

**Carlos Nahuel Oddone**

**Leonardo Granato**

## **Las ciudades y los municipios**

**en la red de Mercociudades**





# Las ciudades y los municipios en la red de Mercociudades

Carlos Nahuel Oddone\*  
Leonardo Granato\*\*

En el contexto actual de globalización, los procesos de democratización política y de descentralización del Estado 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. De esta manera, el poder local suma 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.

## 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<sup>1</sup> 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 que sostiene Olga Saavedra que *"no se puede construir lo macro (la integración) si al mismo tiempo no se afianza el proceso de reforma"*

1 Cfr. Oddone, Nahuel y Granato, Leonardo; "La globalización de la economía y la reconversión productiva de las empresas industriales del Mercosur (1991-1996). El caso de Metalúrgica Tandil SA", en Revista *Contribuciones a la Economía* del Grupo de Investigación EUMED.NET de la Universidad de Málaga, diciembre de 2003. Disponible en: <http://www.eumed.net/circusecon/ce>

\* Licenciado en Relaciones Internacionales, egresado de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Magíster en Derecho de la Integración Económica, egresado de la Universidad del Salvador en convenio con la Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Candidato al Master en Integración Económica Global y Regional de la Universidad Internacional de Andalucía a través del Parque Tecnológico de Málaga. Posgrado del Curso de Regulación y Control de la Economía, egresado de la Universidad del Salvador en convenio con la Universidad Complutense de Madrid, y del Módulo Jean Monnet de Unión Europea y Relaciones Internacionales de la Universidad de Buenos Aires. Contacto: nahueloddone@hotmail.com

\*\* Abogado, egresado de la Universidad de Belgrano. Magíster en Derecho de la Integración Económica, egresado de la Universidad del Salvador en convenio con la Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Contacto: leonardogranato@hotmail.com

al nivel micro<sup>2</sup>, 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 globalización<sup>3</sup>.

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<sup>4</sup>, 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 integracionistas en dos sentidos que, si bien pueden considerarse opuestos, no son más que complementarios: *la integración hacia adentro y la integración hacia afuera*.

Si bien ambas responden a necesidades nacionales, la primera (en la cual ubicamos a las ciudades) es consecuente con el imperativo de reconstituir una democracia verdaderamente federal; la segunda, en el ámbito del MERCOSUR, con el de reconstruir un subsistema regional más justo de países considerados del Tercer Mundo,

pero con voluntad de un desarrollo autonómico relacional avanzado.

A diez 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.

## 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, la red de Mercociudades, se entrelazan dos conceptos que hay que definir desde el inicio. Nos referimos al concepto de *ciudad* y al 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"<sup>5</sup>, encontrando aquí por tanto una definición desde la idea de urbanidad y producción industrial<sup>6</sup>, a partir de la inferencia de actividades, en principio no agrícolas.

El municipio es concebido como un "conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento", encontrando una definición de carácter político-administrativo del vocablo.

En la integración deben confluir, necesariamente, la definición de ciudad, desde su idea geográfico-económica, como así 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 la de municipio, su definición política, aunque ambas, necesariamente, sobre la base geográfico-espacial.

<sup>2</sup> Cfr. Saavedra, Olga; "Micromunicipios: entre el Mercosur y la descentralización", en Stahringer de Caramuti, Ofelia (Coord.); *El Mercosur en el Siglo XXI*. Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1998, p. 163.

<sup>3</sup> En este sentido, Dromi 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. Cfr. Dromi, Roberto; "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, 2004, p. 4-5.

<sup>4</sup> Para ampliar el concepto de paradiplomacia, véase: Aldecoa Luzarraga, Francisco; *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Macial Pons, 2001.

<sup>5</sup> Cfr. Diccionario Esencial de la Real Academia Española. Madrid, 1997, p. 262.

<sup>6</sup> Se puede así sostener la idea de una base sociológica industrial en su definición. Para un estudio sobre esta corriente puede verse: Castells, Manuel, *Sociología del Espacio Industrial*. Madrid, Alianza Editores, 1977.

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"<sup>7</sup>.

Desde nuestra perspectiva, la ciudad es el escenario donde se despliegan los hechos económicos y, en cuanto escenario, imprime a éstos determinadas características identificables al nivel sistémico. Como sintetizan Cuervo y González: "la ciudad es un bien colectivo compuesto, heterogéneo, producto de y escenario de interacciones complejas"<sup>8</sup>.

En este orden de ideas, la ciudad debe ser pensada como el 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"<sup>9</sup>.

En relación con el actual proceso de globalización capitalista, y dando particular relevancia a la relación capitalismo-ciudad, Jean Lojkine propone una definición específica sintetizada en la idea de "ciudad capitalista", como "concentración de medios de consumo colectivos y de reproducción"<sup>10</sup>.

Es por ello que, para este autor, la urbanización es vista como una de las más importantes herramientas o mecanismos de cooperación de la

sociedad capitalista global<sup>11</sup>. La urbanización, entendida como la vida en la ciudad, constituiría la globalidad misma, hecha manifiesta bajo el sistema capitalista. De este modo, la globalización, como estado actual de la concentración capitalista, encontraría su territorialidad en la forma de vida ciudadana determinada por la urbanización.

"En las sociedades capitalistas avanzadas, el proceso que estructura el espacio es el referente a la reproducción simple y ampliada de la fuerza de trabajo; el conjunto de las prácticas llamadas urbanas connotan la articulación del proceso con el conjunto de la estructura social"<sup>12</sup>.

### **Democratización y descentralización, opciones necesarias en la globalización**

En el contexto actual de globalización, los procesos de democratización política y de descentralización del Estado<sup>13</sup>, ambos necesariamente capitalistas, revalorizan el papel de las ciudades

11 La cooperación puede ser concebida, a nuestro entender, en un doble nivel. Al nivel intra-ciudad y al nivel inter-ciudades, a lo que llamamos integración. Por ello, la cooperación haría referencia a la relación dada intra-ciudad, y la integración a la relación entre ciudades. "La ciudad como unidad socioespacial también deriva su identidad de la presencia de las diferentes formas de cooperación que a su interior se establecen: si la ciudad capitalista no puede definirse sin referencia a los medios de consumo colectivo y a los medios de circulación material, estos últimos no por eso pueden especificarla, en tanto no hayamos determinado el vínculo que une estos diferentes modos de socialización del consumo o de la circulación en el espacio. Ahora bien, esta mediación puede, según nosotros, efectuarse gracias al concepto marxista de cooperación, a condición de no reducirlo únicamente a la asociación de los trabajadores en la unidad de producción sino hacer de él un instrumento esencial del desarrollo de la producción social (...) Entonces, la aglomeración de la población, de los instrumentos de producción, del capital, de los placeres y las necesidades –es decir, de la ciudad–, de ninguna manera es un fenómeno autónomo sometido a leyes de desarrollo totalmente distintas a las de la acumulación capitalista: no se puede disociarla de la tendencia del capital a aumentar la productividad del trabajo socializando las condiciones generales de la producción... de la que, como hemos visto, es componente esencial la urbanización" (Lojkine, 1981, p.129-130). Citado por Cuervo, Luis y González, Josefina. *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*. Bogotá, TM editores, Colciencias, 1997, p. 26.

12 Cfr. Castells, Manuel; *La cuestión urbana*. Barcelona, Siglo XXI Editores, 1976, p. 280.

13 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. Cfr. Pocoví, Gertrudis María E.; "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, 1998, p. 225.

7 Cfr. Cuervo, Luis y González, Josefina; *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*. Bogotá, TM editores, Colciencias, 1997, p. 7.

8 Cfr. Cuervo, Luis y González, Josefina; *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*. Bogotá, TM editores, Colciencias, 1997, p. 7.

9 Cfr. Cuervo, Luis y González, Josefina. *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*. Bogotá, TM editores, Colciencias, 1997, p. 47.

10 Cfr. Lojkine, Jean; *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. México, Siglo XXI editores, 1981, p. 124 y ss.

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*”<sup>14</sup>, aludiendo a este novedoso protagonismo.

En ese orden de ideas, el poder local suma 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.

La 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 función de satisfacer 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 públicas<sup>15</sup>.

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 concordar con las políticas nacionales, ésta, no obstante, asegura una flexibilidad que posibilita adecuarlas a las realidades locales. Es así como la descentralización se convierte en mayor democratización.

### **Constitución argentina, integración y autonomía municipal**

Con la reforma constitucional de 1994 se introduce en el texto fundamental la normativa necesaria para llevar a cabo un gradual y efectivo proceso de integración regional. En este sentido, el artículo 75, inciso 24, faculta al Congreso a “aprobar tratados que deleguen competencia y jurisdicción a organizaciones supranacionales en condiciones de reciprocidad e igualdad...”.

Como sostiene Pocoví: “En países de organización federal, como el nuestro, la creación de un orden diferente al estatal no produce la extinción del sistema interno de competencias. Antes bien, el derecho comunitario o de la integración provoca modificaciones, algunas sustanciales, en aspectos que hacen a la distribución de las competencias entre la Nación y las provincias, pero también entre éstas y los órdenes comunales, lo que conlleva a la consecuente remodelación y adaptación de las atribuciones locales”<sup>16</sup>.

Asimismo, los artículos 124 y 125 establecen la posibilidad de que las provincias creen regiones para el desarrollo económico y social, celebren convenios internacionales y tratados particulares

14 Cfr. Martí, Jordi; “La Agenda 21 de la cultura: una propuesta de las ciudades para el desarrollo cultural” en *Pensar Iberoamérica, revista de cultura*, Nro. IV, julio-setiembre de 2003. Disponible en: <http://www.campus-oei.org/pensariberoamericrica/ric04a07.htm>. Véase también: Iribas, José M., “El Siglo de las Ciudades”, *El País*, 9 de octubre de 2000.

15 En este sentido, Saavedra 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 en 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”. Cfr. Saavedra, Olga; “Micromunicipios: entre el Mercosur y la descentralización”, en Stahringer de Caramuti, Ofelia (Coord.); *El Mercosur en el Siglo XXI*. Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1998, p. 165.

16 Cfr. Pocoví, Gertrudis Marfa E.; “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, 1998, p. 217-218.

en el logro de determinados objetivos<sup>17</sup>. Se otorga, de esta manera, un claro reconocimiento al proceso de regionalización entre las provincias argentinas.

En este orden de ideas, si bien la reforma constitucional refiere que tales “nuevas facultades” corresponden a “las provincias”, permitiendo así a éstas hacer frente a las nuevas realidades que se generan bajo la dinámica de la integración regional<sup>18</sup>, no menos importante resulta destacar que la misma reforma propendía al “fortalecimiento del régimen federal”, tal como lo habilitara el artículo 3, inciso A, de la Ley 24.309 declaratoria de la necesidad de la reforma.

En este contexto resulta necesario hacer jugar los mencionados artículos 124 y 125 con el artículo 123 que, como mencionaremos en los próximos párrafos, reconoce y vigoriza la autonomía de los municipios<sup>19</sup>. Como establece Pocoví: “Con ello se fortalece además otro principio fundamental de nuestro federalismo: el respeto a las identidades locales”<sup>20</sup>.

El sistema federal de gobierno consta de tres niveles: nacional, provincial y municipal<sup>21</sup>. La Constitución Nacional de 1853 impuso a las provincias asegurar el “régimen municipal”<sup>22</sup>, sin llegar a establecer la autonomía municipal<sup>23</sup>. A partir del año 1957, algunas provincias incorporaron a sus textos constitucionales la autonomía municipal.

La reforma constitucional de 1994 estableció la autonomía municipal en los aspectos institucional, político, económico-financiero y administrativo (artículo 123 de la Constitución Nacional, ya mencionado)<sup>24</sup>. Se reconoce así la existencia del municipio como institución<sup>25</sup> natural y necesaria.

17 Según una autora, este reconocimiento constitucional de la región como instrumento no significa que se haya alterado la trílogía jurisdiccional Nación-Provincia-Municipio. En este sentido, la región fortalecería la trama de relaciones horizontales en el tejido político, materializando realidades de coordinación aún ineficientes. La ampliación de los mercados resulta, en este contexto, un imperativo no solo para los Estados nacionales sino que, cada vez más, constituyen un imperativo de potenciación para provincias y municipios, con vistas a un crecimiento económico sostenido y consecuente desarrollo integral. Cfr. Saavedra, Olga; “Micromunicipios: entre el Mercosur y la descentralización”, en Stahringer de Caramuti, Ofelia (Coord.); *El Mercosur en el Siglo XXI*. Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1998, p. 170.

18 Véase en este sentido el texto de Eve Rimoldi de Ladmann: “Las Provincias y las relaciones económicas internacionales”, en *El Derecho*, sección Doctrina, T. 165 - 925.

19 Como sostiene Roberto Dromi: “El municipio deriva de un inexorable discurso histórico y es un resultado tradicional de cada pueblo; constituye un requerimiento impuesto por la propia naturaleza social del hombre. El municipio reviste calidad de entidad autónoma en un sentido integral, por ser una entidad histórica primaria en el orden fundante de la organización política y la entidad vigente con mayor grado de inmediatez en la relación ciudadano-Estado”. Cfr. Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2004, p. 122.

20 Cfr. Pocoví, Gertrudis María E.; “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, 1998, p. 220.

21 Por municipio se entiende “la institucionalización de la ocupación por una determinada población de un preciso territorio y del asentamiento en éste resultante -en forma de concentración urbana, única o múltiple-, para el aprovechamiento de los correspondientes recursos y, por tanto, la obtención del sustento necesario e inmediato”. Cfr. Parejo Alfonso, Luciano; “La evolución de los sistemas urbanos”, en *Actas del XXIII Congreso Iberoamericano de Municipios*. Lisboa, OICL, 1996, p. 9.

22 Cfr. Marani, Norberto R.; “El Municipio en la Constitución”, en *Pensamiento Jurídico*, Nº 1. Santa Fe, Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Santa Fe, 2003, p. 39.

23 “La descentralización municipal no aparece en las “Bases...” de Alberdi, ni en la Constitución estadounidense, antecedentes de decisiva influencia en la redacción de nuestra Constitución histórica; tampoco se la encuentra, obviamente, en las constituciones unitarias de 1819 y 1826”. Cfr. Marani, Norberto R.; “El Municipio en la Constitución”, en *Pensamiento Jurídico*, Nº 1. Santa Fe, Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Santa Fe, 2003, p. 42. Si se reconoce como antecedente la Constitución española de 1812, comúnmente denominada “Constitución de Cádiz”, por la reunión de las Cortes españolas en aquella ciudad al declararse leales al rey Fernando VII. En la misma se hace alusión a los ayuntamientos bajo su exclamación, en el artículo 310: “Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan...”.

24 “Ha quedado claro que el Municipio es un ente que ‘tiende’ a la autonomía, entendiendo por autonomía (en su acepción plena) el reconocimiento de las siguientes cinco atribuciones: 1. autonormatividad constituyente, o sea, capacidad para darse u otorgarse la propia norma fundamental (...) 2. autocefalia, o sea, capacidad para elegir las propias autoridades (...) 3. autarquía o autarquía, o sea, la autosatisfacción económica y financiera (...) 4. materia propia, o sea, el reconocimiento de un contenido específico con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción, y 5. autodeterminación política, o sea, el reconocimiento de garantías frente a las presiones políticas o económicas que (...) puedan condicionar el ejercicio de las atribuciones descriptas precedentemente”. Cfr. Rosatti, Horacio; “El federalismo en la reforma”, en *La reforma de la Constitución explicada por los miembros de la Comisión de Redacción*, Santa Fe, Rubinzel-Culzoni, 1994, p. 223 y ss.

25 Cfr. Marani, Norberto R.; “El Municipio en la Constitución”, en *Pensamiento Jurídico*, Nº 1. Santa Fe, Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Santa Fe, 2003, p. 40.

ria<sup>26</sup>, ampliándose la exigencia del originario artículo 5 de la Constitución Nacional sobre "régimen municipal", el cual, por imperio del artículo 123, pasa a ser autónomo<sup>27</sup>.

En definitiva, la reforma constitucional, en palabras de Drnas de Clément, ha fortalecido el rol de los municipios dando lugar a lo que puede considerarse una etapa de creciente municipalización<sup>28</sup>.

## La Constitución paraguaya y una nueva letra constitucional

Con respecto a la reforma constitucional de 1992, se puede sostener que es considerada para Paraguay como el surgimiento de *una nueva letra constitucional*, cuyo contenido recoge todos los preceptos que caracterizan a las constituciones liberales del mundo.

En este sentido, a los efectos del presente trabajo, destacamos los preceptos constitucionales que dan origen a la internacionalización del orden jurídico paraguayo, recogido en los artículos 141, 137 y 145. El primero de ellos es el que establece que los tratados internacionales forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el segundo de los artículos mencionados. Por último, el 145 determina que la República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional.

26 Cfr. Pocoví, Gertrudis María E.; "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, 1998, p. 221. Véase también: Zarini, Helio J.; *Constitución Argentina*. Buenos Aires, Astrea, 1996, p. 459.

27 Para Dromi, "la autonomía comprende su autarquía; o capacidad operativa propia de 'autoadministrarse' y 'autofinanciarse'; de tener energía propia para proyectar y planificar el futuro, sumándose a la altura de la globalización con 'capacitación', 'tecnología' e 'inserción internacional'". Cfr. Dromi, Roberto; "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, 2004, p. 15.

28 Cfr. Drnas de Clément, Zlata; "Regionalización intraprovincial en la Provincia de Córdoba y Mercosur", en *Actas de las Jornadas de Reflexión sobre Regionalización y Mercosur*, organizadas por el Departamento de Derecho Público y Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, 17 y 18 de setiembre de 1999, p. 3.

Por su parte, el artículo 143 establece que el país, en sus relaciones internacionales, acepta el derecho internacional y se ajusta, entre otros principios, a la solidaridad y cooperación internacionales. Certo es que no se hace expresa mención de la palabra "integración"; sin perjuicio de ello entendemos que esta idea podría incluirse dentro de estos principios *ut supra* mencionados.

En lo referente a los municipios, su concepto y atribuciones, se destacan los artículos 166 al 171, de la sección III, titulada "*De los Municipios*". En el 166 se subraya que las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica propia y que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.

En el 168 se resaltan las atribuciones de las municipalidades, tomando particular relevancia, a los efectos del presente trabajo, las áreas de libre gestión en materia de su competencia, a saber: urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía.

Por su parte, el artículo 171 que sostiene: "Las municipalidades podrán asociarse con otras para encarar en común la realización de sus fines y, mediante la ley, con municipalidades de otros países", abre así la puerta al establecimiento de redes de ciudades transfronterizas.

La constitución de este tipo de redes de ciudades ha sido un elemento clave en el desarrollo de las relaciones intermunicipales al interior de los procesos integrados y, en este sentido, debemos destacar el rol desempeñado por el municipio de Asunción en el origen y desarrollo de la Red de Mercociudades.

## Antecedentes de la red Mercociudades

Los orígenes de Mercociudades se remontan a marzo de 1995, fecha en que se realizó en 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 esa 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 expresaron su empeño para 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, en Asunción.

Ya en noviembre de 1995 se realiza la I Cumbre de la Red en Asunción, que culmina con la firma del **"Acta Fundacional de Mercociudades"**, por parte de intendentes, alcaldes y prefeitos de las ciudades participantes, todos ellos convencidos de 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 sistema<sup>29</sup> 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 intenta aplicar sobre las realidades locales compartidas. Esta red, integrada en principio 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 integracionista.

Nótese, particularmente, la ausencia de la Ciudad Autónoma 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 Nueva York, México DF y otras ciudades japonesas y europeas<sup>30</sup>, al igual que la doble participación de Brasilia y Río de Janeiro, por Brasil, con la ausencia de una de sus ciudades más ricas -económicamente hablando- como San Pablo.

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 comercio exterior, ciencia y tecnología, cultura, turismo, planificación estratégica, planeamiento urbano, desarrollo social, entre otros.

Asimismo, también se resolvía que "Mercociudades" estaría integrada por "ciudades capitales, metropolitanas o que, por su ubicación, sean de interés integracionista o de perfil internacional que puedan 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 estatuía un consejo integrado por las ciudades de Córdoba, Rosario, Brasilia, Belo Horizonte, Concepción, Montevideo y Porto Alegre.

## Principios, objetivos y fines de la red

Uno de los principales problemas que presenta el Mercosur es la distancia entre los centros de planificación y ejecución de medidas y los habitantes de las ciudades. Ante las condiciones económicas imperantes en el mundo, se hace necesario comprender cómo operan las decisiones tomadas desde un punto de vista "macro" sobre los niveles

<sup>29</sup> 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". Cfr. Herrscher, Enrique; *Pensamientos sistémicos*. Buenos Aires, Editorial Granica, 2003, p. 266.

<sup>30</sup> Metrópolis 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 Metrópolis '84 y los participantes como miembros fundadores. Desde el momento de su creación, Metrópolis se ha convertido en el principal foro internacional para cuestiones urbanas, reconocido por las Naciones Unidas, y con un estatus 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>

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 éstos puedan utilizar los beneficios del desarrollo y el progreso.

Los fines u objetivos de Mercociudades están debidamente explicitados en el artículo 2 de los estatutos sociales. Éstos pueden dividirse básicamente 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 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 ejecución 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).

## 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 internacionales<sup>31</sup>. Este fenómeno se explica por el simple hecho de que, hasta ahora, las ciudades no habían desempeñado por sí mismas un papel relevante en la arena internacional, debido a que estaban monopolizadas por las decisiones de los Estados y sus cancillerías, con la única excepción de la Liga Hanseática<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> En el ámbito de las “situaciones internacionales”, se puede recordar la clásica obra de Tucídides y *“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*. Ediciones varias.

<sup>32</sup> 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 sobre 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 km<sup>2</sup>, 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 Bruselas, 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.

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<sup>33</sup>.

En sí mismos, estos tópicos 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 la búsqueda de soluciones a sus requerimientos de desarrollo local, como así también en función de hallar solucio-

nes compartidas y coordinadas para enfrentar problemas comunes<sup>34</sup>.

Las ciudades pueden influir positivamente en los procesos de integración aportando una mirada local, pues son ellas y los ciudadanos quienes conviven en forma directa con tales procesos y soportan los impactos de esa 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, dado 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 el "*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 nacional e internacional conjuntamente.

En el ámbito municipal, el quasi inexistente desarrollo 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, representan una serie de dificultades que le toca atravesar a la "*diplomacia de las ciudades*".

Asimismo, en el nivel nacional, existe aún una gran reticencia 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 orientado a optimizar su margen de acción y toma de decisión para la satisfacción de necesidades locales diferenciadas.

<sup>33</sup> Como sostuviéramos: "el último hecho de cooperación entre Argentina y Brasil. Ambos países han decidido abrir un consulado bajo el mismo techo en la ciudad norteamericana de Boston. Si bien un consulado común no es lo mismo que un consulado único, es un nuevo nicho abierto para la cooperación entre los socios principales del Mercosur (...). Los consulados tendrán las banderas de ambos países y compartirán las salas de espera, el personal de seguridad, y quizás algunos empleados administrativos". Cfr. Oddone, Nahuel y Granato, Leonardo. "Argentina y Brasil, el inicio de la diplomacia multilateral", en suplemento La Vidriera, diario El Eco de Tandil de la provincia de Buenos Aires, 26 de diciembre de 2004, p. 13.

<sup>34</sup> "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". Cfr. Dromi, Roberto; "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, 2004, p. 8.

Por último, en el ámbito internacional, las "organizaciones de ciudades" encontrarán iguales dificultades para ser reconocidas y aceptadas como sujetos de Derecho Internacional Público<sup>35</sup>, toda vez que las únicas organizaciones que poseen personalidad jurídica internacional son las constituidas por los Estados (también llamadas gubernamentales).

## 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*".

Esta preocupación estaba fundada en el hecho de 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<sup>36</sup>, 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 soterradas 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 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*".

Por su parte, el Acta de Fundación de Mercociudades también retomaba este punto de vista al subrayar, en el 2º y 3º 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 codicción en las áreas de su competencia*".

El reclamo básico de las ciudades fundadoras de Mercociudades era el reconocimiento institucional de la red 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 entrevéía el primer éxito. Analicemos entonces este proceso.

La Declaración de Porto Alegre 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*

<sup>35</sup> Determinar el ámbito de vigencia personal de un ordenamiento jurídico obliga a saber, previamente, cuáles son los entes que, según ese ordenamiento determinado, tienen capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. En este sentido, es necesario entonces determinar los "sujetos" o "personas" a las cuales el ordenamiento les está otorgando capacidad jurídica. ¿Qué es ser "persona" en el Derecho Internacional Público? Es tener aptitud para estar y actuar en la instancia internacional. En el mundo contemporáneo solamente dos entes tienen esa aptitud: los Estados y las Organizaciones Internacionales Gubernamentales.

<sup>36</sup> Cfr. Oddone, Nahuel y Granato, Leonardo; "La globalización de la economía y la reconversión productiva de las empresas industriales del Mercosur (1991-1996). El caso de Metalúrgica Tandil SA", en revista *Contribuciones a la Economía*, Grupo de Investigación EUMED.NET de la Universidad de Málaga, diciembre de 2003. Véase particularmente el anexo: el caso de Metalúrgica Tandil SA desde: <http://www.eumed.net/courses/conce>

*integración de mercados, una integración democrática de comunidades”.*

Si bien la Declaración de Córdoba no insiste demasiado sobre el punto, la siguiente declaración, de Montevideo, vuelve a solicitar la institucionalización de “*un canal de interlocución entre Mercociudades y los órganos del Mercosur, de modo a establecer una relación más sistemática y productiva, (...) por estar convencidos de que ha llegado el momento de definir e instrumentar el ámbito adecuado para esta interlocución para 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 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, 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, la reunión del Grupo Mercado Común, realizada en Florianópolis (Brasil), resolvía crear la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) del Mercosur. De esta forma, uno de los principales y lógicos reclamos planteados por Mercociudades, desde su origen, había sido contemplado por el Mercosur. La Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del Mercosur había sido creada, demostrándose así una madurez política necesaria para todo proceso de integración.

## **El Foro de representantes locales del Mercosur**

El Consejo de 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, que sustituirá a la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI), y se integrará 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.

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, que lleva el número 41/04, establece que el propio foro consultivo “elevará propuesta de Reglamento Interno a consideración del Grupo Mercado Común”.

La creación de un foro consultivo que institucionalizara 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.

Ya en la Cumbre de Autoridades Locales de Mercociudades, celebrada en Buenos Aires del 1 al 3 de diciembre de 2004, la red había aprobado proponer al Mercosur la creación de un Foro de las Ciudades.

“*(...) los Municipios están llamados a desempeñar un rol irreemplazable: 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 co-*

munidad. El Municipio constituye 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<sup>37</sup>.

En este sentido destacamos el documento, elaborado y firmado, que representantes de la red de Mercociudades presentaron a los cancilleres participantes de la Cumbre de Presidentes del Mercosur, realizada en la ciudad de Córdoba, Argentina, el pasado mes de julio de 2006, proponiendo una participación más significativa de las ciudades.

## Conclusión: los intereses ciudadanos

Para finalizar, consideramos que hoy asistimos al surgimiento de una nueva realidad: la integración de las ciudades, capaces de asumir nuevas funciones y responsabilidades más allá de las relacionadas con sus tareas de desarrollo local.

Nuestro país, como el resto de los países latinoamericanos, padece la necesidad de desarrollo y autonomía relacional para la toma de decisiones. Resulta claro que los diferentes procesos de descentralización y participación ciudadana, así como de fortalecimiento del poder regional y local, han demostrado ser un instrumento importante para fortalecer la gobernabilidad de los países, crear nuevos liderazgos políticos, mejorar la cantidad y calidad de los servicios a los ciudadanos y 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 afuera, busca el equilibrio territorial necesario, nacional y 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; será desarrollo con equidad, en una dinámica de suma de ventajas relativas siempre creciente. La integración hacia afuera, 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<sup>38</sup>, 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 ellas reside su hogar terrenal, constituyéndose en un paso obligado de la convivencia social. Porque todas las ciudades son mundos en tiempos de topopoligamia, sin embargo, esta complejidad se hace simpleza al considerar que "tutto il mondo è paese".*

37 Cfr. Pocoví, Gertrudis Marfa E.; "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, 1998. p. 227.

38 Para profundizar el concepto de "topopoligamia", véase: Beck, Ulrich; *¿Qué es la globalización?*. *Falacias del globalismo, respuestas de la globalización*. Barcelona, Paidós, 1998, p. 109 y ss.

## Bibliografía

### Fuentes primarias

- **Acta fundacional de la red Mercociudades.** Asunción, 10 y 11 de noviembre de 1996.
- **Asociación Mundial de las Grandes Ciudades:** "Historia de Metrópolis". Disponible en: <http://www.metro-polis.org>
- **Constitución de la Nación argentina.**
- **Constitución de la Nación paraguaya.**
- Documento de la I Cumbre de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos de Mercociudades, realizada en Asunción en 1995.
- Documento de la II Cumbre de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos de Mercociudades, realizada en Porto Alegre en 1996.
- **Documento: Mercociudades: una respuesta de las ciudades al proceso de integración regional**, Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, setiembre de 2001.
- **Estatuto social de la red de Mercociudades.** Porto Alegre, 5 y 6 de setiembre de 1996.
- **Hoja Informativa N º 24**, de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, diciembre de 2004. Accesible desde: [http://www.bm30.es/bm30/mercociudades\\_es.html](http://www.bm30.es/bm30/mercociudades_es.html)
- **Propuesta de Montevideo: aportes para elaborar una agenda temática prioritaria en materia de políticas públicas para el Mercosur**, departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional, división de Relaciones Internacionales y Cooperación, Intendencia Municipal de Montevideo.
- 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.

### Fuentes secundarias

- **Aldecoa Luzarraga, Francisco;** *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Macial Pons, 2001.
- **Beck, Ulrich;** *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas de la globalización*. Barcelona, Paidós, 1997.
- **Borja, Jordi y Castells, Manuel;** *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, United Nations for Human Settlements (Habitat) y Taurus, 2001.
- **Castells, Manuel;** *La cuestión urbana*. Barcelona, Siglo XXI Editores, 1976.
- **Castells, Manuel,** *Sociología del Espacio Industrial*. Madrid, Alianza Editores, 1977.
- **Cuervo, Luis y González, Josefina;** *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*. Bogotá, TM editores, Colciencias, 1997.
- **Drnas de Clément, Zlata;** "Regionalización intraprovincial en la Provincia de Córdoba y Mercosur", en *Actas de las Jornadas de Reflexión sobre Regionalización y Mercosur*, organizadas por el departamento de Derecho Público y Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, 17 y 18 de setiembre de 1999.
- **Dromi, Roberto;** "El Municipio: gerente de la Ciudad. El Desafío Gerencial en la Hipermordernidad. El Perímetro de la Competitividad Municipal. Las Acciones para el Gerenciamiento Local Eficaz", en *Actas del XVI Congreso Latinoamericano de Parlamentos Municipales*. Pilar, 2004.
- **Dromi, Roberto;** *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2004.
- **Herrscher, Enrique;** *Pensamientos sistémicos*. Buenos Aires, Editorial Granica, 2003.
- **Iribas, José M.;** "El Siglo de las Ciudades", *El País*. Madrid, 9 de octubre de 2000.
- **Lopresti, Roberto;** *Constituciones del MERCOSUR*. Buenos Aires, Ediciones Unilat, 1997.
- **Lojkine, Jean;** *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. México, Siglo XXI Editores, 1981.
- **Marani, Norberto;** "El Municipio en la Constitución", en *Pensamiento Jurídico*, Nº 1. Santa Fe, Facultad de Derecho de la Universidad Católica, año 1, setiembre de 2003.

- **Marti, Jordi;** "La Agenda 21 de la cultura: una propuesta de las ciudades para el desarrollo cultural", en *Pensar Iberoamérica, revista de cultura*, N° IV, julio-setiembre de 2003. Disponible en: <http://www.campus-oei.org/pensariberoamerica/ric04a07.htm>.
- **Oddone, Nahuel; Granato, Leonardo;** "Argentina y Brasil, el inicio de la diplomacia multilateral", en suplemento La Vidriera, diario *El Eco de Tandil*. Tandil, provincia de Buenos Aires, 26 de diciembre de 2004.
- **Oddone, Nahuel; Granato, Leonardo;** "La globalización de la economía y la reconversión productiva de las empresas industriales del Mercosur (1991-1996). El caso de Metalúrgica Tandil SA", en revista *Contribuciones a la Economía* del Grupo de Investigación EUMED.NET de la Universidad de Málaga, diciembre de 2003. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ce>
- **Oddone, Nahuel; Granato, Leonardo;** "Una integración diferente: el caso de Mercociudades", en revista *Observatorio de la Economía Latinoamericana* del Grupo de Investigación EUMED.NET de la Universidad de Málaga, Nº 38, febrero de 2005. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat>
- **Parejo Alfonso, Luciano;** "La evolución de los sistemas urbanos", en *Actas del XXIII Congreso Iberoamericano de Municipios*. Lisboa, OICI, 1996.
- **Petrantonio, Marcela;** *La vinculación de las ciudades en el Mercosur, clave de una integración posible*. Disponible en: <http://www.mercociudades.org/frame/index.htm>
- **Pocoví, Gertrudis María E.;** "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, Ciudad Argentina, 1998.
- **Rimoldi de Ladmann, Eve;** "Las Provincias y las relaciones económicas internacionales" en *El Derecho*, sección Doctrina, T. 165-925
- **Rosatti, Horacio;** "El federalismo en la reforma", en *La reforma de la Constitución explicada por los miembros de la Comisión de Redacción*. Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1994.
- **Saavedra, Olga;** "Micromunicipios: entre el Mercosur y la descentralización", en Stahringer de Caramuti, Ofelia (Coord.); *El Mercosur en el Siglo XXI*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998.
- **Tucídides;** *Historia de la Guerra del Peloponeso*. Ediciones varias.
- **Zabalza, Juan Carlos;** "El rol de los Municipios en el proceso de integración: Mercociudades", en Pérez González, Manuel et all.; *Desafíos del Mercosur*. Madrid, Ciudad Argentina, 1997.
- **Zacher, Mark;** "The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: implications for international order and governance", en Rosenau, J. y Czempiel, E. O.; *Governance without government: order in World Politics*. Cambridge University Press-Cambridge, 1992.
- **Zarini; Helio J.;** *Constitución Argentina*. Buenos Aires, Astrea, 1996.