maria – Brasil

No obstante el avance que fue la creación de la Red Mercocidades, en lo que se refiere a la participación de unidades subnacionales en el proceso de integración – incluso con el establecimiento de una Secretaría Técnica/Administrativa permanente, en los moldes de la Secretaría Administrativa del Mercosur y en el mismo edificio de esta –, todavía había la necesidad de un espacio de representación, dentro de la estructura jurídico-administrativa del bloque, para los gobiernos subnacionales<sup>7</sup>. (Actualmente la Secretaría Directiva es ocupada por el ayuntamiento del municipio de Santo André).

<sup>7</sup> Se debe frisar aquí que, así como pasó en Europa con la creación del Consejo de Municipalidad y Regiones Europeas en 1951 que antecedió la propia creación de la Unión Europea, hubo en el ámbito del Cono Sur asociaciones inter-regionales que congregaban varios gobiernos locales y que precedieron la propia creación del Mercosur, caso del Foro CODESUL-CRECENEA – LITORAL, que fue una iniciativa de cooperación subregional, compuesto actualmente por cuatro estados brasileños y seis provincias argentinas. Ese foro surgió después de la celebración del protocolo de integración Brasil - Argentina en 1986.

Así, en el año 2000, es creada la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI), órgano auxiliar del Grupo Mercado Común, formalizada por medio de la Resolución 90/00 del Grupo Mercado Común (Brasília, 7/12/2000) y de la Decisión 59/00 del Consejo del Mercado Común (Florianópolis, 14/12/2000) (*idem*, P. 430 *et seq.*)

Aún así, mismo después de todo el evolución institucional del Mercosur, vista hasta aquí, incorporando los gobiernos municipales en la propia estructura jurídica del bloque, restaba una laguna: ¿qué papeles desempeñan los estados federados, las provincias y los departamentos en el proceso de integración regional del Cono Sur y cuál el espacio institucional qué le es debido en la estructura del bloque?

Delante de eso, y ampliando todavía más el entendimiento sobre el papel que los gobiernos locales desempeñan en cualquier proceso de integración, se constituye, el 5 de septiembre de 2001, el Foro de Gobernadores del Mercosur, cuyos objetivos principales son:

- 1) contribuir para el fortalecimiento y la consolidación del Mercosur y su consecuente perfeccionamiento institucional;
- 2) promocionar la participación de Estados, Provincias y Departamentos en el proceso de integración, favoreciendo la creación de vías efectivas de expresión de los ciudadanos en la consolidación del bloque regional.

Esa evolución de la participación de los gobiernos subnacionales en el proceso de integración culmina en la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, por la Decisión 41/04 del Consejo Mercado Común, en el marco de la Cúpula de Ouro Preto (Belo Horizonte, 16/12/2004), que en su justificativa considera “que el desarrollo del proceso de integración tiene una dimensión política creciente, a cual requiere acciones coordinadas y sistematizadas de todos los actores en él involucrados”.

En su artículo 1º, la Decisión 41/04 (CMC) establece que el objetivo del Foro Consultivo es “estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes del Mercosur”. Este Foro “sucederá a la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias” (art. 2º) y “será formado por un Comité de los Municipios y un Comité de los Estados federados, Provincias y Departamentos” (art. 3º).

Así como el Foro Consultivo Económico y Social tiene la función de representar

sectores de la sociedad civil – contando con la participación de las centrales sindicales, de las confederaciones de la Industria, del Comercio, de la Agricultura y de los Transportes, y del Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor –, el Foro Consultivo de Municipios, Estados federados, Provincias y Departamentos tiene la función de representar las unidades subnacionales, pudiendo “proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promocionar el bienestar y mejorar la calidad de vida de los [suyos] habitantes (...), bien como formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común” (art. 4º). (grifo nuestro)

La expresión “recomendaciones” fue subrayada, en el párrafo anterior, para que llamemos la atención para un aspecto jurídico de extrema relevancia de los dos Foros del Mercosur, tal como ocurre en el Comité Económico-Social de la Unión Europea, cual sea: el carácter no vinculativo de las proposiciones. O sea, todo lo que sea elevado al Grupo Mercado Común en forma de recomendaciones no será necesariamente implementado. Sin embargo, en el plano político, la importancia de esos órganos en el proceso de integración regional reside en la formación de determinados consensos que, por presión política, pueden resultar en documentos importantes, con eficacia jurídica, de las instancias decisorias de los bloques. Es el caso de lo parecer del Comité Socio-Económico de la Unión Europea sobre los derechos sociales fundamentáis en la Comunidad, que sirvió de base para la Carta Social, propuesta por la Comisión Europea (Almeida, 2001, P. 123 *et seq.*).

Por analogía, podemos tomar como válido la enseñanza de Maria Inês Barreto y Marcelo Mariano (2004, P. 41) sobre el Foro Consultivo Económico y Social para el nuevo Foro de Municipios, Estados federados, Provincias y Departamentos del Mercosur:

A lo si constituir como canal de participación [de los sectores involucrados], ese foro ha desempeñado dupla función, sea promocionando la inclusión de esos actores, sea propiciando condiciones para el establecimiento de relaciones de identidad y solidaridad entre aquéllos que encuentran afinidades e intereses afines.

En ese sentido, este nuevo Foro Consultivo concentra dos dimensiones de la problemática de la inserción de los gobiernos locales en las relaciones internacionales, definidas por Maria Del Huerto Romero (2004, P. 404) como *horizontal* y *vertical*, siendo la primera referente a las estrategias de cooperación y alianzas transfronterizas,

materializada en la Red Mercocidades, y la segunda referente a la participación en la formulación de políticas comunes en el Mercosur, materializada en la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI).

Por tanto, la Red Mercocidades, que, diferentemente de la REMI, no deja de existir, pasa a tener un papel relevante en la consolidación del Comité de Municipios del Foro Consultivo. Y, juntamente con el Comité de Estados federados, Provincias y Departamentos, contribuye con la institucionalización de los gobiernos subnacionales en el proceso de integración regional.

De eso resulta un problema a ser enfrentado y que puede ser factor de disgregación e inoperancia del Foro, cual sea: la delegación de poder dentro de los Comités. En la medida en que las disputas y controversias ocurran en el ámbito de las relaciones horizontales entre ciudades y entre Estados federados, provincias y departamentos, se ponen comprometidas las funciones atribuidas al Foro de proponer medidas y formular recomendaciones al Grupo Mercado Común.

Así siendo, es fundamental para el tratamiento de los demás temas el cumplimiento inmediato del art. 5° de la Decisión 41/04 (CMC), según el cual “el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur alzaré propuesta de Regimiento Interno a la consideración del Grupo Mercado Común”.

Otra cuestión que deberá ser enfrentada, y que no podemos omitir, es la (in)constitucionalidad de la actuación internacional de las ciudades. No hay una posición unánime entre las Constituciones de los países del Mercosur a respecto del tema y, mismo entre los juristas de cada Estado-Parte, hay divergencias sobre la posibilidad legal de una política exterior federativa o paradiplomacia. Hay todo un debate reciente sobre la viabilidad jurídico-legal de la participación de los gobiernos locales en las relaciones internacionales. Para Tatiana Placeres (2004, P. 285) es preciso “apuntar las contradicciones entre la perspectiva jurídico-formal en cuanto a la posibilidad de actuación internacional de los entes subnacionales brasileños y los intereses de las dichas unidades federadas”, una vez que “la experiencia empírica ya se distanció de las orientaciones teóricas”. O sea, aunque las teorías jurídicas no atenten debidamente para el hecho, los gobiernos locales han participado de forma cada vez más intensa en el escenario internacional. Placeres (2004, P. 309) cita cuatro posibilidades de encaminamiento para el tema: la primera posibilidad sería canalizar la actuación de los gobiernos locales para el ámbito de las relaciones federativas del Ministerio de las Relaciones Exteriores; la segunda sería la utilización de ajustes complementarios hechos en acuerdos de cooperación ya firmados por los gobiernos centrales, la tercera sería el uso de agentes privados para la firma de acuerdos y convenios de cooperación,

ya que éstos tendrían su actividad regulada según el derecho internacional privado; y, finalmente, una última posibilidad sería una reforma constitucional que permitiese a los gobiernos locales la celebración de acuerdos internacionales en circunstancias específicas, como ocurre en la Argentina.

En ese país, la Constitución pasó por una reforma en 1994 y, de acuerdo con su artículo 124, las provincias tienen competencia para celebrar tratados internacionales:

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, y podrán también celebrar convenios internacionales, con tal que no sean incompatibles con la política exterior de la nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la nación; con el conocimiento del Congreso Nacional (...). (apud PLACERES, 2004, P. 290)

Según Bidart Campos (apud PLACERES, 2004, P. 290), en Argentina, “la competencia provincial en materia externa incluye todas las cuestiones que, en el plano interno, están bajo la competencia de las provincias, comprendidas también las de naturaleza concurrente con el Estado federal”.

La Constitución Paraguaya de 1992 establece, en su artículo 238, que la gestión de las relaciones exteriores es de competencia de la Presidencia de la República, quedando a los municipios, por el artículo 168, el acceso a los créditos privados y públicos internacionales. En Uruguay, la Constitución de 1967, actualizada hasta la reforma de 2004, reza que “el Presidente de la República tendrá la representación del Estado en el interior y en el exterior”.

Ya en Brasil, por su vez, el entendimiento mayoritario de los constitucionalistas es de que la competencia en materia externa es exclusiva de la Unión, no pudiendo los entes federados ejercer cualquier tipo de política exterior federativa o paradiplomacia. Veamos los siguientes artículos de la Constitución Federal de 1988:

Art. 21. Compete a la Unión:

I – mantener relaciones con Estados extranjeros y participar de organizaciones internacionales.

Art. 84. Compete privativamente al Presidente de la República:

VII – mantener relaciones con Estados extranjeros y crear sus representantes

diplomáticos;

VIII – celebrar tratados, convenciones y actos internacionales, sujetos a referéndum del Congreso Nacional.

Art. 25. Los Estados se organizan y se rigen por las Constituciones y leyes que adopten, observados los principios de esta Constitución.

§1º Son reservadas a los Estados las competencias que no les sean vedadas por esta Constitución.

Así, entiende Manoel Gonçalves Ferreira Filho que:

(...) en el plan internacional, el Estado federal aparece como uno solo Estado. Apenas su aspecto unitario es visible. Así, el Estado federal es quien goza de personalidad jurídica, en tenemos de derecho internacional. Por eso, es él y tan sólo él que mantiene relaciones con otros Estados, con organizaciones internacionales, en fin, con las otras personas jurídicas, reconocidas como tales por el derecho internacional público. Solo él mantiene, pues, relaciones internacionales (apud PLACERES, 2004, P. 296).

En el mismo sentido, afirma José Affonso Da Silva que “el Estado federal es considerado una unidad en las relaciones internacionales” (1999, P. 105) y explica:

Estado federal es el todo, dotado de personalidad jurídica de Derecho Público internacional. La Unión es la entidad federal formada por la reunión de las partes componentes, constituyendo persona jurídica de Derecho Público interno, autónoma con relación a los Estados y a que cabe ejercer las prerrogativas de la soberanía del Estado brasileño. Los Estados-miembros son entidades federativas componentes, dotadas de autonomía y también de personalidad jurídica de Derecho Público interno (Silva, 1999, P. 104) (grifo nuestro).

Se percibe que la diferencia fundamental entre los Estados-miembros y la Unión reside en los conceptos de autonomía y soberanía, siendo el primero restringido a la forma

de organización interna de la federación y lo segundo referente al derecho de autodeterminación en el Sistema Internacional.

Vale también destacar que el Itamaraty sigue el entendimiento de los constitucionalistas citados y “desde la década de 1920 emite parecer a través de Consultoría Jurídica en el intuito de justamente reiterar la imposibilidad de las unidades federadas brasileñas asuman compromisos en el ámbito internacional” (PLACERES, 2004, P. 297).

Por tanto, la eficacia del Foro Consultivo va a depender de una recomendación para estandarización de las normas constitucionales de los países del Mercosur, atribuyendo competencias en materia externa a las unidades subnacionales, adecuando sus Cartas Magnas a una nueva realidad que se vislumbra no apenas en el Mercosur, pero en otros bloques. Seguramente, se aprobado por el Grupo Mercado Común, eso resultaría en la necesidad de Enmiendas Constitucionales. No obstante eso pueda ser hecho independientemente del debate en el Foro Consultivo, no haría muy sentido, en la medida en la que estamos pensando en la viabilidad y en la practicidad de una Agenda Común.

Además, no podemos dejar de tocar en un punto de extrema importancia para los gobiernos subnacionales, cual sea: el fondo estructural, su fiscalización, la distribución de esos recursos y la participación de las unidades subnacionales en su manejo.

El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) fue creado por la Decisión CMC n° 45/04 y su funcionamiento está regulado por la Decisión CMC n° 18/05 que, en su artículo 1°, establece los objetivos del Fondo:

Art. 1° - El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (...) está destinado a financiar programas para promocionar la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promocionar la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

En ésta, no hay ninguna mención al Foro Consultivo de Municipios, Estados federados, Provincias y Departamentos, a pesar de sus objetivos estén ligados al desarrollo del Mercosur, que se alcanza por la sumatoria de los desarrollos de las diversa localidades que lo componen. El propio artículo 21 de la Decisión n° 18/05 da margen a una efectiva participación de las unidades subnacionales, al establecer que el



“FOCEM empezará a trabajar a través de la metodología de proyectos-piloto con fuerte impacto en los ciudadanos del Mercosur”.

Como bien ponen Marcelo Mariano y Maria Inês Barreto (2004, P. 43):

(...) la participación subnacional puede también contribuir para introducir problemas concretos, que vienen siendo permanentemente postergados en la agenda de la integración. Temas relacionadas con el diferencial de competitividad existente entre diferentes localidades y con los impactos generados o agravados por el propio proceso de integración pasarían a ser analizados y contemplados, por estar directamente vinculados a la raíz de la cuestión subnacional, dada por la existencia de profundas desigualdades regionales en el interior del bloque.

Concluyendo, la participación de gobiernos locales, de forma coordinada e integrada, en el proceso de integración regional, específicamente en el Mercosur, gana fuerza, progresivamente. Y, en un momento en que el Mercosur parece sucumbir a las innúmeras crisis políticas, contrariando la lógica de una acción integrada de los países para su inserción en el Sistema Internacional, los gobiernos locales se articulan y pueden ser los propulsores de una nueva dinámica del proceso de integración regional en América del Sur, según la cual el “local” gana un *status* privilegiado y se hace representar por medio de instituciones formales.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

ALMEIDA, Elizabeth Accioly P. de. *Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba: Juruá, 2001.

BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo P. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Ed. Unesp; Bauru: EDUSC, 2004. pp. 21-48.

*Constituição da República Federativa do Brasil*. 27. ed., São Paulo, Saraiva, 2001.

*Constitución Política de la República de Paraguay de 1992*. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Paraguay/para1992.html>. Acceso en 31 ago. 2006.

*Constitución Política de la República Oriental Del Uruguay de 1967*. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Uruguay/uruguay04.html>. Acceso en 31 ago.

2006.

DOWBOR, Ladislau. Globalização e tendências institucionais. DOWBOR, Ladislau et al. (org.). *Desafios da globalização*. Petrópolis, Vozes, 1997. p. 9 a 16.

FRONZAGLIA, Maurício Loboda. *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004*. Campinas, UNICAMP, 2005. (Dissertação de Maestría).

FRY, Earl H. La perméabilisation de l'état-nation dans un monde d'interdépendance internationale globale et de mutations sous-nationales. PHILIP, Christian; SOLDATOS, Panayotis. *Au-delà et en deçà de l'état-nation*. Bruxelles, Bruylant, 1996. p. 21 a 52.

GIDDENS, Anthony. *As Conseqüências da Modernidade*. Editora UNESP, São Paulo, 1991.

GÓMEZ, José Maria. *Política e Democracia em Tempos de Globalização*. Petrópolis, Editora Vozes, 2000.

HELD, David. Democracy and Globalization. ARCHIBUGI, Daniele et al. *Re-imagining Political Community*. Cambridge, Polity Press, 1998. p. 11 a 27.

KEOHANE, Robert O. & NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. 2 ed., Harper Collins, 1989.

KINCAID, John. Constituent diplomacy in federal politics and the nation-state: conflict and co-operation. MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford, Oxford Clarendon Press, 1990. p. 54 a 75.

KRELL, Andreas Joachim. *Autonomia Municipal no Brasil e na Alemanha: uma visão comparativa*. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1557>. Acesso em 31 ago. 2006.

MARIANO, Marcelo P.; MARIANO, Karina P. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005. pp. 131-160.

MENDRAS, Henri. *L'Europe des Européens*. Paris, Editions Gallimard, 1997.

MERCOSUR. Conselho Mercado Comum. *Decisão nº 13/98. Plano Trienal e Metas do Setor Educacional*. Rio de Janeiro, 10 dez. 1998.

MERCOSUR. Conselho Mercado Comum. *Decisão nº 41/04. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul*. Belo Horizonte, 16 dez. 2004.

MERCOSUR. Conselho Mercado Comum. *Decisão nº 18/05. Integração e Funcionamento do Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul*. Assunción, 19 jun. 2005.

PHILIP, Christian; SOLDATOS, Panayotis. *Au-delà et en deçà de l'état-nation: l'état*

“perforé” par l’interdépendance-integration internationale et “eclaté” par l’activation d’auteurs sous-nationaux. PHILIP, Christian; SOLDATOS, Panayotis. *Au-delà et en deçà de l’état-nation*. Bruxelas, Bruylant, 1996. p. 13 a 19.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. En: VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Ed. Unesp; Bauru: EDUSC, 2004. pp. 283-312.

REZENDE, Cyro. *História Econômica Geral*. Rio de Janeiro, Editora Contexto, 1992.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, EDUC; Ed. Unesp; Bauru, EDUSC, 2004a. p. 441 a 462.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. *Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros*. São Paulo, PUC-SP, 2004b. (Tese de Doutorado).

ROMERO, María del Huerto. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la Red de Mercociudades y la reunión especializada de municípios e intendências (Grupo Mercado Común). VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, EDUC; Ed. Unesp; Bauru, EDUSC, 2004. p. 403 a 440.

ROSENAU, James N. Governance and Democracy in a Globalizing World. ARCHIBUGI, Daniele *et al.* *Re-imagining Political Community*. Cambridge, Polity Press, 1998. p. 28 a 57.

SASSEN, Saskia. El Estado y la nueva geografía del poder. VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, EDUC; Ed. Unesp; Bauru, EDUSC, 2004. p. 373 a 401.

SEITENFUS, Ricardo. *Relações Internacionais*. Porto Alegre: Editora Manole, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16. ed., São Paulo, Malheiros, 1999.

SOLDATOS, Panayotis. La nouvelle génération de villes internationales: phénomène de segmentation des rôles traditionnels de l’état-nation. PHILIP, Christian; SOLDATOS, Panayotis. *Au-delà et en deçà de l’état-nation*. Bruxelas, Bruylant, 1996. p. 203 a 236.

STUART, Ana Maria. *Regionalismo e Democracia: o Papel do Comitê de Regiões*. Tesis de Doctorado presentada al departamento de Sociología de la FFLCH-USP, 2002.

VELASCO e CRUZ, Sebastião C. *Democracia e Ordem Internacional: Reflexões a Partir de um País Grande Semiperiférico*. Coleção Primeira Versão, IFCH/Unicamp, 2002.

VIGEVANI, Tullo *et al.* Realismo versus globalismo nas relações internacionais. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, nº 34, 1994.

## **CUESTIONES**

(Contestar todas las cuestiones y enviarlas hasta el día 26 de septiembre de 2006 para la dirección electrónica: [mercocidades@santoandre.sp.gov.br](mailto:mercocidades@santoandre.sp.gov.br))

- 1) ¿Cuál es el papel que los gobiernos locales pueden desempeñar (¿a través de la participación en redes de ciudades) para fortalecer los procesos de integración regional, como el Mercosur?
  
- 2) ¿Cuáles son los principales impedimentos legales para la participación internacional de los gobiernos locales y cuáles las alternativas, presentadas en el texto, para hacerla viable?
  
- 3) ¿Cuáles son las principales transformaciones políticas, económicas y sociales que estimulan la participación internacional de los gobiernos locales?
  
- 4) Discurra sobre las nuevas formas de participación democrática consecuentes de la inserción internacional de los gobiernos subnacionales.