

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe

N° 7 , año 2008-2009

Fecha de cierre, noviembre de 2008

Coordinadores:

Laneydi Martínez Alfonso, Lázaro Peña, Mariana Vazquez

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI)
Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009
ISBN 980-317-196-8
ISSN - 1317-0953

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, Argentina

Diseño, coordinación gráfica: www.imagentres.com

Pedidos: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina, Teléfono: (54 11) 4372-8351 - e-mail: info@cries.org

Visite la página web de CRIES: www.cries.org

Índice

Presentación	
Andrés Serbin _____	5
Introducción	
Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vazquez _____	7
Barreras y obstáculos a la integración en América Latina y el Caribe	
Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina José Antonio Sanahuja _____	11
¿Por qué es necesaria la integración económica? Los costos de no integrarse Hilda Elena Puerta Rodríguez _____	55
Políticas económicas para la integración en América Latina y el Caribe: El dilema coyuntura-estructura en el análisis de sus principales barreras económicas Laneydi Martínez Alfonso _____	69
La seguridad contra la integración en América Latina Raúl Benítez Manaut _____	87
¿Convidados de piedra? Ciudadanía e integración regional Andrés Serbin _____	109
Entre MERCOSUR y UNASUR: De realidades y ambiciones	
Integración subregional en seguridad pública y defensa; del MERCOSUR a UNASUR José Manuel Ugarte _____	141
Dificuldades e Potencialidades da Integração Regional na Perspectiva da Política Exterior do Brasil Tullo Vigevani, Haroldo Ramanzini Júnior y Gustavo de Mauro Favaron __	163

Una dura prueba para el Mercosur: El caso Papeleras Agustín Portilla _____	181
Paraguay y Uruguay: Estrategias de inserción internacional y su impacto en la integración regional Elsa Llenderozas, Sol Parra y Vanesa Túñer _____	193
¿Paradiplomacia en el MERCOSUR? Incentivos y barreras a la participación de los actores subnacionales en el acuerdo regional Damián Paikin y Mariana Vazquez _____	213
 Las dinámicas contradictorias del Gran Caribe	
La integración en la Cuenca del Caribe desde la perspectiva de la cons- trucción de regiones como fenómeno político actual: Barreras y actores Carlos Alzugaray Treto _____	235
Problemas y retos actuales de la Asociación de Estados del Caribe en el contexto de la integración del Gran Caribe Pedro Monreal _____	249
La integración económica de la Comunidad del Caribe y los retos del desarrollo Tania García Lorenzo _____	269
“Las relaciones CARICOM-Estados Unidos frente al siglo XXI: Hoy como ayer...” Laneydi Martínez y Maylín Cabrera _____	285
El Acuerdo de Libre Comercio de los Estados Unidos con Centroamérica y República Dominicana: Obstáculo para el desarrollo sostenible e independiente de la subregión Luis René Fernández _____	299
 Autores _____	 315

Presentación

El presente volumen del **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009** constituye la séptima publicación resultante de un esfuerzo sostenido por parte de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) en promover, desde la perspectiva de la sociedad civil, un debate actualizado sobre la evolución de los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe. Este esfuerzo se inicia en el año 1999, con la realización de un taller previo de investigadores y de representantes de la sociedad civil y se materializa en el primer volumen publicado en 2000 en el marco de un acuerdo con la editorial Nueva Sociedad de Caracas. Casi una década más tarde, la realización de talleres y la publicación del **Anuario** se continúa en otras condiciones, con un equipo editorial establecido en Buenos Aires y con un equipo coordinador que ha ido cambiando a lo largo de este período. En este sentido, el presente volumen es el resultado de la coordinación y supervisión de tres investigadores pertenecientes a tres centros miembros de la red CRIES – Laneydi Martínez, del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) de Cuba; Lázaro Peña, actualmente director del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana, y Mariana Vazquez, investigadora del Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE) de Argentina y profesora de la carrera de Ciencias Políticas de la Universidad de Buenos Aires. El esfuerzo de estos investigadores en la compilación, revisión, corrección y organización de los artículos que componen este volumen, adicionalmente a sus propios aportes al mismo, se articula con la permanente labor del coordinador editorial de CRIES, Rodolfo Wlasiuk, para dar lugar a la publicación de esta séptima edición del **Anuario**. A todos ellos un especial agradecimiento de parte de CRIES por la dedicación y compromiso para hacer posible esta publicación.

Por otra parte, este nuevo volumen del **Anuario** da expresión asimismo al esfuerzo de un conjunto de investigadores mayoritariamente asociados al programa “Los costos de la no-integración en América Latina y el Caribe”, originalmente iniciado por CRIES con las Universidades Javeriana y Tadeo Lozano de Bogotá. Las

contribuciones de 20 investigadores provenientes de diversos países de América Latina y el Caribe apuntalan el propósito sostenido del programa de mantener una amplia representación regional y de presentar, desde distintas perspectivas disciplinarias y desde diversos enfoques teóricos, la mayor pluralidad, posibilitando un intercambio enriquecedor para la construcción de la integración regional. Es en este sentido que, asimismo, quiero expresar, en nombre de CRIES, nuestro agradecimiento por los aportes realizados por estos investigadores y por su permanente disponibilidad para revisar, corregir y actualizar sus artículos en función de mantener la excelencia académica que tradicionalmente ha caracterizado la publicación de este **Anuario**.

Finalmente, un agradecimiento especial a aquellos funcionarios que, en el marco de los acuerdos existentes con la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y del Convenio Andrés Bello, hacen posible la distribución y la circulación del Anuario entre funcionarios y decisores en el ámbito de la integración regional. Confiamos en que este proceso de difusión siga desarrollándose y ampliándose en el futuro, de manera de hacer accesibles estos importantes aportes al mayor número posible de ciudadanos y funcionarios vinculados con diferentes facetas de la integración regional.

Dr. Andrés Serbin
Presidente Ejecutivo
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Buenos Aires, Septiembre de 2008

Introducción

La integración regional continúa siendo una fuente inagotable de viejas y nuevas polémicas. El presente **Anuario de la Integración regional de América Latina y el Gran Caribe** pretende mantener en debate los cada vez más amplios temas de la integración, desde el prisma de sus interrelaciones con otras temáticas: diseño de política económica, seguridad pública, defensa, liderazgo, política exterior, conflictos regionales, paradiplomacia, actores subnacionales, construcción de regiones, sociedad civil, entre otros. Desde una perspectiva multidisciplinaria e interdisciplinaria, las contribuciones que se presentan en esta edición agrupan las realidades económicas y sociopolíticas de diversos esquemas regionales: Comunidad del Caribe, Asociación de Estados del Caribe, CAFTA-RD, MERCOSUR y UNASUR, entre otros.

Hoy como siempre, detrás del debate acerca de la integración regional en sus diferentes formas, encontramos el debate acerca del modelo de desarrollo escogido por los países de América Latina y el Caribe, su mayor o menor articulación y su vinculación con las diversas, a veces contradictorias, estrategias de inserción internacional. Aparece también, la cuestión de las asimetrías estructurales y de política, como uno de los principales desafíos en el camino hacia un proyecto de integración como instrumento para un modelo de desarrollo con inclusión, igualitario y solidario.

El **Anuario** continúa proponiendo una visión desde la región de los principales problemas, potencialidades, barreras, avances y perspectivas de la integración regional, en función de contribuir a la formación de pensamiento acerca de los desafíos internos y externos, viejos y nuevos, coyunturales y estructurales para la región. En este sentido, la edición que ponemos a su consideración examina temáticas de creciente relevancia en un formato de tres secciones.

La primera sección sobre las *Barreras y obstáculos a la integración en América Latina y el Caribe*, comienza con un sugestivo trabajo en el que se analiza la crisis del "regionalismo abierto" y el surgimiento de un nuevo ciclo denominado "regio-

nalismo post-liberal"; continúa con una reflexión presente desde el comienzo de los esfuerzos integracionistas en la región: ¿Por qué es necesaria la integración?, y examina los principales costos de no integrarse. Esta primera sección prosigue con una aproximación al tema del diseño de políticas económicas domésticas y la necesidad de coherencia con las estrategias de integración, y continúa abordando el auge del tema de la seguridad y su tratamiento en el marco de la integración en la región, así como el vínculo ciudadanía-integración, entre otros.

En la segunda sección: *Entre MERCOSUR y UNASUR: De realidades y ambiciones*, el lente se coloca en América del Sur, desde donde se polemiza acerca de los proyectos bolivarianos, la Unión Sudamericana de Naciones, el rol del Brasil en la integración a través de su política exterior, nuevamente los temas de seguridad pública y defensa, paradiplomacia, entre otros, en el marco de MERCOSUR y UNASUR. Se incorpora además en esta sección, un artículo acerca de las estrategias de inserción internacional de Paraguay y Uruguay.

La sección final: *Las dinámicas contradictorias del Gran Caribe*, se focaliza en la problemática de la integración en el marco de esta subregión desde sus diferentes propuestas y esquemas. Este acápite incluye un análisis de la integración en la Cuenca del Caribe desde la perspectiva de la construcción de regiones, los principales problemas y retos de la Asociación de Estados del Caribe, la Comunidad del Caribe y en particular su interacción con Estados Unidos, y concluye con una reflexión acerca del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.

Esperamos que el **Anuario** que ponemos a su consideración continúe alimentando el debate académico en torno al siempre vigente tema de la Integración de América Latina y el Caribe y sirva a los tomadores de decisiones comprometidos realmente con el desarrollo, el bienestar y la soberanía de nuestros pueblos en sus proyectos constructivos. Pero sobre todo esperamos que esta nueva edición del **Anuario** sirva a los sectores populares de la sociedad de civil para avanzar y fortalecer su lucha por un mundo mejor. En esta ocasión, es necesario agradecer el esfuerzo colectivo de reunir las contribuciones académicas de un grupo de instituciones de la región en la coordinación y autoría del presente volumen, en particular al Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI), el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), también de Cuba, y la cátedra "Globalización y Regionalización", de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vazquez
Septiembre de 2008

¿Paradiplomacia en el MERCOSUR? Incentivos y barreras a la participación de los actores subnacionales en el acuerdo regional

Damián Paikin y Mariana Vazquez

Primera Parte: La nueva realidad internacional

La aparición de las entidades sub-nacionales en el escenario internacional, ocupando espacios que hasta el momento le habían sido vedados, sobre todo por la preminencia de los Estados-Nación, ha sido una de las grandes transformaciones en el ámbito de las relaciones internacionales de las últimas dos décadas, dando lugar a todo un nuevo campo de análisis y acción que se ha definido como *paradiplomacia* (Aldecoa y Keating, 2000; Vigevani, 2004).

En la geografía del MERCOSUR, este proceso también ha tenido sus repercusiones, al aumentar significativamente los lazos construidos a nivel horizontal entre diferentes gobiernos sub-nacionales de cada uno de los Estados parte y asociados. En este sentido la red de MERCOCIUDADES, fundada en 1995 y hoy con 180 ciudades afiliadas, así como la conformación en el año 2006 del Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del MERCOSUR, como primer órgano de representación de dichos gobiernos en la estructura institucional del bloque, no hacen más que servir como ejemplos de la consolidación de esta tendencia que incluso, en el caso argentino, se ha visto reflejada en la incorporación a partir de la reforma constitucional del '94, de la posibilidad para las provincias de firmar convenios internacionales.

En definitiva, estos ejemplos marcan la importancia de las entidades sub-nacionales a nivel internacional, dejando sin embargo a oscuras las causas que han llevado a que se produzca este fenómeno.

Economía y política: Complementación necesaria para la paradiplomacia

En principio, debemos ubicar en un lugar central el contexto mundial nacido a partir del entramado conceptual que se ha definido como globalización.

Decididamente, pensar la realidad actual a nivel mundial sin hablar de globalización se vuelve, al menos, complejo. El concepto, difuso, anárquico, se impone de todas

formas como una obviedad necesaria. Pero de hecho, detrás de esa aparente palabra vacía se esconde un mundo de significación que merece el esfuerzo que implica su definición. Y esto es así porque el escenario mundial, y sobre todo el universo de las relaciones internacionales, se trastocaron tras la caída del paradigma estado-céntrico sostenido por las corrientes realistas, dentro de las cuales se inscribieron autores tan relevantes como Morghenthau y Waltz.

En pocas palabras, la globalización puede ser entendida como un proceso de reestructuración global y multidimensional, cuyos efectos han transformado / influenciado no solamente el espacio económico de las sociedades, sino también los aspectos políticos y sociales de las mismas (Boas, Marchand, & Shaw, 2005).

El incremento de los flujos comerciales, la liberalización del capital y la revolución tecnológica que están por detrás de la globalización han llevado a lo que David Harvey (1989) definió como la compresión tiempo –espacial. Y por tanto a una sensación, corroborada por la práctica, por la cual diversos actores comienzan en forma creciente a entender sus intereses ya no solamente a escala local, sino también a escala regional o mundial, donde la “región” o el “mundo” que cuenta, que no necesariamente es el planeta como un todo, aparece como una entidad física y política en permanente construcción y reconstrucción por parte de los individuos, empresas y grupos que actúan en ese espacio.

Es dentro de esta dinámica que la economía se globaliza en términos generales, provocando la deslocalización de la producción, y por tanto una mayor dificultad para manejar sus flujos por parte de los Estado-Nación, dando lugar a lo que se conoce como “regiones – estados” (Ohmae, 1993) cuya característica esencial es que su relación básica es con la economía mundial y no con su nación de hospedaje.

Son esas mismas empresas las que, al transnacionalizar su producción, a la vez que favorecen a los gobiernos locales con su trato directo, dificultan la capacidad regulatoria del Estado – Nación. Siguiendo a Sassen podemos decir que “las firmas que operan globalmente [...] dependen de la transnacionalización y la desregulación para su crecimiento. Así, a diferencia de etapas previas de la economía mundial, las formas actuales de la globalización, hechas a la medida de las avanzadas industrias, no necesariamente contribuyen a reproducir o fortalecer el sistema interestatal.” (2004: 385).

La política de cercanía

A partir de esta nueva realidad vinculada con la organización de la economía mundial y las nuevas tecnologías, las entidades sub-nacionales se encuentran con la capacidad de disputar por sí mismas su lugar en el mundo. Pero, si bien es cierto que este contexto económico actúa como plataforma, sin la cual no se podría ni pensar en la acción internacional de las regiones sub-nacionales, tampoco ésta

se entiende sin otros elementos más vinculados con lo político y lo cultural que confluyeron a fines del siglo XX y dieron, sí, entre todos, el marco de posibilidad para la diversidad de acciones que en estos años han desarrollado las regiones. Nos referimos aquí particularmente a la caída de los grandes relatos y al fin de la guerra fría.

Sin dudas, durante los años '60 y '70, ningún gobierno sub-nacional se hubiera atrevido a intentar interactuar en el plano internacional en forma autónoma a su Estado de origen. Y esto no sólo porque la disputa entre las grandes potencias generaba un grado de complejidad tal que era imposible abstraer cualquier acción de su mirada, sino principalmente porque no existía ni en la mente de los dirigentes regionales, ni en la de sus administrados, la idea de que esto fuera posible, o, aunque más no sea, necesario.

En el marco de los grandes relatos vinculados con el socialismo o el capitalismo, pero también con los proyectos más propios a América Latina como el desarrollismo o el nacionalismo – popular, el eje de toda la política se colocaba en manos del Estado central y los demás estamentos debían, de una u otra manera, aportar al desarrollo de las iniciativas que de allí emanaban, dándole a la política un carácter de trascendencia.

Del otro lado, el beneficiario - la gente, los trabajadores, el pueblo, etc.- siempre se expresaba en forma de colectivo, dentro del cual las personas se referenciaban y se identificaban (Lechner, 1997).

Con la caída del Muro de Berlín, estas tendencias paulatinamente empezaron a desdibujarse. La hegemonía del discurso económico – empresarial comenzó a filtrarse en los ámbitos políticos, reemplazando los términos de “revolución”, “gesta”, “liberación” propios del mundo bipolar por los de “gestión” y “eficiencia”, más cercanos al mundo de los mercados. A su vez, el beneficiario de la política dejó de ser el colectivo “pueblo” o “trabajadores”, por el más singular “ciudadano” que como tal, como individuo, exigía un gobierno cercano a sus problemas.

Así, para inicios de los '90, pero aún con mayor fuerza a partir de mediados de esa década, los gobiernos locales comenzaron a ser ensalzados como aquellos que por su cercanía con el ciudadano, eran los más indicados para representar sus intereses. Claramente, esta argumentación se puede observar en la conformación del Comité de las Regiones, en el caso europeo donde, entre los fundamentos que le dan vida, aparece resaltado la necesidad de cumplir la “política de proximidad” que se menciona en el preámbulo del Tratado de la Unión Europea como la búsqueda de integrar a los gobiernos locales y regionales al entramado decisonal, ya que ellos permiten, como afirma Stuart (2004: 132) “mejorar la legitimación democrática y la transparencia del proceso integrador”.

Segunda Parte: En contraste, el MERCOSUR...

Sobre la concentración de la toma de decisiones en el bloque

Contrariamente a la tendencia descrita en los párrafos anteriores, el MERCOSUR, en sus primeros casi quince años de existencia, no ha dado lugar en su institucionalidad a ningún tipo de representación de los gobiernos sub-nacionales. Antes de referirnos específicamente a la dimensión sub-nacional del esquema de integración, vamos a presentar muy brevemente las características de su arquitectura institucional.

La base jurídica sobre la que se asienta el proceso de integración en el MERCOSUR está constituida por el Tratado de Asunción (TA), firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 26 de marzo de 1991 y el Protocolo de Ouro Preto (POP), del 15 de diciembre de 1994. En el derecho originario y derivado del bloque se establece la institucionalidad, la metodología de trabajo (características del proceso decisorio) y, específicamente, el marco formal que debería ser el espacio de contención de cualquier instancia de participación de los gobiernos subnacionales.

La firma del TA y el POP tiene lugar en un contexto político e ideológico regional, en el cual el lugar de la política (de los Estados nacionales y, por extensión, de cualquier construcción político-institucional regional) en cuanto a la orientación de los resultados del proceso de integración, se reduce a su mínima expresión. Esto se refleja en la agenda del bloque, casi exclusivamente comercial, en la metodología y los tiempos elegidos y en el diseño de una estructura mínima.¹

Uno de los rasgos hegemónicos en el proceso de integración del MERCOSUR es el carácter intergubernamental de la arquitectura que nace del POP,² carácter que se ve reforzado en cuanto a su impacto, como veremos, porque a su vez el proceso decisorio se encuentra concentrado en los poderes ejecutivos nacionales.

En este marco, encontramos tres órganos que poseen capacidad decisoria³:

- El Consejo del Mercado Común (CMC)⁴;
- El Grupo Mercado Común (GMC)⁵, del cual depende un conjunto de otros más de 150 organismos (subgrupos de trabajo, reuniones especializadas, etc.) y;
- La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)⁶.

Los tres órganos están integrados por miembros de los poderes ejecutivos nacionales.

Además de ellos, encontramos en el diseño establecido por el POP:

- La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPC)⁷;
- El Foro Consultivo Económico y Social (FCES)⁸;
- La Secretaría Administrativa (SAM), definida por el POP como órgano de apoyo operativo de todo el sistema.

Hasta diciembre de 2004, a diez años de la aprobación del POP, podían destacarse tres modificaciones en el esquema institucional.

- La institucionalización, en 1998, del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP)⁹, como órgano auxiliar del CMC, con el fin de contribuir tanto con la consolidación y expansión de la creciente dimensión política del MERCOSUR, como con la profundización del diálogo entre los Estados Partes y entre éstos y los Estados Asociados, en temas de política exterior y de agenda política común¹⁰;
- La transformación, en 2003, de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en órgano técnico, ahora llamado Secretaría del MERCOSUR.¹¹ Entre sus atribuciones, se destaca particularmente el que constituirá “un espacio de reflexión común”, ausente hasta entonces;
- La creación, en 2003, de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM)¹², que no sólo reúne a las representaciones diplomáticas de los Estados Partes ante el bloque sino que tiene también una presidencia dotada de funciones de representación internacional.

En 2004 se producen dos innovaciones institucionales, que consideramos sumamente importantes. En primer lugar, la creación del Parlamento regional¹³ (PM) y, en segundo lugar, del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias e Intendencias del MERCOSUR¹⁴. Nos referiremos brevemente al primero y desarrollaremos las características del segundo en la siguiente parte de este trabajo.

Luego de la aprobación de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 49/04 “Parlamento del MERCOSUR”, se crea un grupo de alto nivel para elaborar un proyecto de protocolo para la constitución del PM, que es aprobado por la decisión del Consejo del Mercado Común No. 23/05, de diciembre de 2005. El PM, luego de un período de transición, estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado parte (arts. 5 y 6) y conformado según un criterio de representación ciudadana. El mandato de los parlamentarios del MERCOSUR será de cuatro años, estando permitida la reelección. Luego de un proceso arduo de negociaciones, las competencias centrales que han sido atribuidas a esta nueva institución que nos gustaría destacar son las siguientes:

- Velar por la preservación del régimen democrático en los Estados partes;
- Efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración;
- Invitar a representantes de los órganos del MERCOSUR para informar y/o evaluar el desarrollo del proceso de integración;

- Organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y de los sectores productivos;
- Recibir, examinar y canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los Estados parte;
- Proponer proyectos de normas del MERCOSUR para su consideración por el CMC;
- Elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados parte, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración; y
- Desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos nacionales, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del MERCOSUR, en particular aquellos relacionados con la actividad legislativa.

Hemos señalado en un trabajo anterior que “La aprobación del Protocolo para la constitución del PM constituye un primer paso importante, una condición sine qua non, para avanzar hacia la ampliación de la representación política, la democratización y la legitimación del proceso de integración regional. Si bien sus atribuciones son aún limitadas¹⁵, su establecimiento permitirá, además, un mayor control político de los decisores y un salto cualitativo en el tipo de relaciones interinstitucionales del bloque¹⁶. Sin embargo, no resuelve por sí solo el importante déficit democrático del MERCOSUR. Finalmente, la calidad del vínculo que este PM establezca con la sociedad civil será, a su vez, central para avanzar hacia una cultura política e institucional favorable a un proceso de integración cualitativamente diferente”.¹⁷

En síntesis, el proceso de integración se ha caracterizado por una fuerte concentración del poder de decisión, tanto en los Estados parte como, más específicamente, en los poderes ejecutivos de cada uno de ellos. Como señalaba Enrique Saraiva en los albores del MERCOSUR, los Estados parte del bloque “(...), padecen de una excesiva centralización de su actividad política y económica en la capital del país y de una concentración de las atribuciones y competencias en el poder nacional, las acciones relativas a la integración regional han quedado históricamente circunscritas a una conducción concentrada tanto institucional como geográficamente”.¹⁸ En ese marco es que debe comprenderse la dimensión subnacional de la integración en la región.

La participación de los gobiernos sub-nacionales en el proceso de integración

Como ha sido señalado precedentemente, durante casi quince años la dimensión sub-nacional no ha sido reconocida en la estructura institucional del MERCOSUR. La ausencia de incorporación de los gobiernos sub-nacionales al proceso y el escaso apoyo a sus iniciativas en el sentido de obtener un marco regulador inclusivo, ha sido destacada como una deficiencia importante del bloque.¹⁹ Sin embargo, la acti-

vidad de ciudades y regiones en el espacio del mismo ha sido muy importante. En este sentido, se destaca especialmente la creación de la Red de Mercociudades.

Un tiempo después de la firma del POP tiene lugar en Asunción, Paraguay, la reunión que constituye el hito fundacional del proceso que llevaría a la constitución de la Red. Se trata del seminario “MERCOSUR: opciones y desafíos para las ciudades”, realizado el 7 de marzo de 1995. En ese marco, los alcaldes de Asunción y Montevideo y representantes de Brasilia, Buenos Aires, Río de Janeiro y Santiago de Chile firman la Declaración de Asunción. A través de ella, se decide crear una red de ciudades de los Estados parte del MERCOSUR y potenciales asociados (Bolivia y Chile). La primera reunión Cumbre, que crea la Red de Mercociudades, tiene lugar en la misma ciudad en noviembre de aquel año. Participan en esa ocasión las ciudades de Asunción, Brasilia, Córdoba, Curitiba, Florianópolis, La Plata, Montevideo, Porto Alegre, Río de Janeiro, Rosario y Salvador. En la segunda reunión Cumbre, realizada en septiembre de 1996 en Porto Alegre, Brasil, se firma el estatuto de la Red, que establece sus objetivos. Estos, siguiendo a María del Huerto Romero²⁰, pueden sintetizarse de la siguiente forma:

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

La Carta de Porto Alegre destacaba la necesidad de “(...) incluir a los gobiernos de los estados y provincias, los Municipios e Intendencias y el conjunto de la sociedad civil al proceso de integración. No como elementos subordinados de una lógica concentradora de poder y apartada de las comunidades, sino construyendo espacios reales de participación, en donde el poder local pueda constituirse como sujeto deliberante de políticas públicas comunes y actor indispensable para la consolidación del diálogo integrador de gobiernos y sociedades”.

En estos más de diez años, la Red ha tenido un crecimiento muy importante, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En la actualidad, cuenta con 180 ciudades de los Estados parte del MERCOSUR y asociados, que trabajan en unidades técnicas. Las instancias institucionales de la Red son: la Asamblea General, el Consejo de Mercociudades, la Secretaría Ejecutiva y las unidades.

María del Huerto Romero ha destacado, con respecto a los objetivos de largo plazo de la red, los siguientes logros:

- “El establecimiento de un mecanismo democrático, regular e institucionalizado de diálogo y cooperación entre ciudades del MERCOSUR. Ello ha permitido el debate y el intercambio de ideas relativas tanto a problemáticas urbanas compartidas como a los impactos del proceso de integración en las entidades locales;
- El establecimiento de una instancia democrática, regular e institucionalizada para acordar posiciones frente al MERCOSUR y sus principales temas de debate;
- Avances en el reconocimiento de la Red como interlocutor de actores internacionales (tales como la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos, Eurocities, agencias de cooperación de países donantes, etc.) y de las instancias gubernamentales nacionales de los países del MERCOSUR.”²¹

En diciembre de 2000, a través de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 59/00 y la resolución No. 90/00 del Grupo Mercado Común, se crea la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR (REMI). Se ha señalado en AAVV que en el proceso de creación de la REMI se manifiesta “la falta de claridad estratégica sobre cómo podían las ciudades aportar al MERCOSUR”.²² Si bien su creación no ha implicado un reconocimiento formal de la Red de Mercociudades, esta última se convirtió en el motor de la REMI. Sin embargo, es preciso destacar que esta Reunión, como órgano del MERCOSUR, reprodujo el funcionamiento en torno a secciones nacionales característico del esquema intergubernamental del bloque, lo cual fue considerado un retroceso con respecto a la forma de funcionamiento de la Red de Mercociudades, que había incorporado en su dinámica de trabajo una visión regional.²³

La REMI tuvo su reunión constitutiva en junio de 2001, en la ciudad de Asunción. En su marco se realizaron seis encuentros; el último de ellos en junio de 2004. En ese momento, los intendentes y alcaldes plantearon que, dado su carácter de representantes electos por la ciudadanía, el ámbito de una Reunión Especializada no era acorde con su estatus político e institucional. Por lo tanto, nuevamente por demanda de la Red de Mercociudades, el Consejo del Mercado Común creó, en ese mismo año, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias e Intendencias del MERCOSUR.

En los considerandos de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 41/04 que lo crea, se establece que “el desarrollo del proceso de integración tiene una dimensión política, la cual requiere acciones coordinadas y sistematizadas de todos los actores envueltos en el mismo. La conveniencia de instituir un foro que se preste al diálogo y a la cooperación de las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes del MERCOSUR entre sí y con los gobiernos nacionales.” Se afirma en AAVV que parecería, en este caso, haber una

motivación más clara y positiva con respecto al rol de los gobiernos subnacionales que al momento de creación de la REMI.²⁴

El FCCR se instala en Río de Janeiro, Brasil, en enero de 2007. Según su reglamento interno, aprobado en la resolución No. 26/07 del GMC en la ciudad de Montevideo, el 27 de septiembre de 2007, establece que sus atribuciones y responsabilidades serán las siguientes:

- Pronunciarse, por intermedio del GMC, dentro del ámbito de su competencia, emitiendo recomendaciones, sea por iniciativa propia o sobre consultas que realicen el GMC y demás órganos del MERCOSUR;
- Cooperar activamente para promover el desarrollo de la creciente dimensión política de la integración. A estos efectos, podrá pronunciarse para el cumplimiento de sus objetivos, sobre cualquier cuestión referente al proceso de integración y su ciudadanía emitiendo “declaraciones públicas”;
- Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto político y social a nivel municipal, estadual, provincial y departamental, de las políticas destinadas al proceso de integración y diversas etapas de su implementación, especialmente en las instancias referidas a los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR;
- 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;
- Realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones de su competencia, de relevancia para el MERCOSUR y el proceso de integración a solicitud de su sesión plenaria o a través de sus comités;
- Establecer o incrementar las relaciones entre los distintos Municipios, Estados, Provincias y Departamentos de los Estados Partes, con miras a proponer medidas destinadas a coordinar políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los distintos municipios, estados federados, provincias y departamentos de la región, así como formular recomendaciones para dicho efecto;
- Contribuir a una mayor participación de las sociedades en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración dentro del MERCOSUR a nivel municipal, estadual, provincial y departamental y colaborando con la construcción de una identidad ciudadana regional;
- Promover y hacer tratativas tendientes a la celebración de acuerdos interinstitucionales, con órganos y foros de la estructura institucional del MERCOSUR. En todos los casos, los acuerdos se celebrarán a través del GMC;

- Establecer vínculos y realizar consultas con asociaciones e instituciones nacionales o internacionales, cuando sea conveniente o necesario para el cumplimiento de sus objetivos, dentro de la normativa MERCOSUR vigente;
- Tratar cualquier otra cuestión que tenga relación con el proceso de integración a nivel municipal, estadual, provincial y/o departamental;
- Crear instancias para el estudio de temas específicos, el seguimiento de los acuerdos alcanzados dentro del Foro, organizar y difundir las actividades a nivel local, regional y nacional, entre otros temas.

El FCCR, a su vez, contará con dos comités: un Comité de Municipios y un Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos.

Tercera Parte: Barreras para la participación de los gobiernos sub-nacionales en el proceso de integración

Si bien, como se ha mencionado anteriormente, los gobiernos subnacionales, a partir de la creación del FCCR, cuentan con un espacio de articulación en el MERCOSUR, el mismo es aún muy reciente y sus facultades, así como su capacidad de acción, acotadas. En ello juegan dos factores que aparecen actuando como contenedores de la dinámica sub-nacional y que en forma sencilla se pueden definir bajo la lógica de barreras. Por un lado existen barreras externas, es decir que escapan a la propia decisión de los gobiernos locales y regionales y que, por tanto, le son impuestas como condición a vencer y; por otro lado, se hallan presentes barreras internas propias de la dinámica tanto de los gobiernos provinciales y estaduales, como de los municipales, que se encuentran en relación directa con sus propias prácticas y formas de de gestión y organización del poder.

En este sentido, este segundo apartado se centrará en el análisis de cada una de estas barreras para entender sus dimensiones, su funcionamiento y, en definitiva, cuáles son los mecanismos necesarios para su desplome.

Barreras Externas: El centralismo como profesión de fe

Retomando la creación del FCCR y observando su derivación del GMC uno puede hacerse la siguiente pregunta: ¿Cómo es posible que personas que, por el voto popular representan a millones de personas como es el caso de algunos gobernadores e intendentes, deban entregar sus recomendaciones a funcionarios de tercera línea de las Cancillerías y los Ministerios de Economía, como son los coordinadores nacionales del GMC?

Esta idea, que rompe el sentido común de las relaciones de fuerza políticas, toma su legitimidad del planteo sobre el cual están contruidos los Estados de la región

y que se asienta sobre todo en el resultado de las luchas, principalmente de los dos países federales, que se vivieron al interior de cada uno de ellos durante el siglo XIX. Este planteo expresa que las relaciones exteriores son una facultad indeclinable del gobierno central y, de hecho, condición sine qua non para su existencia.

Así, por ejemplo, para el caso argentino, el artículo primero de la Constitución Nacional, redactada en el año 1853, afirma que la Argentina “adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal”. Es decir, que el país se organizaría en torno a la existencia de dos polos de poder. Por un lado el gobierno central y, por otro lado, los distintos gobiernos provinciales, cuyas competencias originarias se mantendrían intactas a excepción de aquellos puntos que expresamente se hubieran delegado al gobierno federal (art. 121).

Entre estas facultades delegadas en el poder central se encuentra el manejo de la política exterior. (Art. 99. Incs. 1, 7 y 11), eje para numerosos autores de la unidad de la Nación, junto con la defensa y el manejo de la política macroeconómica (La Pέργola, 1987; Vanossi, 1964; Bidart Campos, 1989).

Esta posición se asienta en el pensamiento de los padres fundadores del federalismo norteamericano, en el que la constitución argentina abrevia. Así, tal cual lo plantea Story en un párrafo retomado por Dalla Vía (2004) “si cada Estado tuviera libertad para hacer tratados o alianzas, con un Estado extranjero, tal facultad sería naturalmente subversiva de los derechos confiados al gobierno nacional. Podría suceder que, si un Estado contrajese compromisos extraños a los intereses de otro Estado, la armonía y la paz de la Unión sufriría, y en los tiempos de guerra o de agitación política, la existencia misma de la Unión podría ser comprometida”.

Es decir que la potestad sobre las relaciones exteriores subyace en el imaginario mismo del nacimiento del Estado y sobre esa base se han construido las mentes y las almas de los cuerpos diplomáticos de los países miembros del MERCOSUR.

De hecho, en el Brasil, el sentimiento autonómico del sentido de las relaciones exteriores es tan fuerte que incluso se plantea la posibilidad de generar a partir de la Cancillería un proyecto de política exterior apenas influenciado por las decisiones de los diversos gobiernos federales, sumándole así a la lógica centralista, un contenido de trascendencia difícil de sostener en las demás áreas de acción del Estado.

Por tanto, esta idea que hunde con fuerza sus raíces en la historia, es quizás la barrera más poderosa a vencer por parte de los gobiernos sub-nacionales. Ciertamente, en los últimos años, en el marco del nuevo contexto ya planteado, ha habido avances. Según Tomassini (1997: 285), por ejemplo, la creación de los programas “Cancillería al Interior” e “Interior, prioridad para exteriores”, llevadas adelante por la Cancillería Argentina, así como la generación de oficinas de la Secretaría de

Asuntos Federativos en el interior de Brasil, como delegaciones de la misma, dan cuenta de un inicio en la reconfiguración de este pensamiento centralista.

Citando al autor, podemos incluso decir que estas iniciativas surgen de la evaluación realizada por los propios Ministerios de Relaciones Exteriores, los cuales han considerado como “imperiosa la necesidad de desarrollar la política exterior y la función diplomática propiamente dicha, con la participación de un creciente número de agencias gubernamentales.”, idea ésta que aparecía a comienzos de los '90 como una revolución ante la mirada hegemónica del cuerpo diplomático, que reclamaba para sí la potestad de la acción externa, amparándose en el argumento de la unidad estatal como dogma.

Barreras internas: Los problemas de la construcción horizontal

Ahora bien, si esto es cierto desde la lógica externa, también existen problemas propios de los gobiernos locales y regionales para pensarse a sí mismos como actores plenos en el campo internacional.

En este sentido, los problemas que acarrear los gobiernos provinciales y estatales no son los mismos que los que traen las ciudades, y por tanto se hace necesario e incluso imprescindible, plantear por separado cada una de sus problemáticas

Así, al momento de pensar las barreras propias que nacen de la lógica provincial, el análisis se debe ubicar en torno a dos núcleos que aún se encuentran sin solución. El primero de ellos tiene que ver con la forma tradicional de manejo de la política provincial en el contexto nacional. De acuerdo al modelo estado-céntrico imperante al menos hasta comienzos de los años '90 y sobre todo en países donde la figura presidencial y, con ella, el conjunto del Poder Ejecutivo, adquiere una relevancia central, la forma de acción provincial se basaba sobre todo en una competencia con el resto de las provincias en pos de obtener los favores presidenciales o de lograr influir e incorporar sus intereses dentro de la lógica de acción nacional. En el caso argentino, la idea de suma “0”, preferentemente vinculada a la disputa fiscal de los fondos de la coparticipación, caló muy hondo en la dinámica provincial. Por tanto, sobre todo en los primeros años de instalación del MERCOSUR, gran parte de la acción provincial estuvo dedicada a lograr obtener un reconocimiento en la formulación de la posición nacional frente al bloque, antes que a posicionarse directamente como un actor habilitado para la construcción de su propia dinámica regional.

Incluso, con la llegada de la posibilidad de la acción internacional, nacida a partir de la reforma constitucional del '94, al menos para el caso argentino, la ampliación de los horizontes dio vida a la búsqueda de acuerdos interprovinciales como CRE-CENEA- CODESUL pero no a la presión por la creación de un espacio institucional provincial, estadual, etc. en el bloque.

En esta falencia es donde aparece la segunda problemática planteada anteriormente y que tiene que ver con la incapacidad de los gobiernos provinciales de vislumbrar y sostener la dimensión política de la integración, problemática que se relaciona directamente con su ligazón estructural al territorio.

Así, mientras la sociedad civil construye una agenda regional basada en puntos comunes al conjunto de los países (derechos humanos, educación, género), desterritorializando la política y haciendo de esto su fortaleza y su identidad (Porta & Diani, 2000)²⁵, los gobiernos provinciales quedan sujetos, quizás aún más todavía que las propias autoridades nacionales por sentir más de cerca las presiones sociales y económicas, a los intereses sectoriales, erigiéndose la defensa de los mismos como el “leit motiv” de su accionar. Por tanto es difícil para las provincias constituir la idea de red, porque la defensa del territorio lleva habitualmente al problema de “suma 0”.

La forma de superar este déficit es la constitución de una reflexión política provincial en cuanto al problema regional por afuera incluso (aunque no en contradicción) con el gobierno nacional. Esta tarea, desfavorecida por la tradición de linealidad de los partidos políticos y nuevamente por la delegación de primacía total de la acción en manos del presidente, permitiría a los gobiernos provinciales romper la inmediatez económica.

Los déficits de las ciudades integradas

Las ciudades, por su parte, han avanzado, como vimos, mucho más. Sin embargo, la construcción de redes, que tiene como ejemplo más exitoso el caso de Mercociudades, no ha carecido de obstáculos. María del Huerto Romero presenta algunos de ellos, entre los cuales se destacan:

- La ausencia de experiencias anteriores en el Cono Sur y la escasa tradición de sus ciudades en el trabajo internacional y en la gestión de redes;
- La definición del criterio para el ingreso de sus miembros, de tal manera de garantizar dinamismo, operatividad y capacidad de gestión a la vez que dar respuesta a una cada vez mayor demanda de participación de ciudades de diverso tamaño y capacidades de gestión;
- La falta de equilibrio en el nivel de participación activa de sus miembros, situación que aumenta con el crecimiento de sus miembros;
- El financiamiento, que constituye una limitación para el desarrollo y continuidad de sus actividades;
- La articulación entre el trabajo técnico y las instancias políticas y ejecutivas;

Conclusiones

La llegada del nuevo siglo trajo aparejado, en relación a la política exterior, un doble proceso. Por un lado, un mayor cuestionamiento de la hegemonía estado-céntrica por parte de los gobiernos sub-nacionales, a la vez que también bregaban por su participación las Ong's, las empresas y los movimientos sociales. Por el otro, un auge de los procesos de integración regional.

En definitiva, lo que parecía estar siendo atacado tanto de uno como de otro lado, era el lugar del Estado como actor principal del escenario mundial. Sin embargo, una mirada más detenida permite observar que esta definición no era del todo acertada en relación al proceso vivido en el MERCOSUR.

De hecho, tal como se expresó anteriormente, el MERCOSUR surgió más como un reaseguro del centralismo estatal que como un disolvente de dicho poder y, aún hoy, este esquema parece lejos de resquebrajarse. Y así como la integración regional no debilitó a los Estados Nación, tampoco lo hizo la participación de las entidades sub-nacionales, quienes con su involucramiento en el ámbito internacional logran una profundización y democratización de la política externa sin por ello cuestionar el lugar de comando que le cabe al poder central. Esta profundización se da, en la medida en que su aporte permite, al replicar las consecuencias de la política regional o internacional al interior de los territorios, generar una mayor efectividad de las mismas, al asegurarse su aplicación y ampliar la base de entendimiento de las causas que derivaron en tal o cual política. Y democratización, porque su participación incorpora nuevas miradas, nuevas problemáticas que surgen de la experiencia cotidiana del trato diario de los representantes con sus comunidades, logrando a la vez de ampliar la base de sustención del proceso, evitar errores por desconocimiento de las cada vez más complejas situaciones fronterizas y locales.

En este sentido, la tradicional negativa a la participación de los gobiernos sub-nacionales en la estructura del MERCOSUR, invocando el principio del centralismo en la conducción de la política exterior, ha implicado durante años un debilitamiento del propio proceso que ha llevado, entre otras cosas, a su total desconocimiento en importantes zonas de cada uno de los países y en una sesgada mirada sobre las problemáticas reales de los diversos territorios. Ejemplo este contrario al de la Unión Europea, donde incluso previamente a la conformación del Comité de las Regiones, las autoridades comunitarias contaban e incluso solicitaban a las oficinas de las distintas regiones instaladas en Bruselas, su punto de vista sobre cada uno de los temas con el fin de poder apreciar con mayor exactitud el tipo de consecuencias que cada una de sus políticas pudiera llegar a tener en los distintos sectores de la población.

El MERCOSUR tiene, en este sentido, déficits importantes. Estos últimos son transversales, es decir, caracterizan a toda la estructura institucional del bloque y

afectan tanto a los gobiernos intermedios como a las ciudades. Sin embargo, el tipo de accionar de aquellos y de estas últimas difiere, en función de las particularidades de sus estrategias de inserción internacional y de sus formas de vinculación con el gobierno central. En el caso argentino, por ejemplo, mientras las provincias tuvieron como objetivo el incidir sobre la formulación de la posición nacional en el bloque, en vez de posicionarse como interlocutores autónomos del mismo, las ciudades se organizaron en red con el objetivo explícito de ganar peso político colectivo para influir sobre el proceso decisorio del esquema regional.

El FCCR ha comenzado a realizar importantes aportes al proceso, al incorporar en su interior un Comité de Fronteras y al comenzar a vincular a sectores “periféricos”, que habían quedado por fuera de la dinámica comercial común establecida principalmente en el corredor que une San Pablo con Buenos Aires. La realización, durante el año 2007 del encuentro de gobernadores del Nordeste Brasileño y el Noroeste argentino, así como, en el mismo año, de gobernadores del Frente Norte del MERCOSUR, dan cuenta de esta preocupación de los coordinadores de dicha entidad de incorporar al bloque a inmensos territorios que hasta ese momento se hallaban en los márgenes del mismo. Profundización y democratización, nuevamente como ejes de la acción de los gobiernos sub-nacionales.

En conclusión, la tensión existente entre participación sub-nacional y centralismo está basada en un falso dilema construido a comienzos del siglo XIX en un marco de disputa entre las distintas élites locales, sobre la propia forma de constitución de los Estados. Hoy, con dicho debate perimido, la participación sub-nacional aparece fuertemente ligada a la idea de oportunidad, antes que a la de crisis. Oportunidad de incorporar más miradas, construir políticas más efectivas y, sobre todo, involucrar más al conjunto de la ciudadanía en las definiciones sobre las principales líneas de acción internacional de los países.

Notas

1. Hemos desarrollado esta relación en Geneyro, Rubén y Vazquez, Mariana, *El MERCOSUR por dentro, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo*, Bogotá, 2007. Sobre la cuestión específica de la metodología y los tiempos de la integración, en su dimensión económico-comercial, puede consultarse el trabajo de Lavagna, Roberto, *Argentina, Brasil, MERCOSUR. Una decisión estratégica*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1997. Sobre el vínculo entre las reformas estructurales llevadas adelante en Argentina y Brasil en la década del '90 y las características e impacto sobre el proceso de integración en el MERCOSUR, cfr. el interesante trabajo de Obaya, Martín, “Los límites del regionalismo abierto. En busca de nuevos ejes para la integración en el MERCOSUR”, en *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*, Volumen X, Número 15, Invierno de 2007.
2. En esta presentación consideraremos que un proceso de integración regional es intergubernamental cuando presenta las siguientes características: a. los miembros de sus instituciones representan a los Estados nacionales; no al interés comunitario;

- b. la toma de decisiones se realiza por unanimidad o consenso, es decir, no se lleva a cabo según algún tipo de sistema de mayoría y por ende los Estados mantienen su poder de veto; c. las normas creadas por el acuerdo regional requieren ser internalizadas en los ordenamientos jurídicos nacionales para entrar en vigor.
3. Hemos desarrollado con mayor profundidad las competencias de cada una de las instituciones del MERCOSUR en Vazquez, Mariana, "Las instituciones del MERCOSUR. Un análisis crítico" en AAVV, La institucionalidad del MERCOSUR: Una reforma necesaria, Central de Trabajadores Argentinos, Ediciones Debate Internacional, Serie Integración Regional, Buenos Aires, 2006.
 4. Es el órgano superior del MERCOSUR y le corresponde "la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común". Está integrado por los ministros de relaciones exteriores y de economía de los Estados parte.
 5. Es el órgano ejecutivo del MERCOSUR. Está compuesto por miembros que pertenecen a los ministerios de relaciones exteriores, los ministerios de economía y los bancos centrales.
 6. Según el POP, cumple funciones vinculadas al establecimiento y modificaciones de los instrumentos comunes de política comercial.
 7. La CPC es definida por el POP como el órgano representativo de los parlamentos de los Estados parte en el ámbito del MERCOSUR, reconocida como una institución más, aunque sin capacidad decisoria. Ha estado integrada por igual número de parlamentarios de cada país (16), designados por los respectivos parlamentos nacionales, de acuerdo con sus procedimientos internos. La CPC ha dado lugar al Parlamento del MERCOSUR, cuya sesión constitutiva tuvo lugar en diciembre de 2006, en Brasilia, durante la presidencia pro-témpore de este país.
 8. Nos referiremos más adelante a la composición y competencias de esta institución.
 9. A través de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 18/98.
 10. Es la decisión del CMC No. 18/98 la que crea el FCCP, como órgano auxiliar del CMC. Este foro sesiona con la participación de representantes de los Estados asociados y trabaja sobre temas de interés común. Su principal función es profundizar el examen y la coordinación de la agenda política de los Estados partes del MERCOSUR y asociados, inclusive en lo referente a las cuestiones internacionales de naturaleza política y de interés político común relacionado con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. La decisión del CMC No. 02/02 define con mayor claridad sus atribuciones y funciones, así como los mecanismos de coordinación con los demás órganos del MERCOSUR. A su vez, el CMC delega en el FCCP las funciones encomendadas al GMC con respecto a las Reuniones de Ministros de Educación, Justicia, Cultura, Interior y Desarrollo Social y también le encomienda el seguimiento de las Reuniones Especializadas de la Mujer, de Autoridades de Aplicación en Materia de Drogas, Prevención de su uso indebido y rehabilitación de drogodependientes y de Municipios e Intendencias. Las funciones del FCCP en relación con estas reuniones son: participar en sus sesiones, efectuar el seguimiento de sus trabajos, recibir las actas e instrumentos emanados de las mismas y elevar al CMC, para su aprobación, los acuerdos y propuestas de normas MERCOSUR emanados de dichas reuniones, a través del GMC. El FCCP formula entonces recomendaciones, adoptadas por consenso, que son sometidas al CMC para su consideración.
 11. A través de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 26/03 (previamente, la decisión No. 30/02 y sus normas complementarias).

12. A través de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 11/03 y sus normas afines.
13. A través de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 49/04.
14. A través de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 41/04, aunque su instalación se realizará recién en Enero de 2007.
15. El PM no podrá, por ejemplo, crear normas.
16. Las previsiones del Protocolo contemplan, por ejemplo, el trabajo conjunto entre el PM y los Parlamentos nacionales. Esta relación es sumamente importante para garantizar la representación de los diversos niveles presentes en un proceso de este tipo. En el caso europeo esto ha sido considerado necesario sólo en el Tratado de Niza, del año 2000, a la luz de las deficiencias sistémicas de dicha relación observadas en más de 40 años de trabajo del Parlamento Europeo.
17. Vazquez, Mariana, "Las instituciones del MERCOSUR. Un análisis crítico", en op. cit.
18. Saraiva, Enrique, "Capacidad institucional y gerencial para la Integración: relevancia del tema en América Latina", en CEFIR, México D. F., Instituciones en el marco de la integración regional: distribución de competencias y capacidades de coordinación y control I, Documento final del módulo llevado a cabo en la ciudad de México, del 25 al 30 de julio, pág. 418, citado en Romero, María del Huerto, "Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de mercociudades y la reunión especializada de municipios e intendencias (Grupo Mercado Común)", en Vígevani, Tullo et al. (orgs.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, EDUC-Editora da PUC-SP, Editora da UNESP, EDUSC-Editora da Universidade do Sagrado Coração, São Paulo, 2004, capítulo 13.
19. AAVV, Participación de la sociedad civil y de gobiernos subnacionales en el MERCOSUR, Proyecto de Cooperación Secretaría del MERCOSUR/Banco Interamericano de Desarrollo, Proyecto Gobernabilidad Democrática, 2006, pág. 12.
20. Op. cit., pág. 420.
21. Op. cit., pp. 429-430.
22. Op. cit., pág. 34.
23. Ibidem.
24. Op. cit., pág. 35
25. Según Porta & Daini, el proceso de "framing" es el que permite a los individuos vincular su experiencia cotidiana en su espacio físico con el mundo como un todo. "La idea de frame refiere a aquellos elementos de la cultura en general que son retomados por los movimientos sociales de tal manera que, en conjunto, generan una visión del mundo que inspira la acción colectiva a través de la concreción de una identidad compartida" (Ervin Goffman, 1974, tomado de Porta & Diani: 70).

Bibliografía

- AAVV (2006). *Participación de la sociedad civil y de gobiernos subnacionales en el MERCOSUR*, Proyecto de Cooperación Secretaría del MERCOSUR/Banco Interamericano de Desarrollo, Proyecto Gobernabilidad Democrática.

- Aldecoa, F. y Keating, M (2000). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons.
- Boas, M., Marchand, M. & Shaw, T. (2005). *The Political Economy of Regions and Regionalisms: an introduction to our critical, revisionist inquiries*. 2005
- Cardozo, D., Ensínck, O. y Gill, M. (2006). "Hacia un nuevo federalismo regional", en Cardozo, Daniel, Ensínck, Oscar y Gill, Martín Rodrigo, *La integración como respuesta a la globalización*, Instituto de Desarrollo Regional y Política Municipal, Santa Fe, capítulo IV.
- Cardozo, D., Ensínck, O. y Gill, M. (2006). "La integración y los municipios", en Cardozo, Daniel, Ensínck, Oscar y Gill, Martín Rodrigo, *La integración como respuesta a la globalización*, Instituto de Desarrollo Regional y Política Municipal, Santa Fe, capítulo III.
- Colacrai, M. y Zubeizú, G. (2004). "Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales", en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- Ganganelli, M. L. (2007). "La actividad internacional de los municipios: La Red de Mercociudades y el Foro Consultivo de municipios, provincias, estados federados y departamentos del MERCOSUR", en *Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Año 16 – No. 33, Junio/Noviembre.
- Genevro, R. y Vázquez, M. (2007). *El MERCOSUR por dentro*, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Desarrollo y Democracia, Bogotá.
- Keating, M. (2004). "Regiones y asuntos internacionales: Motivos, oportunidades y estrategias", en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- La Pergola, A. (1987). *Poder exterior y Estado de Derecho*. Salamanca, U. de Salamanca.
- Lechner, N. (1997). *Gobernabilidad en América Latina*. Buenos Aires. Flacso – Clacso.
- Moravcsik, Andrew (1993). "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31, (4), Diciembre.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las Naciones*. Buenos Aires, GEL.
- Ohmae, K. (1993). "The Rise of the Region-State". *Revista Foreign Affairs*, Primavera.
- Pasquariello Mariano, K. y Passini Mariano, M. (2005). "Góvernós subnacionais e integraçáo regional: considerações teóricas" en Vigevani, T (comp.) *Góvernós subnacionais e sociedade civil. Integraçáo e MERCOSUL*. Sao Paulo, EDUSC.
- Passini, M. Barreto, M.I. (2004). "Questáo subnacional e integraçáo regional: O caso do MERCOSUL" en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- Porta, D. & Diani, M. (2000). *Social Movements – an introduction*, Oxford, Blackwell Publishers Inc.
- Romero, M. del H. (2004). "Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de mercociudades y la reunión especializada de municipios e intendencias (Grupo Mercado Común)", en VIGEVANI, T (comp.) (2004). *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.

- Sassen, S. (2004). "El Estado y la nueva geografía del poder" , en VIGEVANI, T (comp.). *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- Stuart, A. M. (2004). "Regionalismo e democracia: o surgimiento da dimensao subnacional na Uniao Européia" en Vigevani, T (comp.). *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- Tomassini, L. (1997). *La política internacional en un mundo posmoderno*. Documento de Trabajo N° 10. Santiago de Chile, RIAL.
- Vanossi, J. (1964). *Situación Actual del Federalismo*. Buenos Aires, Depalma.
- Vazquez, M. (2006) "Las instituciones del MERCOSUR. Un análisis crítico", en AAVV, *La institucionalidad del MERCOSUR: Una reforma necesaria*, Buenos Aires, Ediciones Debate Internacional, Serie Integración Regional.
- Vazquez, M. (2008). "Luces y sombras de la participación social en el MERCOSUR", en Densidades de la Integración, Publicación Virtual en construcción.
- Vigevani, T. (comp.) (2004). *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- Vigevani, T. (2004). "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil", en *Revista Integración & Desarrollo*, N° 21, Julio – Diciembre.
- XII Cumbre de MERCOCIUDADES: "Ciudades con inclusión y protagonismo. Crecer con identidad, distribuir con equidad", Morón, Publicación del Municipio de Morón, a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Red de Mercociudades durante el período Noviembre de 2006- Junio de 2008, 2007.
- Zubelzú, G. (2004). *Provincias y Relaciones Internacionales* en <http://www.cari1.org.ar/spanish/comites/provincias.html>