

El MERCOSUR y las ciudades

*Apuntes para una Agenda del Comité de
Municipios del Foro Consultivo de Municipios,
Estados Federados, Provincias y
Departamentos del MERCOSUR*

DANIEL CHASQUETTI



A N Ā L I S I S Y P R O P U E S T A S

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

Democracia, Género y Equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa	CONSTANZA MOREIRA NIKI JOHNSON
El Sobreendeudamiento Soberano en Debate	JORGE JAURI
Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo	PROGRAMA CIENTIS
Fragmentación Socioeconómica y Desigualdades: Desafíos para las Políticas Públicas	DANILO VEIGA ANA LAURA RIVOIR
Cancún y las Promesas Incumplidas. Los Países Pobres se Rebelan en la OMC	ALMA ESPINO SOLEDAD SALVADOR
Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La Emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional	DANIEL CHASQUETTI
La Izquierda Uruguaya y la Hipótesis del Gobierno. Algunos Desafíos Político-Institucionales	GERARDO CAETANO JUAN PABLO LUNA JAIME YAFFÉ RAFAEL PIÑEIRO
Uruguay en la Región y en el Mundo: Conceptos, Estrategias y Desafíos	PROGRAMA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL
Notas a Propósito de los Desafíos del Movimiento Sindical Uruguayo	CRISTINA ZURBRIGGEN NATALIO DOGLIO LUIS SENATORE
Políticas Públicas de Comunicación: El ausente imprescindible	GUSTAVO GÓMEZ
Desafíos y Dilemas de la Izquierda en la Antecámara del Gobierno	GABRIEL PAPA
La Asociación Interregional MERCOSUR-UNION EUROPEA: desafíos del proceso de negociación	CECILIA ALEMANY
Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema	GUSTAVO DE ARMAS
La larga marcha hacia la igualdad social	NELSON VILLARREAL
Hacia una Nueva Ley de Negociación Colectiva	
¿Nuevas? Estrategias de Relaciónamiento entre Empresarios y Gobierno	LILIANA PERTUY
Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR	GERARDO CAETANO
¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el MERCOSUR?	GERARDO CAETANO MARCEL VAILLANT
Desafíos institucionales del MERCOSUR	ALVARO PADRÓN
Mercociudades: una apuesta al Mercosur	HUGO GANDOGLIA RUBÉN GENEYRO
Apuntes y propuestas para una reforma parlamentaria en el Uruguay	GERARDO CAETANO

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

El MERCOSUR y las ciudades

*Apuntes para una Agenda del Comité de
Municipios del Foro Consultivo de Municipios,
Estados Federados, Provincias y
Departamentos del MERCOSUR*

DANIEL CHASQUETTI



diciembre 2006

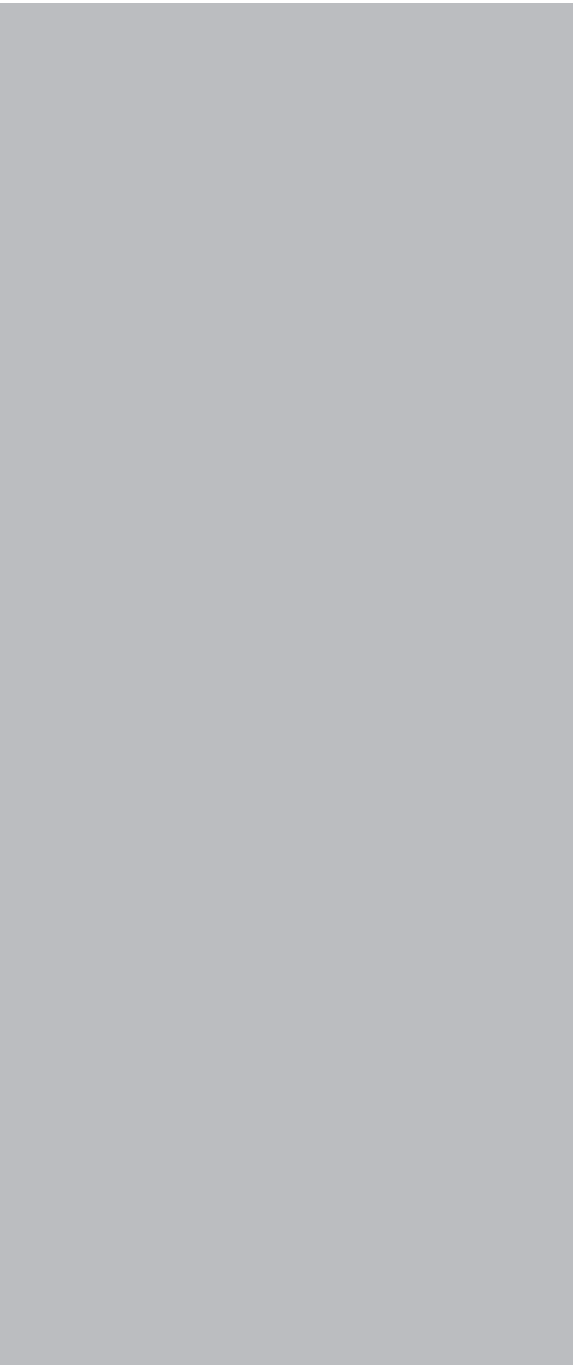
A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
FESUR – Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40
Fax: [++598 2] 902 2941

Realización gráfica integral: www.glyphosxp.com
ISSN: 1510-964X

Índice

1. EL COMPLEJO PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR	5
1.1. Etapa fundacional del Mercosur	6
1.2. Etapa de consolidación del Mercosur	6
1.3. Etapa de los relanzamientos	7
1.4. El Mercosur de hoy	9
2. LAS CIUDADES Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN	12
2.1. Mercociudades, la voz de las ciudades en el proceso de integración	13
2.2. La experiencia de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias	14
2.3. La creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur	16
3. UNA AGENDA PARA EL COMITÉ DE MUNICIPIOS	18
3.1. La agenda del Comité	18
3.2. Los Fondos para la Convergencia Estructural del Mercosur	19
3.3. Políticas de Frontera	19
3.4. Políticas de identidad Mercosureña	20
3.5. Políticas municipales	20
<i>Bibliografía</i>	22



1.

El complejo proceso de construcción del MERCOSUR

Quince años nos separan de la firma del Tratado de Asunción. En ese lapso, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay desarrollaron el proceso de integración más profundo y audaz de la historia, superando rivalidades históricas, desconfianzas y sospechas respecto a los intereses geopolíticos de los vecinos. Esa construcción, sin embargo, no transitó un camino sencillo, pues el transcurso del tiempo y el propio avance del proceso fueron mostrando hasta que punto esta es una empresa compleja y plagada de dificultades. Desde 1991 a la fecha, el MERCOSUR ha pasado por tres etapas claramente diferenciadas por (i) los cambios en la conducción política de los países miembros; (ii) las diferentes evoluciones de las economías domésticas; y (iii) el mayor o menor cumplimiento de las metas previstas.

La primera etapa es la fundacional o de transición, y estuvo fuertemente determinada por el

predominio de una visión mercantilista del proceso de integración. Su principal consecuencia fue la expansión del comercio intrazona y el aumento de la confianza de las élites gubernamentales. La segunda etapa se inicia con el Protocolo de Ouro Preto, cuando el bloque, dominado entonces por visiones algo más moderadas de la economía, fortalece su dimensión institucional mediante el diseño de organismos de decisión y participación. En este período se pone en marcha el Arancel Externo Común y se comienza a observar un deterioro de las economías que culmina con la devaluación brasilera de 1999 y la posterior crisis argentina y uruguaya de los años 2001–02. La tercera es la etapa de los relanzamientos del MERCOSUR y coincide con la salida de la crisis económica regional y el arribo a los gobiernos de presidentes progresistas. En este período, las economías vuelven a crecer y se observa un cambio en las estructuras exportadoras de los países.

1.1 Etapa fundacional del MERCOSUR

La mayoría de los analistas tienden a situar el inicio del proceso de integración en los acuerdos de comercio alcanzados por los gobiernos de Argentina y Brasil durante los últimos años de la década del ochenta (Schvarzer, 2001). Sin embargo, fueron los presidentes Menem, Collor, Lacalle y Rodríguez, todos electos en 1989, quienes avanzaron rápidamente durante el siguiente año en la configuración de un acuerdo entre los cuatro países. Como sostienen Terra y Vaillant (2001) con el Tratado de Asunción se buscaba *«profundizar el comercio y la especialización productiva en función de las ventajas comparativas y de generar un mercado de mayor dimensión que habilite un mayor aprovechamiento de economías de escala, el acceso a mayor variedad en el consumo o al aumento en el grado de competencia entre las firmas atenuando prácticas monopólicas u oligopólicas»*. Pero al mismo tiempo, *«constituyó una respuesta de los países del MERCOSUR frente a un movimiento generalizado hacia la constitución de bloques comerciales»*. Los fundadores del bloque, por tanto, procuraron reestructurar las debilitadas economías nacionales mediante el impulso de un proceso de integración que impondría a los actores nuevas reglas de juego y por tanto, nuevos estímulos y constreñimientos para sus decisiones.

A partir de entonces, los cuatro países crearon una política comercial común al poner en práctica un Arancel Externo Común (AEC), instrumentos *anti-dumping* y líneas de armonización de las relaciones con terceros. La puesta en vigencia del AEC, tal vez sea la decisión más sustantiva del proceso de integración, pues expresa la voluntad común de los países de avanzar hacia la construcción de una unión aduanera en camino de una zona de libre comercio. El AEC alcanzó, de esta forma, a la mayor parte

de los productos y servicios de la región, pese a que los países establecieron listas de excepciones para la adecuación. Si bien los gobiernos perforaron dicho AEC reiteradamente (en general por razones macroeconómicas), dicho instrumento tal vez sea la pieza fundamental del proceso integrador.

En ese período, el bloque se orientó por los términos del Tratado de Asunción, contemplando los plazos de transición adoptados para cumplir las metas previstas (vencían el 01-01-95). En términos generales, los países lograron eliminar los aranceles intrazona lo cual se tradujo en un incremento del comercio intrazona, que pasó de 4.127 millones de dólares en 1990 a 17.042 millones en 1996.

El despegue comercial confirmó las ideas que inspiraron la creación del bloque, aunque generó nuevos desafíos respecto a las consecuencias de dicha expansión. Las estructuras económicas de cada uno de los países cambiaban y las consecuencias sociales del proceso comenzaban a hacerse más notables.

1.2 Etapa de consolidación del MERCOSUR

La segunda etapa se inicia en 1995 con la puesta en práctica del Protocolo de Ouro Preto. Este documento puede ser considerado como un verdadero punto de inflexión en el proceso de construcción del MERCOSUR, pues allí se configuró la estructura institucional que desde entonces regularía la toma de decisiones intergubernamentales y la participación de los agentes económicos y sociales implicados.

La complejidad y amplitud del proceso de integración, el optimismo creciente en las elites políticas y económicas, y los cambios en los elencos gubernamentales¹, generaron la con-

1 Los presidentes fundadores del MERCOSUR habían sido Collor, Menem, Lacalle y Rodríguez. Los tres primeros tenían una visión económica pro mercado e impulsaron ajustes estructurales en sus países. Para 1996, la región contaba con presidentes mucho más moderados. Cardoso había alcanzado la presidencia en Brasil, y Wasmosy y Sanguinetti habían hecho lo propio en Paraguay y Uruguay.

vicción de que el bloque necesitaba avanzar en su institucionalización. La creación de organismos de dirección y la adopción de procedimientos organizacionales se había vuelto un requisito para el mantenimiento del rumbo adoptado en 1991. De este modo, Ouro Preto creó tres organismos con capacidad decisoria, el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM); y dos organismos de carácter representativo, la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y el Foro Consultivo Económico–Social (FCES)².

El Protocolo de Ouro Preto también establecía el mandato de formación de la Unión Aduanera y determinaba plazos específicos para la puesta en práctica del AEC. El proceso de aplicación de este instrumento comenzaría a hacer visibles los problemas que acompañarían al MERCOSUR durante su vigencia. Las diferencias de las estructuras productivas y el grado de protección de los países complicaron la fijación de las barreras arancelarias comunes. Argentina, Uruguay y Paraguay exigieron bajas protecciones para los productos manufacturados y mayores resguardos para los derivados del agro. Brasil, en cambio, propuso medidas diametralmente opuestas. La solución se alcanzó tras arduas negociaciones que contemplaron un número importante de excepciones (Sica, 2006).

En suma, durante el período posterior a Ouro Preto, el MERCOSUR se transformó lentamente en una Unión Aduanera imperfecta, al mantenerse las excepciones al ingreso de determinado tipo de comercio con terceros países, y al dejar pendiente la armonización de ciertos aspectos de las políticas comerciales externas. Asimismo, el proceso de desarrollo institucional encontró fuertes resistencias promovidas por los actores desfavorecidos por la depresión de las economías domésticas. La devaluación en Brasil (1999) y las posteriores crisis en Argentina y Uruguay (2001–02) dificultaron el normal funcionamiento

de los organismos, generando intermitencias y crecientes incertidumbres sobre el futuro del bloque. Los críticos el MERCOSUR comenzaron a florecer en los cuatro países, mientras los resultados económicos confirmaban la idea de que la integración no lograría traer riqueza a la región. Obsérvese que entre 1997 y 2002 el PBI del bloque se redujo casi un 50% y el comercio intrazona sufrió un fuerte deterioro, al pasar de 19.982 millones de dólares en 1997 a 10.204 millones en 2002.

Pese a este panorama crítico, el bloque logró crear, en el año 2002, el Tribunal de Controversias del MERCOSUR. Esta resolución representó una decisión valiente ya que en general, todos los esquemas de integración exigen sistemas eficaces y confiables de solución de controversias. Si bien el Tratado de Asunción había previsto un mecanismo de solución de controversias que más tarde sería desarrollado en el Protocolo de Brasilia de 1991, el «Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR» logró establecer un mecanismo adecuado para afrontar las crecientes demandas de los entre países.

1.3 Etapa de los relanzamientos

La tercera etapa puede ser caracterizada, sin temor a equivocarnos, como la época de los relanzamientos (Sica, 2006), pues la voluntad política pretendió reiteradas veces imponerse sobre la fuerza natural de los procesos económicos.

En grandes líneas, debe decirse que como consecuencia de los problemas acumulados y fundamentalmente, de la incapacidad del bloque para avanzar en los objetivos previstos, los países miembros realizaron diferentes «relanzamientos del MERCOSUR» procurando modificar el estado de ánimo y la credibilidad en el proceso. El período se inicia a fines del 2002 y coinci-

2 El Protocolo también admitía la posibilidad de que los organismos decisorios crearan instituciones auxiliares como los Subgrupos de Trabajo o las Reuniones Especializadas.

de con la aparición en escena de una tercera camada de presidentes, en este caso progresistas.

En octubre de 2002, Luis Inacio de Lula da Silva alcanza la presidencia en Brasil, un año más tarde, Néstor Kirchner se transforma en el presidente argentino, y en el año 2004, Tabaré Vázquez hace lo propio en Uruguay. Los elencos gubernativos pasan a estar dominados por políticos que se autodefinen como de izquierda, lo cual genera expectativas crecientes de que los problemas del MERCOSUR puedan ser afrontados en forma armónica y desde una visión progresista.

El «entendimiento estratégico» establecido por Argentina y Brasil en mayo de 2002, puede ser considerado como el inicio de esta nueva etapa del MERCOSUR. La Cumbre Presidencial de Asunción de junio de 2003 y el llamado «Consenso de Buenos Aires» de octubre de ese año —acuerdo alcanzado entre Lula y Kirchner— consagraron una nueva agenda política para la integración. Entre los objetivos establecidos en ese momento pueden mencionarse, la voluntad de impulsar una coordinación macroeconómica, el desarrollo de una complementación productiva, la complementación de políticas energéticas, educativas, culturales, y de derechos humanos; la complementación de infraestructuras; el reconocimiento de asimetrías y flexibilidades para los socios menores; y el compromiso de impulsar una reforma institucional del bloque.

Pese al esfuerzo, el proceso de integración mostró, durante los años 2004 y 2005, que la mayoría de los temas de la agenda del bloque tenían serias dificultades de ser implementados con un éxito. Las políticas macroeconómicas implementadas por cada país eran crecientemente divergentes, y las contradicciones entre los objeti-

vos comunes y las metas individuales de cada país se volvían cada vez mayores.

Mientras tanto, Argentina y Brasil continuaron desarrollando su relacionamiento bilateral basado en el llamado «entendimiento estratégico», hecho que comenzó a ser interpretado por los gobiernos de Paraguay y Uruguay como un mecanismo de toma de decisiones ad-hoc que erosionaba el funcionamiento del MERCOSUR.

Desde el punto de vista económico las cosas comenzaron a mejorar en todos los países. Mientras el PBI del bloque se duplicó entre 2002 y 2005, el comercio intrazona creció de 12.770 millones de dólares en 2003 a 21.109 en 2005 —record histórico—³.

No obstante, esta nueva expansión comercial generó trastornos en las balanzas comerciales de los países. En particular, se destaca el caso de la balanza comercial entre Argentina y Brasil, favorable al segundo en 2.042 millones de dólares en 2004. Esa situación condujo al gobierno argentino a exigir un tratamiento especial para su economía, lo cual condujo a la creación de un Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC). Este mecanismo institucionalizó una regulación del comercio entre los dos países, lo cual fue observado por los países pequeños como una erosión de la zona de libre comercio planteada en el Tratado de Asunción.

Asimismo, el escenario de creciente conflicto entre los socios, se vio conmovido con el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, como miembro pleno, en diciembre de 2005. Dicha decisión adquiriera una relevancia particular pues el ingreso de ese país era la primera adhesión plena que lograba el MERCOSUR desde su fundación, y por la naturaleza de su gobierno y su economía había un conjunto de interrogantes.

3 En la actualidad, Argentina concentra sus ventas en rubros como la petroquímica, el trigo y el sector automotriz y su principal destino es Brasil (90%). Uruguay exporta a la región productos de menor valor agregado como arroz, malta, autopartes, caucho y papel, y su principal mercado es Brasil, aunque existen partidas importantes de autopartes, papel, cartón y tubos a la Argentina. Por su parte, Brasil vende al MERCOSUR productos con un importante valor agregado (automóviles, celulares, autopartes, tractores, maquinarias y plásticos) y su principal socio es Argentina, que compra más del 90% de sus exportaciones al MERCOSUR (Sica, 2006).

La negociación que acordó los términos del ingreso estableció una serie de procedimientos para fijar los tiempos y la modalidad que insumirá la completa integración de Venezuela al MERCOSUR. En un primer período, el país caribeño debería cumplir con los requisitos del bloque, esto es, internalizar el Tratado de Asunción y los diversos protocolos que rigen las relaciones económico–comerciales– y establecer criterios para garantizar el acceso a su mercado de los productos de los otros cuatro países. En la etapa final Venezuela deberá asumir la puesta en práctica del AEC.

Finalmente, debe señalarse otro hecho importante sucedido durante esta etapa. En diciembre de 2004, el CMC aprueba la creación del «Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR» (FOCEM) con el objetivo de «promover la competitividad y la cohesión social de los Estados Partes, reducir las asimetrías y fortalecer la estructura institucional del proceso de integración» (Decisión N° 45/04 del CMC). Esta medida reconoce el principio de solidaridad entre los miembros del bloque, a partir del reconocimiento del desigual desarrollo de sus economías (Monsanto, 2005). De acuerdo con la Decisión N° 18/05 del CMC, el FOCEM funcionaría a partir de cuatro programas: a) Programa de Convergencia Estructural; b) Programa de Desarrollo de la Competitividad; c) Programa de Cohesión Social; y d) Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración. Asimismo, el FOCEM se integra con aportes anuales de los miembros del MERCOSUR, y tendrán el carácter de contribuciones no reembolsables⁴.

1.4 El MERCOSUR de hoy

Desde su fundación el MERCOSUR ha ejercido una poderosa influencia sobre la economía de los países del bloque. La interdependencia económica, la aplicación del AEC, la crisis regional, y el posterior resurgimiento de las economías, son sucesos que explican hasta que punto el proceso integrador entraña elementos conflictos y múltiples interdependencias. Durante los años noventa, los países crecieron con la ayuda del MERCOSUR, pero el cambio en las condiciones económicas generó problemas para completar el establecimiento de la Unión Aduanera y consolidar una estructura sólida institucional. Tras la crisis, las economías de los cuatro países volvieron a crecer pero bajo condiciones diferentes a las operadas en los años noventa. La estructura de exportaciones de los países se modificó radicalmente entre 1998 y 2005, ya que la mayoría de los países disminuyó su nivel de dependencia con la región y amplió el volumen de exportaciones hacia otras zonas del planeta. Argentina y Uruguay exportan hoy menos a la región que hace siete años, Brasil ha incrementado levemente esas ventas, y Paraguay, en cambio, ha aumentado los flujos hacia el MERCOSUR⁵. El principal socio comercial de Brasil y Uruguay es Estados Unidos, en tanto el principal socio de Argentina y Paraguay es Brasil. Esto marca una notable diferencia con los años noventa, como así también una divergencia de intereses de cada uno de los países.

Por tanto, debe asumirse que la marcha del MERCOSUR se desplegará en los próximos años con ese contexto como telón de fondo. Las in-

4 El monto fijado es de cien millones de dólares y está integrado por porcentajes calculados a partir de la media histórica del PBI del MERCOSUR (Argentina, 27%; Brasil, 70%; Paraguay, 1%; y Uruguay, 2%). Los recursos se distribuyen a partir de la ejecución de los programas mencionados. Para los tres primeros, los Estados Partes se benefician de acuerdo a una pauta preestablecida: proyectos presentados por Paraguay, 48%; proyectos presentados por Uruguay, 32%; proyectos presentados por Argentina, 10%; y proyectos presentados por Brasil, 10%. Los proyectos son presentados por los Estados Partes ante la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, la cual define el otorgamiento a partir de un proceso de evaluación técnica realizado por la Secretaría del MERCOSUR.

5 Respecto a 1998, año previo a la devaluación brasileña, los cuatro países del MERCOSUR experimentaron un importante crecimiento de sus exportaciones. No obstante, el peso de la región en los destinos de sus productos se ha modificado drásticamente. Obsérvese que en 1998, Argentina exportaba el 36% de sus productos al MERCOSUR, en tanto en 2005, dicha cifra descendió al 19%. En el mismo período, Brasil pasó del 18% al 10%, y Uruguay del 53% al 23%. (Fuente: ALADI).

certidumbres no son pocas y los problemas acumulados exigen una reflexión. Sica (2006) sostiene que el MERCOSUR en la actualidad enfrenta tres grandes grupos de dificultades:

«Problemas estructurales: Los estados miembros del bloque tienen diferencias sustanciales que no pueden superarse, debido a que son de carácter estructural: el PBI de Brasil representa el 79,7% del total, el de Argentina el 17,9%, el de Uruguay el 1,7% y el de Paraguay el 0,7%. Problemas autogenerados: hay dificultades propias del proceso de integración. Los objetivos iniciales del bloque han sido dejados de lado o demorados en el tiempo. Un claro ejemplo de ello es que las normas que surgen de los órganos del bloque no son debidamente internalizadas por los miembros. Aproximadamente, el 50% de la normativa no ha entrado en vigencia por falta de internalización. Problema de inestabilidad de flujos comerciales: El comercio intrabloque está estrechamente vinculado con el PBI de los estados miembros. Con la gran volatilidad económica que presentan los socios, no se puede lograr un flujo de comercio estable.»

A estos problemas debe agregarse otro aspecto preocupante relacionado con las asimetrías del bloque. Las desigualdades iniciales dentro del MERCOSUR se profundizaron durante el período de crisis, contribuyendo a crear un clima de incertidumbre. Las asimetrías pueden enunciarse a partir de dos grandes ejes. El primero enfrenta a los países pequeños (Uruguay y Paraguay) y los países grandes (Argentina y Brasil), y tiene como centro cuestiones relacionadas con la magnitud de las economías. El segundo eje de conflicto refiere a los recurrentes desencuentros entre Argentina y Brasil.

Considerando los intereses de cada país⁶, puede observarse que Argentina mantiene aspiraciones de consolidar su industrialización a partir de los flujos comerciales proporcionados por el MERCOSUR, aunque en las actuales circunstancias cuenta con una importante desventaja

respecto a Brasil. La balanza de pago con el socio mayor del MERCOSUR muestra un saldo deficitario a partir de 2004, pese a que en los años de la crisis la situación fue exactamente la contraria (Lacunza, 2004). Por otra parte, Argentina aparece hoy con una estructura de exportaciones muy diferente a la de los años noventa, pues ha disminuido a la mitad su dependencia del Brasil (reduciéndola al tema industrial), aumentó levemente el flujo con los Estados Unidos y diversificó sus mercados a partir de la comercialización de productos agroalimentarios.

Para Brasil, en cambio, el MERCOSUR ofrece un estímulo muy marginal, sobretudo en términos de desarrollo económico y comercial. La estrategia de relacionamiento internacional de Itamaraty es ambiciosa y aspira a concretar acuerdos de libre comercio con la mayor cantidad posible de países a la brevedad, de manera de lograr un buen posicionamiento ante los países que constituyen su principal competencia (China, India, Rusia, etc.). En ese esquema, para Brasil el MERCOSUR tiene importancia sólo si se le considera como una plataforma que permita generar mayor gravitación internacional. La iniciativa brasileña de conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones es un ejemplo paradigmático del papel que Brasil pretende jugar. El ingreso de Venezuela al MERCOSUR y las exigencias de Argentina y de los países menores del bloque, plantean un desafío crítico que Brasil deberá resolver en los próximos años.

Para Uruguay las cosas son muy distintas. A diferencia de Argentina y en razón de su magnitud, Uruguay carece de una industria importante por defender. Desde la crisis de 2003, Uruguay persigue el objetivo de abrir mercados externos al bloque que permitan colocar su producción especializada de índole agropecuaria. La vulnerabilidad mostrada por Uruguay al momento de la crisis (debido a su dependencia con el MERCOSUR), generó la convicción en la

6 En este punto, seguimos el razonamiento de Dante Sica (2006).

dirigencia política uruguaya de que el país debía plantearse otras alternativas de inserción internacional sin abandonar el bloque. Al mismo tiempo, Uruguay solicitó medidas que encausen la construcción y consolidación de la Unión Aduanera, además de normas internas que sean capaces de armonizar la captación de inversiones y compensen las diferencias de tamaño entre las economías.

Para Paraguay las cosas son todavía más difíciles. Es el país menos desarrollado del bloque y su estructura productiva es la de una economía típicamente agropecuaria con un reducido desa-

rrollo industrial. En los noventa, Paraguay –al igual que Uruguay– apostó a captar inversiones de la región que permitieran el desarrollo de los incipientes sectores industriales. El paso de los años demostró que esa estrategia estaba lejos de concretarse y que la integración no brindaría los beneficios esperados. Como consecuencia de este esquema, el gobierno paraguayo comenzó a virar y durante el 2005 procuró un acercamiento a los Estados Unidos sin obtener mayores resultados. En el año 2006, Paraguay reafirmó su compromiso con el MERCOSUR, pero redobló la exigencia de un trato preferencial como forma de minimizar las asimetrías.

2.

Las ciudades y el proceso de integración

La importancia creciente de las ciudades en los procesos de integración ha sido un tema escasamente analizado desde los ámbitos académicos. Menor atención todavía ha recibido el fenómeno de las asociaciones de ciudades y el papel que cumplen en el cambiante escenario internacional. Sólo unos pocos trabajos han llamado la atención sobre este nuevo fenómeno de la cooperación entre gobiernos locales y su desempeño en el ámbito internacional (Barreto y Mariano, 2004; Romero 2004; Mina, 2005).

La experiencia de la Unión Europea muestra que la construcción de redes de gobiernos regionales y locales favorece la fortaleza del proceso de integración, brinda legitimidad a las decisio-

nes, y agrega un actor en el desarrollo de políticas comunitarias. En particular, se destaca el ejemplo de la reforma de la política de cohesión impulsada por la Comisión Europea en 2003 y donde el Comité de las Regiones se transformó en un actor relevante. Esto implicó la construcción de un consenso en el seno del Comité sobre el papel que las regiones y ciudades jugarían en ese proceso, como también el diseño de iniciativas específicas para el cumplimiento de las metas establecidas⁷.

En la actualidad, Europa presenta numerosas redes de ciudades y regiones, con un importantísimo ámbito institucional de representación de la dimensión local: el Comité de Regiones,

⁷ Ver al respecto, «Informe sobre la repercusión de los trabajos del Comité de las Regiones en 2004», 86ª Reunión de la Mesa de Trabajo del CDR.

integrado por gobiernos regionales y municipales⁸.

En suma, los gobiernos locales han adquirido en los últimos años un importante protagonismo en el escenario internacional. Este fenómeno alcanzó su máxima expresión cuando Joan Clos, Alcalde de Barcelona, participó —en nombre de los gobernantes locales del mundo— en la Asamblea de las Naciones Unidas en junio de 2001, y cuando en París, en mayo de 2004, se conformó la organización mundial *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*, a partir de la fusión de las dos grandes asociaciones de ciudades (IULA y FMCU), con el objetivo de promover la cooperación y la integración de los gobiernos locales.

En el MERCOSUR, sin embargo, la dimensión local fue sistemáticamente relegada durante toda la década de los noventa. Algunos han observado que este tipo de enfoques son tributarios del modelo decisorio implementado en el bloque, basado fundamentalmente en el peso de los presidentes como actores centrales del proceso (Malamud y Schmitter, 2006).

Recién en el año 2000, con la creación de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias, el MERCOSUR emitió una señal favorable a la participación de los actores locales en el proceso de integración. En contrapartida, los gobiernos de las ciudades fundaron Mercociudades con el objetivo de alcanzar la *co-decisión* en el seno del MERCOSUR sobre materias de su competencia.

2.1 Mercociudades, la voz de las ciudades en el proceso de integración

La red Mercociudades fue fundada en el año 1995 por los jefes de gobierno de Asunción, Buenos Aires, La Plata, Rosario, Córdoba, Río de Janeiro, Brasilia, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Salvador y Montevideo. El objetivo político central de este emprendimiento era lograr el reconocimiento institucional del MERCOSUR, a los efectos de participar en el proceso de decisión de la integración.

La Declaración de la Cumbre fundacional reclamaba «*el derecho de las ciudades a ejercer un papel activo y autónomo respecto a los gobiernos nacionales, en las competencias relativas a la integración regional...*» y solicitaba «*la formulación de un modelo integrado que se corresponda con la estructura institucional montada por el MERCOSUR y que torne posible, por tanto, la inserción del conjunto de las ciudades en el sistema regional*»⁹.

Entre 1996 y 1999, las autoridades de Mercociudades desarrollaron iniciativas orientadas a lograr ese reconocimiento institucional de parte del MERCOSUR. Expusieron sus puntos de vista y sus planteos en cada oportunidad que pudieron, realizaron gestiones ante las Cancillerías nacionales, enviaron «Cartas a los Presidentes» con la firma de los principales gobernantes de las ciudades¹⁰, realizaron «cumbres paralelas» a las Cumbres Presidenciales del MERCOSUR,

8 El Comité de las Regiones fue creado por el Tratado de Maastricht en 1994, como órgano consultivo del Consejo de Ministros y de la Comisión Europea. Tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Comité de las Regiones está compuesto por 317 representantes de entes locales y regionales. En el caso de España, por ejemplo, la representación está compuesta por 21 miembros, uno por cada Comunidad Autónoma, más 4 municipios designados por la Federación de Municipios de España. Las áreas de consulta del Comité de las Regiones son: política regional, redes transeuropeas, cultura, formación profesional, educación, salud pública, empleo, asuntos sociales, medio ambiente y transporte.

9 En idéntico sentido, el inciso A del artículo 2 de los Estatutos afirma que la red persigue «*el reconocimiento en la estructura del MERCOSUR, persiguiendo la codesición en las áreas de su competencia*». En cierta forma, Mercociudades pretendía imponer una perspectiva a la integración anclada en la participación de otros actores sociales y políticos.

10 La lista de gobernantes de relieve a nivel de las principales ciudades de la región muestra hasta que punto los gobiernos locales son importantes. A manera de ejemplo cabe mencionar a Tabaré Vázquez y Mariano Arana en Montevideo, Carlos Filizzola en Asunción, Fernando de la Rúa y Anibal Ibarra en Buenos Aires, Tarso Genro y Olivio Dutra en Porto Alegre, Marta Supply y José Serra en Sao Paulo, César Maia en Río de Janeiro, etc.

presentaron propuestas específicas de cómo debería ser la inclusión de las ciudades en la estructura del MERCOSUR¹¹, etc.

Esta presión rindió su primer fruto en diciembre de 2000, cuando el Consejo del Mercado Común aprobó la constitución de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR (REMI).

Asimismo, Mercociudades fomentó activamente la cooperación horizontal entre las ciudades mediante el desarrollo de Unidades Temáticas, que con el paso del tiempo, se transformaron en verdaderas subredes de ciudades. En su accionar, estos organismos presentaron una gran autonomía de trabajo, en el análisis de problemáticas específicas, la transferencia de «buenas prácticas»¹², y la formulación de proyectos comunes. Prueba de esto último es la participación conjunta de varias ciudades en ámbitos como el Programa UR–BAL de la Unión Europea o el Programa Ciudades Educadoras.

Desde un punto de vista organizacional, Mercociudades cuenta con 138 ciudades asociadas que concentran más del 60% del PBI del bloque y reúnen algo más de 75 millones de habitantes. La red cuenta con 14 Unidades Temáticas orientadas al estudio de temas diversos como el desarrollo social, desarrollo económico local, cultura, autonomía y gestión financiera, medio ambiente, seguridad ciudadana, turismo, desarrollo urbano, género, juventud, educación, planificación estratégica, ciencia y tecnología, y cooperación internacional.

La Asamblea General de ciudades –conocida como Cumbre de Mercociudades– se reúne

anualmente y su órgano ejecutivo, el Consejo de Mercociudades sesiona hasta cuatro veces por año¹³. Cuenta además, desde el año 2002, con una Secretaría Técnica Permanente que funciona en el Edificio MERCOSUR de la ciudad de Montevideo, y que garantiza la continuidad institucional del trabajo de la red (responsable de la memoria institucional, apoyo logístico y técnico a la Secretaría Ejecutiva, comunicación, etc.).

En resumen, Mercociudades mostró desde su fundación una evolución político institucional que transitó por dos carriles. Por un lado, desarrolló y fortaleció su carácter de asociación política enfrentada a la orientación «excluyente» y «presidencialista» en el MERCOSUR de los gobiernos nacionales. Pero por otro, evolucionó como una red horizontal de ciudades con un claro sentido de cooperación e intercambio entre sus socios a partir del trabajo de sus Unidades Temáticas.

2.2 La experiencia de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias

La presión de Mercociudades comenzó a dar sus frutos a fines de los años noventa. Incidió en este cambio, el triunfo en la elección presidencial de octubre de 1999 de la Alianza en la Argentina. Importantes figuras del nuevo gobierno (el propio De la Rúa) habían sido jefes de gobierno de ciudades durante los años noventa, y por tanto, tenían una visión positiva sobre la participación de los gobiernos locales en el proceso de integración. En otras palabras, el cambio en el gobierno argentino marcó una di-

11 Es interesante observar, que ya en 1998, la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades, ejercida por el Intendente Mariano Arana, presentó a las Cancillerías de los cuatro países una propuesta de creación de un Foro Consultivo de Ciudades y Regiones, que contaba con el mismo estatus institucional que el Foro Consultivo Económico y Social. Esa propuesta nunca fue considerada por el MERCOSUR.

12 Mercociudades ha facilitado la transferencia de modelos de gestión (por ejemplo, la elaboración de Planes Estratégicos de las ciudades promovidos por la Unidad Temática de Planificación a cargo de Rosario) o de políticas exitosas (por ejemplo, los Planes de Igualdad de Oportunidades promovidos por la Unidad Temática de Género y Municipio a cargo de Montevideo). Al respecto, ver Chasqueti (2004).

13 Desde un punto de vista institucional, Mercociudades es tributaria de las formas organizacionales adoptadas por Eurocities. En el proceso fundacional de Mercociudades, la principal red de ciudades de Europa, a través de su presidencia (Bilbao) jugó un papel sustantivo en el asesoramiento institucional y político. Esto se ve reflejado en el convenio de cooperación firmado por ambas redes en 1998. Ver www.mercociudades.org

ferencia sustantiva que permitió la creación del primer ámbito del MERCOSUR destinado a los gobiernos locales.

De este modo, el 15 de diciembre de 2000, el Grupo Mercado Común aceptó la propuesta presentada por la Cancillería argentina de creación de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI). Según la Resolución 90/00, la REMI buscaría *«promover el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal de los Estados Partes, de manera de promover el bienestar y una mejor calidad de vida a los habitantes de las ciudades de la región»*.

El 14 de junio de 2001, en la ciudad de Asunción, la REMI realizó su primera sesión de trabajo. Desde entonces, se reuniría en siete ocasiones, formularía tres Planes de Trabajo y elevaría a los organismos superiores del MERCOSUR un total de nueve Recomendaciones. El 4 de junio de 2004 en la ciudad de Buenos Aires, la REMI realizó su última sesión. La tercera y última recomendación elevada en esa instancia al FCCP suena como un verdadero epitafio de la REMI: *«revisar la instancia de participación de las ciudades dentro de la estructura institucional de MERCOSUR, contemplando el valor político que las mismas tienen en el desarrollo efectivo del bloque regional»* (Acta REMI 04/01).

Durante su funcionamiento, la REMI mostró cuatro importantes problemas que complicaron su funcionamiento y viabilidad. El primero tuvo que ver con la importancia jerárquica otorgada al organismo. Al comienzo, la REMI se vinculaba directamente con el GMC, pero al poco tiempo se estableció que su organismo inmediato superior sería el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) (Decisión 02/02 del CMC). Por tanto, la situación jerárquica de la REMI empeoró a partir de ese momento, ya que el FCCP no es un organismo con capacidad decisoria como sí lo es el GMC. Las recomendaciones elevadas por la REMI pasaban al FCCP, el cual las evaluaba y en caso de considerar pertinente las elevaba al GMC. La distancia entre los gobernantes locales y los centros de decisión del MERCOSUR había aumentado drásticamente a partir de mar-

zo de 2002. El destino de cada una de las recomendaciones es una prueba cabal de esta afirmación, ya que en la mayoría de las ocasiones las mismas quedaron «entrampadas» en los complicados vericuetos administrativos y burocráticos del MERCOSUR.

Un segundo problema tuvo que ver con la relevancia del organismo. El MERCOSUR eligió el formato «Reunión Especializada», uno de los tipos de organismos definidos en 1991 (Resolución 04/91 del GMC) y confirmado luego de Ouro Preto (Resolución 20/95 relativa a la estructura del bloque). Esta modalidad fue creada como una modalidad organizacional subsidiaria de los Subgrupos de Trabajo establecidos en el Anexo V del Tratado de Asunción. En virtud de que estos últimos contaban con requisitos específicos de funcionamiento –tema a estudiar, plazo para expedirse, etc.–, el MERCOSUR creó las Reuniones Especializadas para temas que requieran «modalidades operacionales diferentes a aquellas de los Subgrupos de Trabajo, tanto en lo que se refiere al asunto del análisis como al carácter de los participantes y periodicidad de las reuniones». Desde entonces, este tipo de organismo fue utilizado para el tratamiento de temas como turismo, prevención de drogas, cooperativas, ciencia y tecnología, etc. Cuando el MERCOSUR creó un organismo para la participación de los municipios no tenía otra opción que adoptar la modalidad de la Reunión Especializada. Para tomar una decisión de mayor relevancia debería haber reformado el Protocolo de Ouro Preto, algo que hubiera sido sumamente complejo en ese momento. No obstante ello, los jefes de gobiernos locales no quedaron conformes con ese tratamiento y siguieron exigiendo un organismo de mayor jerarquía como lo prueban las Declaraciones de las Cumbres de Mercociudades realizadas en Montevideo (2004) y Buenos Aires (2005).

Un tercer problema tuvo que ver con la agenda construida por la REMI. Repasemos rápidamente los temas tratados en su corta existencia:

- ▶ Estudio de los regímenes de autonomía municipal de los Estados partes.
- ▶ Inclusión de la perspectiva local en las resoluciones del MERCOSUR.

- ▶ Intercambio de experiencias e informaciones entre ciudades con características similares (turísticas, de frontera, agrícolas, portuarias, con desarrollo en materia de tecnología de punta, etc.) a través de las coordinaciones nacionales.
- ▶ Gestión de distintos proyectos ante el Comité de Cooperación Técnica del MERCOSUR (residuos sólidos, fortalecimiento institucional REMI, etc.).
- ▶ Seguimiento y participación en los trabajos del Grupo Ad-Hoc de Integración Fronteriza del MERCOSUR.
- ▶ Creación de una Oficina Técnica de apoyo al trabajo de la REMI en Montevideo.
- ▶ Elaboración de la Carta de Autonomía (Principios) de los Municipios del MERCOSUR.

Como podrá observarse, buena parte de la agenda suponían acciones de cooperación, análisis o intercambio de «buenas prácticas». Con la excepción de los ítems «inclusión de la perspectiva local en el MERCOSUR» y «Gestión de proyectos ante el MERCOSUR», las restantes líneas de trabajo podían perfectamente haber sido impulsadas en el marco de Mercociudades. Esto indica que la agenda política de la REMI mostró un escaso diferencial respecto a lo que Mercociudades venía desarrollando. Esta es una de las principales razones de su fracaso. Considerando el costo que tiene el desarrollo de estas instancias institucionales, en materia de viajes, hoteles, viáticos, y tiempo de los participantes, parece claro que la REMI no representaba una ventaja evidente para los gobiernos locales. Desde esta perspectiva, los beneficios a obtener por los participantes aparecían como muy lejanos. Únicamente las ciudades comprometidas con el proceso de reclamos y exigencias al MERCOSUR podían afrontar el costo de una empresa con esas características. En definitiva, la REMI enfrentó un típico problema de «acción colectiva», con escasos incentivos selectivos para los participantes y poderosos estímulos para actuar como un *free rider* («que el gasto lo hagan otros, y si hay algún logro nos beneficiaremos todos»)

Un cuarto problema tuvo que ver con la forma de trabajo de la REMI. En su segunda reunión

(Montevideo, octubre de 2001) los participantes de la REMI decidieron evitar la creación de una estructura institucional propia del organismo, como lo habían hecho otras Reuniones Especializadas. Se intentaba no duplicar esfuerzos ni crear burocracias desmedidas. Por esa razón se resolvió encomendar parte del trabajo de la REMI a las Unidades Temáticas de Mercociudades (UTs), lo cual generó un típico problema de organización del trabajo. Mientras la REMI funcionaba de acuerdo a las reglas del MERCOSUR (Presidencia Pro Témpace semestral y delegaciones negociadas por país), las UTs trabajaban de acuerdo a las normas de Mercociudades y sus coordinadores no siempre respondían a las exigencias de las autoridades formales del organismo de integración. Este problema fue visualizado desde un inicio, pero las alternativas formuladas con el paso del tiempo nunca tuvieron andamio.

2.3 La creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR

Seis meses después de la última sesión de la REMI, el CMC aprobó la Decisión 41/04 que crea el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR. Los «considerandos» de la decisión aluden a la «dimensión política creciente» del proceso de integración, la «necesidad de acciones coordinadas», y la «conveniencia de la cooperación de las autoridades locales entre sí». Estos argumentos, en cierto modo, reconocen una realidad inocultable, esto es, la complejidad del proceso de integración. Sin embargo, los mismos resultan insuficientes a la luz de los argumentos presentada por Mercociudades en su propuesta de creación del Foro:

En nuestra región, Mercociudades se ha transformado a lo largo de estos últimos años en un actor relevante del acontecer regional. Su crecimiento en número de miembros, como su accionar en materia de cooperación y formulación de propuestas, evidencian una madurez que puede ser aprovechada por el MERCOSUR. Asimismo, Mercociudades ha desarrollado una lógica de

participación de carácter regional e individual, muy diferente a la lógica de «Secciones Nacionales» impuesta por el MERCOSUR, que restringe la pluralidad de visiones de los gobiernos locales a los intereses particulares de cada país. Por otra parte, los Alcaldes, Intendentes y Prefeitos municipales que habitualmente participan de la REMI son, junto a los Presidentes y legisladores de la CPC, los únicos actores de la integración que cuentan con la legitimidad democrática que brindan las urnas. Su participación en el proceso de integración como actores de mayor relevancia y prestigio puede acercar más el MERCOSUR al ciudadano»¹⁴.

La Decisión 41/04 es muy breve y consta de seis artículos. El primero establece el objetivo del Foro: «*estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental dos Estados Partes del MERCOSUR*». El artículo 4 establece sus potestades: «*podrá proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio do Grupo Mercado Común*».

Como podrá apreciarse, la fórmula utilizada está muy lejos de contemplar la aspiración inicial de Mercociudades de «*alcanzar la co-decisión en asuntos de su competencia*», como así también de la fórmula de la Unión Europea para su Comité de las Regiones, «*será un órgano de consulta de la Comisión Europea, el Consejo de Ministros y el Parlamento (...) para materias como la política regional, redes transeuropeas, cultura, formación profesional, educación, salud pública, empleo, asuntos sociales, medio ambiente y transporte*».

Finalmente, la estructura del Foro Consultivo queda definida en el artículo 3 cuando se señala que estará «*formado por un Comité de los Municipios y un Comité de los Estados Federados, Provincias y Departamentos*». La idea de establecer dos comités facilita, sin duda, el proceso de trabajo del organismo, pero puede dificultar gravemente el proceso de toma de decisiones. En este sentido, tendrá una especial relevancia el Reglamento Interno que defina el organismo, el cual deberá resolver temas muy diversos como la composición del organismo, los procedimientos para la toma de decisiones ante la eventualidad de que los comités no se pongan de acuerdo, como el establecimiento de criterios para la coordinación del trabajo de los mismos.

14 Propuesta de «Creación del Foro de Municipios del MERCOSUR». STPM, diciembre de 2004.

3.

Una agenda para el Comité de Municipios

El ejercicio de pensar el Comité de Municipios del Foro Consultivo debe necesariamente partir de una evaluación crítica de la experiencia de la REMI. Como se señalara antes, ese organismo manifestó numerosos problemas en materia de diseño institucional, agenda y método de trabajo. Si exceptuamos los problemas relativos a su concepción (el Foro Consultivo y el Comité de Municipios también los tienen), entendemos que existen dos tipos de cuestiones a considerar: los problemas de agenda y los problemas de organización del trabajo. Los primeros son fundamentales y se asientan en un dilema de acción colectiva, en tanto que los segundos tienen que ver con los procedimientos de trabajo.

3.1 La agenda del Comité

La agenda del Comité de Municipios debería generar una orientación política precisa, gene-

rando al mismo tiempo incentivos muy precisos para la participación de los gobiernos locales en el proceso de integración. Los temas a impulsar, entonces, deben ser seleccionados con extremo cuidado, lo cual implica tener en cuenta el interés inmediato de las ciudades y los beneficios concretos que puedan obtener los ciudadanos. Es muy cierto que muchos gobiernos locales enfocan el problema de la participación como un asunto guiado por valores estrictamente políticos, y que los temas a seleccionar deberían responder a su enfoque de la integración regional. Sin embargo, no menos cierto es que para muchos gobernantes, los asuntos internacionales no representan un elemento a priorizar en su agenda.

La experiencia europea muestra que los gobernantes locales de izquierda tienden a participar más en la escena internacional que los orientados por otra clase de ideologías. Esto se debe a

diferentes razones vinculadas con la ideología, las tradiciones y los valores que inspiran a los partidos políticos. No obstante, el incentivo primordial de los gobiernos locales en el proceso de integración europea lo constituye el Fondo Social Europeo y los proyectos que éste financia.

Como señalara un alto funcionario de Eurocities¹⁵: «El acceso al dinero es, sin duda, la meta principal de las ciudades que participan en nuestra red. Para conseguir ese objetivo, los Alcaldes invierten dinero y tiempo, capacitan personal altamente especializado en los asuntos de la integración y colocan a la Unión Europea como un asunto de primerísimo nivel de su agenda, sin importar el tamaño del municipio»¹⁶.

3.2 Los Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR

Tomando en cuenta la experiencia europea y considerando el estado actual del MERCOSUR, el Comité de Municipios podría colocar al FOCEM como el tema central de su agenda. Para ser más precisos, la participación en la ejecución de proyectos en algunos de los Programas del FOCEM puede ser una reivindicación principal de las ciudades del MERCOSUR. Ello garantizaría el interés de los Alcaldes y realzaría el compromiso histórico que los gobiernos locales han tenido con el proceso de integración.

Sin embargo, este objetivo exige la construcción de una fundamentación que cuente con ar-

gumentos políticos y que haga hincapié en los beneficios que traería al bloque la participación de los municipios. Cuestiones como la legitimidad de los gobiernos locales para ejecutar fondos y el grado de eficacia que la incorporación de los gobiernos locales brindan a las políticas públicas de compensación, son elementos sustantivos que no deberían pasarse por alto¹⁷. Esta meta también exige un estudio exhaustivo de las características de los Programas del FOCEM, a los efectos de formular una propuesta realista de cómo los municipios podrían insertarse en dichas políticas. Finalmente, la propuesta del Comité de Municipios debería contemplar modalidades específicas para la diversidad de ciudades existentes, ya que las necesidades de los municipios pequeños, medianos y grandes varían dramáticamente.

3.3 Políticas de Frontera

El Comité de Municipios debería también abordar el tema de la política de fronteras del MERCOSUR. Este es un tema que excede lo municipal, pero que tiene en este ámbito un problema muy específico. Las ciudades fronterizas – normalmente pares de ciudades– suelen ser un único conglomerado urbano. Sin embargo, este dato de la realidad contradice la legislación que rige en cada país. El proceso de integración tiene aquí una materia sustantiva, y los municipios tienen mucho que decir al respecto. Es cierto que el MERCOSUR ha avanzado en la solución de algunos problemas prácticos a través de la aprobación de acuerdos bilaterales entre países. Un

15 Eurocities desempeña un papel crucial en la búsqueda de fondos para las ciudades. Esto explica en parte el crecimiento de esta red y el nivel de centralidad que ha adquirido en el continente europeo. Sus oficinas están instaladas en Bruselas y su staff está compuesto por técnicos de altísimo nivel, especializados en la formulación y evaluación de proyectos, y el ejercicio del lobby sobre las autoridades comunitarias.

16 Ver «Gobierno y gestión de las ciudades: una visión desde las dos orillas del Atlántico» (Ediciones Trea, Gijón, 2004), en particular, las exposiciones de la mesa redonda «El papel de las ciudades y sus gobiernos en el mundo globalizado. Las redes de ciudades» (Jesús Turbidi, Jordi Gómez, Daniel Chasquetti, Marie-Ange Orihuela, Fermín Rodríguez y Eduard Conti).

17 Este aspecto ha sido particularmente discutido en Europa. Al respecto, la Presidenta de la Región del Piemonte y miembro del Comité de las Regiones, Mercedes Bresso, señala que «Europa necesita a los entes locales, que siempre han estado cerca de los ciudadanos, para consolidarse, hacerse aceptar y comprender y aproximarse a los ciudadanos. Desde este punto de vista, el papel del Comité de las Regiones en el proceso de toma de decisiones europeo debe ser especialmente activo: las instituciones de Bruselas se perciben como algo distante y sus decisiones como demasiado burocráticas. Es importante, en interés de Europa y de los ciudadanos, que los entes territoriales y la asamblea que los representa tengan un papel importante a fin de orientar estas elecciones» (Boletín del CDR, 2006).

ejemplo emblemático de ese camino lo constituye el Documento Especial Fronterizo (DEF) acordado por los gobiernos de Brasil y Uruguay. Este instrumento legal procura regular situaciones de la vida cotidiana en ciudades de frontera, garantizando la circulación de personas y los controles migratorios. No obstante, esto parece poco si se le compara con los avances registrados en otras materias y se toma en cuenta los tres lustros de existencia del bloque.

3.4 Políticas de identidad Mercosureña

En tercer lugar, el Comité de Municipios podría impulsar la aprobación de una política Mercosureña destinada a las ciudades, que tome en cuenta cuestiones de identidad regional. No nos referimos a grandes políticas sino a ciertas acciones básicas que operen directamente sobre la actitud de los ciudadanos hacia el proceso de integración. Por ejemplo, los municipios del MERCOSUR podrían hacer mucho por el proceso de integración si incorporaran en forma obligatoria los símbolos del bloque a toda la señalización urbana y cartelería municipal. De igual modo podría procederse con las matrículas de los automóviles, los permisos municipales, etc.

Esto se ha hecho en Europa mediante la aprobación de una legislación comunitaria específica, y sabemos –por estudios de opinión pública– que la aparición de los símbolos de la Unión en la vida cotidiana de las personas ha modificado la relación entre el proceso de integración y la ciudadanía. Entendemos que el MERCOSUR está necesitando también esta clase de iniciativas y creemos que el Comité de Municipios podría impulsarlas rápidamente.

3.5 Políticas municipales

El Comité de Municipios podría impulsar toda una serie de medidas que relacionadas con las

políticas que habitualmente los municipios despliegan en sus propios ámbitos. Tomando nuevamente como ejemplo al Comité de las Regiones¹⁸, observamos que este organismo ha emitido dictámenes sobre una amplia variedad de materias: política de transporte, protocolos de medio ambiente, estímulo al turismo europeo, políticas de cohesión territorial, convergencia de la política impositiva para vehículos de transportes de mercaderías, política de corredores económicos, normas para el desarrollo territorial, estatuto de responsabilidad social de las empresas, codificación común de los contratos gubernamentales, políticas compensatorias para adultos mayores, políticas de prevención del tabaquismo, iniciativas para el pleno empleo, estímulos a la política industrial, normas que avalan el principio de igual entre mujeres y hombres, acuerdos de colaboración público–privada, políticas de inmigración económica, políticas de descentralización administrativa, incentivos a la investigación científica y la innovación aplicada a los procesos productivos, etc.

Como podrá notarse, la mayor parte de estas iniciativas se encuentran en la esfera de las facultades clásicas de los municipios. Pero al mismo tiempo debe decirse que la casi totalidad son tramitadas en forma conjunta con otros organismos de la Unión (Comisión Europea, Consejo de Ministros, Parlamento, Comité Económico y Social) lo cual deja en claro una de las características centrales del proceso de integración europeo, esto es, la cooperación institucional entre diferentes actores.

Pensando en el MERCOSUR y en particular en el Comité de Municipios, podríamos imaginar un impulso a políticas de similares características.

Para ello, debería acordarse un proceso de evaluación y definición de iniciativas a impulsar. Es razonable pensar que las prioridades de las ciudades son diferentes y que ese hecho guarda relación con las necesidades específicas de las distintas realidades. Por tanto, parece conve-

¹⁸ «Ficha Evolutiva de los Dictámenes aprobados por el Comité de las Regiones. 3er mandato cuatrienal (2002 – 2006)». Unión Europea, Comité de las Regiones, Dirección de Gabinete de Estudios, Relaciones Interinstitucionales y Exteriores. Noviembre de 2005.

niente que el Comité encuentre los medios y procedimientos para la formulación de un listado de iniciativas a impulsar. Obviamente, sabemos que existen ciertos temas como las políticas sociales, el desarrollo económico local, el medio ambiente y la cultura, que seguramente estarán en la agenda.

En tal sentido, Mercociudades ofrece al Comité de Municipios un valor agregado fundamental, dado que sus Unidades Temáticas han acumulado experiencia sobre esas temáticas, siendo capaces de proponer iniciativas específicas para muchas de las materias que seguramente surgirán.

Bibliografía

- ARAÑARAZ, Julio César; HERNÁNDEZ, Teresita y SILVA, María Zulmira (2004). «Documento especial fronterizo. Objetivo e instrumento del diálogo social» en *Boletín Cinterfor* N°156. (www.cinterfor.org.uy).
- AROCENA, Rodrigo; DELEÓN, Eleazar; PAPA, Gabriel; QUIJANO, José M. y VALENTE, Gabriel (2005). *El MERCOSUR al horizonte 2010. Aproximación a una prospectiva desde los actores*. COMISEC.
- CHASQUETTI, Daniel (2003) «Mercociudades y la IX Cumbre de Mercociudades: La emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional». Colección Análisis y Propuestas. Montevideo: FESUR, 2003.
- CHASQUETTI, Daniel (2004). «Mercociudades: un actor emergente en el escenario internacional» en *Revista Abaco*. Vol. 41–42. Guijón.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2005). «Informe sobre la repercusión de los trabajos del CDR en 2004». R/CDR 62/2005 pt. 10 FR/EN-EUS. Unión Europea.
- Entrevista a Mercedes Bresso. *Boletín de Información del Comité de las Regiones*. Regiones & Municipios de Europa. N° 50.
- EUROCITIES (2006). Eurocities Statement to the Spring Council 2006. (www.eurocities.org).
- LACUNZA, Hernán (2004). «El MERCOSUR no es parte del problema, sino la solución» en *Notas de la Economía Real*. Buenos Aires: Centro de Estudios para la Producción.
- MALAMUD, Andrés y SCHMITTER, Phillip (2006). *The Experience of European Integration and the Potential For Integration in MERCOSUR*. Paper presentado en las Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research (ECPR), Nicosia, Chipre, 25 al 30 Abril de 2006.
- MINA, María Sol (2005). *La ciudad: de objeto a sujeto en la escena internacional*. Tesis de

Maestría en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Universidad Alberto Hurtado. Chile.

MARIANO, Marcelo P. y BARRETO, Maria Inês (2004). «Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul» en Vigevani, Tullo, Luiz Eduardo Wanderley, Maria Inês Barreto y Marcelo Passini Mariano, Dimensão subnacional e as relações internacionais. Sao Paulo: Editora UNESP.

MONSANTO, Alberto E. (2005). «El 'nuevo MERCOSUR': Fondos estructurales, sociedad civil y desarrollo jurídico-institucional». Mimeo.

ROMERO, María del Huerto (2004). «Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común)» en Vigevani, Tullo, Luiz Eduardo Wanderley, Maria Inês Barreto y Marcelo Passini Mariano, Dimensão subnacional e as relações internacionais. Sao Paulo: Editora UNESP.

SCHVARZER, Jorge (2001). «El MERCOSUR: un bloque económico con objetivos a precisar» en *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO.

Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades. *Informe a la 11ª Cumbre de Santo André*. (www.mercociudades.org).

SICA, Dante (2006). «MERCOSUR: Evolución y perspectivas». Documento base Seminario 15 años de MERCOSUR: Evaluación y perspectivas. Abeced.Com. Economía online.

TERRA, Inés y VAILLANT, Marcel (2001). «Comercio, fronteras políticas y geografía: un enfoque regional de la integración económica» en *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO.

Varios Autores (2004). «Gobierno y gestión de las ciudades: una visión desde las dos orillas del Atlántico». Gijón: Ediciones Trea.

Sitios webs consultados

ALADI: www.aladi.org

Comité de Regiones: www.cor.eu.int

Eurocities: www.eurocities.org

Mercociudades: www.mercociudades.org

MERCOSUR: www.MERCOSUR.int

GABRIEL PAPA

La herencia del neoliberalismo en
América Latina y los márgenes de
maniobra de los gobiernos progresistas

NELSON VILLARREAL

Los progresistas y las estrategias de
desarrollo social a mediano y largo plazo.

CECILIA ALEMANY
BEATRIZ LEANDRO

Análisis y propuestas para la participación
ciudadana en el MERCOSUR

DANIEL CHASQUETTI

El MERCOSUR y las ciudades

