

La red Mercociudades: una oportunidad para las ciudades venezolanas¹

Mercocities network: an opportunity for Venezuelan cities

Granto Leonardo* y Oddone Carlos Nahuel**

* Abogado, Universidad de Belgrano (UB), Argentina. Magíster en Derecho de la Integración Económica, Universidad del Salvador (USAL), Argentina; en convenio con l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Coordinador del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI) y co-editor de la publicación Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social ("Oídles"), sostenida por el Grupo de Investigación Eumed.net de la Universidad de Málaga. Contacto: granato.leonardo@gmail.com

** Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Argentina. Magíster en Derecho de la Integración Económica, Universidad del Salvador (USAL), Argentina; en convenio con l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Candidato al Master en Integración Económica Global y Regional de la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA), a través de su Parque Tecnológico de Málaga. Coordinador del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI) y co-editor de la publicación Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social ("Oídles"), sostenida por el Grupo de Investigación Eumed.net de la Universidad de Málaga. Contacto: oddone.nahuel@gmail.com

Recibido: 13-06/07 / Aceptado: 20/11/07

Resumen

Este artículo presenta al lector una herramienta para comprender el concepto de la internacionalización de las ciudades de los Estados del MERCOSUR, a través de la constitución de la Red MERCOCIUDADES. En este sentido, se exponen las características más significativas de la mencionada Red; y por último, se menciona el ingreso de las ciudades venezolanas de Barquisimeto, Caracas -Alcaldía Mayor- y Libertador.

PALABRAS CLAVE: Ciudad, Internacionalización, MERCOSUR, Red Mercociudades.

Abstract

This article displays a tool to understand the concept of the Internationalization of the Mercosurian Cities, through the constitution of Mercocities Network. On our humble point of view, we identify the most significant characteristics of the mentioned Network; and finally, the entrance of the Venezuelan Cities as Barquisimeto, Caracas-Alcaldía Mayor and Libertador.

KEY WORDS: City, Internationalization, MERCOSUR, Mercocities Network.

1. Introducción

El Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay suscripto en Asunción el 26 de marzo de 1991, originó un proceso de integración entre los países del Cono Sur, cuyas consecuencias difícilmente podrían haber sido imaginadas por los presidentes firmantes.

El aumento del comercio y de las inversiones extranjeras tuvo como contrapartida el crecimiento de la interdependencia de los mercados nacionales y la convergencia de las políticas macroeconómicas aplicadas por cada uno de los gobiernos.

La reconversión industrial y la adecuación de las políticas arancelarias a las exigencias del proceso integrador, desataron conflictos de orden económico, social y cultural. Los circuitos comerciales impactaron sobre las ciudades y sus respectivas poblaciones, generando dificultades vinculadas a la infraestructura urbana, al medio ambiente, al empleo y a las migraciones.

Tomando en cuenta estas dificultades y en el marco de lo sostenido por Saavedra (1998: 163) respecto que “no se puede construir lo macro (la integración) si al mismo tiempo no se afianza el proceso de reforma al nivel micro”; es que en 1995, una vez más en la ciudad de Asunción, los intendentes, alcaldes y prefeitos de las principales ciudades de los países del MERCOSUR fundaron la Red Mercociudades.

El objetivo era muy claro: por un lado, instituir un ámbito institucional donde las ciudades pudieran expresar su opinión sobre el rumbo del proceso integrador; y por otro, desarrollar un espacio de convergencia e

intercambio entre las ciudades, que permitiera desarrollar políticas más eficaces y adecuadas a los tiempos de la globalización¹.

Sin lugar a dudas el estado actual del sistema internacional parece indicar que las opciones internacionales son más realizables sobre bases integradas y es, en este contexto, que resaltamos la importancia de aquello a lo que algunos autores han dado en llamar la “diplomacia de las ciudades” o paradiplomacia, entendiendo por este concepto las relaciones exteriores de las unidades subestatales pero que nosotros reconocemos sobre el proceso más amplio de internacionalización de las mismas y dirigiéndose así sobre bases más profundas que la diplomacia misma. El proceso de integración del MERCOSUR requiere de proyectos integrativos en dos sentidos, que si bien pueden considerarse opuestos; no son más que complementarios: la integración “hacia adentro” y la integración “hacia fuera”.

Si bien ambas responden a necesidades nacionales, la primera (en la cual ubicamos a las ciudades) responde al imperativo de reconstituir una democracia verdaderamente federal; la segunda, en el ámbito del MERCOSUR, a efectos de reconstruir un subsistema regional más justo de países considerados del Tercer Mundo pero con voluntad de un desarrollo autonómico relacional avanzado.

A doce años de ese hecho histórico que fue su creación, Mercociudades se muestra como una red de ciudades madura, consolidada institucionalmente, y con un potencial de desarrollo por demás interesante; ha sido la concreción final de esa idea de “pensar globalmente y actuar localmente”; lo que la convierte en un punto de referencia en el proceso integrador y en el concierto internacional de las ciudades.

2. La ciudad y el municipio como unidades de análisis del estudio

En este trabajo sobre la integración regional de las ciudades y su estudio de caso particular de la Red Mercociudades se entrelazan dos conceptos que hay que definir desde el inicio. Nos referimos a los conceptos de ciudad y de municipio.

La ciudad, según la Real Academia Española, es entendida como un “espacio geográfico, cuya población, generalmente numerosa, se dedica en su mayor parte a actividades no agrícolas”, encontrando aquí por tanto una definición desde la idea de urbanidad y producción industrial, a partir de la inferencia de actividades en principio no agrícolas.

El municipio es entendido por esta misma institución como un “conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento”, encontrando una definición en términos políticos administrativos del término.

En la integración deben necesariamente confluir la definición de ciudad, desde su idea geográfico-económica; así como también la concepción municipal, desde lo político administrativo.

Esta primera identificación no es casual, pues la idea de ciudad lleva consigo su definición económica; en tanto que la idea de municipio su definición política pero ambas necesariamente, sobre la base geográfico-espacial.

En este sentido, “la definición particular de la ciudad como unidad de análisis económico determina la forma de abordar la relación entre urbanización e industrialización. Las alternativas giran en torno de dos posibilidades extremas: o bien la ciudad es un simple escenario, neutral y aséptico, donde se despliegan los ‘hechos económicos’, o bien ella le asigna características particulares a estos mismos ‘hechos’ exigiendo sea definida la naturaleza de su intervención” (Cuervo y González, 1997: 7). Desde nuestra perspectiva, la ciudad es el escenario donde se despliegan los hechos económicos, y en cuanto escenario, imprime a los hechos económicos determinadas características identificables al nivel sistémico. Como sintetizan Cuervo y González (1997:7): “la ciudad es un bien colectivo compuesto, heterogéneo, producto de y escenario de interacciones complejas”.

En este orden de ideas, la ciudad debe ser entendida como un componente de un todo complejo llamado espacio social, siendo un elemento integrante de este sistema. “La ciudad puede ser entendida como un ámbito particular de articulación de espacialidades diversas donde será necesario descifrar cuál de ellas desempeña un papel dominante y a través de cuáles mecanismos se logra una cierta cohesión” (Cuervo y González, 1997: 47).

3. Democratización y descentralización, opciones necesarias en la globalización

En el contexto actual de globalización, los procesos de democratización política y de descentralización del Estado² revalorizan el papel de las ciudades y de los gobiernos locales. Tanto es así que son varios los autores que denominan a este nuevo siglo como el "Siglo de las Ciudades", aludiendo a este novedoso protagonismo.

En este orden de ideas, el poder local adiciona a las funciones de prestación de servicios y de inversiones en infraestructura urbana, nuevas competencias relacionadas con el desarrollo económico-social, territorial-poblacional y educativo-cultural; y con la inserción de las ciudades en el contexto regional e internacional.

La globalización y los complejos procesos de integración han reconfigurado el estado actual de las relaciones internacionales, llevando a las ciudades a enfrentarse a nuevos desafíos en este ámbito a partir del incremento de su autonomía y de la descentralización de las funciones del Estado.

Autonomía de los gobiernos municipales no implica una atomización del poder del Estado, sino por el contrario, una mayor potestad en la coordinación y gestión de los recursos en orden a la satisfacción de las necesidades y problemáticas de los habitantes de las ciudades.

Por su parte, la descentralización alude al incremento de la participación de la sociedad civil y de instituciones no gubernamentales en la definición y elaboración de políticas públicas³.

De esta forma, autonomía y descentralización otorgan una mayor participación en la definición de los asuntos locales a los responsables políticos y a la sociedad de forma integrada.

Esta nueva realidad nos demuestra que es necesario y urgente que las definiciones a los problemas locales sean tomadas y diagramadas por quienes los padecen y consecuentemente por quienes tienen un mayor conocimiento y precisión de ellos: los mismos habitantes de las ciudades.

Si bien la descentralización en la toma de decisiones debe ser acorde a las políticas nacionales, asegura asimismo una flexibilidad en éstas últimas para adecuarlas a las realidades locales; es así como descentralización se convierte en mayor democratización.

4. Antecedentes de la Red Mercociudades

Los orígenes de la Red Mercociudades se remontan a marzo de 1995, fecha en que se realizó en la ciudad de Asunción el Seminario “MERCOSUR: opciones y desafíos para las ciudades” en el marco de la V Reunión de Alcaldes de la subregión Cono Sur de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas.

En tal ocasión, las ciudades capitales del Cono Sur (Asunción, Montevideo, Brasilia, Río de Janeiro, Buenos Aires y Santiago de Chile) firmaron la Declaración de Asunción en la que manifestaban la voluntad de crear una “red de ciudades del MERCOSUR”, con el objetivo de “favorecer su participación en los procesos de integración regional”.

En Porto Alegre, en julio de 1995, se firmó el “Compromiso de Porto Alegre” a través del cual las ciudades manifestaron su voluntad de profundizar su protagonismo en el proceso de integración regional, así como se avanzó en la definición de las características que tendría la nueva organización cuya creación estaba prevista para noviembre de ese mismo año en una reunión cumbre a realizarse en Asunción.

Ya en noviembre de 1995, se realiza la I Cumbre de la Red en Asunción, culminándose con la firma del “Acta Fundacional de Mercociudades” por parte de intendentes, alcaldes y prefeitos de las ciudades participantes; todos ellos convencidos que el MERCOSUR necesitaba imperiosamente del aporte de las ciudades para consolidar una visión de auténtica ciudadanía que partiera desde las sociedades locales.

Las ciudades fundadoras fueron once: Rosario (Argentina), Asunción (Paraguay), Florianópolis (Brasil), Porto Alegre (Brasil), La Plata (Argentina), Montevideo (Uruguay), Curitiba (Brasil), Río de Janeiro (Brasil), Brasilia (Brasil), Córdoba (Argentina) y Salvador (Brasil).

Cada ciudad forma parte de un sistema⁴ en el cual existen problemas que no pueden ser solucionados por un mismo municipio de forma excluyente. Así el principio de la cooperación entre las partes se hace presente partiendo del trabajo bajo la modalidad de foro y cuyas conclusiones se intentan aplicar sobre las realidades locales compartidas. Esta Red, que en principio estuvo integrada por ciudades de más de 500.000 habitantes; permitió a partir del año 2002 la incorporación de ciudades de menos de 500.000 habitantes, poniendo así de relevancia su

vocación integrativa.

Nótese particularmente la ausencia de la Ciudad de Buenos Aires en estos primeros años, la que había favorecido su internacionalización a partir del bloque constituido por las grandes ciudades del mundo junto a New York, México D. F. y otras ciudades japonesas y europeas⁵; y la doble participación de Brasilia y Río de Janeiro por Brasil con ausencia de una de sus ciudades más ricas económicamente hablando como São Paulo.

El Acta Fundacional establecía la creación de una “red de ciudades del MERCOSUR”, al tiempo que creaba un Consejo de Intendentes, Alcaldes y Prefeitos, una Secretaría Ejecutiva y nueve Unidades Técnicas orientadas al análisis de distintos temas como el comercio exterior, ciencia y tecnología, cultura, turismo, planificación estratégica, planeamiento urbano, desarrollo social, entre otras.

Asimismo, también se resolvía que la Red estaría integrada por “ciudades capitales, metropolitanas o que por su ubicación, sean de interés integracionista o de perfil internacional que pueden contribuir a la red”, y que el Consejo elaboraría un proyecto de Estatuto de la Red.

Como fuera acordado meses antes en la Declaración de Asunción, la Cumbre ratificó a la ciudad de Asunción como responsable de la Secretaría Ejecutiva durante el plazo de un año, al tiempo que se estatuyó un Consejo integrado por las ciudades de Córdoba, Rosario, Brasilia, Belo Horizonte, Concepción, Montevideo y Porto Alegre.

5. Principios, objetivos y fines de la Red

Uno de los principales problemas que presenta el MERCOSUR es la distancia que existe entre los centros de planificación y ejecución de medidas y los habitantes de las ciudades. Ante las condiciones económicas imperantes a nivel mundial, se hace necesario comprender cómo operan las decisiones tomadas desde un punto de vista macro sobre los niveles locales. Las ciudades no pueden permanecer ausentes de los bloques ya que en ellas encuentran mayor repercusión las medidas regionales.

Como se manifestó en la II Cumbre de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos de Mercociudades realizada en Porto Alegre en 1996, “el impacto del

MERCOSUR ha sido muy importante para las corrientes de intercambio de sus países y ha pasado a ser un elemento que condiciona la toma de decisiones en materia económica, en cuestiones monetarias, de inversiones y similares. En cuanto tal tiene desde ya efecto en nuestras ciudades, sus funciones, sus infraestructuras y sus modos de conexión con la región y el mundo. Existe aquí un tema y un campo que justifica de por sí la existencia y el trabajo de la red de Mercociudades”.

Consideramos que el MERCOSUR debe ser un proceso de integración participativo y con vocación de incluir socialmente al conjunto de los ciudadanos, para que los mismos puedan utilizar los beneficios del desarrollo y del progreso.

Los fines u objetivos de la Red Mercociudades están debidamente explicitados en el artículo 2 del Estatuto social. Los mismos pueden clasificarse en tres grandes grupos: a) los objetivos institucionales; b) los objetivos de relacionamiento y cooperación; c) los objetivos relacionados con las políticas municipales a desarrollar.

Los objetivos institucionales se centran exclusivamente en la búsqueda del reconocimiento de Mercociudades en la estructura del MERCOSUR (inciso a).

Los objetivos de relacionamiento y cooperación entre las ciudades, apuntan a la creación de redes de ciudades a través de Unidades Temáticas o Técnicas (inciso b), al desarrollo de mecanismos de comunicación e intercambio de experiencias e información (inciso c) y al establecimiento de convenios entre las municipalidades y redes que se fueran creando (inciso d).

Los objetivos relacionados con las políticas municipales que se pretende desarrollar suponen el despliegue de un importante número de líneas de trabajo, las cuales, en mayor o en menor medida, coinciden con las Unidades Temáticas de la red: potenciar los recursos humanos y administrativos de los municipios (inciso e); coordinar la planificación y de las acciones vinculadas al crecimiento y desarrollo de las ciudades (incisos f y m), adoptar medidas ante el crecimiento poblacional y desarrollar políticas de prevención de violencia (inciso n), definir programas de infraestructura urbana (inciso g), desarrollar la cooperación en ciencia y tecnología (inciso h), potenciar la cultura, el deporte y el turismo (inciso i y j), establecer estrategias ambientales (inciso l), desarrollar proyectos

de cooperación al nivel local y regional (incisos o y p), favorecer la participación ciudadana y la cultura democrática (incisos q y s); estudiar e impulsar políticas destinadas a combatir la desigualdad social (incisos r y t).

6. Un enfoque histórico sobre la internacionalización de las ciudades

Históricamente los paradigmas referidos a las relaciones internacionales han elaborado sus supuestos sobre la base de la figura de los Estados. Poco es lo que se ha escrito sobre las ciudades como verdaderos actores internacionales⁶. Este fenómeno se explica por el simple hecho que hasta ahora las ciudades por sí mismas no habían desempeñado un papel relevante de la arena internacional debido a que las mismas estaban monopolizadas por las decisiones de los Estados y de sus cancillerías, con la única excepción de la Liga Hanseática⁷.

Las relaciones internacionales de las ciudades se convierten en la actualidad en una novedosa herramienta para los procesos de integración y regionalismo abierto.

Se establece que la ciudad se encuentra, en materia de política exterior, ante dos ejes de trabajo: el primero de ellos está dado por las iniciativas que descienden de la esfera de competencia del Estado nacional, es decir, aquellas que a través de la gestión política han podido ser receptadas por el municipio a través de la articulación y la coordinación de éste con los Estados nacional y provincial.

Como segundo eje, encontramos las iniciativas municipales producto de la descentralización, que constituyen una suerte de “política exterior de las ciudades”. Las cuatro áreas principales de acción son las siguientes: el hermanamiento entre ciudades de diferentes países; la participación en organismos internacionales y en programas de cooperación internacional; y por último, la vinculación con embajadas y representaciones del exterior.

Estos tópicos en sí mismos persiguen un idéntico fin: la cooperación internacional. Creemos que la cooperación no es fin en sí mismo sino un medio para la consecución de otros objetivos superiores. Sin lugar

a dudas, las ciudades recurren a la opción de política internacional de integración en la búsqueda de respuestas a necesidades y problemáticas que no han podido ser resueltas por el accionar de los Estados nacional y provincial.

La creciente autonomía permite a las ciudades utilizar la cooperación en búsqueda de soluciones a sus requerimientos de desarrollo local, como así también en búsqueda de soluciones compartidas y coordinadas para enfrentar problemas comunes⁸.

Las ciudades pueden influir positivamente en los procesos de integración aportando una mirada local, ya que son las ciudades y los ciudadanos quienes conviven en forma directa con tales procesos y soportan los impactos de dicha opción de política internacional.

El camino emprendido no está exento de obstáculos y dificultades. La cooperación requiere de esfuerzos activos para adaptar políticas y satisfacer las demandas de los otros, puesto que no basta el hecho de considerar los intereses comunes sino además poder concretar objetivos mutuamente beneficiosos.

Bajo esta realidad la ciudad se enfrenta a lo que un autor dio en llamar un "juego de doble nivel", constituido por la interrelación entre la política nacional y la política exterior, dando lugar a una dinámica de negociación y búsqueda de consenso al nivel nacional e internacional conjuntamente.

El cuasi inexistente desarrollo al nivel municipal de departamentos de cooperación internacional, la carencia de recursos, la falta de capacitación del personal (ya que hasta ahora los administradores locales no ejecutaban tareas vinculadas a las relaciones internacionales), y la falta de conciencia respecto a la importancia de las relaciones internacionales entre las nuevas funciones del municipio, conforman una serie de dificultades que toca atravesar a la "diplomacia de las ciudades".

Asimismo, a nivel nacional existe aún una gran reticencia por parte de las viejas estructuras para dar paso a las nuevas. La "vieja estructura" no toma en cuenta el surgimiento de un nuevo espacio destinado a las ciudades y municipios tendientes a optimizar a su margen de acción y toma de decisión para la satisfacción de necesidades locales diferenciadas.

Por último, a nivel internacional, las "organizaciones de ciudades" encontrarán iguales dificultades para ser reconocidas y aceptadas como

sujeto de Derecho Internacional Público, toda vez que las únicas organizaciones que cuentan con personalidad jurídica internacional son las conformadas por los Estados o gubernamentales.

7. Las Mercociudades y el proceso de integración regional

De acuerdo a lo que ya hemos explicado anteriormente, la creación de Mercociudades fue estimulada, principalmente, por el proceso de integración regional iniciado con el Tratado de Asunción.

Tomando en cuenta lo expresado por la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades en un documento titulado "Mercociudades: una respuesta de las ciudades al proceso de integración regional", vemos que los jefes de gobierno de las ciudades participantes de la Cumbre fundacional pusieron de manifiesto "el objetivo de vincular esfuerzos y recursos orientados a estrategias de desarrollo urbano ante las exigencias del MERCOSUR".

Ésta preocupación estaba fundada en el hecho que el MERCOSUR ya hacía "sentir sus efectos en aspectos tales como las inversiones, la infraestructura, las migraciones, el empleo, el medio ambiente y otros". Desde esta óptica, la integración alteraría inevitablemente la relación entre las ciudades y sus anteriores áreas de influencia, quedando sometidas a una serie de desafíos de difícil resolución.

Tareas como la renovación y reconversión de las bases productivas de las ciudades, la generación y mantenimiento de la infraestructura urbana, el mantenimiento de niveles aceptables de calidad de vida para la población y la articulación de mecanismos viables de integración social, fueron consideradas metas que las ciudades no podrían resolver en forma aislada.

La asociación en una red de ciudades tenía sobradas razones para asentarse, desarrollarse y fortalecerse. Pero ya desde 1995, Mercociudades impuso un reclamo sobre la participación efectiva de las ciudades en el proceso de toma de decisión del MERCOSUR.

La Declaración de Asunción 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 la formula-

ción 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”.

Por su parte, el Acta de Fundación de Mercociudades también retomaba este punto de vista al subrayar en el 2° y 3° punto, que la red sería una “instancia intermunicipal a fin de lograr una participación activa ante los órganos del MERCOSUR”, y que para ello, impulsaría “el reconocimiento de esta participación en la estructura del MERCOSUR, persiguiendo la codecisión en las áreas de su competencia”.

El reclamo básico de las ciudades fundadoras de Mercociudades era el reconocimiento institucional de Mercociudades por parte del MERCOSUR con el objetivo de poder codecidir en cuestiones de su competencia. Dicho reclamo se mantendría vigente durante las Cumbres de Porto Alegre (1996), Córdoba (1997), Montevideo (1998) y Belo Horizonte (1999), y se atenuaría en la Cumbre de Rosario (2000), debido a que en esa instancia ya se entreveía el primer éxito. Analicemos entonces este proceso.

La Declaración de Porto Alegre (1996) afirmaba que: “las Mercociudades pretenden participar activamente de la formación del MERCOSUR, estableciendo una intensa cooperación y una competición saludable. También opinando sobre las políticas de integración, dialogando con los gobiernos nacionales, luchando para que tengamos más que una simple integración de mercados, una integración democrática de comunidades”.

Si bien la Declaración de Córdoba (1997) no insiste demasiado sobre el punto, la siguiente declaración, la de Montevideo, vuelve a solicitar la institucionalización de “un canal de interlocución entre Mercociudades y los órganos del MERCOSUR de modo de establecer una relación más sistemática y productiva, (...) por estar convencidos que ha llegado el momento de definir e instrumentar el ámbito adecuado para esta interlocución de modo de que las ciudades del MERCOSUR podamos expresar nuestras opiniones y trasladar nuestras iniciativas a los organismos comunes de la integración”.

La siguiente Declaración de Belo Horizonte (1999) reiteraba con mayor énfasis todavía el reclamo, al reconocer “la inexistencia de un diálogo entre las ciudades y los gobiernos centrales, en cuestiones vinculadas

al proceso de integración regional (lo cual), torna indispensable que la Red Mercociudades demande una participación efectiva en las decisiones nacionales e intergubernamentales". Este proceso de demanda y reclamo toca fin en la Cumbre de Rosario (2000), cuando Mercociudades brinda un apoyo a "todos los esfuerzos que vienen realizando las cancillerías de los países socios del MERCOSUR a los efectos de establecer un espacio de participación para las ciudades en la estructura institucional del bloque".

La razón del cambio respondía, sin duda, al compromiso asumido por algunas cancillerías respecto al reclamo ya histórico de Mercociudades. La presión ejercida durante casi cinco años sobre los gobiernos centrales de los países del MERCOSUR, mediante cartas a los presidentes y gestiones ante las cancillerías, había rendido algún tipo de fruto.

Tras la Cumbre de Rosario (2000), la reunión del Grupo Mercado Común, realizada en Florianópolis, resolvía crear la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) del MERCOSUR. De esta forma, uno de los principales y lógicos reclamos planteados por la Red Mercociudades desde su origen, había sido contemplado por el MERCOSUR.

La REMI había sido creada demostrándose así una madurez política necesaria a todo proceso de integración pero duraría poco tiempo.

8. El Foro de representantes locales del MERCOSUR

El Consejo del Mercado Común, máxima instancia del MERCOSUR, resolvió en la Cumbre de Belo Horizonte de diciembre de 2004, crear el "Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR", el que sustituiría a la REMI, y se integraría con representantes de estas instancias locales designados por los Estados Partes. La resolución establece que el nuevo Foro consultivo será formado por un Comité de Municipios y un Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos.

La Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades expresaba de la siguiente forma la necesidad 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.

Según el documento, aprobado en Belo Horizonte el 16 de diciembre de 2004, el nuevo organismo tendrá como finalidad "estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes del MERCOSUR", y podrá "proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común".

La Decisión 41/04 del Consejo Mercado Común sobre "Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR", establece que el propio Foro Consultivo "elevará propuesta de Reglamento interno a consideración del Grupo Mercado Común".

La creación de un Foro Consultivo que institucionaliza la participación de las ciudades al más alto nivel en el proceso de integración ha sido una permanente reivindicación de Mercociudades, prácticamente desde su nacimiento.

"(...) los Municipios están llamados a desempeñar un rol irremplazable: son quienes poseen el íntimo conocimiento de las realidades y necesidades locales pues con ellas conviven y luchan cotidianamente; son quienes pueden formular propuestas de integración sin desintegración, es

decir, respetuosas de las identidades de cada comunidad. El municipio conforma aquel nivel de gobierno que representa los espacios más aptos para el debate sobre los temas concretos de la ciudad y su entorno, la micro-región, posibilitando la participación ciudadana y la canalización de sus problemas junto con sus proyectos; es, en definitiva, uno de los últimos reductos de lo individual-local en un tiempo arrasado por las globalizaciones y, a la vez, si es correctamente aprovechado en sus particularidades, el puente válido y eficaz, para alcanzar la inserción equilibrada de la fórmula hombre-región-mundo" (Pocoví, 1998: 227).

9. Mercociudades tras la adhesión de Venezuela al MERCOSUR

La adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR se produjo a través de un Protocolo de Adhesión creado a los efectos, y de fecha 8 de diciembre de 2005. De igual forma a como lo hicieron los vecinos países de Bolivia (7 de diciembre de 1995), Chile (25 de junio de 1996), Perú (25 de agosto de 2003); pero con la diferencia que para estos últimos casos, se ha producido solo un acuerdo de complementación económica y asociación sin llegar a producirse la incorporación definitiva al bloque.

Venezuela se adhiere así a lo que constituiría el sector duro del acervo mercosureño o, como han llamado algunos autores, "acervo comunitario mercosureño": Tratado de Asunción (1991), Protocolo de Ouro Preto (1994) y Protocolo de Olivos (2002).

Ya con la presencia venezolana, fue elaborado el documento que los representantes de la Red Mercociudades presentaron a los cancilleres que participaron de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR que tuvo lugar en la ciudad de Córdoba, Argentina, en el pasado mes de julio de 2006, propugnando una participación más significativa de las ciudades.

La Declaración de Córdoba antes mencionada expresa claramente que: "Mercociudades apunta a favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR, buscando la codecisión en las áreas de su competencia; desarrollando la cooperación intermunicipal, en especial por medio de sus Unidades Temáticas; difundiendo una cultura

democrática en la región; y estableciendo relaciones estrechas de cooperación junto a los demás actores políticos del proceso de integración regional”.

Destacándose más adelante que: “la instalación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR no fue concretada hasta el momento, permaneciendo las ciudades aún sin un espacio institucional previsto en la estructura del MERCOSUR”.

En lo que respecta al Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, se manifiesta “la preocupación por el no reconocimiento del papel de los gobiernos locales en el proceso de integración regional, ya que la continua indefinición sobre la instalación del Foro (...) implica que las ciudades continúen sin participación en la estructura del MERCOSUR” y se reafirma “la demanda de Mercociudades para el cumplimiento de lo establecido en la Decisión 41/04 del Consejo del Mercado Común, para la instalación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, reiterando el importante papel de Mercociudades en la coordinación del Comité de Municipios, espacio formal para la manifestación de las ciudades en el bloque regional del MERCOSUR”.

La Carta de Río constituye la I Declaración del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, con fecha 18 de enero de 2007, la misma fue realizada en el marco de la XXXII Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR de Río de Janeiro.

En tal sentido, la Carta de Río destaca que: “El Foro Consultivo, como una conquista de los gobernantes locales, regionales y nacionales, significa un espacio concreto de participación de estos actores, capaces de dar respuestas a los desafíos de la integración y del desarrollo a escala regional y local”.

En cuanto al Plan 2007 de la Red Mercociudades, en el marco del programa “Desarrollo del Portal de Mercociudades” acordado con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); la Secretaría Técnica Permanente de la Red convocó a una reunión de trabajo que se realizó en Montevideo los días 15

y 16 de marzo, en el marco de la reunión anual para la elaboración del Plan de trabajo 2007 de Mercociudades.

En el Plan Anual 2007 se destaca la intención de potenciar la participación de Mercociudades en el MERCOSUR y, en particular, en el Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del bloque sudamericano.

También se han generado una variada oferta de actividades destinadas a potenciar "(...) un espíritu de ciudadanía mercosureña, lo cual incluye la realización de ferias, muestras, exposiciones, seminarios, concursos y demás eventos relacionados con los temas sociales, culturales, artísticos, académicos, económicos, turísticos, ambientales y tecnológicos, entre otros". Además se producirá el lanzamiento de la iniciativa del "Pasaporte Mercociudades", un Campamento para la Paz y un seminario regional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

10. El proceso de incorporación a Mercociudades

El requerimiento de solicitud por parte de un municipio de alguno de los Estados miembro (pleno o asociado) del MERCOSUR para asociarse a la Red, debe ser presentado por escrito al Consejo de Mercociudades a través de la Secretaría Ejecutiva; obteniéndose la calidad de "asociado" previa aprobación de la Asamblea General de alcaldes, intendentes o prefeitos de las ciudades miembro (art. 7 del Estatuto de la Red).

En la solicitud antes mencionada se deberá consignar el perfil de la ciudad, acompañando la documentación e información que describan las características de la misma (art. 8 del Estatuto de la Red)⁹.

Hasta el momento tres municipios venezolanos forman parte de las Red: Iribarren (Barquisimeto), Caracas -Alcaldía Mayor- y Libertador del Distrito Metropolitano. El alcalde de Iribarren, Henri Falcón, asistió a una primera reunión en Río de Janeiro, el 17 de enero de 2007, al establecerse el programa 2007 de la Red.

En cuento a la participación de estas ciudades en la Red, se destaca la presencia de Iribarren y Caracas en el Consejo de la Red Mercociudades como titulares, y de Libertador como suplente. A su vez, las tres ciudades deberán incorporarse a las tareas que se vienen desarrollando des-

de las diferentes unidades temáticas de la Red y elegir en qué unidades desarrollar sus aportes.

11. A modo de conclusión: los intereses ciudadanos, siempre

Hoy asistimos al surgimiento de una nueva realidad: la integración de las ciudades. Las ciudades son capaces de asumir nuevas funciones y responsabilidades más allá de las relacionadas con sus tareas de desarrollo local.

En Argentina cuanto el resto de los países latinoamericanos padecen la necesidad de desarrollo y autonomía relacional para su toma de decisiones. Resulta claro que los diferentes procesos de descentralización y de participación ciudadana, y de fortalecimiento del poder regional y local han demostrado ser un instrumento importante para fortalecer la gobernabilidad de los países, para crear nuevos liderazgos políticos, para mejorar la cantidad y calidad de los servicios a los ciudadanos y para abrir mayor espacio para la participación ciudadana en las políticas públicas, mejorando la calidad de la democracia en la región.

La integración “hacia adentro” y “hacia fuera”, busca el equilibrio territorial necesario al nivel nacional y al nivel regional. Es la relación más clara entre el Estado y su sociedad civil, entre los canales nacionales – regionales y los canales sociales – locales. Equilibrándonos “hacia adentro”, el desarrollo territorial se extenderá sobre las raíces más profundas de nuestros países, el desarrollo será desarrollo con equidad en una dinámica de suma de ventajas relativas siempre creciente. La integración “hacia fuera”, la obtención de la autonomía relacional sobre la base subsistémica, nos permitirá estructurar una realidad siempre justa sobre la base de la hermandad.

Hoy las ciudades tienen el derecho – deber de participar activamente en el contexto internacional para la búsqueda y el hallazgo de un futuro más promisorio para las generaciones futuras, haciendo prevalecer las soluciones conjuntas para los problemas comunes, y desarrollando un rol relevante en los procesos de integración y en las agendas internacionales, tomando siempre como eje rector velar por el cumplimiento de los intereses de los ciudadanos.

En un mundo topopoligámico (Beck, 1997:109), ciudad deviene de ciudadanos, cambiando la lógica derivación griega de ciudadano de ciudad. Las ciudades pondrán al hombre en el centro de sus intereses pues en ella reside su hogar terrenal, constituyéndose un paso obligado de la convivencia social; porque todas las ciudades son mundos en tiempos de topopoligamia, sin embargo ésta complejidad se hace simpleza al considerar que “tutto il mondo é paese”.

12. Notas

- * Una versión anterior del presente trabajo titulada “Las ciudades y los municipios en la Red Mercociudades” fue publicada por los autores en: Población y Desarrollo, Nro. 32. San Lorenzo, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), diciembre de 2006.
- 1 En este sentido Dromi (2004: 4 y 5) plantea que las ciudades deben asegurar la gobernabilidad democrática, mejorar los niveles de equidad, fortalecer las condiciones de competitividad y robustecer la vivencia de la identidad.
- 2 Los gobiernos municipales deben asumir ante los procesos de descentralización nuevas responsabilidades que se traducen en una transferencia del Estado-Nación de instrumentos de gestión en sentido vertical descendente (Pocoví, 1998: 225).
- 3 En este sentido, Saavedra (1998: 165) sostiene que: “la descentralización ha sido percibida desde la sociedad como una medida de emergencia a la que los poderes centrales han debido apelar por el tamaño desmedido que el Estado fue tomando es sus distintos niveles y por la consecuente pérdida de eficiencia en la gestión de actividades cuyo monopolio había defendido denodadamente. Esta crisis de sobredimensionamiento estatal ha ocasionado como contrapartida una ‘crisis de reacción cívica’ con aristas negativas, aunque también la producción de un fenómeno que (...) resulta positivo: la generación de nuevos espacios de participación y acción, por cuanto con ello se abandona el plano de lo retórico para efectivamente construir la democracia desde lo cotidiano”.

- 4 Un sistema ha sido conceptualizado como el “conjunto de elementos que interactúan dinámicamente y están organizados con relación a una finalidad” o el “conjunto de elementos interrelacionados considerado relevante para un observador” (Herrscher, 2003: 266).
- 5 Metropolis fue creada en 1984 cuando el entonces Presidente del Consejo Regional de Ile-de-France, Michel Giraud, convocó una reunión de representantes de Abidjan, Addis-Abeba, Barcelona, Buenos Aires, El Cairo, Colombo, Ile-de-France, Londres, Los Angeles, México, Montreal, Nueva York, Tokio y Turín. Esta reunión resultó en la creación de la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, reconociendo como primera asamblea el congreso Metropolis '84 y los participantes como miembros fundadores. Desde el momento de su creación, Metropolis se ha convertido en el principal foro internacional para cuestiones urbanas, reconocido por las Naciones Unidas, y con un status de observador en el Grupo de Asuntos Urbanos de la OCDE. Cfr. Asociación Mundial de las Grandes Ciudades, “Historia de Metrópolis”, accesible desde: <http://www.metropolis.org>
- 6 En este sentido, se puede recordar la guerra del Peloponeso en la que los pueblos y las ciudades eran los protagonistas de las situaciones internacionales. Cfr. Tucídides. Historia de la Guerra del Peloponeso. México, Porrúa, 1989.
- 7 En la Edad Media (1158-1161) las ciudades comerciales del norte de Alemania se asociaron con el fin de proteger sus intereses y formaron la Liga Hanseática o Hansa Teutónica. Si bien se ha discutido mucho sobre el significado de la palabra Hansa, se ha convenido en identificarla como “gremio de comerciantes”. La creación de la Liga tuvo su punto de partida en la fundación de la ciudad de Lübeck, en 1158, impulsada por el conde de Holstein, deseoso de poblar su territorio con un asentamiento abierto a las rutas comerciales del Báltico. Pero la fecha efectiva del nacimiento de la Hansa fue el año 1161, cuando los mercaderes alemanes que frecuentaban la isla de Gotland, el mayor centro comercial de la zona, hicieron un pacto de mutua solidaridad y eligieron a un Anciano (Olderman) al que otorgaron poderes el transporte de determinados productos entre Oriente y Occidente. La misma posición geográfica de las ciudades sugiere este papel mediador entre el Este y el Oeste: jurisdiccionales. Este gremio llegó a estar constituido por más de 100 ciudades, que en su conjunto ocupaban un radio de 500 km², y poseían colonias de comerciantes extendidas por

los Países Bajos, Inglaterra y zonas del Mar Báltico. El centro de reunión y decisión se encontraba en Lübeck. El máximo apogeo de la liga fue en el siglo XIV, pudiendo identificar los siguientes elementos favorecedores del comercio intra y extraeuropeo, en el marco del expansionismo propio de la mentalidad germánica. La Hansa fundó una red comercial con leyes y bandera propia. Estableció factorías privilegiadas en Brujas, Bergen, Novgorod y Londres. Su situación geográfica le permitió controlar el tráfico de mercancías entre el mar Báltico, el norte de Europa y Rusia; estableciendo, a su vez, intensas redes diplomáticas. Asimismo la red hanseática cooperó con los grandes imperios comerciales del Mediterráneo transportando sus mercancías por tierra, por los territorios del centro de Europa, y por mar, por el estrecho de Gibraltar, constituyendo así un mercado europeo verdaderamente integrado.

- 8 “La acción municipal debe jugar un rol gerencial por cuanto ordena, armoniza, cohesiona y se responsabiliza por la conducción de todos los componentes de la acción humana hacia un fin. Además, materializa la ejecución de los valores (axiología) que deben estar ínsitos en su gestión” (Dromi, 2004: 8).
- 9 A modo de ejemplo podemos mencionar: datos institucionales del municipio, de la persona que oficiará de referente para la Red, los indicadores políticos, económicos, demográficos y educativos del municipio; y unidades temáticas en las que tiene interés de participar la ciudad solicitante.

13. Bibliografía

- Beck, Ulrich (1997) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (2001) *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: United Nations for Human Settlements (Habitat) y Taurus.
- Cuervo, Luis y González, Josefina (1997) *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*. Bogotá: TM Editores, Colciencias.
- Dromi, Roberto (2004) “El Municipio: Gerente de la Ciudad. El Desafío Gerencial en la Hipermodernidad. El Perímetro de la Competitividad Municipal. Las Acciones para el Gerenciamiento Local Eficaz” en Actas

del XVI Congreso Latinoamericano de Parlamentos Municipales. Pilar, Provincia de Buenos Aires.

Herrscher, Enrique (2003) *Pensamientos sistémicos*. Buenos Aires: Editorial Granica.

Pocoví, Gertrudis María E. (1998) *El rol de los municipios en el proceso de integración* en Lattuca, Ada y Ciuro Caldani, Miguel A. (Coord.) *Economía globalizada y MERCOSUR*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina.

Saavedra, Olga (1998) *Micromunicipios: entre el MERCOSUR y la descentralización* en Stahringer de Caramuti, Ofelia (Coord.) *El MERCOSUR en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina.

Tucídides. *Historia de la Guerra del Peloponeso*. México, Porrúa, 1989.